KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 37.539/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 9 juli 2004 door de Minister van Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot omzetting van de Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad voor wat betreft de hulp- en veiligheidsinstallaties van kerncentrales", heeft op 3 augustus 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad legt aan de lidstaten een aantal verplichtingen op, met het oog op de naleving door de Gemeenschap en de lidstaten van de verplichtingen die voor hen uit het Protocol van Kyoto i.v.m. de reductie van de antropogene broeikasgasemissies voortvloeien. Zo moeten de lidstaten inrichtingen die bepaalde activiteiten verrichten, in beginsel vanaf 1 januari 2005 onderwerpen aan een vergunning voor broeikasgasemissies.

Artikel 27 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de Europese Commissie kunnen verzoeken om bepaalde installaties tijdelijk, tot 31 december 2007, buiten de Gemeenschapsregeling te houden. De Commissie kan een dergelijke afwijking verlenen nadat zij zich ervan vergewist heeft dat de betrokken installaties aan bepaalde vereisten voldoen.

Zoals door de gemachtigde ambtenaar is verklaard, is het de bedoeling dat België een tijdelijke afwijking vraagt voor de hulp- en veiligheidsinstallaties van de kerncentrales van Tihange en Doel.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat de maatregelen die de Belgische overheid ter begeleiding van de tijdelijke afwijking wil nemen, en die ze samen met haar verzoek om afwijking aan de Europese Commissie wil voorleggen.

Het ontwerp bepaalt vooreerst, anticiperend op de beslissing van de Commissie, dat de voornoemde hulp- en veiligheidsinstallaties tot 31 december 2007 niet onderworpen zijn aan een vergunning voor de uitstoot van broeikasgassen en tot die datum buiten de Gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten worden gehouden. De afwijking geldt, volgens het ontwerp, voor zover de bedoelde installaties uitsluitend dienen voor de veilige exploitatie van een kerncentrale.

Het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle wordt belast met het toezicht op de naleving van de verplichting om de installatie uitsluitend voor de veiligheid van de kerncentrale aan te wenden. Indien het Agentschap vaststelt dat de hulp- en veiligheidsinstallaties niet meer uitsluitend worden gebruikt voor de veilige exploitatie van de kerncentrale, zijn deze installaties niet langer uitgesloten uit het toepassingsgebied van de richtlijn.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Volgens het genoemde artikel 27 van richtlijn 2003/87/EG is het de Europese Commissie die beslist over de tijdelijke uitsluiting van bepaalde installaties. De lidstaten kunnen de Commissie wel verzoeken een dergelijke beslissing te nemen, maar ze kunnen die afwijking niet zelf toestaan.

Nog afgezien van het feit dat artikel 2 van het ontwerp ten onrechte de indruk wekt dat de Koning zelf zou kunnen bepalen dat de in het ontwerp bedoelde veiligheidsinstallaties tijdelijk buiten de Gemeenschapsregeling worden gehouden, moet vastgesteld worden dat de ontworpen regeling in elk geval volledig afhangt van een gunstige beslissing van de Europese Commissie over een door België ingediend verzoek tot afwijking. Mocht de Commissie afwijzend beschikken op een dergelijk verzoek, dan zou de ontworpen regeling geen doorgang kunnen vinden.

Bovendien is het niet zeker dat de Commissie, zelfs indien ze een afwijking toestaat, het op alle punten met de ontworpen regeling eens zal zijn. Het is integendeel niet uitgesloten dat de Commissie andere of bijkomende voorwaarden zou opleggen, hetgeen dan uiteraard een weerslag zal hebben op de regeling die de bevoegde Belgische overheid zal moeten aannemen.

De mogelijkheid zelf om een besluit als het ontworpen besluit te nemen, blijkt dus af te hangen van een beslissing die door een andere overheid dan de Koning genomen moet worden. De internrechtelijke regeling inzake de vrijgestelde installaties zal volledig afgestemd moeten worden op de inhoud van de beslissing van de Commissie.

In die omstandigheden is het voorbarig om het advies te vragen van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

4. Niettegenstaande de onontvankelijkheid van de voorliggende adviesaanvraag, acht de Raad van State het nuttig om advies te geven over de vraag of de ontworpen regeling behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De ontworpen regeling komt erop neer dat aan bepaalde installaties, die deel uitmaken van het geheel van structuren, systemen en componenten die noodzakelijk zijn voor de veilige exploitatie van een kerncentrale (artikel 1, 5°, van het ontwerp), een tijdelijke vrijstelling verleend wordt van de naleving van verplichtingen inzake de beperking van de uitstoot van broeikasgassen.

Aldus bevat het ontwerp een regeling i.v.m. de bescherming van het leefmilieu. Volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort die aangelegenheid in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten. Op die principiële bevoegdheid van de gewesten bestaan er echter een aantal uitzonderingen. Te dezen is met name artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van belang. Naar luid van die bepaling is de federale overheid bevoegd voor "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval".

Voorts blijkt uit artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet dat, wat het energiebeleid betreft, de federale overheid ook bevoegd gebleven is voor "de kernbrandstofcyclus".

De vraag is of de federale overheid zich te dezen op die voorbehouden bevoegdheden zou kunnen beroepen.

5. Voor het beantwoorden van die vraag moet uitgegaan worden van de feitelijke vaststelling dat de in het ontwerp bedoelde installaties zelf geen kerncentrales vormen. De installaties zijn hulp- en veiligheidsinstallaties die weliswaar, zoals in het verslag aan de Koning bij het ontworpen besluit wordt uiteengezet, "onontbeerlijk (zijn) voor de veilige exploitatie van de kerncentrales". Zelf kunnen de bedoelde installaties geen ioniserende stralingen uitzenden.

Wat de inhoud van de ontworpen regeling betreft, moet voorts vastgesteld worden dat deze geen betrekking heeft op de vereisten waaraan een kerncentrale moet voldoen, vanuit het oogpunt van de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralingen, doch wel op de vereisten waaraan de hulp- en veiligheidsinstallaties moeten voldoen, vanuit het oogpunt van de uitstoot van broeikasgassen.

6. In een advies van 9 mei 1996 heeft de afdeling wetgeving i.v.m. de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten op het vlak van het leefmilieu, ten aanzien van inrichtingen waarin stoffen of apparaten aanwezig zijn die ioniserende stralingen kunnen veroorzaken, o.m. het volgende overwogen:

> "Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt uitdrukkelijk dat de federale overheid bevoegd is voor "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval". Die bevoegdheid vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de Gewesten in verband met het leefmilieu en het waterbeleid.
>
> Zoals het Arbitragehof reeds in 1988 besliste, op grond van de oorspronkelijke versie van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, sluit de genoemde federale bevoegdheid niet uit dat de Gewesten inrichtingen waarin stoffen of apparaten aanwezig zijn die ioniserende stralingen kunnen uitzenden, aan een bouwvergunning onderwerpen, en in het kader daarvan een milieueffectbeoordeling voorschrijven [1]. Die bevoegdheid is, tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993, uitdrukkelijk bevestigd [2]. Ondertussen heeft ook het Arbitragehof de bevoegdheid terzake van de Gewesten in herinnering gebracht [3].

---

(1) Arbitragehof, 24 mei 1988, nr. 54, overw. 6.B.12.c.

(2) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.

(3) Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.6.

.../...

Inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen oordeelde het Hof in 1988 dat de bijzondere wet zich er destijds tegen verzette dat die bescherming, die gedeeltelijk de leefmilieubescherming omvatte, voor wat betreft de vergunningen zou worden gesplitst over verscheidene overheden; de Gewesten werden bijgevolg niet bevoegd geacht om, in het kader van hun bevoegdheid inzake leefmilieu, voor nucleaire inrichtingen in een stelsel van vergunningen te voorzien [4]. Die opvatting is door de bijzondere wetgever van 1993 niet gehandhaafd. Zoals uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 blijkt, doet de gewijzigde bepaling van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Gewesten "om lozingsvergunningen toe te kennen of te weigeren voor lozingen van niet-radioactieve stoffen door nucleaire installaties op hun grondgebied"; uiteraard mogen de Gewesten “bij hun beslissingen over bouwvergunningsaanvragen (lees: over die lozingsvergunningsaanvragen) .... enkel rekening houden met overwegingen die verband houden met de bescherming van het leefmilieu en niet met overwegingen die verband houden met bescherming tegen ioniserende stralingen" [5].

Inmiddels heeft het Arbitragehof bevestigd dat de Gewesten bevoegd zijn om een inrichting te onderwerpen aan een milieuvergunning waarvan het onderwerp tot de milieudoelstellingen beperkt is, die van de bescherming tegen ioniserende stralingen uitgezonderd [6] ; zij kunnen ook een effectbeoordeling voorschrijven, die zich echter niet mag uitstrekken tot de gevolgen voor het leefmilieu die de bevoegde federale overheden in acht moeten nemen op het gebied van de bescherming tegen ioniserende stralingen [7].

De federale overheid is derhalve slechts bevoegd ten aanzien van de aspecten van het milieubeleid welke de bescherming tegen ioniserende stralingen betreffen. Binnen die grenzen kan zij de activiteiten van nucleaire inrichtingen aan een vergunning of een milieueffectbeoordeling onderwerpen; meer in het algemeen kan zij regelend optreden ten aanzien van "alle emissies van radio- isotopen in het milieu, met inbegrip van deze afkomstig van niet- nucleaire installaties" [8]." [9]

---

(4) Arbitragehof, 24 mei 1988, nr. 54, overw. 6.B.10 en 6.B.12.b.

(5) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.

(6) Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.12.2.

(7) Zelfde arrest, overw. B.8.

(8) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.

(9) R.v.St., afd. wetg., advies 24.835/8 van 9 mei 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen. Die overwegingen zijn overgenomen in advies 30.809/3 van 22 juni 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot 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, B.S., 30 augustus 2001, (28.915), 28.917.

.../...

In een advies van 23 februari 1998 heeft de afdeling wetgeving, i.v.m. de milieueffectenbeoordeling van nucleaire installaties, de bevoegdheidsverdeling als volgt samengevat:

> "(...) in het Belgisch recht behoort de beoordeling van de effecten van projecten van nucleaire installaties tot de bevoegdheid van twee onderscheiden overheden, naargelang van de beoogde administratieve procedures: de aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, wat betreft de reglementering van de bescherming tegen ioniserende stralingen (...), en tot de bevoegdheid van de Gewesten voor het overige, d.w.z. op het domein van de stedenbouw en op dat van de politie ingesteld met het oog op de bescherming van de andere aspecten van het leefmilieu dan de bescherming tegen de ioniserende stralingen (...)"(vertaling). [10]

Nog afgezien van het feit dat de in het ontwerp bedoelde installaties zelf geen ioniserende stralingen kunnen veroorzaken, blijkt dat het ontwerp betrekking heeft op een aspect van de bescherming van het leefmilieu dat vreemd is aan de bescherming tegen ioniserende stralingen. Het gaat in het ontwerp immers uitsluitend om de bescherming van het leefmilieu tegen de uitstoot van broeikasgassen.

Alleen de gewesten zijn bevoegd om dat aspect van de bescherming van het leefmilieu te regelen. Dat het te dezen gaat om installaties die wezenlijk verbonden zijn met kerncentrales doet daaraan geen afbreuk. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onttrekt immers de kerncentrales en hun aanhorigheden niet in hun geheel aan de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu, maar ontzegt aan de gewesten enkel de bevoegdheid om in hun beleid ter bescherming van het leefmilieu, meer bepaald wat de nucleaire installaties betreft, te steunen op overwegingen die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen. [11]

Uiteraard zullen de gewesten, bij het nemen van maatregelen ter omzetting van richtlijn 2003/87/EG, het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. Dit betekent dat zij, wat de nucleaire installaties en hun aanhorigheden betreft, hun regeling in verband

---

(10) R.v.St., afd. wetg., advies 26.769/4 van 23 februari 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 "relatif au permis d'environnement", Parl. St., Waals Parl., 1997-98, nr. 392-1, (66), 67.

(11) Zie i.h.b. de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 21, waarnaar verwezen wordt in het hiervóór aangehaalde advies 24.835/8.

met de beperking van de uitstoot van broeikasgassen niet op een zodanige wijze zullen mogen vaststellen dat het voor de federale overheid niet meer mogelijk zou zijn om nog een doeltreffend beleid te voeren inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen, of dat een dergelijk beleid overdreven bemoeilijkt zou worden. [12]

7. Wat de bevoegdheid van de federale overheid i.v.m. de kernbrandstofcyclus betreft, bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient onderlijnd te worden dat het gaat om een bevoegdheid op het domein van het energiebeleid.

De op dit punt aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid houdt niet in dat de federale overheid, bij het aanwenden van haar energiebevoegdheid, niet onderworpen zou kunnen worden aan de regelingen die de gewesten vaststellen op grond van een bevoegdheid die zij aan een andere bepaling van de bijzondere wet ontlenen. Het bevoegdheidsvoorbehoud belet dus niet dat de gewesten bevoegd zijn om m.b.t. nucleaire installaties voorschriften aan te nemen met een doelstelling van bescherming van het leefmilieu, voor zover het, zoals gezegd, niet gaat om voorschriften die een bescherming tegen ioniserende stralingen beogen. [13]

8. De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling niet behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar tot die van de gewesten.

---

(12) Rdpl. Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.6.

(13) Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.7.

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | J. DE BRABANDERE, | kamervoorzitter, |
| | P. LEMMENS,<br>J. BOVIN, | staatsraden, |
| | H. COUSY, | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw | A. BECKERS, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE

ROYAUME DE BELGIQUE

---

AVIS 37.539/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Environnement, le 9 juillet 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "tranposant la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la Directive 96/61/CE du Conseil en ce qui concerne les installations de secours et de sécurité des centrales nucléaires", a donné le 3 août 2004 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil impose un certain nombre d'obligations aux États membres afin que la Communauté et les États membres respectent leurs obligations découlant du Protocole de Kyoto en matière de réduction des émissions anthropiques de gaz à effet de serre. C'est ainsi qu'en principe les États membres doivent soumettre les installations qui exercent certaines activités à une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre à partir du 1er janvier 2005.

L'article 27 de la directive dispose que les États membres peuvent demander à la Commission européenne que des installations soient temporairement exclues, jusqu'au 31 décembre 2007 au plus tard, du système communautaire. La Commission peut accorder cette dérogation après s'être assurée que les installations concernées remplissent certaines conditions.

Comme l'a expliqué le fonctionnaire délégué, la Belgique envisage de demander une dérogation temporaire pour les installations de secours et de sécurité des centrales nucléaires de Tihange et de Doel.

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte les mesures d'accompagnement de la dérogation temporaire que l'autorité belge entend prendre et soumettre à la Commission européenne en même temps que sa demande de dérogation.

Anticipant la décision de la Commission, le projet dispose tout d'abord que jusqu'au 31 décembre 2007, les installations de secours et de sécurité précitées ne sont pas soumises à un permis d'émission de gaz à effet de serre et sont exclues du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre jusqu'à cette date. Selon le projet, la dérogation vaut pour autant que les installations précitées soient exclusivement utilisées aux fins de l'exploitation sécurisée d'une centrale nucléaire.

L'Agence fédérale de Contrôle nucléaire est chargée de veiller au respect de l'obligation que l'installation soit exclusivement utilisée aux fins de l'exploitation sécurisée d'une centrale nucléaire. Si l'Agence constate que les installations de secours et de sécurité ne sont plus exclusivement utilisées aux fins de l'exploitation sécurisée de la centrale nucléaire, ces installations ne sont plus exclues de l'application de la directive.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. Selon l'article 27 précité de la directive 2003/87/CE, c'est la Commission européenne qui décide de l'exclusion temporaire de certaines installations. Les États membres peuvent lui demander de prendre cette décision, mais ne peuvent pas accorder eux-mêmes la dérogation.

Outre que l'article 2 du projet donne l'apparence, à tort, que le Roi pourrait disposer Lui-même que les installations de sécurité visées dans le projet sont temporairement exclues du système communautaire, force est de constater qu'en tout état de cause les dispositions en projet sont entièrement tributaires d'une décision favorable de la Commission européenne concernant la demande de dérogation introduite par la Belgique. Dans l'hypothèse où la Commission rejetterait cette demande, il faudrait renoncer au régime en projet.

En outre, il n'est pas certain que, même si elle accordait une dérogation, la Commission marquerait son accord sur tous les points de la réglementation en projet. Il n'est pas exclu, par contre, que la Commission impose d'autres conditions ou des conditions complémentaires, ce qui aurait évidemment un impact sur la réglementation que l'autorité belge compétente devra édicter.

La possibilité même d'adopter un arrêté tel que l'arrêté en projet s'avère donc subordonnée à une décision relevant d'une autre autorité que le Roi. Les règles de droit interne concernant les installations dispensées devront s'accorder parfaitement avec la décision de la Commission.

Dans ces conditions, il est prématuré de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État. La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

.../...

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

4. Malgré l'irrecevabilité de la présente demande d'avis, le Conseil d'État juge utile de donner un avis sur la question de savoir si le régime en projet relève de la compétence de l'autorité fédérale.

Le régime en projet revient à accorder à certaines installations faisant partie de l'ensemble de structures, systèmes et composants indispensables pour l'exploitation sécurisée d'une centrale nucléaire (article 1er, 5°, du projet), une dispense temporaire du respect des obligations en matière de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, le projet comporte des règles relatives à la protection de l'environnement. Selon l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cette matière relève en principe de la compétence des régions. Il y a toutefois un certain nombre d'exceptions à cette compétence de principe des régions. En l'occurrence, c'est notamment l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale qui est pertinent. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est compétente pour "la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs".

Il résulte en outre de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, b), de la loi spéciale qu'en ce qui concerne la politique de l'énergie, l'autorité fédérale est également restée compétente pour "le cycle du combustible nucléaire".

La question se pose de savoir si l'autorité fédérale pourrait se prévaloir de ces compétences réservées en l'espèce.

5. Pour répondre à cette question, il faut partir de la constatation de fait que les installations visées dans le projet ne sont pas elles-mêmes des centrales nucléaires. Il s'agit d'installations de secours et de sécurité qui toutefois, selon les explications du rapport au Roi accompagnant l'arrêté en projet, "sont indispensables à l'exploitation sécurisée des centrales nucléaires". Ces installations ne peuvent pas émettre elles-mêmes des radiations ionisantes.

En ce qui concerne la portée du régime en projet, force est de constater en outre qu'il ne concerne pas les exigences auxquelles une centrale nucléaire doit satisfaire en matière de protection de la population contre les radiations ionisantes, mais bien les conditions que les installations de secours et de sécurité doivent remplir du point de vue de l'émission de gaz à effet de serre.

6. En ce qui concerne la compétence respective de l'autorité fédérale et des régions en matière d'environnement à l'égard des établissements dans lesquels sont présents des substances ou des appareils capables d'émettre des rayonnements ionisants, la section de législation a notamment considéré ce qui suit dans un avis du 9 mai 1996:

> "L'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose explicitement que l'autorité fédérale est compétente pour "la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs". Cette compétence constitue une exception à la compétence de principe des Régions en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau.
>
> Ainsi que la Cour d'arbitrage l'a déjà décidé en 1988, sur la base de la version originale de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence fédérale précitée n'exclut pas que les Régions soumettent à un permis de bâtir les établissements dans lesquels sont présents des substances ou des appareils capables d'émettre des rayonnements ionisants, et prescrivent, dans ce cadre, une évaluation des incidences sur l'environnement [1]. Cette compétence a été confirmée expressément lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 [2]. Entre-temps, la Cour d'arbitrage a également rappelé la compétence des Régions en cette matière [3].
>
> En ce qui concerne la protection contre les radiations ionisantes, la Cour a estimé en 1988 que la loi spéciale s'opposait, à l'époque, à ce que cette protection qui comprenait pour partie la protection de l'environnement soit scindée, dans le régime des autorisations, entre plusieurs autorités; par conséquent, les Régions n'ont pas été considérées comme compétentes pour établir, dans le cadre de leur compétence en matière d'environnement, un système d'autorisations pour les établissements nucléaires [4]. Ce point de vue n'a pas été maintenu par le législateur spécial de 1993. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, la disposition modifiée de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale

---

(1) Cour d'arbitrage, 24 mai 1988, n° 54, considérant 6.B.12.c.

(2) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 21.

(3) Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 57/95, considérant B.6.

(4) Cour d'arbitrage, 24 mai 1988, n° 54, considérants 6.B.10 et 6.B.12.b.

n'affecte pas la compétence des Régions "d'accorder ou de refuser des permis de déversement de substances non radioactives par les installations nucléaires situées sur leur territoire"; bien entendu, "dans le cadre de leurs décisions relatives à ces permis," les Régions "ne peuvent tenir compte que de considérations qui ont trait à la protection de l'environnement et non de considérations relatives à la protection contre les radiations ionisantes" [5].

Entre-temps, la Cour d'arbitrage a confirmé qu'il est au pouvoir des Régions de soumettre un établissement à un permis d'environnement dont l'objet est limité aux objectifs d'environnement, exception faite pour la protection contre les radiations ionisantes [6]; elles peuvent également prescrire une évaluation des incidences sur l'environnement, qui ne peut toutefois s'étendre aux incidences sur l'environnement que les autorités fédérales compétentes doivent elles-mêmes prendre en considération au titre de la protection contre les radiations ionisantes [7].

L'autorité fédérale n'est dès lors compétente qu'en ce qui concerne les aspects de la politique de l'environnement qui ont trait à la protection contre les radiations ionisantes. À l'intérieur de ces limites, elle peut soumettre les activités des établissements nucléaires à une autorisation ou à une évaluation des incidences sur l'environnement; d'une manière plus générale, elle peut légiférer à propos de "toutes les émissions de radio-isotopes dans l'environnement, y compris celles qui proviennent des installations non nucléaires" [8]." [9]

En ce qui concerne l'évaluation des incidences d'installations nucléaires sur l'environnement, la section de législation a résumé le partage des compétences comme suit dans un avis du 23 février 1998:

"(...), en droit belge, l'évaluation des incidences de projets d'installations nucléaires relève de niveaux de pouvoirs distincts, selon les procédures administratives envisagées : la matière ressortit à la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la réglementation de la protection contre les radiations ionisantes (...), et

---

(5) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 21.

(6) Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 57/95, considérant B.12.2.

(7) Même arrêt, considérant B.8.

(8) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 21.

(9) C.E., section de législation, avis 24.835/8 du 9 mai 1996 sur un projet d'arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes. Ces considérations sont reproduites dans l'avis 30.809/3 du 22 juin 2001 sur un projet qui est devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, M.B., 30 août 2001, (28.915), 28.917.

> à la compétence des Régions pour le surplus, c'est-à-dire dans le domaine de l'urbanisme et dans celui des polices instituées en vue d'assurer les aspects de la protection de l'environnement autres que la protection contre les radiations ionisantes (...)". [10]

Outre le fait que les installations visées dans le projet ne peuvent elles-mêmes causer des radiations ionisantes, il s'avère que le projet concerne un aspect de la protection de l'environnement autre que la protection contre ces radiations. En effet, le projet concerne exclusivement la protection de l'environnement contre l'émission de gaz à effet de serre.

Seules les régions sont compétentes pour régler cet aspect de la protection de l'environnement. Le fait qu'il s'agit en l'occurrence d'installations fondamentalement liées à des centrales nucléaires n'enlève rien à cette constatation. En effet, l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne soustrait pas entièrement les centrales nucléaires et leurs dépendances à la compétence des régions en matière d'environnement, mais leur dénie uniquement le pouvoir d'invoquer des considérations relatives à la protection contre les radiations ionisantes dans le cadre de leur politique de protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne les installations nucléaires [11].

Lors de l'adoption de mesures visant la transposition de la directive 2003/87/CE, les régions devront évidemment respecter le principe de proportionnalité. Cela signifie qu'en ce qui concerne les installations nucléaires et leurs dépendances, elles ne pourront pas concevoir leur réglementation relative à la limitation de l'émission de gaz à effet de serre de manière telle qu'il serait impossible ou extrêmement difficile pour l'autorité fédérale de mener une politique efficace en matière de protection contre les radiations ionisantes [12].

---

(10) C.E., section de législation, avis 26.769/4 du 23 février 1998 sur un projet qui est devenu le décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, Doc. parl., Parlement wallon, 1997-98, n° 392-1, (66), 67.

(11) Voir notamment les développements de la proposition dont est issue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 21 auxquels se réfère l'avis 24.835/8 précité.

(12) Voir Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 57/95, considérant B.6.

7. En ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale concernant le cycle du combustible nucléaire, visée à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, il faut souligner qu'il s'agit d'une compétence du domaine de la politique de l'énergie.

La compétence qui lui est réservée sur ce point n'implique pas que l'autorité fédérale, dans l'exercice de sa compétence en matière d'énergie, ne puisse être soumise aux prescriptions établies par les régions sur la base d'une compétence que leur attribue une autre disposition de la loi spéciale. La réserve de compétence n'empêche donc pas que les régions soient compétentes pour édicter des prescriptions relatives aux installations nucléaires à des fins de protection de l'environnement pour autant que, comme il a été souligné, il ne s'agisse pas de prescriptions visant à une protection contre les radiations ionisantes. [13]

8. Il convient dès lors d'en conclure que le régime en projet ne relève pas de la compétence de l'autorité fédérale, mais bien des régions.

---

(13) Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 57/95, considérant B.7.

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | J. DE BRABANDERE, | président de chambre, |
| | P. LEMMENS,<br>J. BOVIN, | conseillers d'État, |
| | H. COUSY, | assesseur de la section de législation, |
| Madame | A. BECKERS, | greffier. |

Le rapport a été présenté par M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur chef de section f.f.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT, conseiller d'État.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE