

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.151 van 29 juni 2021
in de zaak A. 217.829/VII-39.556**

In zake : de VERENIGING BENEGORA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Verstraeten
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Fonteinstraat 1A, bus 501
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan door
 advocaat Bondine Kloostra
 kantoor houdend te 1092 CK Amsterdam
 Linnaeusstraat 2-A

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen
en Democratische Vernieuwing
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

Tussenkomende partij :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 december 2015, strekt tot de
nietigverklaring van:

“[...] 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;

[...] 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;

[...] Beslissing van het FANC van 30 september 2015 omtrent het LTO-actieplan van Tihange 1 conform artikel 12 ARBIS;

[...] 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. Bij arrest nr. 235.105 van 16 juni 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 mei 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eline Yoshimi, die *loco* advocaten Johan Verstraeten en Bondine Kloostra 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-afdelingshoofd Peter Provoost heeft 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. Het volstaat te verwijzen naar de gegevens van de zaak zoals uiteengezet in arrest nr. 235.105 van 16 juni 2016.

IV. Onderzoek van het beroep

Standpunt van het auditoraat en laatste memories van de partijen

4. In het verslag van de auditeur wordt, voorbijgaand aan het onderzoek van alle opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties, het volgende

standpunt ingenomen over “de implicaties van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 5 maart 2020”:

“[...] Het arrest heeft betrekking op de wet van 28 juni 2015^[...], en dus enkel op de centrales Doel 1 en Doel 2. De verlenging van de exploitatieperiode van de centrale Tihange 1 maakte namelijk het voorwerp uit van de wet van 18 december 2013^[...].

[...] Aan de hand van het antwoord van het Hof van Justitie op de gestelde prejudiciële vragen heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de moderniseringswerkzaamheden onlosmakelijk verbonden zijn met de beslissing tot verlenging van de duur van de industriële elektriciteitsproductie van de centrales Doel 1 en Doel 2, zodat de wet van 28 juni 2015 en de werkzaamheden die zijn vastgelegd in de overeenkomst die op 30 november 2015 werd ondertekend tussen de eerste verwerende partij en de eerste tussenkomende partij samen een en hetzelfde project vormen in de zin van artikel 1, lid 2, a), eerste streepje, van de richtlijn 2011/92/EU (overweging B.18.2). De wet van 28 juni 2015 moest worden beschouwd als de principiële beslissing die geldt als vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, c), van de MEB-richtlijn, van een project in de zin van artikel 1, lid 2, a), eerste streepje, van die richtlijn, in samenhang gelezen met de bijlagen I en II ervan. De wet diende daarom, vóór de aanneming ervan, te worden voorafgegaan door een milieueffectbeoordeling en een raadpleging van het publiek over het principe van de verlenging met tien jaar van de duur van de industriële elektriciteitsproductie door de kerncentrales Doel 1 en Doel 2, en over de gevolgen van die verlenging inzake moderniserings- en beveiligingswerkzaamheden (overweging B.19.5).

[...] De door het Grondwettelijk Hof gewezen vernietigingsarresten hebben een absoluut gezag van gewijsde vanaf hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 9 van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

[...] De tweede bestreden beslissing neemt de voor de verlenging van de exploitatietermijn noodzakelijk geachte moderniseringswerkzaamheden op in de voorwaarden van de lopende exploitatievergunning. De vraag of dit op geldige wijze de op grond van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/92/EU^[...] vereiste vergunning had kunnen vormen kan terzijde worden gelaten. Het Grondwettelijk Hof heeft namelijk vastgesteld dat in de gehanteerde werkwijze het de wet van 28 juni 2015 was die moest worden beschouwd als die vergunning. Het aanpassen van de vergunningsvoorwaarden is dan een volgende fase in die procedure *ad hoc*, die niet zelfstandig kan bestaan, en die bovendien onvermijdelijk is aangetast door dezelfde reeds door het Grondwettelijk Hof vastgestelde schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 tot 8 van de richtlijn 2011/92/EU, en met de bijlagen I en II van diezelfde richtlijn.

[...] In de vierde bestreden beslissing wordt er door de tweede verwerende partij geoordeeld dat er geen aanvraag tot wijziging of uitbreiding van de bestaande vergunning ‘op initiatief van Electrabel’ nodig was, noch een

milieueffectbeoordeling. Ook dit is na het arrest van het Grondwettelijk Hof uiteraard onhoudbaar.

[...] Omwille van de duidelijkheid van het rechtsverkeer is het aangewezen de tweede en de vierde bestreden beslissing ook formeel uit het rechtsverkeer te verwijderen.

[...] Ter vergelijking: bij zijn arrest nr. 217.086 van 29 december 2011 heeft de Raad van State, na de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 mei 2009 houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft, het besluit van de Vlaamse regering van 4 september 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, dat uitvoering had gegeven aan dat decreet maar na de vernietiging daarvan rechtsgrond ontbeerde, vernietigd omwille van het absoluut gezag van gewijsde van de arresten van het Grondwettelijk Hof [sic] en van de duidelijkheid van het rechtsverkeer. Een door het Vlaams Gewest voor de Raad van State opgeworpen exceptie wegens gebrek aan belang werd niet onderzocht.

[...] Het Grondwettelijk Hof heeft de gevolgen van de vernietigde wet gehandhaafd ‘tot het aannemen, door de wetgever, van een nieuwe wet die is voorafgegaan door de vereiste milieueffectbeoordeling en passende beoordeling, met inspraak van het publiek en een grensoverschrijdende raadpleging, en uiterlijk tot en met 31 december 2022’. In de bijzondere omstandigheden van deze zaak lijkt het aangewezen om het lot van de uit het rechtsverkeer te verwijderen besluiten te koppelen aan het lot van de wet van 28 juni 2015. Aangezien de bestreden beslissingen uit het rechtsverkeer dienen te worden verwijderd om een gepast gevolg te geven aan het arrest van het Grondwettelijk Hof, zonder beoordeling ten gronde van huidig beroep, lijkt het (althans in deze stand van de procedure) ontbreken van het door artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste verzoek van een verwerende of tussenkommende partij geen beletsel om de gevolgen van de te vernietigen besluiten te handhaven zolang de gevolgen van de vernietigde wet van 28 juni 2015 gehandhaafd blijven”.

5. De verwerende partijen beklemtonen in hun laatste memorie dat het Grondwettelijk Hof niet heeft geoordeeld dat de tweede bestreden beslissing niet zelfstandig kan bestaan, dat het Grondwettelijk Hof evenmin voor recht heeft gezegd dat die beslissing een gevolgakte zou zijn 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 het gebied van energie’ (hierna: de wet van 28 juni 2015), dat de wet van 28 juni 2015 niet de rechtsgrond vormt voor de tweede bestreden beslissing maar wel artikel 13 van 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’, dat de tweede bestreden beslissing een “zelfstandig besluit” vormt ten aanzien van de wet van 28 juni 2015 en dat de aanvulling van de vergunningsvoorwaarden op grond van artikel 13 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 niet rechtstreeks gekoppeld is aan de politieke keuze om de kerncentrales langer open te houden. Voorts argumenteren de verwerende partijen dat het Grondwettelijk Hof de gevolgen van de vernietiging van de wet van 28 juni 2015 in stand heeft gehouden tot 31 december 2022, zodat “de grief geput uit de ongrondwettigheid van de wijzigingswet van 28 juni 2015 niet meer kan worden opgeworpen ten aanzien van de tweede bestreden beslissing”.

Omtrent de vierde bestreden beslissing stellen de verwerende partijen dat de tienjaarlijkse periodieke herziening voortvloeit uit artikel 14 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ en dat het FANC overeenkomstig artikel 23 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 heeft beslist dat het LTO-actieplan wijzigingen meebracht die niet het voorwerp moesten uitmaken van een nieuwe vergunning en/of milieueffectbeoordeling. De vernietiging van de wet van 28 juni 2015 heeft dan ook evenmin meegebracht dat de rechtsgrond voor de vierde bestreden beslissing is verdwenen. Daarenboven herinneren de verwerende partijen er aan dat in het kader van de tienjaarlijkse veiligheidsherziening enkel een “veiligheidscontrole” wordt uitgevoerd ten aanzien van het LTO-actieplan, die duidelijk te onderscheiden is van de beleidskeuze om de exploitatie van de kerncentrales te verlengen voor een bijkomende termijn van 10 jaar.

6. In haar laatste memorie beklemtoont de tussenkomende partij dat de tweede en de vierde bestreden beslissing geen gevolgakten zijn van de wet van 28 juni 2015, dat de wettelijke basis voor de bestreden beslissingen gevonden kan worden in 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’ ter uitvoering waarvan 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’ werd genomen en dat

artikel 14 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 een bijkomende juridische grondslag biedt voor de tweede bestreden beslissing.

Beoordeling

7. In de aanhef van de tweede bestreden beslissing wordt verwezen naar de artikelen 16 en 67 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’ (hierna: de wet van 15 april 1994), naar artikel 13, eerste en tweede lid, van 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) en naar het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ (hierna: het koninklijk besluit van 30 november 2011).

De vierde bestreden beslissing werd genomen op grond van artikel 12 van het ARBIS.

8. Artikel 13, eerste lid, van het ARBIS bepaalt dat de overheid bevoegd voor het verlenen van de vergunning, de vergunning kan aanvullen of wijzigen. Die bepaling van het ARBIS vindt rechtsgrond in artikel 16, § 1, vierde lid, van de wet van 15 april 1994 op grond waarvan de Koning gemachtigd wordt om de vergunningsvoorwaarden te bepalen en te wijzigen. Overeenkomstig artikel 14 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 maken nucleaire installaties het voorwerp uit van periodieke veiligheidsherzieningen die regelmatig plaatsvinden met intervallen van maximum tien jaar. De rechtsgrond voor het koninklijk besluit van 30 november 2011 kan onder meer gevonden worden in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 waarbij de Koning wordt gemachtigd om maatregelen te nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu.

Luidens artikel 12 van het ARBIS moet bij het FANC aangifte worden gedaan van elke wijziging van de inrichting die een potentiële impact heeft

op de stralingsbescherming of veiligheid, en beslist het Agentschap “of de wijzigingen het voorwerp moeten uitmaken van een vergunningsaanvraag volgens de procedure voorzien in artikel 6, 7 of 8” van hetzelfde koninklijk besluit. Ook met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan de wet van 15 april 1994 die het FANC heeft belast met de controle en het toezicht op de nucleaire installaties.

9. De tweede noch de vierde bestreden beslissing vinden een directe of noodzakelijke grondslag in de wet van 28 juni 2015 waarbij de desactivering en het einde van de industriële elektriciteitsproductie van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 wordt uitgesteld. Er kan dan ook niet aangenomen worden dat uit arrest nr. 34/2020 van het Grondwettelijk Hof van 5 maart 2020, dat overeenkomstig artikel 9, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ een absoluut gezag van gewijsde heeft, automatisch voortvloeit dat de met voorliggend annulatieberoep bestreden administratieve handelingen elke juridische grondslag ontberen en voor “de duidelijkheid van het rechtsverkeer” moeten worden vernietigd.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met het aanvullend onderzoek.

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

Pierre Lefranc,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc