



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.630/3
van 11 juni 2015

over

amendementen op het
wetsontwerp 'houdende
bepalingen inzake de
bevoorradingszekerheid op het
gebied van energie'
(*Parl.St.*, Kamer, nr. 54-0967/008)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.630/3
du 11 juin 2015

sur

des amendements au projet de loi
'portant des dispositions en matière de
sécurité d'approvisionnement sur le
plan énergétique'
(*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0967/008)

Op 4 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het wetsontwerp 'houdende bepalingen inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-0967/008).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 9 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter, en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2015.

*

Le 4 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants 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' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0967/008).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 9 juin 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jo BAERT, président de chambre, et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 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 door de omstandigheid dat

“het wetsontwerp de bevoorradingszekerheid inzake energie in België beoogt te garanderen door de verlenging met tien jaar van de levensduur van de kerncentrales te Doel 1 en Doel 2. De bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit is immers niet verzekerd voor de komende winter en de modaliteiten van de verlenging van de levensduur dienen onverwijld te worden vastgesteld om de exploitant toe te laten de centrales beschikbaar te houden.”

*

2. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

INLEIDENDE OPMERKINGEN

3. De om advies voorgelegde amendementen² op het ontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’³ houden verband met een mogelijke reactivatie van de kerncentrale Doel 1 en met een mogelijke verdaging van de desactivatie van de kerncentrale Doel 2. Over die kwesties heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds eerder geadviseerd.⁴

Omdat die eerdere adviezen telkens op vijf werkdagen moesten worden verleend en toen bovendien niet de nodige gegevens voorhanden waren om een vrij volledig beeld te krijgen van de juridische situatie,⁵ acht de Raad van State het wenselijk eerst enkele beschouwingen te wijden aan het wettelijke kader en de vergunningen voor deze kerncentrales,

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

² *Parl.St.* Kamer, nr. 54-0967/008.

³ *Parl.St.* Kamer, nr. 54-0967/007.

⁴ Adv.RvS 57.093/3 van 16 februari 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’, *Parl.St.* Kamer, nr. 54-0967/001, 15-22; adv.RvS 57.467/3 van 8 mei 2015 over amendementen op het ontwerp van wet ‘houdende bepalingen inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie’, *Parl.St.* Kamer, nr. 54-0967/006, 109-129.

⁵ Aangezien de Raad van State, afdeling Wetgeving, intussen inzage heeft gekregen in de meeste individuele vergunningen die voor Doel 1 en Doel 2 zijn gegeven, is het mogelijk in dit advies nader in te gaan op dit aspect.

alsook aan de toepasselijkheid van een aantal consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen. De thans om advies voorgelegde amendementen nopen immers tot een nader onderzoek van deze kwesties, weliswaar opnieuw binnen het korte tijdbestek van een adviesaanvraag op vijf werkdagen.

ALGEMENE BESPREKING

A. Het wettelijke kader en de vergunningen voor Doel 1 en Doel 2

A.1. De exploitatievergunning

4. Oorspronkelijk werden nucleaire installaties geregeld bij de wet van 29 maart 1958 ‘betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren’. Op grond van die wet werd bij koninklijk besluit van 25 januari 1974 een vergunning verleend voor de exploitatie van een kerncentrale met twee reactoren, namelijk Doel 1 en Doel 2.⁶ Die vergunning was van onbepaalde duur.

De wet van 29 maart 1958 is vervangen bij 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’. Bij artikel 66 van de wet van 15 april 1994 is de wet van 29 maart 1958 opgeheven en is tevens bepaald dat de krachtens de opgeheven wet genomen koninklijke besluiten van toepassing blijven zolang zij niet gewijzigd of opgeheven worden. De exploitatievergunning is bijgevolg van toepassing gebleven onder de nieuwe wet.

A.2. De productievergunning

5. Bij artikel 4 van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ is een vergunningsplicht ingevoerd voor “[d]e bouw van nieuwe installaties voor elektriciteitsproductie”. Vermits Doel 1 en Doel 2 bestaande installaties waren, vielen ze niet onder die nieuwe vergunningsplicht, en diende derhalve geen *productievergunning* te worden aangevraagd. Met het koninklijk besluit van 11 oktober 2000 ‘betreffende de toekenning van individuele vergunningen voor de bouw van installaties voor de productie van elektriciteit’ is uitvoering gegeven aan artikel 4 van de wet van 29 april 1999. Op grond van de machtiging aan de Koning in artikel 4, § 1, tweede lid, 1°, van de wet van 29 april 1999 is de vergunningsplicht uitgebreid tot “verbouwingen of andere aanpassingen van bestaande installaties waarvoor geen door de wet bedoelde individuele vergunning (lees: productievergunning) bestaat, indien deze aanpassingen of verbouwingen aanleiding geven tot een elektriciteitstoename met meer dan tien percent van het netto ontwikkelbaar vermogen van de installatie of met meer dan 25 elektrische megawatt van het netto ontwikkelbaar vermogen van de installatie” (artikel 2, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 oktober 2000). Gelet op die bepaling is bij ministerieel besluit van

⁶ Koninklijk besluit van 25 januari 1974 (S.3497/C) ‘waarbij de Naamloze Vennootschap ‘Verenigde Energiebedrijven van het Scheldeland EBES’, de huidige N.V. ELECTRABEL, vergund wordt te Doel een kerncentrale op te richten’, zoals herhaaldelijk gewijzigd (hierna: de *exploitatievergunning*).

18 februari 2008 een productievergunning toegekend aan n.v. Electrabel “voor de aanpassing van de bestaande installatie voor elektriciteitsproductie, eenheid 1 van de kerncentrale te Doel”.⁷

B. De wet op de kernuitstap

6. In het regeerakkoord van 7 juli 1999 was bepaald dat “België zich [zal] inschrijven in een scenario waarbij de desactivering van de nucleaire centrales van zodra ze veertig jaar oud zijn, wordt aangevat”.⁸ Bij de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’ is uitvoering gegeven aan die bepaling van het regeerakkoord.

Artikel 4, § 1, van die wet bepaalde dat de nucleaire centrales bestemd voor de industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen gedesactiveerd worden veertig jaar na de datum van hun industriële ingebruikname en geen elektriciteit meer mogen produceren. Voor Doel 1 en Doel 2 is die datum respectievelijk 15 februari 2015 en 1 december 2015.

7. Artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 bepaalde aanvankelijk dat “[a]lle individuele vergunningen tot exploitatie en tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen, die door de Koning zonder tijdsbeperking werd toegekend [hetzij] krachtens de wet van 29 maart 1958 (...) [hetzij] op basis van artikel 16 van de wet van 15 april 1994 (...) [,] een einde [nemen] veertig jaar na de datum van industriële ingebruikname van de betrokken productieinstallatie”. Bij de wet van 18 december 2013 werd artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 evenwel zo gewijzigd dat niet de gehele individuele vergunningen vervallen, doch de erin opgenomen “bepalingen betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen”. Bovendien is eraan toegevoegd: “De overige bepalingen blijven onverkort van toepassing tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbesluiten.”

Die nieuwe formulering van artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003, ingevolge de wijziging bij de wet van 18 december 2013, dient als volgt te worden begrepen.

Bij het aannemen van de wet van 31 januari 2003 lag de bedoeling voor om de nucleaire centrales buiten gebruik te stellen, te sluiten en te ontmantelen.⁹ Door te bepalen dat

⁷ Ministerieel besluit van 18 februari 2008 (EP-2007-0024-A) ‘tot toekenning aan de n.v. ELECTRABEL van een individuele vergunning voor de verbouwing van de installatie voor elektriciteitsproductie, Doel 1’ (de *productievergunning*). Ook voor Doel 2 is bij ministerieel besluit van 1 maart 2004 (EP-2004-0010-A) een productievergunning afgeleverd (zie het bericht daarover in BS 26 maart 2004, p. 17.377).

⁸ *Parl.St.* Kamer, nr. 50-1910/001, 4.

⁹ Zie o.m.: *Parl.St.* Kamer, nr. 50-1910/001 (memorie van toelichting), 11 (“Eens de termijn van veertig jaar na de datum van de ondertekening door de Koning van de individuele vergunning is bereikt, zal de betrokken installatie geen elektriciteit meer kunnen produceren op industriële wijze door splijting van kernbrandstoffen.”); *Parl.St.* Kamer, nr. 50-1910/004 (commissieverslag), 52 (“De Staatssecretaris (...): ‘ (...) in het perspectief van hun sluiting wanneer zij over 40 jaar oud zullen zijn.’”); *Parl.St.* Senaat, nr. 2-1376/3 (commissieverslag), 3 (“De oudste kerncentrale (te weten Doel 1) zal dus worden gedesactiveerd vanaf 2015 en vervolgens de andere centrales, zodat in 2025 geen enkele kerncentrale nog actief zal zijn in België.”), 12 (“De staatssecretaris voegt eraan toe dat de wet bepaalt dat de nucleaire elektriciteitsproducenten verantwoordelijk blijven tot het einde van de

deze centrales worden gedesactiveerd van zodra ze veertig jaar oud zijn, werd een geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie in het vooruitzicht gesteld: de eerste kerncentrale (Doel 1) zou worden stilgelegd op 15 februari 2015, de laatste (Tihange 3) op 1 september 2025. Bij het bereiken van de einddatum vervielen ook alle individuele vergunningen “tot exploitatie en tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen” met betrekking tot de betrokken kerncentrale. Daarna volgde noodzakelijk de ontmanteling en de ontsmetting van de kerncentrale en de exploitatiesite.¹⁰

Bij het aannemen van de wet van 18 december 2013 lag de bedoeling voor te vermijden dat de bepalingen van de wet van 31 januari 2003 zo zouden worden geïnterpreteerd dat bij de buitendienststelling van de centrales ook de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot de technische exploitatie of nucleaire veiligheid zouden vervallen: daarom werd in artikel 4, § 2, opgenomen dat “de bepalingen betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen” een eind nemen op de datum voor desactivatie van de betrokken centrale, terwijl de overige bepalingen van de vergunningen onverkort van toepassing blijven tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbesluiten. Dit werd nodig geacht met het oog op de bescherming tegen de gevaren van ioniserende straling: zonder vergunningen zouden de installaties immers niet meer aan de vergunningsvoorwaarden zijn onderworpen.¹¹ Bovendien werd met de wet van 18 december 2013 de uitstapkalender aangepast zodat de kerncentrale Tihange 1 om reden van bevoorradingszekerheid tien jaar langer open kan blijven, maar aan het ultieme einddoel van de wet van 31 januari 2003, namelijk de buitendienststelling, sluiting en ontmanteling van de centrales, werd niet geraakt.¹²⁻¹³ De betrokken centrales zijn trouwens gebouwd om op industriële

ontmantelingsactiviteiten.”), 52 (“De staatssecretaris antwoordt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de installaties voor de eigenlijke elektriciteitsproductie en de installaties errond voor de bijhorende activiteiten. Daarover bestaat geen dubbelzinnigheid. Zodra de kerncentrales na 40 jaar werking worden gesloten, zullen de problemen met de veiligheidsinstallaties geleidelijk aan worden opgelost, op basis van de jaarverslagen van het Federaal Agentschap voor nucleaire controle. Aan de hand daarvan zal men bepalen welke investeringen in veiligheid nodig zijn. Die investeringen kunnen ook na de sluiting van de centrales nog worden geëist. Bovendien moet eraan worden herinnerd dat de exploitanten voor hun installaties burgerlijk aansprakelijk blijven tot het einde van de ontmanteling van hun centrales.”) en 54 (“De minister herhaalt dat het daarenboven geenszins de bedoeling is van de regering om in de wet die voorziet in de sluiting, voorwaarden op te nemen. Er werd een duidelijke keuze gemaakt: er moet overgegaan worden tot sluiting en alle achterpoortjes moeten worden gedicht.”)

¹⁰ *Parl.St.* Kamer, nr. 50-1910/001, 5 en 6.

¹¹ *Parl.St.* Kamer, nr. 53-3087/001, 6 en 8 (“De wet van 31 januari 2003 heeft het verbod om nog elektriciteit te produceren en het beëindigen van de vergunningen tot exploitatie en tot industriële elektriciteitsproductie tot doel. Dit verbod moet in zijn puur economische zin begrepen worden. De vergunningsvoorwaarden die betrekking hebben op de technische exploitatie of veiligheid mogen niet stopgezet worden op de dag van de stopzetting van de elektriciteitsproductie, dit vanuit het oogpunt van de bescherming tegen de gevaren van ioniserende straling. Hoewel het niet de bedoeling is om de vergunningsvoorwaarden die betrekking hebben op de technische exploitatie of veiligheid stop te zetten, achten wij het raadzaam, om elke mogelijke interpretatie uit te sluiten en de wet in deze zin te verduidelijken door te stellen dat de overige bepalingen onverkort van toepassing blijven tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbepalingen.”)

¹² Zie o.m.: *Parl.St.* Kamer, nr. 53-3087/004 (commissieverslag, uiteenzetting van de Staatssecretaris voor Energie, Leefmilieu en Mobiliteit), 4 (“In haar akkoord van 11 december 2011, heeft de huidige regering de toepassing van de wet van 2003 bevestigd.”) en 5 (“Wat ter bespreking voorligt, is de bevestiging van het tijdpad van 2003 en de kernuitstap tegen 2025, met de sluiting van elke centrale op veertigjarige leeftijd en met o.a. de sluiting van Doel 1 en 2 in 2015. Er is slechts één uitzondering: de verlenging voor tien jaar, van 2015 tot 2025, van de levensduur van Tihange 1, om de bevoorradingszekerheid te waarborgen.”) en *Integraal Verslag* Kamer, 28 november 2013, nr. 171, 53 (rapporteur Lalieux: “Het is de bedoeling het volledige kerncentralepark tegen 2025 te sluiten (...).” en “De kernuitstap is in beton gegoten, wat het hele plan geloofwaardig maakt.”) en 68 (de heer Schiltz: “De uitstap is

schaal elektriciteit te produceren en eens die activiteit wegvalt omdat ze bij wet vanaf een welbepaalde datum wordt verboden, hebben ze eigenlijk geen functie meer.

C. Huidige stand van zaken

C.1. Doel 1

8. Voor Doel 1 is de in artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003 bepaalde einddatum van 15 februari 2015 bereikt. Zoals uit de voormelde wetsbepaling blijkt, betekent zulks dat die nucleaire centrale met ingang van 15 februari 2015 moest worden gedesactiveerd en sedertdien geen elektriciteit meer mag produceren.

Uit het verbod van elektriciteitsproductie opgenomen in artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003 vloeit ook voort dat de productievergunning is vervallen. Terwijl de uitbater van Doel 1 op grond van de productievergunning is gemachtigd om de elektriciteitsproductiecapaciteit (met ingang van 18 februari 2008) te verhogen, houdt de wet het verbod van elektriciteitsproductie vanaf 15 februari 2015 in. Met ingang van 15 februari 2015 moet de productievergunning derhalve geacht worden te zijn vervallen.

Voor zover de exploitatievergunning ook bepalingen betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen zou inhouden, zijn die vervallen op 15 februari 2015, zoals blijkt uit artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003. De overige bepalingen van de vergunning blijven van toepassing met het oog op het verzekeren van de nucleaire veiligheid (stralingsrisico's) tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbepalingen.¹⁴

C.2. Doel 2

9. Voor Doel 2 wordt de in artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003 bepaalde einddatum op 1 december 2015 bereikt. Vanaf dan is de situatie analoog aan die van Doel 1 nu.

bevestigd. Een centrale wordt in die aanlooperperiode een beetje opgeschoven naar het einde van de kalender. De voorliggende uitstapkalender heeft nog altijd dezelfde finaliteit, met name 2025.”)

¹³ Artikel 9 van de wet van 31 januari 2003, dat de mogelijkheid bood om bij koninklijk besluit af te wijken van het tijdschema voor de uitstap, werd zelfs opgeheven (artikel 5 van de wet van 18 december 2013). In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de opheffing van dit artikel getuigt van “de besliste wil van de regering om uit de kernenergie te stappen” (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-3087/1, 6).

¹⁴ Zie in dat verband ook het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties’. Een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties met voorschriften betreffende de buitenbedrijfstelling van kerncentrales’ is op 27 mei 2015 om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd (rolnummer 57.591/3). Op dit ogenblik bestaat immers nog geen specifieke regelgeving die betrekking heeft op de nucleaire veiligheid naar aanleiding van de buitenbedrijfstelling van kerninstallaties, terwijl dit vereist is krachtens richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’.

D. Voorgenomen aanpassing van de wet van 31 januari 2003

10. Uit de in tweede lezing aangenomen tekst van het wetsontwerp waarop de om advies voorgelegde amendementen betrekking hebben (hierna: het wetsontwerp),¹⁵ blijkt de bedoeling om de wet van 31 januari 2003 in die zin te wijzigen dat:

- Doel 1, met het oog op het verzekeren van de bevoorradingszekerheid, opnieuw elektriciteit mag produceren, en dit vanaf de inwerkingtreding van de wijzigende wet, maar beperkt tot 15 februari 2025, zijnde de nieuwe datum waarop Doel 1 moet worden gedesactiveerd;¹⁶

- de datum waarop Doel 2 moet worden gedesactiveerd, niet langer 1 december 2015 is, doch 1 december 2025.

E. De toepasselijkheid van een aantal consultatie- en milieueffectrapporteringsverplichtingen

11. In advies 57.467/3 van 8 mei 2015 over een aantal amendementen van de regering op het wetsontwerp 'houdende bepalingen inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie' heeft de Raad van State uiteengezet dat een regeling waarbij de geldigheid van de vervallen vergunningsbepalingen met betrekking tot de kerncentrale Doel 1 met terugwerkende kracht wordt bevestigd, geen afbreuk mag doen aan de toepasselijkheid van een aantal internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke regels die consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen inhouden, namelijk het Espoo-verdrag,¹⁷ het verdrag van Aarhus,¹⁸ de Habitatrichtlijn¹⁹ en de MER-richtlijn²⁰.

In dat advies werd opgemerkt dat binnen het tijdbestek van vijf werkdagen voor het geven van dat advies niet kon worden nagaan of en in welke mate er ook vergelijkbare juridische bezwaren bestaan tegen een loutere verlenging van een datum voor de desactivering die nog in de toekomst is gelegen. Eén van de thans om advies voorgelegde amendementen (namelijk amendement nr. 18) noopt echter alsnog tot dat onderzoek, weliswaar opnieuw binnen dat zeer beperkte tijdbestek van vijf werkdagen.

¹⁵ *Parl.St.* Kamer, nr. 54-0967/007.

¹⁶ Vermits de productievergunning voor Doel 1 vervallen is, zal derhalve een nieuwe individuele vergunning moeten worden aangevraagd en bekomen op grond van de wet van 29 april 1999 en (artikel 2, § 1, eerste lid, van) het koninklijk besluit van 11 oktober 2000. Uit artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 volgt evenwel dat installaties voor de industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen waarvoor de datum is bereikt waarop ze gedesactiveerd moeten worden, niet meer het voorwerp van vergunningen kunnen uitmaken. Zonder aanpassing van de datum bepaald in de wet van 31 januari 2003 kan een dergelijke vergunning dus niet gegeven worden.

¹⁷ Verdrag 'inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband' en aanhangsels I, II, III, IV, V, VI en VII, gedaan te Espoo op 25 februari 1991.

¹⁸ Verdrag 'betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', gedaan te Aarhus op 25 juni 1998.

¹⁹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna'.

²⁰ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 'betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten'.

12. De in opmerking 5 van advies 57.467/3 geschetste verplichtingen, vervat in het Espoo-verdrag, ter voorkoming, beperking en beheersing van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten zijn van toepassing op bepaalde “voorgenomen activiteiten”, waaronder ook de betrokken kerncentrales vallen. In dat advies werd reeds uiteengezet dat ook een “ingrijpende wijziging” van een activiteit als een “voorgenomen activiteit” wordt beschouwd (artikel 1, lid 5, van dat verdrag) en dat het verlengen van de levensduur van een kerncentrale door de verdragspartijen wordt beschouwd als een dergelijke ingrijpende wijziging.²¹

Ook de in opmerking 7.1 van dat advies geschetste verplichtingen, vervat in het verdrag van Aarhus, inzake de beoordeling van effecten op het milieu voor bepaalde “voorgestelde activiteiten”, zijn van toepassing op de betrokken kerncentrales. Die verplichtingen moeten overeenkomstig artikel 6, lid 10, van dat verdrag ook worden toegepast “wanneer een overheidsinstantie de voorwaarden voor het uitvoeren van een in het eerste lid bedoelde activiteit heroverweegt of aanpast”. Het komt de Raad van State voor dat de verlenging van de levensduur van een kerncentrale effectief neerkomt op een heroverweging of aanpassing van de voorwaarden voor het uitvoeren van de betrokken activiteit.

De conclusie is dan ook dat de in de beide verdragen vervatte verplichtingen²² inzake consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen (die weliswaar inhoudelijk verschillen) ook moeten worden nagekomen voor de voorgenomen beslissing van de wetgever om de levensduur van de betrokken kerncentrales te verlengen, althans wanneer die verlenging niet gepaard gaat met een vernieuwing van een of meer van de vereiste vergunningen, waarbij die verplichtingen dan worden nagekomen naar aanleiding van die vernieuwing.

De Raad van State is zich ervan bewust dat deze opmerking aangaande de toepasselijkheid van internationaalrechtelijk voorgeschreven consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen ten aanzien van de verlenging van de levensduur van kerncentrales in principe ook reeds geformuleerd had kunnen worden in advies 57.093/3 dat hij heeft gegeven over het oorspronkelijke voorontwerp van wet. Dit kan worden toegeschreven aan het gegeven dat het onderzoek door de afdeling Wetgeving een “open” onderzoek is, waarbij niet kan worden gewaarborgd dat alle denkbare bezwaren tegen een bepaalde tekst in het advies aan bod komen en dat naderhand, naar aanleiding van nieuwe adviesaanvragen over aanpassingen van die tekst, geen bijkomende inzichten kunnen ontstaan,²³ zeker niet wanneer dat oorspronkelijke advies binnen een zeer kort tijdbestek wordt gevraagd.

²¹ 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>).

²² Daarbij is niet relevant of die verplichtingen al dan niet rechtstreekse werking hebben. De rechtstreekse werking van verdragsbepalingen houdt verband met de mogelijkheid voor burgers om aan die bepalingen subjectieve rechten te ontleen, bijvoorbeeld in geschillen tegen de overheid voor de gewone rechter en ze als dusdanig te zien toepassen in die geschillen. In het kader van de preventieve toetsing die de afdeling Wetgeving van de Raad van State uitoefent, kan zij onder meer nagaan of ontworpen rechtsregels stroken met de internationale verplichtingen die uit die verdragsbepaling voortvloeien, los van de vraag of ze rechtstreekse werking hebben.

²³ Dat is overigens ook het geval voor de twee adviezen die de Raad van State destijds heeft gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 december 2013 ‘houdende wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie en houdende wijziging van de

13. Anders lijkt het te zijn voor de consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn en de MER-richtlijn. Blijkens hun bewoordingen zijn de erin vervatte consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen van toepassing op de toestemming die door de bevoegde nationale instanties moet worden gegeven voor bepaalde projecten. Zoals reeds is uiteengezet in advies 57.467/3, gelden die verplichtingen weliswaar voor vergunningsbeslissingen over kerncentrales, maar op het eerste gezicht lijken ze niet van toepassing te zijn op een loutere verlenging van de levensduur van kerncentrales, in tegenstelling tot de verplichtingen die voortvloeien uit het Espoo-verdrag en het verdrag van Aarhus, waarvan het toepassingsgebied ruimer is geformuleerd.²⁴

Dit neemt echter niet weg dat de consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen die voortvloeien uit het Espoo-verdrag en het verdrag van Aarhus een draagwijdte hebben die nauwelijks minder ver reikt dan de betrokken verplichtingen die voortvloeien uit de twee richtlijnen en die, zoals zo-even is uiteengezet, wel toepasselijk zijn voor de voorgenomen beslissing van de wetgever om de levensduur van de betrokken kerncentrales te verlengen.

F. Naleving van de consultatie- en milieueffectrapporteringsverplichtingen in de huidige vergunningenprocedure

14. Het koninklijk besluit van 11 oktober 2000, dat de procedure regelt met betrekking tot de productievergunning, bevat geen bepalingen die tegemoetkomen aan de consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen vervat in de in advies 57.467/3 vermelde verdragen en richtlijnen. Artikel 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', dat de procedure regelt met betrekking tot de exploitatievergunning, bevat wel voorschriften inzake consultatie en milieueffectrapportage die in beginsel verdrags- en richtlijnconform kunnen worden begrepen om te kunnen voldoen aan de zo-even aangehaalde verplichtingen.

Het is denkbaar dat de procedures voor de productievergunning en voor de exploitatievergunning allebei worden doorlopen, omdat daarmee *in globo* voldaan zou zijn aan de verplichtingen inzake consultatie en milieueffectrapportage. In dit verband kan worden verwezen naar de bespreking van amendement nr. 16.

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', waarbij de levensduur van de kerncentrale Tihange 1 met tien jaar is verlengd.

²⁴ Het valt wel niet uit te sluiten dat die verlenging van de levensduur van kerncentrales beschouwd kan worden als een plan in de zin van de Habitatrichtlijn en 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', in welk geval die richtlijnen alsnog van toepassing zouden zijn. De Raad van State beschikte evenwel niet over voldoende tijd om dit specifieke vraagstuk verder uit te diepen.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 16

15. Amendement nr. 16 strekt tot de invoeging in het ontworpen artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003 (artikel 2, 1°, van het wetsontwerp) van een zin waarin wordt bepaald dat voor Doel 1 een nieuwe exploitatievergunning moet worden aangevraagd.

16. Bij de algemene bespreking (zie opmerking 8) is gebleken dat de exploitatievergunning voor Doel 1 niet in haar geheel vervallen is. Dat is enkel het geval voor de bepalingen betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen die er eventueel in opgenomen zouden zijn. Op zich is er dus geen reden om voor Doel 1 het aanvragen van een nieuwe exploitatievergunning verplicht te stellen. Daarentegen moet de exploitant in elk geval wel een nieuwe productievergunning aanvragen met toepassing van artikel 4, § 1, van de wet 29 april 1999.

Een reden om, na het desactiveren van de kerncentrale, toch te verplichten om daarnaast ook een nieuwe exploitatievergunning – ter vervanging van de lopende vergunning – aan te vragen en te verkrijgen voordat de elektriciteitsproductie mag worden hervat, zou echter kunnen zijn dat op die wijze de naleving van de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke regels kan worden gegarandeerd die wegens het reactiveren van Doel 1 van toepassing zijn, nu de bestaande procedure voor het aanvragen van een productievergunning in het koninklijk besluit van 11 oktober 2000 niet in die waarborgen voorziet (zie opmerking 14).

Amendement nr. 17

17. Amendement nr. 17 strekt ertoe de artikelen 1 tot 4 van het wetsontwerp te laten wegvallen.

Dit amendement geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Amendement nr. 18

18. Amendement nr. 18 strekt ertoe de levensduur van Doel 2 niet te verlengen tot 1 december 2025, maar slechts tot 31 maart 2016, dat is vier maanden langer dan de thans bepaalde levensduur. Tevens wordt bepaald dat voor deze beperkte levensduurverlenging “geen nieuwe vergunning, milieu-effectenstudie en openbare raadpleging vereist [is]”.

In de verantwoording bij het amendement wordt het volgende uiteengezet:

“De indieners menen (...) dat de beoogde levensduurverlenging met ten hoogste 4 maanden voor een centrale waarvan de desactiveringsdatum nog in de toekomst ligt, het alsnog mogelijk maakt, als de Raad van State dit bekrachtigt, dat een vrijstelling van de vergunningsprocedures, van de milieueffectenstudie en van een openbare raadpleging verdedigbaar is, gelet op de noodzaak om voor de komende winter voldoende bevoorradingszekerheid te kunnen bieden.”

19. Het staat niet aan de Raad van State om de vrijstelling van internationaalrechtelijke verplichtingen te “bekrachtigen”. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 12, gelden ook bij een loutere verlenging van de levensduur van de kerncentrale Doel 2, waarbij de wetgever zelf zou bepalen dat geen nieuwe exploitatie- en productievergunning vereist is, in elk geval de uit het Espoo-verdrag en het verdrag van Aarhus voortvloeiende consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen.

De Raad van State meent dat de verlenging van de levensduur van de kerncentrale Doel 2 met enkele maanden hoe dan ook neerkomt op een heroverweging of aanpassing van de voorwaarden voor het uitvoeren van de betrokken activiteit in de zin van artikel 6, lid 10, van het verdrag van Aarhus. Het tegendeel aannemen, ook indien dat gesteund zou worden op overwegingen van bevoorradingszekerheid, zou neerkomen op een uitholling van die verdragsbepaling, aangezien dan telkens beperkte verlengingen zouden kunnen worden toegestaan om uiteindelijk te komen tot een langdurige verlenging van de levensduur van de betrokken kerncentrale, met miskennen van de ter zake geldende consultatie- en milieueffectrapportageverplichtingen.

Ook indien zou kunnen worden geargumenteed dat voor de toepasselijkheid van het Espoo-verdrag een ander standpunt kan worden ingenomen, doordat een beperkte verlenging van de levensduur van de kerncentrale niet noodzakelijk gezien moet worden als een “ingrijpende wijziging” van een activiteit, moeten in elk geval de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag van Aarhus in acht worden genomen.

De conclusie is dan ook dat het amendement, net als de nog ruimere verlenging van de levensduur die in het wetsontwerp wordt beoogd, enkel doorgang kan vinden indien die verplichtingen alsnog worden nageleefd, hetzij door een aanvulling van het regelgevend kader, hetzij doordat die verplichtingen in het kader van de parlementaire behandeling van het wetsontwerp zelf worden nagekomen.

Amendement nr. 19

20. Met amendement nr. 19 wordt beoogd de overeenkomst die overeenkomstig het ontworpen artikel 4/2, § 3, van de wet van 31 januari 2003 wordt gesloten tussen de federale Staat en de eigenaars van de kerncentrales Doel 1 en Doel 2, met betrekking tot de berekeningswijze van de jaarlijkse vergoeding, bedoeld in het ontworpen artikel 4/2, § 1, alsook de regeling van de schadeloosstelling indien één der partijen haar verbintenissen niet nakomt, om advies te laten voorleggen aan de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas. Tevens wordt bepaald dat die overeenkomst “pas uitwerking [kan] hebben na te zijn goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers”.

21. In advies 57.093/3 heeft de Raad van State uiteengezet dat een regeling van deze elementen bij een overeenkomst strijdig is met de Grondwet en dat de wetgever deze regeling zelf moet uitwerken, zodat het niet aan de uitvoerende macht staat om daaromtrent reeds verbintenissen aan te gaan die de wetgever minstens feitelijk zouden kunnen binden. Hoogstens zou de uitvoerende macht zich ertoe kunnen verbinden de in de overeenkomst omschreven regels

aan het Parlement voor te leggen, waarbij het Parlement dan autonoom bepaalt deze regels al of niet aan te nemen.

Het staat de wetgever vrij om bovenop dat vereiste nog andere verplichtingen op te leggen, zoals bijvoorbeeld de goedkeuring door de Kamer van volksvertegenwoordigers van die overeenkomst. Die goedkeuring kan evenwel geen alternatief vormen voor hetgeen in advies 57.093/3 is uiteengezet; hooguit kan het daarbovenop worden opgelegd. In zoverre die goedkeuring slaat op elementen van de overeenkomst die niet in de wet worden opgenomen, kan het alleen praktische afspraken betreffen.

Amendement nr. 20

22. Amendement nr. 20 strekt tot het invoegen van een artikel 3/1 in de wet van 31 januari 2003, waarin wordt bepaald dat het Federaal Agentschap voor de Nucleaire Controle (FANC) de voorwaarden betreffende de beveiliging en de veiligheid dient vast te leggen en zijn akkoord met betrekking tot de levensduurverlenging van Doel 1 slechts kan geven nadat een milieueffectrapportageprocedure werd afgerond, die grensoverschrijdende deelneming door het publiek toelaat.

23. Zoals amendement nr. 16 beoogt ook dit amendement te bewerkstelligen dat Doel 1 slechts kan worden gereactiveerd na het doorlopen van een milieueffectrapportageprocedure die grensoverschrijdende deelneming door het publiek toelaat. In tegenstelling tot amendement nr. 16, dat de verlenging van de levensduur van de kerncentrale Doel 1 beoogt te onderwerpen aan een nieuwe aanvraag voor een exploitatievergunning, lijkt dit amendement te willen ingrijpen in een later stadium van de procedure.

Het belangrijkste is dat de naleving van de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen wordt gegarandeerd. De wijze waarop dit gebeurt is daarbij van ondergeschikt belang. Niettemin moet er over worden gewaakt dat het voor de rechtsonderhorige en de regulator²⁵ duidelijk is welke procedure moet worden gevolgd en hoe die zich verhoudt tot de andere vergunningsverplichtingen. Het amendement moet in het licht daarvan worden herwerkt.

*

²⁵ Het uitwerken van de procedure kan niet volledig worden overgelaten aan het FANC. Dat zou immers neerkomen op het delegeren van belangrijke regelgevende taken aan een agentschap. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken. Het uitwerken van een milieueffectenrapportageprocedure die grensoverschrijdende deelneming door het publiek toelaat kan niet geacht worden een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte te hebben.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 par la circonstance que

« het wetsontwerp de bevoorradingszekerheid inzake energie in België beoogt te garanderen door de verlenging met tien jaar van de levensduur van de kerncentrales te Doel 1 en Doel 2. De bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit is immers niet verzekerd voor de komende winter en de modaliteiten van de verlenging van de levensduur dienen onverwijld te worden vastgesteld om de exploitant toe te laten de centrales beschikbaar te houden ».

*

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 juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATIONS LIMINAIRES

3. Les amendements ² au 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 afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique'³, soumis pour avis, sont liés à une réactivation éventuelle de la centrale nucléaire de Doel 1 et à un report possible de la désactivation de la centrale nucléaire de Doel 2. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà donné auparavant un avis sur ces questions ⁴.

Étant donné que ces avis antérieurs devaient chaque fois être donnés dans un délai de cinq jours ouvrables et qu'en outre, à l'époque, les données nécessaires n'étaient pas disponibles pour se faire une idée suffisante complète de la situation juridique ⁵, le Conseil d'État estime souhaitable de formuler tout d'abord quelques considérations sur le cadre légal et les autorisations accordées pour ces centrales nucléaires, ainsi que sur l'applicabilité d'un certain nombre d'obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement. En

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

² *Doc. Parl.*, Chambre, n° 54-0967/008.

³ *Doc. Parl.*, Chambre, n° 54-0967/007.

⁴ Avis C.E. 57.093/3 du 16 février 2015 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique', *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0967/001, pp. 15-22; avis C.E. 57.467/3 du 8 mai 2015 sur des amendements au projet de loi 'portant des dispositions en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique', *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0967/006, pp. 109-129.

⁵ Dès lors que le Conseil d'État, section de législation, a entre-temps eu connaissance de la plupart des autorisations individuelles qui ont été délivrées pour Doel 1 et Doel 2, il est possible d'examiner cet aspect plus en détail dans le présent avis.

effet, les amendements actuellement soumis pour avis nécessitent un examen plus approfondi de ces questions, de nouveau, il est vrai, dans le bref délai d'une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables.

EXAMEN GÉNÉRAL

A. Le cadre légal et les autorisations pour Doel et Doel 2

A.1. L'autorisation d'exploitation

4. Initialement, les installations nucléaires étaient régies par la loi du 29 mars 1958 'relative à la protection de la population contre les dangers résultants des radiations ionisantes'. En vertu de cette loi, l'arrêté royal du 25 janvier 1974 a accordé une autorisation pour l'exploitation d'une centrale nucléaire à deux réacteurs, à savoir Doel 1 et Doel 2⁶. Cette autorisation avait une durée indéterminée.

La loi du 29 mars 1958 a été remplacée par 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'. L'article 66 de la loi du 15 avril 1994 a abrogé la loi du 29 mars 1958 et dispose en outre que les arrêtés royaux pris en vertu de la loi abrogée restent d'application tant qu'ils ne sont pas modifiés ou abrogés. Par conséquent, l'autorisation d'exploitation est restée d'application sous l'empire de la nouvelle loi.

A.2. L'autorisation de production

5. L'article 4 de la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' a instauré une obligation d'autorisation pour « l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité ». Doel 1 et Doel 2 étant des installations existantes, elles n'étaient pas visées par cette nouvelle obligation d'autorisation et aucune *autorisation de production* ne devait dès lors être demandée. L'arrêté royal du 11 octobre 2000 'relatif à l'octroi des autorisations individuelles couvrant l'établissement d'installations de production d'électricité' a mis en œuvre l'article 4 de la loi du 29 avril 1999. Sur la base de l'habilitation conférée au Roi par l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 29 avril 1999, l'obligation d'autorisation a été étendue aux « transformations ou autres aménagements d'installations existantes non couvertes par une autorisation individuelle (lire : autorisation de production) visée par la loi, s'il résulte de ces adaptations ou aménagements un accroissement supérieur soit à dix p.c. de la puissance nette développable de l'installation soit à 25 mégawatts électriques de la puissance nette développable de l'installation » (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 octobre 2000). Vu cette disposition, l'arrêt ministériel du 18 février 2008 a délivré une autorisation de production à la

⁶ Arrêté royal du 25 janvier 1974 (S.3497/C) autorisant la société anonyme « Verenigde Energiebedrijven van het Scheldeland EBES », l'actuelle S.A. ELECTRABEL, à construire une centrale nucléaire à Doel, tel qu'il a été modifié à plusieurs reprises (ci-après : l'*autorisation d'exploitation*).

S.A. Electrabel pour la transformation de l'installation existante de production d'électricité, unité 1 de la centrale nucléaire à Doel ⁷.

B. La loi sur la sortie du nucléaire

6. L'accord de Gouvernement du 7 juillet 1999 disposait que « la Belgique s'inscrit dans un scénario au terme duquel la désactivation des centrales nucléaires sera entamée dès qu'elles auront atteint l'âge de 40 ans »⁸. La loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité' a donné exécution à cette disposition de l'accord de gouvernement.

L'article 4, § 1^{er}, de cette loi énonçait que les centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires sont désactivées quarante ans après leur mise en service industrielle et ne peuvent plus produire d'électricité. Pour Doel 1 et Doel 2, cette date est, respectivement, le 15 février 2015 et le 1^{er} décembre 2015.

7. L'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 prévoyait initialement que « [t]outes les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées pour une période sans limitation de durée par le Roi, [soit] en vertu de la loi du 29 mars 1958 (...), [soit] sur base de l'article 16 de la loi du 15 avril 1994 (...),] prennent fin quarante ans après la date de la mise en service industrielle de l'installation de production concernée ». Toutefois, la loi du 18 décembre 2013 a modifié l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 en ce sens que les autorisations individuelles ne deviennent pas totalement caduques, mais les « dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires » qui y sont contenues. En outre, il y a été ajouté : « Les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution ».

Cette nouvelle formulation de l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, résultant de la modification par la loi du 18 décembre 2013, doit être comprise comme suit.

L'intention présidant à l'adoption de la loi du 31 janvier 2003 était de désactiver, fermer et démanteler les centrales nucléaires⁹. En prévoyant que ces centrales seraient

⁷ Arrêté ministériel du 18 février 2008 (EP-2007-0024-A) octroyant à la S.A. Electrabel une autorisation individuelle pour la transformation de l'installation de production d'électricité, Doel 1 (*l'autorisation de production*). Par arrêté ministériel du 1^{er} mars 2004 (EP-2004-0010-A), une autorisation de production a également été délivrée pour Doel 2 (voir l'avis à ce sujet égard au *M.B.* 26 mars 2004, p. 17.377).

⁸ *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1910/001, p. 4.

⁹ Voir notamment : *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1910/001 (exposé des motifs), 11 (« Une fois la durée de quarante ans après la date de signature royale de l'autorisation individuelle atteinte, l'installation concernée ne pourra donc plus produire d'électricité de manière industrielle à partir de la fission de combustibles nucléaires »); *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1910/004 (rapport de commission), 52 (« Le Secrétaire d'État (...) : '(...) dans la perspective de leur désactivation lorsqu'elles auront atteint l'âge de 40 ans »); *Doc. parl.*, Sénat, n° 2-1376/3 (rapport de commission), 3 (« La centrale nucléaire la plus ancienne (Doel 1) sera donc désactivée à partir de 2015 et ainsi de suite pour les autres centrales, de telle sorte qu'en 2025, plus aucune centrale nucléaire ne sera en activité en Belgique »), 12 («

désactivées dès qu'elles auraient atteint l'âge de quarante ans, une sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité a été envisagée : la première centrale nucléaire (Doel 1) serait mise à l'arrêt le 15 février 2015, la dernière (Tihange 3) le 1^{er} septembre 2025. À l'expiration de la date limite, toutes les autorisations individuelles « d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires » relatives à la centrale nucléaire concernée sont devenues caduques. Ensuite, devaient nécessairement suivre le démantèlement et la désinfection de la centrale nucléaire et du site d'exploitation¹⁰.

En adoptant la loi du 18 décembre 2013, le législateur a voulu éviter que les dispositions de la loi du 31 janvier 2003 soient interprétées en ce sens que lors de la désactivation des centrales, les conditions d'autorisation relatives à l'exploitation technique ou la sécurité nucléaire deviennent également caduques : c'est pourquoi il a été mentionné à l'article 4, § 2, que « les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires » prennent fin à la date de désactivation de la centrale concernée, tandis que les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution. Cette modification a été jugée nécessaire du point de vue de la protection contre les dangers des rayonnements ionisants : en effet, sans autorisations, les installations ne seraient plus soumises aux conditions d'autorisation¹¹. En outre, la loi du 18 décembre 2013 a adapté le calendrier de sortie afin de permettre, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, le maintien en activité pendant 10 ans de plus la centrale nucléaire de Tihange 1, sans toutefois toucher à la finalité ultime de la loi du 31 janvier 2003, à savoir la désactivation, la fermeture et le démantèlement des centrales¹²⁻¹³. Les centrales concernées sont, du reste, construites pour produire de l'électricité à

Le secrétaire d'État ajoute que la loi prévoit que la responsabilité des exploitants nucléaires est engagée jusqu'à la fin des opérations de démantèlement ».), 52 (« Le secrétaire d'État répond qu'il faut distinguer les équipements servant à la production d'électricité stricto sensu et les équipements périphériques servant à son encadrement. Il n'y a pas d'ambiguïté à ce sujet. Dès que les centrales nucléaires seront fermées après 40 ans de fonctionnement, les problèmes des installations de sécurité seront résolus progressivement sur base des rapports annuels de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Ceux-ci permettront de déterminer les investissements de sécurité nécessaires. Ces investissements pourront encore être exigés après la fermeture des centrales. Il convient en outre de rappeler que les exploitants restent civilement responsables de leurs installations jusqu'à la fin du démantèlement de leurs centrales ».) et 54 (« Le ministre répète qu'en outre, il ne rentre pas dans les intentions du gouvernement de mettre des conditions dans la loi qui prévoit les fermetures. L'option est claire : il faut fermer, et éviter toutes les échappatoires ».)

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, nr. 50-1910/001, pp. 5 et 6.

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, n° 53-3087/001, pp. 6 et 8 (« La loi du 31 janvier 2003 a pour objet d'interdire la production d'électricité et de mettre fin aux autorisations d'exploitation et de production industrielle d'électricité. Cette interdiction doit être comprise dans un sens purement économique. Du point de vue de la protection contre les dangers des rayonnements ionisants, les conditions d'autorisation en rapport avec l'exploitation technique ou la sûreté ne peuvent s'éteindre le jour de l'arrêt de la production d'électricité. Bien que l'intention n'est pas de mettre fin aux conditions d'autorisation en rapport avec l'exploitation technique ou la sûreté, nous estimons qu'il convient d'exclure toute interprétation possible et de clarifier la loi en ce sens en fixant que les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution ».)

¹² Voir notamment : *Doc. parl.*, Chambre, n° 53-3087/004 (rapport de commission, exposé du secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité), 4 (« Dans son accord du 11 décembre 2011, le gouvernement actuel a confirmé l'application de la loi de 2003 ».) et 5 (« Les textes à l'examen confirment le calendrier de 2003 et la sortie du nucléaire d'ici 2025 ainsi que la fermeture de toute centrale âgée de 40 ans et notamment celle de Doel 1 et 2 en 2015. Une seule exception est prévue: la prolongation de la durée de vie de dix ans, de 2015 à 2025, de Tihange 1, afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement ».) et *Compte-rendu intégral*, Chambre, 28 novembre 2013,

l'échelle industrielle et une fois que cette activité disparaît, au motif qu'elle est interdite par la loi à partir d'une date déterminée, elles n'ont en réalité plus de fonction.

C. Situation actuelle

C.1. Doel 1

8. Pour Doel 1, la date-butoir du 15 février 2015, prévue à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003, a été atteinte. Comme cette disposition législative l'indique, cela signifie que cette centrale nucléaire devait être désactivée depuis le 15 février 2015 et que, depuis cette date, elle ne peut plus produire d'électricité.

L'interdiction de produire de l'électricité, prévue à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003 a également pour effet que l'autorisation de production est devenue caduque. Si l'autorisation de production permet à l'exploitant de Doel 1 d'augmenter la capacité de production d'électricité (à partir du 18 février 2008), la loi interdit de produire de l'électricité à partir du 15 février 2015. Il faut dès lors considérer que l'autorisation de production est arrivée à échéance depuis le 15 février 2015.

Dans la mesure où l'autorisation d'exploitation comporte également des dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, celles-ci ont pris fin le 15 février 2015, comme il ressort de l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003. Les autres dispositions de l'autorisation restent applicables en vue d'assurer la sécurité nucléaire (risques radiologiques) jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution¹⁴.

C.2. Doel 2

9. Pour Doel 2, la date-butoir prévue à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003 sera atteinte le 1^{er} décembre 2015. À partir de cette date, la situation sera analogue à celle que connaît actuellement Doel 1.

n° 171, 53 (rapporteur Lalieux : « L'intention est de fermer l'ensemble du parc des centrales nucléaires d'ici 2025 (...) » et « La sortie du nucléaire est bétonnée, crédibilisant ainsi l'ensemble du plan ».) et 68 (Monsieur Schiltz : « La sortie est confirmée. Dans cette phase préparatoire, la date de désactivation d'une centrale est quelque peu repoussée vers la fin du calendrier. Le calendrier de sortie actuel a toujours la même finalité, à savoir 2025 ».)

¹³ L'article 9 de la loi du 31 janvier 2003, qui permettait de déroger par arrêté royal au calendrier de sortie, a même été abrogé (article 5 de la loi du 18 décembre 2013). L'exposé des motifs relève que l'abrogation de cet article atteste de « la volonté ferme du gouvernement de sortir du nucléaire » (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-3087/1, p. 6).

¹⁴ Voir également à ce sujet l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'. Un projet d'arrêté royal 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires par des prescriptions concernant le déclassement des installations nucléaires' a été soumis le 27 mai 2015 pour avis à la section de législation du Conseil d'État (numéro de rôle 57.591/3). Pour l'heure, il n'existe en effet pas encore de réglementation spécifique relative à la sécurité nucléaire à la suite du déclassement d'une installation nucléaire, bien que la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires' l'exige.

D. Adaptation envisagée de la loi du 31 janvier 2003

10. Il ressort du texte du projet de loi adopté en deuxième lecture, sur lequel portent les amendements soumis pour avis (ci-après : le projet de loi)¹⁵, que l'intention est de modifier la loi du 31 janvier 2003 en ce sens que :

- en vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement, Doel 1 peut à nouveau produire de l'électricité, et ce à partir de l'entrée en vigueur de la loi modificative, mais seulement jusqu'au 15 février 2025, qui est la nouvelle date à laquelle Doel 1 doit être désactivée¹⁶ ;

- la date à laquelle Doel 2 doit être désactivée n'est plus le 1^{er} décembre 2015, mais le 1^{er} décembre 2025.

E. L'applicabilité d'un certain nombre d'obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement

11. Dans l'avis 57.467/3 du 8 mai 2015 sur plusieurs amendements du gouvernement au projet de loi 'portant des dispositions en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique', le Conseil d'État a exposé qu'un dispositif qui confirme avec effet rétroactif la validité des dispositions portant autorisation relative à la centrale nucléaire de Doel 1, devenues caduques, ne peut pas porter atteinte à l'applicabilité d'un certain nombre de règles de droit international et de droit européen qui prévoient des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement, à savoir, la Convention d'Espoo¹⁷, la Convention d'Aarhus¹⁸, la directive Habitats¹⁹ et la directive EIE²⁰.

Cet avis avait observé que, dans le délai imparti de cinq jours ouvrables, il n'avait pas été possible de vérifier si et dans quelle mesure des objections juridiques comparables pouvaient également être soulevées à l'encontre d'une prolongation pure et simple d'une date de désactivation qui est encore située à l'avenir. Un des amendements actuellement soumis pour avis (à savoir, l'amendement n° 18) requiert cependant que cet examen soit encore effectué, certes à nouveau dans ce très bref délai de cinq jours ouvrables.

¹⁵ *Doc. Parl.*, Chambre, Doc 54-0967/007.

¹⁶ L'autorisation de production pour Doel 1 étant arrivée à échéance, il faudra par conséquent demander et obtenir une nouvelle autorisation individuelle sur le fondement de la loi du 29 avril 1999 et de (l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}) l'arrêté royal du 11 octobre 2000. Il résulte cependant de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999, que les installations destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, pour lesquelles la date de désactivation a été atteinte, ne peuvent plus faire l'objet d'autorisations. Faute d'adaptation de la date fixée dans la loi du 31 janvier 2003, une telle autorisation ne peut donc pas être délivrée.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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'.

²⁰ 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'.

12. Les obligations évoquées dans l'observation 5 de l'avis 57.467/3, prévues dans la Convention Espoo, en vue de prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement sont applicables à certaines « activités proposées », parmi lesquelles figurent également les centrales nucléaires concernées. Cet avis avait déjà observé qu'une « modification significative » d'une activité est également considérée comme une « activité proposée » (article 1^{er}, paragraphe 5, de cette Convention) et que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire est considérée par les parties à la convention comme une telle modification significative ²¹.

Les obligations en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement pour certaines « activités proposées », contenues dans la Convention d'Aarhus et évoquées dans l'observation 7.1 de cet avis, sont également applicables aux centrales nucléaires concernées. Conformément à l'article 6, paragraphe 10, de cette Convention, ces obligations doivent également s'appliquer « lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1 ». Il apparaît au Conseil d'État que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire revient effectivement à réexaminer ou à mettre à jour les conditions d'exercice de l'activité concernée.

Il faut par conséquent conclure que les obligations en matière de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement, prévues dans les deux conventions ²² (qui, il est vrai, diffèrent sur le fond) doivent également être respectées pour la décision envisagée par le législateur de prolonger la durée de vie des deux centrales nucléaires concernées, du moins si cette prolongation ne s'accompagne pas d'un renouvellement d'une ou de plusieurs des autorisations requises, ce renouvellement entraînant le respect de ces obligations.

Le Conseil d'État est conscient que cette observation relative à l'applicabilité des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement imposées par le droit international à l'égard de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, aurait en principe déjà pu être formulée dans l'avis 57.093/3 qu'il a donné sur l'avant-projet de loi initial. Cela peut s'expliquer par le fait que l'examen par la section de législation est un examen « ouvert », dans le cadre duquel il ne peut être garanti que l'avis aborde toutes les objections envisageables qu'un texte donné puisse soulever et que, par la suite, à l'occasion de nouvelles demandes d'avis sur des adaptations de ce texte, d'autres points de vue ne puissent pas être exprimés ²³, en particulier lorsque cet avis initial est demandé dans un délai très court.

²¹ 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 nucléaire*, 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>).

²² À cet égard, il importe peu que ces obligations aient ou non un effet direct. L'effet direct de dispositions conventionnelles est lié à la possibilité pour les citoyens d'attacher des droits subjectifs à ces dispositions, par exemple dans le cadre de contestations avec l'autorité portées devant le juge ordinaire et de les voir appliquer comme tels dans ces litiges. Dans le cadre du contrôle préventif qu'elle exerce, la section de législation du Conseil d'État peut notamment examiner si des normes législatives en projet s'accordent avec les obligations internationales qui découlent de ces dispositions conventionnelles, indépendamment de la question de leur effet direct.

²³ Au demeurant, tel est également le cas pour les deux avis que le Conseil d'État a donné à l'époque sur l'avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2013 '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

13. Il en va autrement, semble-t-il, pour les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui découlent des directives Habitats et EIE. Il résulte de leur formulation que les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'elles contiennent s'appliquent au consentement que les autorités nationales compétentes doivent donner à certains projets. Comme l'a déjà exposé l'avis 57.467/3, ces obligations s'appliquent certes aux décisions en matière d'autorisation relatives aux centrales nucléaires, mais elles ne semblent pas à première vue applicables à une simple prolongation de la durée de vie de centrales nucléaires, au contraire des obligations qui découlent de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus, dont le champ d'application est formulé d'une manière plus large²⁴.

Il n'en demeure pas moins que les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui découlent de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus ont une portée à peine moins étendue que celles qui découlent des deux directives et qui, comme il a été exposé ci-dessus, s'appliquent bel et bien à la décision envisagée par le législateur de prolonger la durée de vie des centrales nucléaires concernées.

F. Respect des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre de la procédure d'autorisations actuelle

14. L'arrêté royal du 11 octobre 2000, qui règle la procédure relative à l'autorisation de production, ne comporte pas de dispositions qui répondent aux obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement, prévues par les conventions et directives mentionnées dans l'avis 57.467/3. L'article 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', qui règle la procédure relative à l'autorisation d'exploitation, comporte en revanche des prescriptions en matière de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui peuvent en principe être interprétées comme étant conformes à ces conventions et directives afin de pouvoir satisfaire aux obligations précitées.

Il peut se concevoir que les procédures d'autorisation de production et d'autorisation d'exploitation soient toutes les deux suivies, parce qu'il serait ainsi globalement satisfait aux obligations en matière de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement. On peut renvoyer à cet égard à la discussion de l'amendement n° 16.

constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales', qui a prolongé de dix ans la durée de vie de la centrale nucléaire de Tihange 1.

²⁴ Il n'est cependant pas exclu que cette prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires puisse être considérée comme un plan au sens de la directive Habitats et 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', auquel cas ces directives seraient encore applicables. Le Conseil d'État n'a toutefois pas disposé de suffisamment de temps pour approfondir l'examen de cette question spécifique.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 16

15. L'amendement n° 16 a pour objet d'insérer dans l'article 4, § 1^{er}, en projet, de la loi du 31 janvier 2013 (article 2, 1°, du projet de loi) une phrase prévoyant que Doel 1 doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation d'exploitation.

16. L'examen général (voir l'observation 8) a fait apparaître que l'autorisation d'exploitation pour Doel 1 n'a pas entièrement expiré. Tel n'est le cas que pour les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires qui y seraient éventuellement inscrites. En soi, il n'y a donc pas lieu de rendre obligatoire la demande d'une nouvelle autorisation d'exploitation pour Doel 1. Par contre, l'exploitant doit en tout état de cause demander une nouvelle autorisation de production en application de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999.

Toutefois, un motif qui, après la désactivation de la centrale nucléaire, pourrait néanmoins justifier de rendre également obligatoire la demande et l'obtention d'une nouvelle autorisation d'exploitation – pour remplacer l'autorisation en cours – avant que la production d'électricité ne puisse reprendre, pourrait être que le respect des règles de droit international et de droit européen, applicables en raison de la réactivation de Doel 1, peut ainsi être garanti, la procédure actuelle de l'arrêté royal du 11 octobre 2000 pour la demande d'une autorisation de production ne prévoyant pas ces garanties (voir l'observation 14).

Amendement n° 17

17. L'amendement n° 17 vise à supprimer les articles 1^{er} à 4 du projet de loi.

Cet amendement n'appelle aucune observation.

Amendement n° 18

18. L'amendement n° 18 a pour objet de prolonger la durée de vie de Doel 2 non pas jusqu'au 1^{er} décembre 2025, mais seulement jusqu'au 31 mars 2016, soit quatre mois de plus que la durée de vie actuellement prévue. Il est également prévu que cette prolongation limitée de la durée de vie « est exemptée de nouvelle autorisation, d'étude d'incidence environnementale et de consultation publique ».

La justification de l'amendement expose ce qui suit :

« Les auteurs estiment (...) que la durée strictement limitée à 4 mois de la prolongation envisagée pour une centrale dont la date de désactivation est encore située à l'avenir, permet de considérer, si le Conseil d'État le valide, qu'une exemption aux procédures d'autorisation, d'étude d'impact environnemental et de consultation publique est défendable eu égard au besoin d'offrir une sécurité d'approvisionnement suffisante pour le prochain hiver ».

19. Il n'appartient pas au Conseil d'État de « valider » la dispense d'obligations de droit international. Ainsi qu'il a déjà été exposé au point 12, les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement découlant de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus s'appliquent également, en tout état de cause, lors d'une simple prolongation de la durée de vie de la centrale nucléaire de Doel 2, pour laquelle le législateur lui-même disposerait qu'aucune autorisation d'exploitation ni de production n'est requise.

Le Conseil d'État estime que la prolongation de quelques mois de la durée de vie de la centrale nucléaire de Doel 2 revient de toute façon à réexaminer ou à mettre à jour les conditions d'exercice de l'activité concernée au sens de l'article 6, paragraphe 10, de la convention d'Aarhus. Admettre le contraire, même en s'appuyant sur des motifs de sécurité d'approvisionnement, reviendrait à vider de sa substance cette disposition conventionnelle, puisque, dans ce cas, des prolongations limitées pourraient être autorisées, ce qui donnerait finalement lieu à une prolongation de longue durée du maintien en activité de la centrale en question, au mépris des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui s'appliquent en la matière.

Même si l'on peut soutenir qu'un autre point de vue peut être adopté pour l'applicabilité de la Convention d'Espoo, en ce qu'une prolongation limitée de la durée de vie de la centrale nucléaire ne doit pas nécessairement être considérée comme « [modifiant] sensiblement » une activité, il convient en tout cas de se conformer aux obligations qui découlent de la Convention d'Aarhus.

En conclusion, l'amendement, tout comme la prolongation encore plus étendue de la durée de vie visée dans le projet de loi, ne peut se concrétiser que si ces obligations sont encore respectées, soit en complétant le cadre réglementaire, soit parce ces obligations sont remplies dans le cadre des débats parlementaires concernant le projet de loi même.

Amendement n° 19

20. L'amendement n° 19 a pour objet de soumettre pour avis à la Commission de régulation de l'Électricité et du Gaz la convention conclue entre l'État fédéral et les propriétaires des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 en ce qui concerne les modalités de calcul de la redevance annuelle visée à l'article 4/2, § 1^{er}, en projet, ainsi que le règlement d'indemnisation si chacune des parties ne respecte pas ses engagements contractuels. Il est en outre prévu que cette convention « ne peut sortir ses effets qu'après avoir été approuvée par la Chambre des représentants ».

21. Dans son avis 57.093/3, le Conseil d'État a exposé que le règlement de ces éléments par convention est contraire à la Constitution et qu'il incombe au législateur de les régler lui-même, de sorte qu'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de contracter déjà des engagements à cet effet qui pourraient lier le législateur du moins dans les faits. À la rigueur, le pouvoir exécutif pourrait s'engager à soumettre les règles définies dans la « convention » au Parlement, qui décide alors en toute autonomie de les adopter ou non.

Outre cette exigence, le législateur est libre de prévoir encore d'autres obligations, comme par exemple l'approbation de cette convention par la Chambre des représentants. Cette approbation ne peut cependant se substituer à ce qui a été exposé dans l'avis 57.093/3 ; tout au plus peut-elle être imposée en sus de ce qui y est dit. Dans la mesure où cette approbation concerne des éléments de la convention qui ne figurent pas dans la loi, il ne peut s'agir que d'accords pratiques.

Amendement n° 20

22. L'amendement n° 20 vise à insérer dans la loi du 31 janvier 2003 un article 3/1 qui prévoit que l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) doit fixer les conditions relatives à la sécurité et à la sûreté et ne peut donner son accord sur la prolongation de la durée d'exploitation de Doel 1 qu'après la clôture d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement autorisant la participation transfrontalière du public.

23. À l'instar de l'amendement n° 16, cet amendement vise également à ce que Doel 1 ne puisse être réactivée qu'après l'accomplissement d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement autorisant la participation transfrontalière du public. Contrairement à l'amendement n° 16, qui vise à soumettre la prolongation de la durée de vie de la centrale nucléaire de Doel 1 à la demande d'une nouvelle autorisation d'exploitation, cet amendement semble vouloir intervenir à un stade ultérieur de la procédure.

Il est primordial que le respect des obligations de droit international et de droit européen soit garanti, les modalités définies à cet égard présentant un intérêt secondaire. Néanmoins, il faut veiller à ce que les justiciables et le régulateur²⁵ sachent clairement quelle procédure doit être suivie et comment celle-ci s'articule par rapport aux autres obligations en matière d'autorisation. Il y a lieu de remanier l'amendement en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

²⁵ L'élaboration de la procédure ne peut être entièrement confiée à l'AFCN. Ceci reviendrait en effet à déléguer d'importantes missions réglementaires à une agence. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause. L'élaboration d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement autorisant la participation transfrontalière du public ne peut être considérée comme ayant une portée très limitée ou principalement technique et non politique.