



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.467/3
van 8 mei 2015

avis 57.467/3
du 8 mai 2015

over

sur

amendementen op het ontwerp
van wet 'houdende bepalingen
inzake de
bevoorradingszekerheid op het
gebied van energie'

des amendements au projet de
loi 'portant des dispositions en
matière de sécurité
d'approvisionnement sur le
plan énergétique'

Op 30 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het ontwerp van wet 'houdende bepalingen inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie'.

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 5 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2015.

*

Le 30 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements au projet de loi 'portant des dispositions en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique'.

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 5 mai 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et en raison de l'urgence motivée par la nécessité de promulguer et publier [le] projet de loi dans les plus brefs délais et par les considérants repris dans l'exposé des motifs du projet de loi lesquels énoncent notamment que:

‘Vu les risques pour la sécurité d'approvisionnement du pays, la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 doit être prolongée de 10 ans, donc jusqu'en 2025, moyennant le respect des prescriptions en matière de réévaluation décennale de sûreté couvrant notamment les aspects spécifiques du ‘LTO’ (Long Term Operation), la réadaptation du plan d'action relatif aux tests de résistance (‘stress tests’), et les approbations nécessaires de l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire.

Le risque que ferait courir, pour la sécurité d'approvisionnement en Belgique, la fermeture de réacteurs nucléaires en 2015 (Doel 1, Doel 2) a aussi été confirmé dans l'étude du Groupe GEMIX de septembre 2009 ‘Quel mix énergétique idéal pour la Belgique aux horizons 2020 et 2030’ (...).

Selon cette étude (voir spécialement les pages 4 et 5), la fermeture en 2015 des trois centrales nucléaires Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 ferait courir un risque de sécurité d'approvisionnement. En conséquence, elle recommande notamment de retarder de 10 ans la fermeture des trois réacteurs Doel 1, Doel 2 et Tihange 1.

Par ailleurs, le Bureau fédéral du Plan a fait l'analyse quantitative des coûts d'un black-out sur l'économie belge dans son rapport de mars 2014. Le Bureau estime ainsi le préjudice socio-économie d'une panne d'électricité d'une heure à environ 120 millions d'euros en cas de coupure, en semaine, à un moment où toutes les entreprises sont actives (voir L'étude ‘Belgische black-outs berekend – Een kwantitatieve evaluatie van stroompannes in België’ du Bureau Fédéral du Plan publiée en mars 2014 (...)

Ces conclusions sont encore confirmées dans l'évaluation d'Elia contenant une analyse probabiliste relative à l'état de la sécurité d'approvisionnement du pays dans le cadre des réserves stratégiques (novembre 2014) et dans l'avis reposant sur une analyse déterministe réalisée par la Direction générale de l'Energie du SPF Economie qui a conduit à l'arrêté ministériel pris par la Ministre de l'Energie donnant instruction à Elia de constituer une réserve stratégique pour un volume de 2750 MW complémentaire au volume déjà contracté en 2014’;

je souhaiterais que l'avis soit communiqué dans un délai de 5 jours afin de ne pas différer davantage le vote du texte.”

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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 DE AMENDEMENTEN

3. De twee om advies voorgelegde amendementen van de regering hebben betrekking op het in de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangige wetsontwerp ‘houdende bepalingen inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’.²

3.1. Het eerste amendement strekt ertoe de ontworpen wijziging van artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’ te vervangen door een tekst waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de kerncentrale Doel 1 elektriciteit *blijft* produceren *na 14 februari 2015* (en niet, zoals in het wetsontwerp, dat deze kerncentrale *opnieuw* elektriciteit kan produceren *vanaf de dag van de bekendmaking van de aan te nemen wet in het Belgisch Staatsblad*).³

In de verantwoording van het amendement wordt uiteengezet dat met die aanpassing wordt tegemoetgekomen aan een opmerking in advies 57.093/3 van 16 februari 2015 dat de Raad van State op vijf werkdagen heeft gegeven over het oorspronkelijke voorontwerp van wet.⁴ Die opmerking kwam erop neer dat de bepalingen betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie voor splijting van kernbrandstoffen, vervat in de individuele vergunningen⁵ die destijds voor de kerncentrale Doel 1 werden verleend, volgens artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 zijn vervallen op 15 februari 2015. De Raad van State merkte op dat, indien het de bedoeling zou zijn te vermijden dat voor de elektriciteitsproductie in de kerncentrale Doel 1 een volledig nieuwe vergunningsaanvraag zou moeten worden gedaan, in het ontwerp zal moeten worden voorzien in een specifieke procedure houdende toekenning van een vergunning of in een andere aangepaste specifieke regeling.

Tevens wordt in de verantwoording betoogd dat door dit amendement de individuele vergunningen voor de kerncentrale Doel 1 “geacht worden nooit buiten werking gesteld te zijn en dus nooit vervielen” en dat ze “onderworpen blijven aan hun specifieke administratieve regeling”.

3.2. Het tweede amendement strekt ertoe de oorspronkelijke regeling van de inwerkingtreding van de in het wetsontwerp vervatte wijzigingen (op de dag van de

¹ Aangezien het om amendementen op een wetsontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0967/001.

³ *Ibid.*, 23 en 25.

⁴ *Ibid.*, 15-22.

⁵ De Raad van State beschikt niet over de nodige gegevens om uit te kunnen maken of het gaat om één enkele vergunning of om verscheidene samenhangende vergunningen.

bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad) te vervangen door een uitwerking met terugwerkende kracht tot 14 februari 2015.

In de verantwoording van het amendement wordt betoogd dat met de terugwerkende kracht wordt vermeden dat het doel van het wetsontwerp, dat betrekking heeft op de noodzakelijke en dringende bevoorradingszekerheid van elektriciteit, ondermijnd wordt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Kwalificatie van de ontworpen regeling in de amendementen

4. De ontworpen regeling houdt in dat een juridische fictie wordt gehanteerd, waardoor ondanks de feitelijke stopzetting van de exploitatie van de kerncentrale Doel 1 vanaf 15 februari 2015, de vereiste vergunningen⁶ geacht worden nooit te zijn vervallen en geldig blijven onder de bestaande regeling. Die juridische fictie komt erop neer dat de geldigheid van de betrokken vergunningen, die overeenkomstig artikel 4, § 2, wet van 31 januari 2003 zijn vervallen, zoals de Raad van State reeds had opgemerkt in advies 57.093/3, met terugwerkende kracht wordt bevestigd, doordat wordt bepaald dat de kerncentrale Doel 1 elektriciteit *blijft* produceren na 14 februari 2015, ook al is dat op dit moment in de feiten alvast niet het geval en staat nu nog niet vast of dat in de toekomst zo zal zijn.⁷

Binnen de zeer beperkte tijd waarover hij beschikt, heeft de Raad van State slechts een summier onderzoek kunnen wijden aan de juridische problemen die met een dergelijke werkwijze gepaard gaan.

De Raad van State heeft binnen dit tijdbestek bovendien niet kunnen nagaan of en in welke mate er ook juridische bezwaren bestaan, vanuit het oogpunt van de vereiste vergunningen, tegen een loutere verlenging van een datum voor de desactivering die nog in de toekomst is gelegen,⁸ zoals het geval is voor de kerncentrale Doel 2.

⁶ Zoals ook kan worden opgemaakt uit artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 gaat het om de 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 ‘betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren’ alsook op basis van artikel 5 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’ en die van toepassing blijven krachtens artikel 52 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’, hetzij op basis van artikel 16 van de wet van 15 april 1994, alsook krachtens de artikelen 5 en 6 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’.

⁷ In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt in dat verband uiteengezet dat “de verlenging van de vergunning (...) in de kerncentrales Doel 1 en Doel 2 enkel van kracht zal gaan (*sic*) mits een akkoord tussen de eigenaar(s) en de Federale Staat wordt gesloten” (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0967/001, 7). Zie in dat verband ook artikel 4, § 3, van de wet van 31 januari 2003, zoals in te voegen bij artikel 2, 2°, van het wetsontwerp.

⁸ Waarvoor de verleende vergunningen nog niet zijn vervallen, in tegenstelling tot wat het geval is voor de kerncentrale Doel 1.

B. Overeenstemming met het Espoo-verdrag

5. Het Verdrag ‘inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband’ en Aanhangsels I, II, III, IV, V, VI en VII, gedaan te Espoo op 25 februari 1991 (hierna: Espoo-verdrag)⁹ houdt de verplichting in voor de partijen bij het verdrag om, afzonderlijk of gezamenlijk, alle passende en doeltreffende maatregelen te nemen ter voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten van voorgenomen activiteiten (artikel 2, lid 1, van het Espoo-verdrag). Onder die activiteiten vallen ook “kerncentrales en andere kernreactoren (met uitzondering van de onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW)”.¹⁰

Elke partij bij het Espoo-verdrag moet ten aanzien van dergelijke voorgenomen activiteiten die mogelijk een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect hebben, een milieu-effectrapportageprocedure vaststellen die deelneming door het publiek toelaat en die voorziet in het opstellen van het in Aanhangel II nader omschreven milieu-effectrapport (artikel 2, lid 2, en artikel 4 van het verdrag). Die milieu-effectrapportage vindt ten minste plaats op projectniveau. Voor zover relevant trachten de partijen de beginselen van milieu-effectrapportage eveneens toe te passen op beleidsvoornemens, plannen en programma's (artikel 2, lid 7). Tevens moet het publiek van de mogelijk benadeelde partij¹¹ in de gebieden die het grensoverschrijdende effect mogelijk raakt, worden geïnformeerd over de voorgenomen activiteit en de gelegenheid worden geboden commentaar te geven op of bezwaar te maken tegen de voorgenomen activiteit (artikel 3, lid 8). Op basis van het milieu-effectrapport moet dan overleg plaatsvinden met de mogelijk benadeelde partijen (artikel 5), vooraleer een definitief besluit kan worden genomen over de voorgenomen activiteit, waarbij dan gepast rekening moet worden gehouden met het resultaat van de milieu-effectrapportage, met inbegrip van het milieu-effectrapport, alsook met het commentaar van het publiek van de mogelijk benadeelde partij of van die partij zelf, en met het resultaat van het voormelde overleg (artikel 6, lid 1).

Ook een “ingrijpende wijziging” van een activiteit wordt als een “voorgenomen activiteit” beschouwd (artikel 1, 5). Het verlengen van de levensduur van een kerncentrale wordt door de verdragspartijen beschouwd als een dergelijke ingrijpende wijziging.¹² Een verlenging van de levensduur van een kerncentrale met tien jaar kan alleszins niet als een onbeduidende

⁹ De instemming met dit verdrag werd, wat betreft de federale overheid, verleend bij de wet van 9 juni 1999 ‘houdende instemming met het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, en met de Aanhangsels I, II, III, IV, V, VI en VII, gedaan te Espoo op 25 februari 1991’. Dit verdrag is ten aanzien van België in werking getreden op 30 september 1999.

¹⁰ Zie punt 2 van Aanhangel I bij het Espoo-verdrag.

¹¹ Nederland, alsook alle andere buurlanden van België zijn partij bij het verdrag.

¹² Economic and Social Council – Economic Commission for Europe, *Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities*, ECE/MP.EIA/2011/5, p. 5, nr. 10 (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ece.mp.eia.2011.5.e.pdf>).

Uit die nota kan overigens ook worden opgemaakt dat de ontmanteling van een kerncentrale eveneens als een “ingrijpende wijziging” wordt beschouwd.

wijziging worden beschouwd.¹³ Het gegeven dat de locatie, de technologie en de operationele procedures eventueel onveranderd blijven, doet geen afbreuk aan die conclusie.¹⁴

De Raad van State meent dat de omstandigheid dat de verlenging van de vervallen vergunningen voor de kerncentrale Doel 1 voortvloeit uit de wet en niet uit een beslissing van de bevoegde vergunningverlenende overheid na het doorlopen van een specifieke procedure, niet wegneemt dat de thans ontworpen regeling een “definitief besluit” in de zin van artikel 6 van het Espoo-verdrag is en slechts doorgang kan vinden dan nadat de zo-even beschreven verplichtingen in dat verdrag in acht zijn genomen.

C. Overeenstemming met de Habitatrichtlijn

6. Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: Habitatrichtlijn) bepaalt dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied van speciale beschermingszones, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Er kan slechts toestemming worden verleend voor dat plan of project nadat de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat in voorkomend geval inspraakmogelijkheden zijn geboden.

Gegeven de nabijheid van verscheidene speciale beschermingszones bij de locatie van de kerncentrale Doel 1¹⁵, is het aannemelijk dat bepaalde voorvallen in die kerncentrale

¹³ De afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State kwam tot een ander inzicht in een uitspraak van 19 februari 2014 (Uitspraak 201303313/1/A4) in een geding tussen de Stichting Greenpeace Nederland e.a. tegen de minister van Economische Zaken. In de uitspraak, waarin de toepasselijkheid van de Nederlandse omzettingsregeling van de vroeger geldende richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 ‘betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ centraal staat, overwoog de Nederlandse Raad van State dat de aangevraagde wijzigingen die hebben geleid tot een nieuwe vergunningsbeslissing over de kerncentrale Borssele, geen “feitelijke wijzigingen” uitmaken waarvoor een milieu-effectrapportage vereist zou zijn. Die bevinding van de Nederlandse Raad van State lijkt hier echter niet te kunnen worden toegepast, omdat de aangevraagde wijzigingen beperkt waren tot een aanpassing van het Veiligheidsrapport omwille van een eerder al besliste en in de wet opgenomen verlenging van de levensduur van de kerncentrale, die los stond van die wijzigingen. Dat is in dit geval niet zo: hier gaat het om een – zo niet juridisch, dan toch feitelijk – volledig nieuwe vergunning die zou worden verleend na de stopzetting van de centrale en die hand in hand gaat met de verlenging van de levensduur. Aangezien de ontworpen regeling erop neerkomt dat de vergunning wordt verleend door de wetgever, bestaat er geen relevante omzettingsmaatregel die de wetgever bindt, en moet bijgevolg rechtstreeks worden getoetst aan de relevante richtlijnen en verdragen. Bij gebrek aan een andersluidende internrechtelijke definitie van “wijziging”, kan slechts worden vastgesteld dat een verlenging van de vergunning voor een kerncentrale een wijziging is in de zin van het Espoo-verdrag (zoals zo-even is uiteengezet) en tevens een project dat voldoet aan de criteria van bijlage III bij de MER-richtlijn (zie ook opmerking 7.1), waarvoor bijgevolg een voorafgaand onderzoek nodig is.

¹⁴ Economic and Social Council – Economic Commission for Europe, *Background note on the application of the Convention to nuclear energy-related activities*, ECE/MP.EIA/2011/5, p. 4, nr. 9.

¹⁵ Zo onder meer de speciale beschermingszones “Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen”, “Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat” en “Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent”. In Nederland is er de speciale beschermingszone “Westerschelde en Saeftinghe”.

significante gevolgen kunnen hebben voor deze speciale beschermingszones, zodat de bij de voormelde richtlijnbeeping voorgeschreven passende beoordeeling moet worden gemaakt.

De verlenging van de vervallen vergunningen voor de kerncentrale Doel 1 door de wetgever, veeleer dan door een beslissing van de bevoegde vergunningverlenende overheid, neemt niet weg dat een beslissing is genomen over de vergunning voor de (verdere) exploitatie van deze kerncentrale en dat er bijgevolg toestemming wordt verleend voor een project waarvoor de procedure bedoeld in artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn moet worden gevolgd.

D. Overeenstemming met het Verdrag van Aarhus en met de MER-richtlijn

7.1. Het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: verdrag van Aarhus),¹⁶ alsook richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (hierna: MER-richtlijn), voorzien allebei in verplichtingen inzake de beoordeling van effecten op het milieu voor bepaalde voorgestelde activiteiten (wat betreft het verdrag van Aarhus) of voor vergunningsplichtige projecten (wat betreft de MER-richtlijn), die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Die verplichtingen omvatten het opstellen van een milieueffectbeoordelingsrapport (volgens de MER-richtlijn), alsook het informeren van het betrokken publiek en het organiseren van daadwerkelijke inspraak van het betrokken publiek in de besluitvormingsprocedure.

Volgens bijlage I bij het verdrag van Aarhus zijn “[k]erncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren (...) (met uitzondering van onderzoeksinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 thermische kW)” een activiteit die onder het toepassingsgebied valt van artikel 6 van het verdrag, dat betrekking heeft op de informatie voor en de inspraak van het betrokken publiek in de besluitvorming over de voorgestelde activiteit. Overeenkomstig bijlage I bij de MER-richtlijn worden kerncentrales volgens dezelfde bewoordingen beschouwd als een project waarvoor de verplichtingen in de artikelen 5 tot 10 van de richtlijn van toepassing zijn, waaronder de verplichting om een milieueffectbeoordelingsrapport op te stellen en in te dienen en om te voorzien in inspraak voor de betrokken instanties en het betrokken publiek, de verplichting inzake het betrekken van lidstaten waarvoor ook een aanzienlijk milieueffect zal zijn, met het oog op het organiseren van dezelfde vormen van inspraak, de verplichting om de aldus ingewonnen informatie terdege in aanmerking te nemen en een aantal verplichtingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

¹⁶ De instemming met dit verdrag werd, wat betreft de federale overheid, verleend bij de wet van 17 december 2002 ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998’. Het verdrag van Aarhus is ten aanzien van België van toepassing sedert 21 januari 2003.

7.2. Om dezelfde redenen als uiteengezet in opmerking 6, gelden deze verplichtingen ook voor de verlenging van de vervallen vergunningen voor de kerncentrale Doel 1 door de wetgever.

Men zou op het eerste gezicht uit artikel 2, lid 2, van het verdrag van Aarhus het tegendeel kunnen opmaken, omdat “organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid” niet tot het begrip “overheidsinstantie” worden gerekend waarop de in het verdrag opgesomde verplichtingen van toepassing zijn. Artikel 1, lid 4, van de MER richtlijn bepaalde vroeger dat de richtlijn “niet van toepassing [was] op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, waaronder het verstrekken van informatie, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure”, maar die bepaling is inmiddels opgeheven.¹⁷

In het arrest *Solvay* heeft het Hof van Justitie evenwel verduidelijkt dat de (vroegere) uitsluiting van de aanneming van projecten bij een specifieke wet, wat betreft de toepasselijkheid van de MER-richtlijn, slechts geldt met betrekking tot projecten “die in detail worden aangenomen via een specifieke wet, zodat de met deze teksten nagestreefde doelen via de wetgevingsprocedure zijn bereikt”. Het Hof oordeelde dat het “aan de nationale rechter [staat] om, rekening houdend zowel met de inhoud van de vastgestelde wet als met de volledige wetgevingsprocedure die tot de vaststelling ervan heeft geleid, in het bijzonder met de voorbereidende handelingen en de parlementaire debatten, na te gaan of aan deze twee voorwaarden is voldaan”.¹⁸

In het licht van dat arrest lijkt de uitsluiting van “organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid” van het toepassingsgebied van het verdrag van Aarhus in dit geval dan ook niet relevant, aangezien bij de parlementaire behandeling van dit wetsontwerp geen concrete beoordelingen blijken voor te liggen van de impact op het leefmilieu van de verlenging van de vervallen vergunningen voor de kerncentrale Doel 1, zodat er geen equivalente bescherming van de doelstellingen van het verdrag tijdens de parlementaire behandeling blijkt te bestaan. In dat verband kan overigens worden verwezen naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de validaties van bepaalde vergunningen door de wetgevende macht.¹⁹

7.3. In de toelichting bij het tweede amendement wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

“Er wordt overigens vastgesteld bij het lezen van de verschillende vermelde studies tot staving van de memorie van toelichting en, meer bepaald, bij het lezen van de strategische milieubeoordelingen van de Studies over de perspectieven van elektriciteitsbevoorrading 2008-2017 en 2030, dat de exploitatie op lange termijn van Doel 1 en Doel 2 geen aanzienlijk negatief effect zou hebben voor wat betreft de luchtvervuiling, broeikasgasemissie, bodemverontreiniging, productie van nucleair en

¹⁷ Bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

¹⁸ HvJ 16 februari 2012, C-182/10, *Solvay*, punt 43.

¹⁹ Zie onder meer GwH 22 november 2012, nr. 144/2012.

niet-nucleair afval, de menselijke gezondheid en die van het ecosysteem. Er is a fortiori geen enkel aanzienlijk bijkomend negatief effect buiten de grenzen voorzien.”

De perspectiefstudie 2030 lijkt effectief te zijn opgevat als een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’. Ze werd opgesteld met inachtneming van de wet van 13 februari 2006 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu’.²⁰ Deze planstudie kan evenwel niet worden beschouwd als een voldoende concrete beoordeling van het concrete project of de concrete activiteit, naar aanleiding van de verlenging van de vervallen vergunningen voor de kerncentrale Doel 1. Een dergelijke beoordeling moet immers gebeuren aan de hand van de specifieke locatie en omstandigheden van het project in kwestie.

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt overigens verwezen naar de zogenaamde GEMIX-studie, waarin weliswaar gepleit wordt voor de verlenging van de productieduur van de kerncentrales Doel 1 en 2, maar in die studie wordt over die verlenging alvast ook het volgende uiteengezet:

“Elke verlenging van de levensduur van een reactor moet door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle worden bekrachtigd. Ze moeten het voorwerp uitmaken van een internationale benchmarking die de positie van de reactoren waarvoor een langere levensduur is vereist aantoon, in vergelijking met andere eenheden van hetzelfde type en dezelfde ouderdom. Een absolute transparantie tegenover het publiek inzake incidenten moet worden gegarandeerd.”²¹

E. Terugwerkende kracht

8. Wat betreft de terugwerkende kracht die aan de in het wetsontwerp vervatte wijzigingen (zoals geamendeerd) wordt verleend tot 14 februari 2015, moet het volgende worden opgemerkt.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.²² Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de

²⁰ Studie over de perspectieven van elektriciteitsbevoorrading tegen 2030, 168-169 (http://economie.fgov.be/nl/binaries/EPE2_NL_V2_tcm325-262562.pdf).

²¹ GEMIX – eindverslag: “Welke is de ideale energiemix voor België tegen 2020 en 2030?”, p. 5-6 (http://economie.fgov.be/nl/binaries/0585-09-01_tcm325-81553.pdf).

²² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12.

rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.²³

In vergelijking met een datum van inwerkingtreding die volgt op de bekendmaking van de regeling, heeft de terugwerkende kracht tot 14 februari 2015 tot gevolg dat de vervallen vergunningen voor de kerncentrale Doel 1 geacht worden nooit te zijn vervallen en geldig blijven onder de bestaande regeling. Daardoor wordt aan burgers de mogelijkheid ontzegd om op een effectieve wijze hun bezwaren kenbaar te maken tegen een voorgenomen verlenging van de vervallen vergunningen. Sinds 15 februari 2015 mochten zij er immers van uitgaan dat deze vergunningen krachtens het huidige artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 vervallen waren en dat eventuele nieuwe vergunningen moeten worden toegekend volgens de thans geldende regeling of, zoals de Raad van State had gesuggereerd in advies 57.093/3, volgens een nieuwe specifieke, door de wetgever vast te stellen vergunningsprocedure, waarbij ook de hiervoor beschreven regels inzake informatie en inspraak moeten worden nageleefd. Een juridische fictie die wordt bewerkstelligd door de terugwerkende kracht die aan de ontworpen regeling wordt verleend, doet niets af aan de realiteit die thans voorligt van een kerncentrale die buiten werking is gesteld en waarvoor de vergunning enkel kan worden toegekend mits inachtneming van de hiervoor beschreven regels inzake informatie en inspraak. In zoverre wordt beoogd met de terugwerkende kracht aan de toepasselijkheid van die regels te ontkomen, is de terugwerkende kracht niet aanvaardbaar.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

9. In het ontworpen artikel 4, § 1, eerste zin, wordt bepaald: “De kerncentrale Doel 1 blijft elektriciteit produceren na 14 februari 2015 voor de bevoorradingszekerheid op gebied van energie.”

De woorden “blijft elektriciteit produceren” kunnen beter worden vervangen door de woorden “mag elektriciteit blijven produceren”. Zoals de ontworpen bepaling thans geformuleerd is, ontstaat de indruk dat de elektriciteitsproductie na 14 februari 2015 een verplichting is voor de eigenaar van de kerncentrale die door die eigenaar onmogelijk kan worden vervuld, aangezien die eigenaar – conform de geldende regeling – de productie vanaf 15 februari 2015 heeft gestaakt. Deze opmerking doet uiteraard geen afbreuk aan hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 4 tot 8.

²³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1. Vgl. GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013, B.7 (waar de term “buitengewone” in plaats van “uitzonderlijke” is gehanteerd).

De woorden “voor de bevoorradingsszekerheid op gebied van energie” zijn overbodig en kunnen beter worden weggelaten. Ook indien de ontworpen regeling die bevoorradingsszekerheid ten goede komt, blijft het gaan om een doelstelling die niet in rechtsregels behoort te worden uitgedrukt.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et en raison de l'urgence motivée par la nécessité de promulguer et publier [le] projet de loi dans les plus brefs délais et par les considérants repris dans l'exposé des motifs du projet de loi lesquels énoncent notamment que:

‘Vu les risques pour la sécurité d’approvisionnement du pays, la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 doit être prolongée de 10 ans, donc jusqu’en 2025, moyennant le respect des prescriptions en matière de réévaluation décennale de sûreté couvrant notamment les aspects spécifiques du ‘LTO’ (Long Term Operation), la réadaptation du plan d’action relatif aux tests de résistance (‘stress tests’), et les approbations nécessaires de l’Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire.

Le risque que ferait courir, pour la sécurité d’approvisionnement en Belgique, la fermeture de réacteurs nucléaires en 2015 (Doel 1, Doel 2) a aussi été confirmé dans l’étude du Groupe GEMIX de septembre 2009 ‘Quel mix énergétique idéal pour la Belgique aux horizons 2020 et 2030’ (...).

Selon cette étude (voir spécialement les pages 4 et 5), la fermeture en 2015 des trois centrales nucléaires Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 ferait courir un risque de sécurité d’approvisionnement. En conséquence, elle recommande notamment de retarder de 10 ans la fermeture des trois réacteurs Doel 1, Doel 2 et Tihange 1.

Par ailleurs, le Bureau fédéral du Plan a fait l’analyse quantitative des coûts d’un black-out sur l’économie belge dans son rapport de mars 2014. Le Bureau estime ainsi le préjudice socio-économie d’une panne d’électricité d’une heure à environ 120 millions d’euros en cas de coupure, en semaine, à un moment où toutes les entreprises sont actives (voir L’étude ‘Belgische black-outs berekend – Een kwantitatieve evaluatie van stroompannes in België’ du Bureau Fédéral du Plan publiée en mars 2014 (...)

Ces conclusions sont encore confirmées dans l’évaluation d’Elia contenant une analyse probabiliste relative à l’état de la sécurité d’approvisionnement du pays dans le cadre des réserves stratégiques (novembre 2014) et dans l’avis reposant sur une analyse déterministe réalisée par la Direction générale de l’Energie du SPF Economie qui a conduit à l’arrêté ministériel pris par la Ministre de l’Energie donnant instruction à Elia de constituer une réserve stratégique pour un volume de 2750 MW complémentaire au volume déjà contracté en 2014’;

je souhaiterais que l’avis soit communiqué dans un délai de 5 jours afin de ne pas différer davantage le vote du texte ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

3. Les deux amendements du gouvernement soumis pour avis concernent le projet de loi 'portant des dispositions en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique' dont la Chambre des représentants a été saisie².

3.1. Le premier amendement a pour objet de remplacer la modification en projet de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité' par un texte prévoyant expressément que la centrale nucléaire Doel 1 *continue* à produire de l'électricité *au-delà du 14 février 2015* (et non, comme dans le projet de loi, que cette centrale nucléaire peut à *nouveau* produire de l'électricité *à partir du jour de la publication de la loi à adopter au Moniteur belge*)³.

Selon la justification de l'amendement, cette adaptation répond à une observation formulée dans l'avis 57.093/3 du 16 février 2015 que le Conseil d'État a rendu dans un délai de cinq jours ouvrables sur l'avant-projet de loi initial⁴. Il résultait de cette observation que les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, inscrites dans les autorisations individuelles⁵ octroyées à l'époque pour la centrale nucléaire Doel 1, sont venues à expiration le 15 février 2015, conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003. Le Conseil d'État a observé que si l'intention est d'éviter que la production d'électricité de la centrale nucléaire Doel 1 doive faire l'objet d'une toute nouvelle demande d'autorisation, le projet devra prévoir une procédure spécifique d'octroi d'autorisation ou un autre régime spécifique adapté.

Par ailleurs, il est soutenu dans la justification que du fait de cet amendement, les autorisations individuelles pour la centrale nucléaire Doel 1 « sont réputées n'avoir jamais cessées de produire leurs effets et n'ont donc jamais été frappées de caducité » et qu'elles « demeurent soumises à leur régime administratif spécifique ».

3.2. Le deuxième amendement vise à remplacer la disposition initiale d'entrée en vigueur des modifications contenues dans le projet de loi (le jour de sa publication au Moniteur belge) par une disposition le faisant rétroagir au 14 février 2015.

¹ S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique », la conformité aux normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-0967/001.

³ *Ibid.*, pp. 23 et 25.

⁴ *Ibid.*, pp. 15-22.

⁵ Le Conseil d'État ne dispose pas des éléments nécessaires pour pouvoir déterminer s'il s'agit d'une seule autorisation ou de plusieurs autorisations connexes.

Selon la justification de l'amendement, la rétroactivité permet d'éviter de porter atteinte à l'objectif du projet de loi, qui concerne la nécessaire et impérieuse sécurité d'approvisionnement en électricité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Qualification du dispositif en projet prévu par les amendements

4. Le dispositif en projet revient à créer une fiction juridique selon laquelle, nonobstant l'arrêt effectif de l'exploitation de la centrale nucléaire Doel 1 à partir du 15 février 2015, les autorisations requises⁶ sont réputées ne jamais avoir expiré et avoir conservé leur validité en vertu du régime existant. Dès lors qu'il est prévu que la centrale nucléaire Doel 1 *continue* à produire de l'électricité au-delà du 14 février 2015, même si, pour l'heure, ce n'est pas le cas dans les faits et même s'il n'est pas encore établi qu'il en sera ainsi à l'avenir, cette fiction juridique revient à confirmer avec effet rétroactif la validité des autorisations concernées qui sont devenues caduques, conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà souligné dans son avis 57.093/3⁷.

Dans le délai très limité qui lui est imparti, le Conseil d'État n'a pu que procéder à un examen sommaire des problèmes juridiques soulevés par un tel procédé.

En outre, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier dans ce délai si, du point de vue des autorisations requises, des objections juridiques peuvent également être soulevées, et dans quelle mesure, à l'encontre d'une prolongation pure et simple d'une date de désactivation qui est encore située à l'avenir⁸, comme c'est le cas pour la centrale nucléaire Doel 2.

B. Conformité avec la Convention d'Espoo

5. La Convention 'sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière' et les Appendices I, II, III, IV, V, VI et VII, faits à Espoo le 25 février 1991

⁶ Il se déduit également de l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 qu'il s'agit des autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées par le Roi pour une période sans limitation de durée, soit en vertu de la loi du 29 mars 1958 'relative à la protection de la population contre les dangers résultants des radiations ionisantes' ainsi que sur la base de l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 1963 'portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes' et qui restent d'application en vertu de l'article 52 de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', soit sur la base de l'article 16 de la loi du 15 avril 1994, ainsi qu'en vertu des articles 5 et 6 de 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'.

⁷ L'exposé des motifs concernant le projet de loi précise à cet égard que « la prolongation de la durée de permission (...) des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ne sera effective que pour autant qu'un accord entre le(s) propriétaire(s) et l'État fédéral intervienne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-0967/001, 7). Voir également à cet égard l'article 4, § 3, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il doit être inséré par l'article 2, 2°, du projet de loi.

⁸ Pour laquelle les autorisations octroyées n'ont pas encore expiré, contrairement à la centrale nucléaire Doel 1.

(ci-après: Convention Espoo)⁹ impose aux parties à la convention de prendre, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement (article 2, paragraphe 1, de la Convention Espoo). Ces activités comprennent également les « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles dont la puissance maximale n'excède pas un kilowatt de charge thermique continue) »¹⁰.

Chaque partie à la Convention Espoo doit, en ce qui concerne de telles activités proposées qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, établir une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et prévoyant la constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement plus amplement décrit dans l'Appendice II (article 2, paragraphe 2, et article 4 de la convention). Ces évaluations de l'impact sur l'environnement sont effectuées, au moins au stade du projet de l'activité proposée. Dans la mesure voulue, les parties s'efforcent d'appliquer également les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes (article 2, paragraphe 7). En outre, le public de la partie touchée¹¹, dans les zones susceptibles d'être atteintes, doit être informé de l'activité proposée et avoir la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet (article 3, paragraphe 8). Sur la base du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, des consultations doivent être engagées avec la partie touchée (article 5), avant de pouvoir prendre une décision définitive au sujet de l'activité proposée qui prend dûment en considération les résultats de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, y compris le dossier correspondant, ainsi que les observations du public de la partie touchée ou de cette partie même, et les résultats des consultations précitées (article 6, paragraphe 1).

Une modification significative d'une activité est également considérée comme une « activité proposée » (article 1^{er}, 5). La prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire est considérée par les parties à la convention comme une telle modification significative¹². Une prolongation de dix ans de la durée de vie d'une centrale nucléaire ne peut en tout cas pas être considérée comme une modification anodine¹³. Le fait que le site, la technologie et les procédures opérationnelles restent éventuellement inchangées n'enlève rien à cette conclusion¹⁴.

⁹ En ce qui concerne l'autorité fédérale, l'assentiment à cette convention a été donné par la loi du 9 juin 1999 'portant assentiment à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, et aux Appendices I, II, III, IV, V, VI et VII, faits à Espoo le 25 février 1991'. En ce qui concerne la Belgique, cette convention est entrée en vigueur le 30 septembre 1999.

¹⁰ Voir le point 2 de l'Appendice I de la Convention Espoo.

¹¹ Les Pays-Bas ainsi que tous les autres pays voisins de la Belgique sont parties à la convention.

¹² Conseil économique et social – Conseil économique pour l'Europe, *Document d'information sur l'application de la Convention à des activités en rapport avec l'énergie nucléaires*, ECE/MP.EIA/2011/5, p. 5, n° 10 (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2011/eia/ece.mp.eia.2011.5.f.pdf>).

Au demeurant, cette note permet aussi de conclure que le démantèlement d'une centrale nucléaire est également considéré comme une modification significative.

¹³ La section du contentieux administratif du Conseil d'État des Pays-Bas est arrivée à une autre conclusion dans un arrêt du 19 février 2014 (arrêt 201303313/1/A4) rendu dans une instance opposant la Stichting Greenpeace Nederland e.a. et le ministre des Affaires économiques. Dans l'arrêt au cœur duquel figurait l'applicabilité de l'acte

Le Conseil d'État estime que la circonstance que la prolongation des autorisations venues à expiration pour la centrale Doel 1 découle de la loi et non d'une décision prise par l'autorité compétente dont émane l'autorisation après la mise en œuvre d'une procédure spécifique, n'empêche pas que le régime en projet soit une « décision définitive » au sens de l'article 6 de la Convention Espoo et qu'il ne puisse se concrétiser qu'après que les obligations conventionnelles précitées ont été respectées.

C. Conformité avec la directive Habitats

6. L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages' (ci-après : directive Habitats) prévoit que tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site de zones spéciales de conservation mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de celui-ci. L'accord sur ce plan ou projet ne pourra être donné qu'après s'être assuré qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

Eu égard aux différentes zones spéciales de conservation situées à proximité du site de la centrale nucléaire Doel 1¹⁵, on peut admettre que certains incidents dans cette centrale nucléaire peuvent avoir des conséquences significatives pour ces zones, de sorte que l'évaluation appropriée prescrite par la disposition précitée de la directive doit avoir lieu.

La prolongation des autorisations venues à expiration pour la centrale nucléaire Doel I par le législateur, plutôt que par une décision de l'autorité compétente dont émane l'autorisation, ne fait pas obstacle au fait qu'une décision est prise en ce qui concerne

de transposition néerlandais de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui s'appliquait à l'époque, le Conseil d'État des Pays-Bas a jugé que les modifications demandées, qui ont donné lieu à une nouvelle décision d'autorisation concernant la centrale nucléaire de Borssele, ne constituaient pas des « modifications de fait » qui auraient exigé une évaluation de l'impact sur l'environnement. Toutefois, la conclusion du Conseil d'État des Pays-Bas ne semble pas pouvoir s'appliquer en l'espèce au motif que les modifications demandées étaient limitées à une adaptation du rapport de sécurité en raison d'une prolongation de la durée de vie de la centrale nucléaire qui avait déjà été décidée auparavant et inscrite dans la loi, et qui était distincte de ces modifications. Tel n'est pas le cas en l'occurrence : il s'agit ici d'une toute nouvelle autorisation – sinon en droit du moins en fait – qui serait accordée après l'arrêt de la centrale et qui va de pair avec la prolongation de la durée de vie de celle-ci. Dès lors que le régime en projet revient à laisser au législateur le soin d'accorder l'autorisation, celui-ci n'est lié par aucune mesure de transposition pertinente, et ce régime doit dès lors être directement contrôlé au regard des directives et conventions adéquates. En l'absence d'une définition contraire en droit interne du terme « modification », on ne peut que constater qu'une prolongation d'une autorisation pour une centrale nucléaire constitue une modification au sens de la Convention Espoo (telle qu'exposée ci-dessus) et également un projet qui répond aux critères de l'annexe III de la directive EIE (voir également l'observation 7.1) et qui nécessite dès lors un examen préalable.

¹⁴ Conseil économique et social – Conseil économique pour l'Europe, *Document d'information sur l'application de la Convention à des activités en rapport avec l'énergie nucléaires*, ECE/MP.EIA/2011/5, p. 4, n° 9.

¹⁵ Notamment les zones spéciales de conservation « Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen », « Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat » et « Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent ». Aux Pays-Bas, il y a la zone spéciale de conservation « Westerschelde en Saeftinghe ».

l'autorisation relative à (la poursuite de) l'exploitation de cette centrale nucléaire et qu'un accord est par conséquent donné sur un projet dont la procédure visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats doit être suivie.

D. Conformité avec la Convention d'Aarhus et avec la directive EIE

7.1. La Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : Convention d'Aarhus)¹⁶, ainsi que la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (ci-après : directive EIE) prévoient toutes les deux des obligations en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement pour certaines activités proposées (en ce qui concerne la Convention d'Aarhus) ou pour des projets soumis à autorisation (en ce qui concerne la directive EIE), qui peuvent avoir un impact important sur l'environnement. Ces obligations comportent l'établissement d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (selon la directive EIE), ainsi que l'information du public concerné et l'organisation de la participation effective de celui-ci au processus décisionnel.

Selon l'annexe I de la Convention d'Aarhus, les « [c]entrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs (...) (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kilowatt de charge thermique continue » constituent une activité qui relève du champ d'application de l'article 6 de la convention, qui concerne l'information du public concerné et sa participation au processus décisionnel relatif à l'activité proposée. Conformément à l'annexe I de la directive EIE, les centrales nucléaires sont considérées, dans les mêmes termes, comme un projet auquel s'appliquent les obligations prévues par les articles 5 à 10 de la directive, parmi lesquelles l'obligation d'établir et de déposer un rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement ainsi que de prévoir la participation des autorités et du public concernés, l'obligation d'associer les États membres qui subiront également des incidences notables sur l'environnement en vue d'organiser les mêmes formes de participation, l'obligation de prendre dûment en considération les informations ainsi recueillies, et un certain nombre d'obligations relatives au processus décisionnel final.

7.2. Pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 6, ces obligations s'appliquent également à la prolongation par le législateur des autorisations caduques pour la centrale nucléaire Doel I.

À première vue, on pourrait déduire le contraire de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, dès lors que « les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs » ne sont pas visés par la notion d'« autorités publiques » auxquelles s'appliquent les obligations énumérées dans la convention. L'article 1^{er}, paragraphe 4,

¹⁶ En ce qui concerne l'autorité fédérale, l'assentiment à cette convention a été donné par la loi du 17 décembre 2002 'portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998'. En ce qui concerne la Belgique, cette convention s'applique depuis le 21 janvier 2003.

de la directive EIE prévoyait auparavant que la directive « ne [s'appliquait] pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris celui de fournir des informations, étant atteints à travers la procédure législative », mais cette disposition a entre-temps été abrogée¹⁷.

Dans l'arrêt *Solvay*, la Cour de justice a toutefois précisé que l'exclusion (antérieure) de l'adoption de projets par une loi spécifique, en ce qui concerne l'applicabilité de la directive EIE, vaut uniquement à l'égard de projets « adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs desdits textes aient été atteints par la procédure législative ». La Cour jugea qu'il « appartient au juge national de vérifier que ces deux conditions ont été respectées en tenant compte tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires »¹⁸.

À la lumière de cet arrêt, il semble que l'exclusion d'« organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs » du champ d'application de la Convention d'Aarhus n'est dès lors pas pertinente en l'espèce, puisque la discussion parlementaire de ce projet de loi ne fait état d'aucune évaluation concrète de l'impact sur l'environnement de la prolongation des autorisations caduques pour la centrale nucléaire Doel I, de sorte qu'il s'avère qu'une protection équivalente des objectifs de la convention dans le cadre des débats parlementaires fait défaut. Au demeurant, on peut se référer à cet égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux validations de certaines autorisations par le pouvoir législatif¹⁹.

7.3. À ce propos, le commentaire du deuxième amendement expose ce qui suit :

« Il est au demeurant constaté, à la lecture des diverses études citées à l'appui de l'exposé des motifs et, plus particulièrement, à la lecture des évaluations environnementales stratégiques des Études sur les perspectives d'approvisionnement en électricité 2008-2017 et 2030, que l'exploitation à long terme de Doel 1 et de Doel 2 n'aura pas d'effet négatif notable en termes de pollution de l'air, d'émission de gaz à effet de serre, de pollution du sol, de production de déchets non nucléaires et nucléaires, de santé humaine ou encore d'écosystème. Aucun effet négatif notable additionnel n'étant, a fortiori, à envisager hors frontières ».

L'étude de perspective 2030 semble effectivement conçue comme une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'. Elle a été rédigée dans le respect de la loi du 13 février 2006 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à

¹⁷ Par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'.

¹⁸ C.J., 16 février 2012, C-182/10, *Solvay*, point 43.

¹⁹ Voir notamment C.C., 22 novembre 2012, n° 144/2012.

l'environnement²⁰. Toutefois, cette étude de perspective ne peut être considérée comme une évaluation suffisamment concrète du projet ou de l'activité concrète dans le cadre de la prolongation des autorisations venues à expiration pour la centrale nucléaire Doel 1. Une telle évaluation doit en effet prendre en compte le site spécifique ainsi que les circonstances qui entourent le projet en question.

Au demeurant, l'exposé des motifs relatif au projet de loi fait référence au rapport dit GEMIX, qui, s'il se prononce en faveur de la prolongation de la durée de production des centrales nucléaires Doel 1 et 2, expose à propos de cette prolongation également ce qui suit :

« Toute prolongation de la durée de vie d'un réacteur devra être validée par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Elle devra faire l'objet d'un benchmarking international montrant le positionnement des réacteurs pour lesquels un allongement de la durée de vie est requis, par rapport aux autres unités de même type et ancienneté. Une transparence absolue vis-à-vis du public en matière d'incidents devra être garantie; »²¹.

E. Rétroactivité

8. En ce qui concerne la rétroactivité au 14 février 2015 conférée aux modifications contenues dans le projet de loi (tel qu'il est amendé), il y a lieu d'observer ce qui suit.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général²². S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous²³.

Par rapport à une date d'entrée en vigueur qui suit la publication du régime, la rétroactivité au 14 février 2015 a pour effet que les autorisations caduques pour la centrale nucléaire Doel 1 sont réputées ne jamais avoir expiré et avoir conservé leur validité en vertu du régime existant. Ainsi, les citoyens sont privés de la possibilité de formuler, d'une manière effective, leurs griefs à l'encontre de la prolongation envisagée des autorisations venues à

²⁰ *Études sur les perspectives d'approvisionnement en électricité à l'horizon 2030*, pp. 168-169 (http://economie.fgov.be/fr/binaries/EPE2_FR%20V2_tcm326-262562.pdf).

²¹ *GEMIX – Rapport final: « Quel mix énergétique idéal pour la Belgique aux horizons 2020 et 2030 ? »*, pp. 5-6 (http://economie.fgov.be/fr/binaries/gemix1_fr_tcm326-201964.pdf).

²² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12.

²³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1. Comparer avec C.C., 13 juin 2013, n° 87/2013, B.7 (qui dans le texte néerlandais utilise le terme « buitengewone » plutôt que « uitzonderlijke »).

expiration. En effet, depuis le 15 février 2015, ils pouvaient considérer que ces autorisations avaient expiré en vertu de l'article 4, § 2, actuel, de la loi du 31 janvier 2003 et que de nouvelles autorisations éventuelles devaient être octroyées selon la réglementation en vigueur ou, ainsi que le Conseil d'État l'a suggéré dans l'avis 57.093/3, selon une nouvelle procédure d'autorisation spécifique, à fixer par le législateur, qui respecte également les règles précitées d'information et de participation. Une fiction juridique créée en conférant la rétroactivité aux dispositions en projet ne change rien à la réalité présentement examinée d'une centrale nucléaire mise à l'arrêt et pour laquelle l'autorisation ne peut être accordée qu'en se conformant aux règles précitées d'information et de participation. Dans la mesure où l'intention est d'échapper à l'applicabilité de ces règles par le biais de la rétroactivité, cette rétroactivité est inadmissible.

EXAMEN DES AMENDENTS

9. L'article 4, § 1^{er}, première phrase, en projet, dispose : « La centrale nucléaire Doel 1 continue à produire de l'électricité au-delà du 14 février 2015 en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique ».

Mieux vaudrait remplacer les mots « continue à produire de l'électricité » par les mots « peut continuer à produire de l'électricité ». Dans sa formulation actuelle, la disposition en projet donne à penser que la production d'électricité au-delà du 14 février 2015 est une obligation faite au propriétaire de la centrale nucléaire, que ce dernier n'est nullement en mesure de remplir, dès lors que – conformément au régime en vigueur – ce propriétaire a cessé la production depuis le 15 février 2015. Cette observation n'infirme évidemment pas les constatations faites aux points 4 à 8.

Les mots « en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique » sont superflus et il est préférable de les omettre. Même si les dispositions en projet favorisent la sécurité d'approvisionnement, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un objectif qui ne doit pas être exprimé dans des règles de droit.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT