RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.815/1/V
van 29 augustus 2013

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 bestraald in deze kerncentrales’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.815/1/V
du 29 août 2013

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’

Op 22 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 september 2013, een advies te verstrekken 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 bestraald in deze kerncentrales'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 29 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Eric BREWAEYS en Carlo ADAMS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2013.

*

Le 22 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, 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'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 29 août 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Eric BREWAEYS et Carlo ADAMS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2013.

*

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in hoofdzaak toe twee wijzigingen aan te brengen in de wet van 31 januari 2003 'houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie'.

Enerzijds wordt de kalender voor de desactivering van de bestaande nucleaire centrales geherformuleerd, waarbij specifieke einddata voor elke nucleaire centrale worden vastgelegd, in plaats van de tot dusver gehanteerde regel van de desactivering veertig jaar na de industriële ingebruikname. Deze ingreep gebeurt om voor de nucleaire centrale Tihange 1 een verlenging van de exploitatie tot 1 oktober 2025 (in plaats van tot 1 oktober 2015) toe te staan (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

Anderzijds wordt de machtiging aan de Koning opgeheven om in geval van bedreiging van de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit, de noodzakelijke maatregelen te nemen (artikel 4 van het ontwerp).

3. 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 OPMERKING

4. Het ontwerp is gelijklopend met een voorontwerp van wet waarover de Raad van State reeds advies heeft uitgebracht.[2] Er kan dan ook in hoofdzaak naar dat advies worden verwezen.

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

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

[2] Adv.RvS 51.814/1/V van 16 augustus 2012 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 bestraald in deze kerncentrales'.

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 inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 'houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling'.

6. Bij het ontwerp is een DOEB-vrijstellingsformulier A gevoegd, waarbij de vrijstelling gemotiveerd wordt op basis van het feit dat de maatregel al op een ander beleidsniveau aan een kwaliteitsvolle effectenbeoordeling werd onderworpen. Daarbij wordt de volgende toelichting gegeven:

> "De kernuitstap tussen 2015 en 2025 en de veroudering van de productiecapaciteiten creëren een aanzienlijk tekort op het vlak van productiecapaciteit in België vanaf 2015.
>
> Dit tekort aan capaciteit wordt sinds enkele jaren onder de aandacht gebracht door diverse studies (GEMIX Group, CREG, Algemene Directie Energie) en bevestigd door het Kernkabinet van 4 juli 2012 die heeft, met name, beslist: '*Twee kerncentrales worden gesloten in 2015: Doel I en Doel II. Tihange 1 blijft 10 jaar langer open om te vermijden dat 500 000 à 1 miljoen mensen tijdens de winter op bepaalde momenten zonder elektriciteit komen te zitten (verslag Elia).*'.
>
> De effecten van dit voorontwerp werden geëvalueerd op basis van de hierboven vermelde studies en rekening houdend met de beslissingen die genomen werden door het Kernkabinet van 4 juli 2012."

7.1. Het koninklijk besluit van 20 september 2012 geeft in artikel 2 een opsomming van de gevallen waarin kan worden vrijgesteld van een voorafgaand onderzoek. Dat artikel luidt:

> "Zijn vrijgesteld van een voorafgaand onderzoek, bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet:
> 1° voorgenomen regelgeving met betrekking tot de zelfregulering van de federale overheid;
> 2° voorgenomen regelgeving met betrekking tot de begroting, begrotingstechnieken en overheidsopdrachten;
> 3° voorgenomen regelgeving houdende omzetting van een richtlijn van de Europese Unie die al aan een impactanalyse onderworpen werd gelijkaardig aan de effectbeoordeling, bedoeld in artikel 2, 9°, van de wet;
> 4° voorgenomen regelgeving met een louter formeel karakter;
> 5° voorgenomen regelgeving waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van de hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten;
> 6° voorgenomen regelgeving die louter steunt op overwegingen van staatsbelang, openbare orde of nationale veiligheid of op overwegingen die niet openbaar kunnen worden gemaakt;
> 7° voorontwerpen van wet houdende instemming met één of meerdere internationale verdragen of akkoorden;

8° voorontwerpen van wet houdende instemming met één of meerdere samenwerkingsakkoorden tussen de federale Staat en één of meerdere Gemeenschappen en Gewesten;
9° ontwerpen van koninklijk besluit die niet het voorwerp moeten uitmaken van overleg in de Ministerraad."

7.2. Het enige geval waarin het bestaan van eerdere studies aanleiding kan geven tot een vrijstelling is het geval van voorgenomen regelgeving houdende omzetting van een richtlijn van de Europese Unie die al aan een impactanalyse onderworpen werd gelijkaardig aan de effectbeoordeling (zie artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012). Het voorliggende ontwerp is echter geen omzetting van Europese wetgeving, zodat die vrijstellingsgrond niet kan worden ingeroepen.

8. Er zal dus alsnog een voorafgaand onderzoek in de zin van artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997 moeten worden uitgevoerd – waarbij de aangehaalde studies ongetwijfeld van nut kunnen zijn bij die voorafgaande beoordeling – en, afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek, in voorkomend geval ook een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997.

9. In verband met dit vormvereiste moet er worden aan herinnerd dat indien niet voldaan wordt aan deze voorwaarde, het ontwerp gelet op artikel 19/3, 1°, van de wet van 5 mei 1997, niet kan worden ingediend bij de wetgevende kamers.

SLOTOPMERKING

10. De Raad van State merkt op dat, hoewel het voornoemde koninklijk besluit van 20 september 2012 bijna een jaar oud is, uit de bij het ontwerp gevoegde stukken blijkt dat de verschillende formulieren die aan de administraties en kabinetten ter beschikking worden gesteld in het kader van de DOEB-verplichtingen, nog steeds niet zijn afgestemd op de specifieke vrijstellingsgronden van dat koninklijk besluit, hetgeen tot verwarring aanleiding kan geven.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. Pour l'essentiel, 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 vise à accorder, pour la centrale nucléaire de Tihange 1, une prolongation de l'exploitation jusqu'au 1er octobre 2025 (au lieu du 1er octobre 2015) (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).

3. 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).

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. Le projet est parallèle à un avant-projet de loi sur lequel le Conseil d'État a déjà donné un avis [2]. Pour l'essentiel, on peut dès lors se reporter à cet avis.

FORMALITÉS

5. Il découle de l'article 19/1, § 1er, 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

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

[2] Avis du C.E. 51.814/1/V du 16 août 2012 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'.

ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1er, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

6. Au projet est joint un formulaire d'exemption EIDDD – A qui motive l'exemption par le fait que la mesure a déjà été soumise, à un autre niveau politique, à une évaluation de qualité des incidences. Le commentaire suivant est donné à cet égard :

> « La sortie du nucléaire entre 2015 et 2025 et le vieillissement des capacités de productions créent des besoins importants en termes de capacités de production en Belgique à partir de 2015.
>
> Ces besoins en capacité ont été mis en évidence depuis plusieurs années par diverses études (groupe G.E.M.I.X., CREG, DG Energie) et confirmés par le Conseil des Ministres restreint du 4 juillet 2012 qui a notamment décidé que '*Deux centrales nucléaires seront fermées en 2015 : Doel 1 et Doel 2. Tihange 1 sera prolongée de dix ans, afin d'éviter le risque que 500.000 à 1 million d'habitants ne soient plongés dans le noir à certains moments pendant l'hiver (rapport d'Elia)*'.
>
> L'analyse de l'incidence de cette décision a été discutée dans le cadre de ce Conseil des Ministres restreint sur base des études précitées et tenant compte de l'ensemble des décisions approuvées prises le 4 juillet 2012 par le Conseil des Ministres restreint ».

7.1. L'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 énumère les cas qui peuvent être dispensés d'un examen préalable. Cet article énonce comme suit :

> « Sont dispensés d'un examen préalable, visé à l'article 19/1, § 1er, premier alinéa, de la loi :
>
> 1° la réglementation envisagée relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale ;
>
> 2° la réglementation envisagée relative au budget, aux techniques budgétaires et aux marchés publics ;
>
> 3° la réglementation envisagée portant transposition d'une directive de l'Union européenne qui a fait l'objet d'une analyse d'impact similaire à une évaluation d'incidence, visée à l'article 2, 9°, de la loi ;
>
> 4° la réglementation envisagée de caractère purement formel ;
>
> 5° la réglementation envisagée sur laquelle l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1er, premier alinéa, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ou sur laquelle l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé dans les cas d'urgence spécialement motivés, visés à l'article 3, § 1er, premier alinéa, des mêmes lois ;
>
> 6° la réglementation envisagée qui est uniquement basée sur des considérations relatives à l'intérêt de l'État, à l'ordre public ou à la sécurité nationale ou sur des considérations qui ne peuvent être rendues publiques ;
>
> 7° les avant-projets de loi portant assentiment à un ou plusieurs traités ou accords internationaux ;

8° les avant-projets de loi portant assentiment à un ou plusieurs accords de coopération entre l'État fédéral et une ou plusieurs Régions et Communautés ;

9° les projets d'arrêté royal qui ne doivent pas faire l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres ».

7.2. Le seul cas dans lequel l'existence d'études antérieures peut donner lieu à une dispense est celui d'une réglementation envisagée portant transposition d'une directive de l'Union européenne qui a fait l'objet d'une analyse d'impact similaire à une évaluation d'incidence (voir l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012). Or, le projet à l'examen ne transpose pas de législation européenne, de sorte que ce motif de dispense ne peut pas être invoqué.

8. Un examen préalable au sens de l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 devra par conséquent encore être réalisé – les études citées pouvant sans aucun doute être utiles dans le cadre de cette évaluation préalable – et, en fonction du résultat de cet examen, il devra, le cas échéant, également, être procédé à une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi du 5 mai 1997.

9. En ce qui concerne cette formalité, il y a lieu de rappeler que si cette condition n'est pas respectée, l'article 19/3, 1°, de la loi du 5 mai 1997 s'oppose à ce que le projet soit déposé devant les chambres législatives.

OBSERVATION FINALE

10. Le Conseil d'État observe que, bien que l'arrêté royal du 20 septembre 2012 précité ait bientôt un an, il ressort des pièces jointes au projet que les différents formulaires qui sont mis à la disposition des administrations et des cabinets dans le cadre des obligation EIDDD, ne sont toujours pas mis en conformité avec les motifs de dispense spécifiques de cet arrêté royal, ce qui peut être une source de confusion.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN Jo BAERT