



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.900/1/V
van 19 september 2016

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
22 juli 1985 betreffende de
wettelijke aansprakelijkheid op
het gebied van de kernenergie'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.900/1/V
du 19 septembre 2016

sur

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
22 juillet 1985 sur la
responsabilité civile dans le
domaine de l'énergie
nucléaire'

Op 25 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2016,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2016.

*

Le 25 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 8 septembre 2016,^(**) sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 13 septembre 2016. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. De wet van 22 juli 1985 ‘betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie’ geeft in de interne rechtsorde invulling aan het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 ‘inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie’ en aan het Aanvullend Verdrag van Brussel van 31 januari 1963 ‘tot aanvulling van het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie’. Deze verdragen werden gewijzigd bij twee protocollen van 12 februari 2004,² die nopen tot een aanpassing van de wet van 22 juli 1985.

De instemmingswet met de twee protocollen werd reeds aangenomen³ en bij de wet van 29 juni 2014⁴ werden de nodige aanpassingen aangebracht aan de wet van 22 juli 1985, waarbij de wetgever bovendien ook enkele eigen beleidskeuzes heeft gemaakt die niet voortvloeien uit de voormelde protocollen.⁵

2.2. Omdat artikel 13 van het Verdrag van Parijs, zoals het wordt gewijzigd bij het voormelde protocol van 12 februari 2004, bepalingen bevat inzake de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen waarbij wordt afgeweken van

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

² Protocol ‘houdende wijziging van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, zoals gewijzigd bij het Aanvullend Protocol van 28 januari 1964 en bij het Protocol van 16 november 1982’, gedaan te Parijs op 12 februari 2004 en Protocol ‘houdende wijziging van het Verdrag van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, zoals gewijzigd bij het Aanvullend Protocol van 28 januari 1964 en bij het Protocol van 16 november 1982’, gedaan te Parijs op 12 februari 2004.

³ Zie het door de Wetgevende Kamers op 23 april 2014 aangenomen wetsontwerp ‘houdende instemming met de volgende Internationale Akten: 1° Protocol houdende wijziging van het Verdrag van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, zoals gewijzigd bij het Aanvullend Protocol van 28 januari 1964 en bij het Protocol van 16 november 1982, gedaan te Parijs op 12 februari 2004; 2° Protocol houdende wijziging van het Verdrag van 31 januari 1963 tot aanvulling van het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, zoals gewijzigd bij het Aanvullend Protocol van 28 januari 1964 en bij het Protocol van 16 november 1982, gedaan te Parijs op 12 februari 2004’, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3539/3. Het door de Koning te bekrachtigen wetsontwerp is nog niet in het *Belgisch Staatsblad* verschenen.

⁴ Wet van 29 juni 2014 ‘tot wijziging van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie’.

⁵ Overigens had de Raad van State in zijn advies over het voorontwerp dat tot de wet van 29 juni 2014 heeft geleid, geadviseerd om die wet en de voormelde instemmingswet samen in werking te laten treden en dat de uiterste datum van inwerkingtreding van de wet van 29 juni 2014 enkel gehandhaafd kan worden indien vaststaat dat de protocollen tegen die uiterste datum ook effectief van kracht zouden worden (adv.RvS 54.816/3 van 16 januari 2014, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3431/1, 46).

verordening (EU) nr. 1215/2012,⁶ heeft de Europese Unie bij een beschikking⁷ de lidstaten gemachtigd om met het betrokken protocol in te stemmen. Er werd evenwel ook voorzien in informatie-uitwisseling tussen de lidstaten omtrent de verwachte voltooiing van de parlementaire procedures met het oog op de ratificatie. Hoewel die ratificatie in het vooruitzicht was gesteld voor 1 januari 2016, blijken het Verenigd Koninkrijk en Italië de parlementaire procedure nog niet te hebben afgerond. Dit heeft tot gevolg dat de voormelde protocollen nog niet zijn geratificeerd en dus ook nog niet in werking zijn getreden ten aanzien van België.

Ondanks het uitblijven van de ratificatie van de protocollen is de wet van 29 juni 2014 in werking getreden op 1 januari 2016.⁸ Dat blijkt in de praktijk problemen op te leveren, aangezien de pan-Europese verzekeringsmarkt nog niet gereed is om de nodige (duurdere) verzekeringen aan te bieden die overeenstemmen met de ruimere risico's en de hogere schadebedragen waartegen de exploitanten van een kerninstallatie zich moeten verzekeren.

2.3. Met het om advies voorgelegde voorontwerp van wet worden daarom bij wijze van overgangsmaatregel een aantal van de bij de wet van 29 juni 2014 aangebrachte wijzigingen teruggedraaid, teneinde de wettelijke verplichtingen van de kernexploitanten in lijn te brengen met de feitelijke situatie op de verzekeringsmarkt. Een aantal van de nieuwigheden van die wet worden echter behouden.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe de definities in artikel 1, 4°, van de wet van 22 juli 1985 – die terugverwijzen naar het Verdrag van Parijs, zoals gewijzigd bij het protocol van 12 februari 2004 – te vervangen door twee reeksen met definities. De definities van “kernongeval”, “splijststoffen”, “kerninstallatie”, “radioactieve producten (lees: producten) of afvalstoffen” en “nucleaire stoffen” worden ondergebracht in een eerste reeks, die meteen in werking treedt en bijgevolg meteen zullen verwijzen naar het Verdrag van Parijs, zoals gewijzigd bij het protocol van 12 februari 2004. De definities van “kernschade”, “herstelmaatregelen”, “preventieve maatregelen” en “redelijke maatregelen” worden opgenomen in een tweede reeks, waarbij eveneens verwezen wordt naar de definities van het Verdrag van Parijs, zoals gewijzigd door het Protocol van 12 februari 2004, maar die pas in werking treedt op 1 januari 2018, zij het dat de Koning een andere datum kan bepalen (zie artikel 7 van het ontwerp). Bij wijze van overgangsmaatregel voorziet artikel 7 van het ontwerp wel in een voorlopige definitie van “kernschade” als “de schade aan personen en goederen in de zin van het Burgerlijk Wetboek”.

Artikel 3 van het ontwerp van het ontwerp strekt tot de vervanging van artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 22 juli 1985 waarbij de bescherming van het verdrag automatisch werd uitgebreid tot niet-verdragsluitende staten die op het moment van het kernongeval geen kerninstallatie op hun grondgebied of binnen de door hen ingestelde maritieme zones hebben. De

⁶ Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 ‘betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken’.

⁷ Beschikking 2004/294/EG van de Raad van 8 maart 2004 ‘waarbij de lidstaten die verdragsluitende partij zijn bij het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie worden gemachtigd het Protocol tot wijziging van dat Verdrag te bekrachtigen of daartoe toe te treden, in het belang van de Europese Gemeenschap’. In die beschikking werd verwezen naar de toentertijd nog geldende verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 ‘betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken’.

⁸ Zie artikel 33 van de voormelde wet.

nieuwe ontworpen bepaling maakt een dergelijke uitbreiding afhankelijk van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Artikel 4 van het ontwerp bevat een interpretatieve bepaling met betrekking tot artikel 7, eerste lid, van de wet van 22 juli 1985, teneinde te bevestigen dat de vervanging van het maximale kernschadebedrag waarvoor de exploitant aansprakelijk is, ten belope van 12 miljard frank (297.472.229,73 euro) bij wet van 13 november 2011 door een bedrag van 1,2 miljard euro, geen foute conversie van Belgische frank naar euro is, maar wel een door de wetgever gewilde verhoging van het bedrag.

Bij artikel 5 van het ontwerp wordt artikel 23 van de wet van 22 juli 1985 aangevuld met een nieuw lid, waarbij de bij de wet van 29 juni 2014 ingevoerde verlenging van de aansprakelijkheid voor lichamelijke letsels van tien tot dertig jaar na het kernongeval weliswaar wordt gehandhaafd, maar die vergoeding voorlopig ten laste zal worden gelegd van de staat. Vanaf 1 januari 2018 wordt de schade voor die verlengde periode opnieuw ten laste van de kernexploitant gelegd, tenzij de Koning een andere datum zou bepalen.

Artikel 6 van het ontwerp voorziet in een termijn van negentig dagen na de inwerkingtreding van de aan te nemen wet of van artikel 2, b), ervan, voor reeds erkende kernexploitanten om hun verzekering of alle andere financiële waarborgen aan te passen aan de ontworpen regeling, teneinde hun erkenning te kunnen behouden. Die termijn kan worden verlengd met de tijd die nodig is voor het onderzoek van een aanvraag bedoeld in artikel 10/1 van deze wet (lees: de wet van 22 juli 1985), op basis waarvan een staatsgarantie kan worden toegekend indien bepaalde risico's onverzekerbaar blijken op de private verzekeringsmarkt.

Bij artikel 7 van het ontwerp wordt de inwerkingtreding van artikel 2, b), ervan uitgesteld tot 1 januari 2018, tenzij de Koning een andere datum bepaalt. Zoals zo-even reeds is uiteengezet geldt tot zolang een voorlopige definitie van “kernschade”, namelijk “de schade aan personen en goederen in de zin van het Burgerlijk Wetboek”.

VORMVEREISTEN

3.1. In zijn advies over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 29 juni 2014 heeft de Raad van State er op gewezen dat bepaalde onderdelen beschouwd moesten worden als steunmaatregelen die overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) moesten worden aangemeld.

“4.1. Over het waarborgmechanisme waarin wordt voorzien bij het ontworpen artikel 10/1 van de wet van 22 juli 1985 (artikel 8 van het ontwerp), wordt in de memorie van toelichting vermeld dat het “[a]ls voorzorgsmaatregel” zal worden aangemeld bij de Europese Commissie.

De ontworpen waarborgregeling moet effectief worden beschouwd als staatssteun, ook indien het nooit tot een uitbetaling komt van de toegezegde waarborg aan de exploitanten die er een beroep op doen.⁹ Door de staatswaarborg wordt immers aan de

⁹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Vgl. immers met de situatie bij staatswaarborgen voor leningen: HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV*, punten 40-43.

betrokken exploitanten een eigen economisch voordeel toegekend aangezien zij een zekerheid verwerven, terwijl de markt geen verzekering of financiële waarborg biedt voor bepaalde risico's. Het staat dan aan de Commissie om uit te maken of de vergoeding die er door de exploitanten voor moet worden betaald, wel een correcte vergoeding is voor het voordeel dat hun wordt verstrekt.

Bovendien neemt het gegeven dat de Europese Commissie de ontworpen steunmaatregel wellicht verenigbaar zal verklaren overeenkomstig artikel 107, lid 2, b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), niet weg dat de maatregel moet worden aangemeld.

4.2. De aanmelding bij de Europese Commissie moet eveneens betrekking hebben op het ontworpen artikel 22/1 van de wet van 22 juli 1985 (artikel 19 van het ontwerp). Die bepaling voorziet in een vergoeding van overheidswege voor het verschil tussen het normale maximale schadebedrag waarvoor de exploitant aansprakelijk is en het verlaagde maximale schadebedrag dat kan worden bepaald overeenkomstig het huidige artikel 7, tweede lid, 2°, van de wet van 22 juli 1985, rekening houdend met het vermogen en de aard van de kerninstallatie of met het belang van het transport.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande betoogd dat de overheid 'aldus het risico [neemt] voor een onjuiste beoordeling van de beperkte aard van het risico op zich'. Er wordt voor het voormelde verschil tussen de twee maximale schadebedragen niet voorzien in een recht op verhaal tegen de exploitant 'aangezien het om een onjuiste beoordeling van de Staat gaat en niet om een tekortkoming van de exploitant, zijn verzekeraar of zijn financiële waarborg'. Niettemin moet dus worden vastgesteld dat een deel van het economisch risico van de onderneming in die gevallen wordt gedragen door de overheid en wordt bekostigd met overheidsmiddelen. Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat het gecombineerde effect van het toestaan van een vermindering van het maximumbedrag overeenkomstig het bestaande artikel 7, tweede lid, 2°, van de wet van 22 juli 1985, enerzijds, en de vergoeding van overheidswege voor het verschil tussen het normale en het verminderde maximumbedrag in het ontworpen artikel 22/1 van dezelfde wet, anderzijds, inhoudt dat aan de betrokken onderneming een vorm van staatssteun wordt toegekend. Die bepalingen, evenals elke beslissing tot het toekennen van een vermindering met toepassing van artikel 7, tweede lid, 2°, van de wet van 22 juli 1985 moeten dan ook als staatssteun bij de Europese Commissie worden aangemeld. Bij die gelegenheid worden het best de reeds toegekende verminderingen¹⁰ mee aangemeld als vormen van bestaande steun.¹¹

3.2. Artikel 5 van het huidige ontwerp houdt in dat de overheid tot 1 januari 2018 (of tot een andere datum die de Koning kan bepalen) de vergoeding op zich neemt van nucleaire lichamelijke letsels die zich voordoen tussen tien en dertig jaar na een kernongeval, waar die vergoeding thans, sinds de inwerkingtreding van de wet van 29 juni 2014, wordt gedragen door de kernexploitanten. De vraag rijst of deze maatregel niet als staatssteun moet worden

¹⁰ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 28 december 2011 'tot vaststelling van het maximale schadebedrag waarvoor de exploitant of de vervoerder aansprakelijk kan zijn in het geval van vervoer in de zin van artikel 14 van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie', waarvan artikel 1 bepaalt: "Het maximumbedrag waarvoor de exploitant van een kerninstallatie of de vervoerder van nucleaire stoffen aansprakelijk kan zijn voor een kernongeval dat zich tijdens het vervoer van nucleaire stoffen, in de zin van artikel 14 van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie voordoet, bedraagt 297.472.229,73 euro."

¹¹ Adv.RvS 54.816/3 van 16 januari 2014, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3431/1.

beschouwd,¹² aangezien ze neerkomt op het overnemen door de overheid van een financiële last die anders op de betrokken ondernemingen zou rusten, hetgeen een voordeel inhoudt voor deze ondernemingen.¹³ Bovendien mag worden aangenomen dat de ontworpen maatregel een effect heeft op de mededinging en de interstatelijke handel.¹⁴ Ten slotte lijkt de maatregel ook een selectief karakter te hebben, aangezien ze betrekking heeft op een heel specifieke doelgroep en bovendien volledig afwijkt van het algemeen geldende aansprakelijkheidsrecht.

In de memorie van toelichting wordt betoogd dat de “voortijdige inwerkingtreding van de wijzigingswet (...) de Belgische operatoren in een nadelige positie [plaatst] ten opzichte van hun concurrenten en dat terwijl alle betrokkenen een uitstel van deze inwerkingtreding verwachten”. In de regeling van de tienjarige aansprakelijkheid in de huidige versie van artikel 8 van het Verdrag van Parijs wordt echter uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van een langdurigere aansprakelijkheid, zodat het allerminst vast staat dat de Belgische operatoren door de huidige dertigjarige aansprakelijkheid in een meer nadelige positie staan dan de operatoren in de andere lidstaten. Bovendien bevat artikel 10/1 van de wet van 22 juni 1985 nu al een regeling inzake het verlenen van een staatswaarborg, waarvoor de kernexploitanten echter een vergoeding moeten betalen. De thans ontworpen maatregel betreft echter een volledige overname door de overheid, voor een onbepaalde duur en zonder enige kostprijs, van het moeilijk te verzekeren risico. De conclusie is dan ook dat de ontworpen maatregel op het eerste gezicht alle kenmerken vertoont van een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU, zodat het ontwerp vooraf moet worden voorgelegd aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van deze aanmelding nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹² De voorwaarden waaronder ingevolge artikel 107, lid 1, van het VWEU een nationale maatregel als staatssteun kan worden aangemerkt, omvatten: 1) de financiering van die maatregel door de staat of met staatsmiddelen, 2) het bestaan van een voordeel voor een onderneming, 3) de selectiviteit van die maatregel en 4) de invloed ervan op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging.

¹³ HvJ 15 juni 2006, C-393/04 en C-41/05, *Air Liquide*, punt 29, met verwijzing naar HvJ 8 november 2001, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, punt 38, HvJ 15 juli 2004, C-501/00, *Spanje v. Commissie*, punt 90, en HvJ 15 december 2005, C-66/02, *Italië v. Commissie*, punt 77.

¹⁴ Vgl. adv. RvS 59.454/3 van 22 juni 2016 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestaand in deze centrales en van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’, opmerking 2.1.3, waarin de Raad van State heeft uiteengezet dat het toekennen van voordelen aan operatoren van Belgische kerncentrales, op het eerste gezicht gevolgen heeft voor de interstatelijke handel en mededinging, gelet op de “belangrijke gevolgen voor de keuze van de in te zetten nucleaire productiemiddelen, (...) voor de omvang van het aanbod aan elektriciteit en de hoogte van de prijs van elektriciteit, en dus van de rendabiliteit van investeringen in zowel nucleaire als alternatieve energiebronnen, en de noodzaak van invoer van elektriciteit uit andere lidstaten”.

ALGEMENE OPMERKING

4. Zowel in artikel 5 als in artikel 7 van het ontwerp wordt de Koning de mogelijkheid gegeven om naar keuze te beslissen waarop de erin beoogde regeling ingaat. Telkens wordt de datum van 1 januari 2018 vooropgesteld, maar de Koning kan die datum onbeperkt vervroegen of uitstellen. Die ruime beoordelingsmogelijkheid lijkt op het eerste gezicht verantwoord door de aanhoudende onzekerheid over de inwerkingtreding van het Protocol van 12 februari 2004, maar tegelijkertijd wordt de mogelijkheid gelaten om belangrijke aspecten van de nieuwe regeling, ondanks de potentieel belangrijke financiële implicaties, onbeperkt uit te stellen, ook wanneer de protocollen van 12 februari 2004 in werking zullen zijn getreden. Om die reden is het raadzaam om in beide gevallen te voorzien in een vangnetbepaling die inhoudt dat de betrokken regeling in elk geval in werking treedt op de datum dat de protocollen van 12 februari 2004 in werking treden.¹⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Tot artikel 2, b), van de aan te nemen wet in werking is gesteld overeenkomstig artikel 7 ervan, bestaan er geen definities meer van de begrippen “herstelmaatregelen”, “preventieve maatregelen” en “redelijke maatregelen”.¹⁶

Voor die laatste term heeft dit weinig belang, omdat die term verder niet in de wet van 22 juli 1985 voorkomt, wat wel de vraag doet rijzen waarom de term überhaupt moet worden gedefinieerd.

De termen “herstelmaatregelen” en “preventieve maatregelen” komen echter wel aan bod in artikel 21/1 van de wet van 22 juli 1985, dat ongewijzigd blijft gelden, zodat de Koning de in die bepaling voorkomende delegaties die met die termen verband houden, wel degelijk kan blijven uitoefenen. De stellers van het ontwerp moeten zich ervan vergewissen of er een kans bestaat dat de Koning effectief dergelijke uitvoeringsmaatregelen zou nemen vooraleer artikel 2, b), van de aan te nemen wet in werking wordt gesteld. Indien dat het geval is moeten de stellers van het ontwerp nagaan of het ontbreken van een definitie niet problematisch is.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 2, eerste lid, 2°, houdt in dat titel I van de wet van 22 juli 1985 van toepassing wordt gemaakt op kernschade, veroorzaakt door een exploitant van een kerninstallatie gelegen op het Belgisch grondgebied, en die zich voordoet op het grondgebied van een niet-verdragsluitende staat die, ten tijde van het kernongeval, geen kerninstallatie op zijn grondgebied of binnen door hem in overeenstemming met het internationale recht ingestelde

¹⁵ Gelet op artikel 6 van het ontwerp beschikken de kernexploitanten dan nog over ten minste negentig dagen om de benodigde verzekeringen af te sluiten of om op andere wijze in de nodige zekerheden te voorzien.

¹⁶ Voor het begrip kernschade voorziet artikel 7 van het ontwerp in een tijdelijke eigen definitie.

maritieme zones heeft. Die titel wordt evenwel slechts van toepassing nadat daartoe een koninklijk besluit is uitgevaardigd na overleg in de Ministerraad. Daarmee komt de wetgever terug op de huidige bepaling zoals die is ingevoegd in de wet van 22 juli 1985 die het toepassingsgebied al onvoorwaardelijk heeft uitgebreid tot die landen en gebieden met ingang van 1 januari 2016. Met de huidige bepaling anticipeerde de wetgever op de inwerkingtreding van artikel 2, iii), van het Verdrag van Parijs, zoals het ingevoerd zal worden bij het protocol van 12 februari 2004. Aangezien de huidige wettelijke bepaling strekt tot de definitieve omzetting van die verdragsbepaling in het interne recht en de stellers van het huidige wetsontwerp uitdrukkelijk ervan uitgaan dat het Verdrag van Parijs, zoals gewijzigd bij het protocol van 12 februari 2004, binnen afzienbare tijd ten aanzien van België in werking zal treden, is het ontworpen artikel 2, eerste lid, 2°, in strijd met artikel 18 van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, doordat wordt teruggekomen op een reeds van kracht geworden wettelijke bepaling die essentieel is voor de verwezenlijking van het normdoel van het verdrag. Artikel 18 van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’ bepaalt immers dat een staat die een verdrag heeft ondertekend, zich moet onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen. Deze bepaling vormt een toepassing van het internationaal gewoonterechtelijk beginsel van de goede trouw en het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen.¹⁷

De conclusie is dan ook dat artikel 3 moet worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot het verlenen van een authentieke interpretatie aan artikel 7, eerste lid, van de wet van 22 juli 1985. Terecht wordt in de memorie van toelichting betoogd – met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding – dat er geen enkele twijfel over kan bestaan dat het bedrag van 1,2 miljard euro geen foutieve omzetting van Belgische frank naar euro is, maar een door de wetgever bewust ingevoerde verhoging van het aansprakelijkheidsplafond. Het gaat bijgevolg om een betekenis van de betrokken wetsbepaling die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kan krijgen. De ontworpen bepaling strookt dan ook met de eisen die het Grondwettelijk Hof ter zake heeft gesteld.¹⁸

Het komt de Raad van State zelfs voor dat de interpretatie die de stellers van het ontwerp willen weerleggen, zo onwaarschijnlijk is dat de vraag rijst of het gebruik van een interpretatieve bepaling in dit geval wel nodig is.

¹⁷ Zie bv. Ger. 22 januari 1997, T-115/94, *Opel Austria*, punten 90 en 91.

¹⁸ GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006; zie bv. ook GwH 15 december 2011, nr. 188/2011; GwH 12 juli 2012, nr. 90/2012; GwH 7 november 2013, nr. 150/2013.

Artikel 6

8. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp moet de verwijzing naar de wijzigingen van de wet van 22 juli 1985 worden weggelaten, aangezien het niet de bedoeling is om enkel te verwijzen naar de versie van de wet na de wijziging ervan bij de wet van 29 juni 2014.

9. In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 10/1 van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie” en niet naar “artikel 10/1 van deze wet”, aangezien met “deze wet” de aan te nemen wijzigingswet wordt bedoeld.

De woorden “op de dag van haar inwerkingtreding” worden dan weer het best vervangen door de woorden “op de dag van de inwerkingtreding van de wet van ...” (waarbij later de datum van bekrachtiging van de aan te nemen wijzigingswet moet worden ingevuld). In het andere geval (en ook indien men zou schrijven “op de dag van de inwerkingtreding van deze wet”) zou verwarring kunnen ontstaan met de wet van 22 juli 1985.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. La loi du 22 juillet 1985 'sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire' pourvoit à l'exécution, dans le droit interne, de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 'sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire' et de la Convention de Bruxelles du 31 janvier 1963, 'complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire'. Ces conventions ont été modifiées par deux protocoles du 12 février 2004², qui requièrent une adaptation de la loi du 22 juillet 1985.

La loi portant assentiment aux deux protocoles a déjà été adoptée³ et la loi du 29 juin 2014⁴ a apporté les adaptations nécessaires à la loi du 22 juillet 1985, le législateur ayant en outre fait quelques choix politiques propres qui ne découlent pas des protocoles précités⁵.

2.2. Dès lors que l'article 13 de la Convention de Paris, tel qu'il a été modifié par le protocole du 12 février 2004, précité, comporte des dispositions en matière de compétence judiciaire, de reconnaissance et d'exécution des décisions judiciaires qui dérogent au règlement (UE) n° 1215/2012⁶, l'Union européenne a pris une décision⁷ autorisant les États membres à

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Protocole 'portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982', fait à Paris le 12 février 2004 et Protocole 'portant modification de la Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982', fait à Paris le 12 février 2004.

³ Voir le projet de loi, adopté par les Chambres législatives le 23 avril 2014, 'portant assentiment aux actes internationaux suivants : 1° Protocole portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982, fait à Paris le 12 février 2004; 2° Protocole portant modification de la Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982, fait à Paris le 12 février 2004', *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3539/3. Le projet à sanctionner par le Roi n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*.

⁴ Loi du 29 juin 2014 'modifiant la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire'.

⁵ Du reste, dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi du 29 juin 2014, le Conseil d'État a estimé qu'il s'imposait de faire entrer cette loi en vigueur au même moment que la loi d'assentiment précitée et que la date limite d'entrée en vigueur de la loi 29 juin 2014 ne pouvait être maintenue que s'il était certain que les protocoles entrent, eux aussi, effectivement en vigueur à cette date au plus tard (avis C.E. 54.816/3 du 16 janvier 2014, *Doc. parl.*, Chambre 2013-14, n° 53-3431/1, 46).

⁶ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 'concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale'.

ratifier le protocole concerné. Il avait cependant également été prévu un échange d'informations entre les États membres relativement à l'achèvement estimé des procédures parlementaires de ratification. Bien que cette ratification fût envisagée pour le 1^{er} janvier 2016, il apparaît que le Royaume Uni et l'Italie n'ont pas encore mené la procédure parlementaire à son terme. Il s'ensuit que les protocoles précités n'ont pas encore été ratifiés et ne sont dès lors pas encore entrés en vigueur à l'égard de la Belgique.

En dépit de l'absence de ratification des protocoles, la loi du 29 juin 2014 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016⁸. Il s'avère que cela pose des problèmes pratiques, dès lors que le marché paneuropéen de l'assurance n'est pas encore prêt à proposer les assurances nécessaires (plus onéreuses) correspondant aux risques plus étendus et aux montants plus élevés des dommages contre lesquels les exploitants d'une installation nucléaire sont tenus de s'assurer.

2.3. C'est pourquoi, à titre de mesure transitoire, l'avant-projet de loi soumis pour avis révisé un certain nombre de modifications apportées par la loi du 29 juin 2014, afin d'aligner les obligations légales des exploitants nucléaires sur la situation de fait du marché de l'assurance. Un certain nombre des nouveautés de cette loi sont cependant maintenues.

L'article 2 du projet vise à remplacer les définitions figurant à l'article 1^{er}, 4°, de la loi du 22 juillet 1985 – qui renvoient à la Convention de Paris, telle qu'elle a été modifiée par le protocole du 12 février 2004 – par deux séries de définitions. Les définitions des termes « accident nucléaire », « combustibles nucléaires », « installations nucléaires », « produits ou déchets radioactifs » et « substances nucléaires » constituent une première série, qui entre immédiatement en vigueur, et renverront dès lors immédiatement à la Convention de Paris, telle qu'elle a été modifiée par le protocole du 12 février 2004. Les définitions de « dommage nucléaire », « mesures de restauration », « mesures de sauvegarde » et « mesures raisonnables » sont inscrites dans une deuxième série, laquelle renvoie également aux définitions de la Convention de Paris, telle qu'elle a été modifiée par le protocole du 12 février 2004, mais n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 2018, le Roi pouvant cependant fixer une autre date (voir l'article 7 du projet). À titre de mesure transitoire, l'article 7 du projet définit cependant provisoirement le « dommage nucléaire » comme « les dommages aux personnes et aux biens au sens du Code civil ».

L'article 3 du projet vise à remplacer l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 22 juillet 1985, la protection de la Convention étant automatiquement étendue aux États non contractants qui, au moment de l'accident nucléaire, n'ont pas d'installation nucléaire sur leur territoire ou dans les zones maritimes établies par eux. La nouvelle disposition en projet subordonne cette extension à l'adoption d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

⁷ Décision 2004/294/CE du Conseil du 8 mars 2004 'autorisant les États membres qui sont parties contractantes à la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, le protocole portant modification de ladite convention, ou à y adhérer'. Cette décision fait référence au règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 'concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale', qui était encore en vigueur à l'époque.

⁸ Voir l'article 33 de la loi précitée.

L'article 4 du projet comporte une disposition interprétative relative à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1985, afin de confirmer que lorsque la loi du 13 novembre 2011 a porté le montant maximal du dommage nucléaire pour lequel l'exploitant est responsable de 12 milliards de francs (297.472.229,73 euros) à 1,2 milliards d'euros, il ne s'agissait pas d'une conversion erronée de francs belges en euros, mais bien d'une majoration du montant voulue par le législateur.

L'article 5 du projet complète l'article 23 de la loi du 22 juillet 1985 par un nouvel alinéa qui maintient certes la prolongation de la responsabilité pour dommages corporels de dix à trente ans après l'accident nucléaire prévue par la loi du 29 juin 2014 mais qui met provisoirement cette réparation à la charge de l'État. À partir du 1^{er} janvier 2018, en ce qui concerne cette période prolongée, le dommage sera à nouveau mis à la charge de l'exploitant nucléaire, à moins que le Roi fixe une autre date.

L'article 6 du projet prévoit que, dans un délai de nonante jours après l'entrée en vigueur de la loi à adopter ou de son article 2, b), les exploitants nucléaires déjà reconnus peuvent adapter leur assurance ou toute autre garantie financière au dispositif en projet afin de conserver leur reconnaissance. Ce délai peut être prolongé pour la durée nécessaire à l'instruction d'une demande visée à l'article 10/1 de la présente loi (lire : la loi du 22 juillet 1985), sur la base de laquelle une garantie de l'État peut être octroyée s'il s'avère que certains risques ne peuvent pas être assurés sur le marché privé de l'assurance.

L'article 7 du projet reporte l'entrée en vigueur de l'article 2, b), de la loi jusqu'au 1^{er} janvier 2018, à moins que le Roi fixe une autre date. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, jusqu'à cette date, c'est une définition provisoire du « dommage nucléaire » qui s'applique, à savoir « les dommages aux personnes et aux biens au sens du Code civil ».

FORMALITÉS

3.1. Dans son avis sur un avant-projet devenu la loi du 29 juin 2014, le Conseil d'État a souligné que certains éléments devaient être considérés comme des mesures d'aide qui, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) devaient être notifiées.

« 4.1. En ce qui concerne le mécanisme de garantie prévu à l'article 10/1, en projet, de la loi du 22 juillet 1985 (article 8 du projet), l'exposé des motifs mentionne qu'« [à] titre de précaution », il sera notifié à la Commission européenne.

Le régime de garantie en projet doit effectivement être considéré comme une aide d'État, même s'il ne donne jamais lieu à un paiement de la garantie convenue aux exploitants qui y font appel⁹. La garantie de l'État confère en effet aux exploitants concernés un avantage économique propre, dès lors qu'ils obtiennent une sûreté, alors que, pour certains risques, le marché n'offre aucune assurance ou garantie financière. Il appartient alors à la Commission d'apprécier si l'indemnité que les exploitants doivent

⁹ Note 6 de l'avis cité : Comparer en effet avec la situation des garanties de l'État pour les prêts : C.J.C.E., 8 décembre 2011, C-275/10, *Residex Capital IV*, points 40-43.

payer en contrepartie est bien une indemnité correcte au regard de l'avantage qui leur est accordé.

En outre, le fait que la Commission européenne déclarera sans doute que l'aide d'État en projet peut se concilier avec l'article 107, paragraphe 2, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ne supprime pas l'obligation de notifier la mesure.

4.2. La notification à la Commission européenne doit également viser l'article 22/1, en projet, de la loi du 22 juillet 1985 (article 19 du projet). Cette disposition prévoit une indemnisation par les pouvoirs publics de la différence entre le montant maximal normal du dommage à concurrence duquel la responsabilité de l'exploitant est engagée et le montant maximal réduit du dommage, qui peut être fixé conformément à l'article 7, alinéa 2, 2°, en vigueur, de la loi du 22 juillet 1985, en tenant compte de la capacité et de la nature de l'installation nucléaire ou de l'importance du transport.

L'exposé des motifs précise à cet égard que l'autorité 'assume ainsi le risque d'une évaluation erronée du caractère réduit du risque'. [S']agissant d'une erreur d'appréciation de l'État et non d'une défaillance de l'exploitant, de son assureur ou de sa garantie financière', il n'est pas prévu de droit de recours contre l'exploitant pour la différence susvisée entre les deux montants maxima du dommage. Il n'en demeure pas moins qu'il faut donc constater qu'en pareils cas, une partie du risque économique de l'entreprise est supportée par l'autorité et financée par des fonds publics. Il ne peut par conséquent être exclu que l'effet combiné du consentement d'une réduction du montant maximal conformément à l'article 7, alinéa 2, 2°, en vigueur, de la loi du 22 juillet 1985, d'une part, et de l'indemnisation par l'autorité de la différence entre le montant maximal normal et le montant maximal réduit, prévue à l'article 22/1, en projet, de la même loi, d'autre part, implique que l'entreprise concernée se voit octroyer une forme d'aide d'État. Ces dispositions, ainsi que toute décision de consentir une réduction en application de l'article 7, alinéa 2, 2°, de la loi du 22 juillet 1985 doivent dès lors être notifiées à la Commission européenne en tant qu'aide d'État. Ce faisant, il est préférable d'également notifier les réductions déjà consenties ¹⁰ à titre d'aide existante » ¹¹.

3.2. L'article 5 du présent projet implique que, jusqu'au 1^{er} janvier 2018 (ou jusqu'à une autre date que le Roi peut fixer), l'autorité prend à sa charge la réparation des dommages corporels nucléaires qui se produisent entre dix et trente ans après un accident nucléaire, alors qu'actuellement, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2014, cette réparation est à la charge des exploitants nucléaires. La question se pose de savoir si cette mesure ne doit pas être considérée comme une aide d'État ¹², dès lors qu'il faut la considérer comme la reprise par l'autorité d'une charge financière qui devrait normalement incomber aux entreprises concernées,

¹⁰ Note 7 de l'avis cité : Voir par exemple l'arrêté royal du 28 décembre 2011 'fixant le montant maximal du dommage à concurrence duquel la responsabilité de l'exploitant ou du transporteur peut être engagée en cas de transport au sens de l'article 14 de la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire', dont l'article 1^{er} dispose : « Le montant maximal à concurrence duquel la responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire ou du transporteur de substances nucléaires peut être engagée pour un accident nucléaire survenant au cours d'un transport de substances nucléaires au sens de l'article 14 de la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, s'élève à 297.472.229,73 euros ».

¹¹ Avis C.E. 54.816/3 du 16 janvier 2014, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3431/1.

¹² Les conditions auxquelles, selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure nationale peut être qualifiée d'aide d'État, sont : 1) le financement de cette mesure par l'État ou au moyen de ressources d'État, 2) l'existence d'un avantage pour une entreprise, 3) la sélectivité de cette mesure et 4) l'incidence de cette dernière sur les échanges entre les États membres et la distorsion de concurrence qui en résulte.

ce qui implique un avantage pour ces dernières¹³. On peut en outre considérer que la mesure en projet a un effet sur la concurrence et le commerce interétatique¹⁴. Enfin, cette mesure semble également avoir un caractère sélectif, dès lors qu'elle concerne un groupe cible spécifique et qu'elle déroge en outre radicalement au droit de la responsabilité généralement applicable.

L'exposé des motifs mentionne que « l'entrée en vigueur prématurée de la loi modificative (...) place les exploitants belges dans une position défavorable par rapport à leurs concurrents et ce alors que toutes les parties prenantes s'attendaient à un report de cette entrée en vigueur ». La réglementation de la responsabilité décennale figurant dans la version actuelle de l'article 8 de la Convention de Paris prévoit cependant expressément la possibilité d'une responsabilité de plus longue durée, de sorte qu'il n'est aucunement établi que, du fait de la responsabilité trentenaire actuelle, les exploitants belges se trouvent dans une position moins favorable que les exploitants dans les autres États membres. En outre, l'article 10/1 de la loi du 22 juin 1985 comporte déjà actuellement des règles relatives à l'octroi d'une garantie de l'État, pour laquelle les exploitants nucléaires doivent toutefois payer une redevance. La mesure actuellement en projet concerne cependant une reprise intégrale par l'autorité, pour une durée indéterminée et sans aucune contrepartie financière, du risque difficilement assurable. Force est dès lors d'en conclure qu'à première vue la mesure en projet présente toutes les caractéristiques d'une mesure d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, de sorte que le projet doit être préalablement soumis à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Si à la suite de cette notification, le texte soumis au Conseil d'État devait encore être modifié, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Tant l'article 5 que l'article 7 du projet permettent au Roi de décider arbitrairement à partir de quand le dispositif qui y est visé prend cours. La date du 1^{er} janvier 2018 est chaque fois mentionnée, mais le Roi peut anticiper ou reporter cette date d'une manière illimitée. Ce large pouvoir d'appréciation semble à première vue justifié par l'incertitude persistante qui règne au sujet de l'entrée en vigueur du protocole du 12 février 2004, mais en même temps, le projet laisse la possibilité de reporter d'une manière illimitée des aspects importants du nouveau

¹³ C.J.U.E., 15 juin 2006, C-393/04 et C-41/05, *Air Liquide*, point 29, avec référence à C.J.U.E., 8 novembre 2001, C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, point 38, C.J.U.E., 15 juillet 2004, C-501/00, *Espagne c. Commission*, point 90, et C.J.U.E., 15 décembre 2005, C-66/02, *Italie c. Commission*, point 77.

¹⁴ Voir avis C.E. 59.454/3 du 22 juin 2016 sur un avant-projet de loi 'portant modifications de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales et de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité', observation 2.1.3, dans lequel le Conseil d'État a indiqué que l'octroi d'avantages aux exploitants de centrales nucléaires belges a à première vue des effets sur le commerce interétatique et la concurrence, eu égard aux « conséquences notables pour le choix des moyens de production nucléaire à mettre en œuvre, (...) pour l'ampleur de l'offre en électricité et le niveau du prix de cette dernière, et, partant, de la rentabilité des investissements dans les sources d'énergie tant nucléaires qu'alternatives, ainsi que pour la nécessité d'importer de l'électricité en provenance d'autres pays membres ».

dispositif, en dépit des implications financière potentiellement importantes, même lorsque les protocoles du 12 février 2004 seront entrés en vigueur. C'est pourquoi, il est conseillé de prévoir dans les deux cas un dispositif de sécurité impliquant qu'en tout cas le régime en projet entre en vigueur à la date à laquelle les protocoles du 12 février 2004 entrent en vigueur¹⁵.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Jusqu'à ce que l'article 2, b), de la loi à adopter soit entré en vigueur conformément à son article 7, il n'y a plus de définition des notions de « mesures de restauration », de « mesures de sauvegarde » et de « mesures raisonnables »¹⁶.

Pour ce dernier terme, cela a peu d'importance, puisqu'il n'apparaît plus dans la loi du 22 juillet 1985, la question étant alors toutefois de savoir pourquoi il faut le définir malgré tout.

Les termes « mesures de restauration » et « mesures de sauvegarde » sont cependant mentionnés à l'article 21/1 de la loi du 22 juillet 1985, qui reste applicable sans modification, de sorte que le Roi peut continuer à exercer les délégations qui lui sont données dans cette disposition, en relation avec ces termes. Les auteurs du projet doivent vérifier s'il est possible que le Roi prenne effectivement de telles mesures d'exécution avant que l'article 2, b), de la loi à adopter soit mis en vigueur. Si tel est le cas, ils vérifieront si l'absence de définition n'est pas problématique.

Article 3

6. L'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, implique que le titre 1^{er} de la loi du 22 juillet 1985 est rendu applicable au dommage nucléaire causé par un exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire belge et qui se produit sur le territoire d'un État non contractant qui, au moment de l'accident nucléaire, n'a pas d'installation nucléaire sur son territoire ou dans toute zone maritime établie par lui conformément au droit international. Ce titre n'est cependant applicable qu'après l'élaboration à cet effet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Le législateur revient ainsi sur la disposition actuelle telle qu'elle a été insérée dans la loi du 22 juillet 1985, qui a déjà étendu inconditionnellement le champ d'application à ces pays et territoires avec effet au 1^{er} janvier 2016. En adoptant la disposition actuelle, le législateur avait anticipé l'entrée en vigueur de l'article 2, iii), de la Convention de Paris, tel qu'il sera établi par le protocole du 12 février 2004. Dès lors que la disposition législative actuelle vise à transposer définitivement cette disposition de la convention en droit interne et que les auteurs du présent projet de loi considèrent expressément que la Convention de Paris, telle qu'elle a été modifiée par le protocole du 12 février 2004, entrera en vigueur incessamment en Belgique, l'article 2,

¹⁵ Eu égard à l'article 6 du projet, les exploitants nucléaires disposent alors encore d'au moins nonante jours pour contracter les assurances nécessaires ou pour pourvoir d'une autre manière aux garanties requises.

¹⁶ Pour la notion de dommage nucléaire, l'article 7 du projet donne une définition propre provisoire.

alinéa 1^{er}, 2°, en projet, méconnaît l'article 18 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités', en ce qu'il remet en cause une disposition législative déjà en vigueur qui est essentielle pour la réalisation de l'objectif normatif du traité. L'article 18 de la Convention de du 23 mai 1969 'sur le droit des traités' dispose en effet qu'un État qui a signé un traité doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but. Cette disposition est l'application des principes de droit international coutumier de bonne foi et de protection de la confiance légitime ¹⁷.

Il s'impose dès lors d'en conclure que l'article 3 doit être omis du projet.

Article 4

7. L'article 4 du projet vise à donner une interprétation authentique à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1985. À juste titre, l'exposé des motifs précise – en renvoyant aux travaux préparatoires – qu'il ne peut faire aucun doute que le montant de 1,2 milliards d'euros n'est pas une conversion fautive de francs belges en euros, mais une majoration du plafond de responsabilité délibérément instaurée par le législateur. Il s'agit par conséquent d'une interprétation que le législateur a voulu donné à la disposition législative lors de son adoption, un sens qu'elle peut raisonnablement se voir attribuer. La disposition en projet s'accorde dès lors avec les exigences que la Cour constitutionnelle a posées en la matière ¹⁸.

Il apparaît même au Conseil d'État que l'interprétation que les auteurs du projet veulent réfuter est à ce point invraisemblable que la question se pose de savoir s'il est en l'occurrence véritablement nécessaire d'avoir recours à une disposition interprétative.

Article 6

8. À l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet, la référence aux modifications de la loi du 22 juillet 1985 doit être omise, l'intention n'étant pas de seulement faire référence à la version de la loi telle qu'elle a été modifiée par la loi du 29 juin 2014.

9. À l'article 6, alinéa 2, du projet, il faut faire référence à « l'article 10/1 de la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire » et non pas à « l'article 10/1 de la présente loi », « la présente loi » visant la loi modificative à adopter.

¹⁷ Voir par exemple, Trib., 22 janvier 1997, T-115/94, *Opel Austria*, points 90 et 91.

¹⁸ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006; voir par exemple aussi C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011; C.C., 12 juillet 2012, n° 90/2012; C.C., 7 novembre 2013, n° 150/2013.

Les mots « celui de son entrée en vigueur » seront quant à eux de préférence remplacés par les mots « celui de l'entrée en vigueur de la loi du ... » (la date de la sanction de la loi modificative à adopter devant être complétée ultérieurement). Dans le cas contraire (et également si on écrivait « celui de l'entrée en vigueur de la présente loi »), on pourrait créer une certaine confusion avec la loi du 22 juillet 1985.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE