

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.814/1/V
VAN 16 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2012 door de Staatssecretaris voor Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet ‘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 bestaand in deze kerncentrales’, heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen in de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële energieproductie’. Enerzijds wordt de kalender voor de desactivering van de bestaande nucleaire centrales geherformuleerd, zodat specifieke einddata voor elke nucleaire centrale worden vastgelegd, veeleer dan de tot dusver gehanteerde regel van de desactivering veertig jaar na de industriële ingebruikname. Deze ingreep is nodig om in afwijking van dat bestaande beginsel voor de nucleaire centrale Tihange 1 een verlenging van de exploitatie tot 1 april 2025 (in plaats van tot 1 oktober 2014) toe te staan (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Anderzijds wordt de machtiging aan de Koning geschrapt om in geval van bedreiging van de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit, de noodzakelijke maatregelen te nemen (artikel 4 van het ontwerp).

Het ontwerp brengt tevens een technische wijziging aan in 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’ (artikel 5 van het ontwerp).

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Het voor advies voorgelegde wetsontwerp blijkt niet vergezeld te zijn van een memorie van toelichting. Een dergelijk document biedt een inzicht in de aanleiding voor de ontworpen regeling, in de doelstellingen die ermee worden nagestreefd en in de draagwijdte van de ontworpen regeling in haar geheel beschouwd en van elk van de bepalingen ervan. In de memorie van toelichting kan worden uiteengezet welke belangen de stellers van het ontwerp in overweging hebben genomen en hoe zij die belangen tegenover elkaar hebben afgewogen, zowel

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

wat betreft de ontworpen regeling in haar geheel beschouwd als wat betreft elk van de bepalingen ervan.

Het gegeven dat de Raad van State een juridisch en geen beleidsmatig onderzoek doorvoert, neemt niet weg dat ook voor een juridisch onderzoek een inzicht in de zo-even geschetste elementen noodzakelijk is. Weliswaar kon de gemachtigde desgevraagd nadere toelichting geven omtrent deze elementen, maar dat neemt niet weg dat het ontbreken van een memorie van toelichting bij de adviesaanvraag een adequaat en efficiënt onderzoek van de ontworpen regeling bemoeilijkt. Bovendien beschikt de Raad van State daardoor niet over een tekst die naderhand samen met het wetsontwerp aan de Wetgevende Kamers zal worden voorgelegd en weet hij dus niet welke gegevens daarin zullen worden aangehaald ter verantwoording van de ontworpen regeling. De Raad van State betreurt dat hij het onderhavige advies in die omstandigheden dient te geven.

4. Uit de notificatie van 20 juli 2012 blijkt dat de Ministerraad onder meer het volgende heeft beslist:

“Tijdens de adviesaanvraag bij de Raad van State zal de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie zijn werkzaamheden verderzetten inzake de voorgestelde verschillende sluitingsdata van de reactoren van Doel 1 en Doel 2.”

Indien deze besprekingen leiden tot een aanpassing van de ontworpen regeling, zal het ontwerp opnieuw voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd, wat betreft de erin aangebrachte wijzigingen.

VORMVEREISTEN

5. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling in de zin van artikel 2, 9°, van die wet uit te voeren.² De enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.³ Een dergelijk besluit is nog niet tot stand gekomen. Wanneer uit het voorafgaande

² Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997. Artikel 19/1, § 2, van dezelfde wet belast de Koning ermee om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad dat voorafgaand onderzoek te regelen. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijke strekking bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

³ Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997.

onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd.⁴

In de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten wordt niets vermeld over de naleving van dit vormvereiste. Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde het op 13 juli 2012 ingevulde zgn. DOEB quick scan formulier bezorgd.

In dat formulier wordt geconcludeerd dat het wetsontwerp kan worden vrijgesteld van de effectbeoordeling, omdat er geen belangrijke economische, sociale of milieueffecten zijn, evenmin als belangrijke effecten op de overheid, onder meer omdat het een “verfijning/aanpassing van bestaande wetgeving” betreft.

Vastgesteld dient te worden dat het voor advies voorgelegde wetsontwerp onder meer de uiterste datum voor desactivering van een nucleaire centrale uitstelt van 1 oktober 2014 naar 1 april 2025. In het licht van die vaststelling moet betwijfeld worden of de voor de vrijstelling van de effectbeoordeling ingeroepen motieven kunnen verantwoorden dat wordt voorbijgegaan aan het uitvoeren van dergelijke beoordeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp moet als volgt worden geredigeerd: “In artikel 2 van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie wordt de bepaling onder 1° opgeheven.”

⁴ Artikel 19/2, eerste lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997. Bij het tweede lid van die bepaling wordt de Koning ermee belast de effectbeoordeling te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is geen besluit met een dergelijk onderwerp bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 4

7. Door de opheffing van artikel 9 van de wet van 31 januari 2003 wordt de delegatie aan de Koning geschrapt om in geval van bedreiging van de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit, “de noodzakelijke maatregelen [te] nemen”. Aangezien daardoor de wetgever bevoegd wordt om desgevallend in dergelijke maatregelen te voorzien, bestaat er geen juridisch bezwaar tegen de ontworpen wijziging, ook al is het advies van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas daardoor niet langer vereist voor het nemen van dergelijke maatregelen. Er bestaat immers geen reden om aan te nemen dat hierdoor geen noodzakelijke maatregelen zouden kunnen worden genomen binnen een betrekkelijk korte periode.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.814/1/V
DU 16 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, premier chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à l'Énergie, le 24 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales', a donné l'avis suivant :

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à apporter deux modifications dans la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité'. D'une part, le calendrier de désactivation des centrales nucléaires existantes est reformulé de sorte que des dates butoirs spécifiques sont arrêtées pour chaque centrale nucléaire plutôt que d'appliquer la règle utilisée jusqu'à ce jour de la désactivation quarante ans après la mise en service industrielle. Cette intervention est nécessaire pour accorder, par dérogation au principe existant, pour la centrale nucléaire de Tihange 1, une prolongation de l'exploitation jusqu'au 1^{er} avril 2025 (au lieu du 1^{er} octobre 2014) (articles 2 et 3 du projet). D'autre part, la délégation au Roi lui permettant de prendre les mesures nécessaires en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité est supprimée (article 4 du projet).

En outre, le projet apporte une modification technique à la loi du 11 avril 2003 'sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales' (article 5 du projet).

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

3. Il ne s'avère pas que le projet de loi soumis pour avis soit accompagné d'un exposé des motifs. Un tel document permet de comprendre les motifs sous-tendant le régime en projet, les objectifs qu'il poursuit ainsi que la portée du régime en projet analysé dans son ensemble et dans chacune de ses dispositions. L'exposé des motifs permet de préciser les intérêts pris en considération par les auteurs du projet et la manière dont ils sont mis en balance tant en ce qui concerne le régime en projet pris dans son ensemble qu'en ce qui concerne chacune de ses dispositions.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, il faut entendre par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Le fait que le Conseil d'État procède à un examen juridique et non politique, n'enlève rien à la nécessité de comprendre les éléments précités en vue d'un examen juridique. S'il est vrai que le délégué, interrogé à ce sujet, a pu fournir des précisions concernant ces éléments, il n'en reste pas moins que l'absence d'exposé des motifs lors de la demande d'avis nuit à un examen adéquat et efficace du régime en projet. En outre, le Conseil d'État ne dispose pas d'un texte qui sera soumis par la suite aux Chambres législatives en même temps que le projet de loi et il ne connaît dès lors pas les éléments qui y seront invoqués en vue de justifier le régime en projet. Le Conseil d'État regrette de devoir donner le présent avis dans ces circonstances.

4. La notification du 20 juillet 2012 indique que le Conseil des Ministres a notamment décidé ce qui suit :

« Pendant la demande d'avis au Conseil d'État, le Groupe de travail de coordination de la politique poursuivra ses travaux en ce qui concerne la question des dates différentes de fermeture proposées des réacteurs de Doel 1 et Doel 2 ».

Si ces discussions conduisent à une adaptation du régime en projet, le projet devra à nouveau être soumis au Conseil d'État pour avis, en ce qui concerne les modifications qui y seront apportées.

FORMALITÉS

5. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des Ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence au sens de l'article 2, 9°, de cette loi ². Les seuls cas dans lesquels pareil examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des

² Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 5 mai 1997. L'article 19/1, § 2, de cette même loi charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités de cet examen préalable. Jusqu'à présent, aucun arrêté d'une telle portée n'a été publié au Moniteur belge.

Ministres³ Un tel arrêté n'a pas encore été pris. Lorsque l'examen préalable fait apparaître la nécessité d'une évaluation d'incidence, il doit être procédé à l'évaluation précitée⁴.

Les documents joints à la demande d'avis ne mentionnent rien quant au respect de cette formalité. Interrogé à ce sujet par l'auditeur-rapporteur, le délégué a transmis le formulaire dit de screening EIDDD complété le 13 juillet 2012.

Ce formulaire conclut que le projet de loi peut être dispensé de l'évaluation d'incidence, dès lors qu'il n'a aucun effet majeur sur le plan social, économique ou environnemental ni de conséquence importante pour l'autorité, notamment parce qu'il s'agit d'un « affinement/adaptation de législation existante ».

Force est de constater que le projet de loi soumis pour avis reporte notamment la date limite de désactivation d'une centrale nucléaire du 1^{er} octobre 2014 au 1^{er} avril 2025. Compte tenu de cette constatation, il est douteux que les motifs invoqués pour la dispense de l'évaluation d'incidence puissent justifier de passer outre à l'accomplissement d'une telle évaluation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'article 2 du projet sera rédigé comme suit : « Dans l'article 2 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, le 1^o est abrogé ».

³ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 5 mai 1997.

⁴ Article 19/2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 5 mai 1997. Dans le deuxième alinéa de cette disposition, le Roi est chargé de fixer les modalités de l'évaluation d'incidence par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Jusqu'à ce jour, aucun arrêté ayant pareil objet n'a été publié au Moniteur belge.

Article 4

7. L'abrogation de l'article 9 de la loi du 31 janvier 2003 supprime la délégation au Roi lui permettant « [de] prendre les mesures nécessaires » en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité. Puisque le législateur est habilité, le cas échéant, à prévoir de telles mesures, il n'existe aucune objection juridique à l'encontre de la modification en projet, même si, de ce fait, l'avis de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz n'est plus requis pour prendre de telles mesures. En effet, il n'y a pas lieu de penser que, dans ces conditions, aucune mesure nécessaire ne pourrait être prise dans un délai relativement bref.

La chambre était composée de

Messieurs	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État, président,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	S. DE TAEYE,	
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur T. CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH