



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.257/3
van 30 oktober 2017

avis 62.257/3
du 30 octobre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
inwerkingtreding van sommige
bepalingen van de artikelen 5
en 7 van de wet van
7 december 2016 tot wijziging
van de wet van 22 juli 1985
betreffende de wettelijke
aansprakelijkheid op het
gebied van de kernenergie'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'entrée en vigueur de
certaines dispositions des
articles 5 et 7 de la loi du
7 décembre 2016 modifiant la
loi du 22 juillet 1985 sur la
responsabilité civile dans le
domaine de l'énergie
nucléaire'

Op 6 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de artikelen 5 en 7 van de wet van 7 december 2016 tot wijziging van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 2017.

*

Le 6 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'entrée en vigueur de certaines dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 7 décembre 2016 modifiant la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 octobre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2017.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Bij de wet van 7 december 2016 ‘tot wijziging van de wet van 22 juli 1985 betreffende wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van kernenergie’ worden een aantal wijzigingen aangebracht in die wet van 22 juli 1985 met het oog op de uitbreiding van de aansprakelijkheid van de operatoren van kerninstallaties, in lijn met de verruimde aansprakelijkheid als bedoeld in 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, bij het Protocol van 16 november 1982 en bij het Protocol van 12 februari 2004. Ten gevolge van beschikking 2004/294/EG¹ zullen de lidstaten van de Europese Unie die partij zijn bij het Verdrag van Parijs echter gezamenlijk tot dat laatste protocol toetreden, waarvoor de datum telkens verder wordt opgeschoven. Ook nu blijkt dat nog niet alle lidstaten hun interne procedures hebben afgerond.

Om de afstemming met het Protocol van 12 februari 2004 ‘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, te garanderen, wordt in de wet van 7 december 2016 voor de Koning in twee mogelijkheden voorzien om de inwerkingtreding van sommige bepalingen te vervroegen of uit te stellen in het licht van de inwerkingtreding van dat Protocol.

Enerzijds voorziet artikel 7 van de wet van 7 december 2016 in de mogelijkheid om de inwerkingtreding uit te stellen van artikel 2, b), van die wet, waarbij een aantal nieuwe begrippen uit het Protocol van 12 februari 2004 worden ingevoegd in de wet van 22 juli 1985. Artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de inwerkingtreding van artikel 2, b), van de wet van 7 december 2016 uit te stellen tot 1 januari 2019. Artikel 1 van het ontworpen besluit vindt dan ook rechtsgrond in artikel 7 van de wet van 7 december 2016.

Anderzijds wordt in artikel 23 van de wet van 22 juli 1985, zoals gewijzigd bij artikel 5 van de wet van 7 december 2016, in de mogelijkheid voorzien voor de Koning om de datum waarop de kernexploitanten zelf, en dus niet langer de Staat, instaan voor de vergoeding van nucleaire letsels tussen tien en dertig jaar vanaf het kernongeval, eveneens uit te stellen in het

¹ 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’.

licht van de inwerkingtreding van dat Protocol.² Artikel 2 van het ontworpen besluit strekt ertoe ook die datum uit te stellen tot 1 januari 2019. Dat artikel vindt derhalve rechtsgrond in artikel 23, vierde lid, van de wet van 22 juli 1985.

VORMVEREISTEN

3. Over het ontwerp is geen advies van de Inspectie van Financiën en geen begrotingsakkoord verleend. Het ontwerp heeft nochtans onmiskenbaar een potentiële weerslag op de begroting, zodat alsnog aan de genoemde vormvereisten dient te worden voldaan.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de vervulling ervan nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of de 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van het ontwerp is misleidend, aangezien noch de inwerkingtreding van een onderdeel van artikel 5 van de wet van 7 december 2016, noch die van een onderdeel van artikel 7 van die wet wordt geregeld. Het zou correcter zijn te schrijven:

“Koninklijk besluit betreffende de inwerkingtreding van artikel 2, b), van de wet van 7 december 2016 tot wijziging van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie en tot bepaling van de datum bedoeld in artikel 23, vierde lid, van de wet van 22 juli 1985 betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie”.

Aanhef

5. Artikel 1, 5°, van de wet van 22 juli 1985, dat overigens pas in werking treedt op 1 januari 2018, bevat slechts definities waarin geen machtiging aan de Koning voorkomt en die ook niet verder worden uitgewerkt in het ontworpen besluit. Die bepaling vormt dan ook geen rechtsgrond voor dat besluit, zodat de vermelding ervan in het eerste lid van de aanhef dient te vervallen.

In datzelfde lid kan de erin vermelde rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 23, *vierde lid*, van de wet van 22 juli 1985.

6. In het tweede lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 5 van de wet van 7 december 2016 te worden geschrapt. Het is immers niet dat artikel als dusdanig waarbij de

² Met dien verstande dat die aansprakelijkheid van de kernexploitanten krachtens datzelfde artikel 23 van de wet van 22 juli 1985 van kracht wordt op 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin het Protocol van 12 februari 2004 van kracht is geworden.

Koning de mogelijkheid wordt geboden om de datum te wijzigen waarop niet langer de Staat, maar wel de kernexploitant aansprakelijk is voor de lichamelijke schade die wordt geleden tussen tien en dertig jaar na een kernongeval, maar wel het bij dat artikel ingevoegde artikel 23 van de wet van 22 juli 1985. Artikel 5 van de wet van 7 december 2016 is slechts een wijzigingsbepaling die bij de inwerkingtreding ervan volledig is uitgewerkt.

7. Aan de aanhef dienen drie leden te worden toegevoegd (die het derde tot het vijfde lid worden) waarin respectievelijk gewag wordt gemaakt van het nog in te winnen advies van de Inspectie van Financiën, het nog in te winnen begrotingsakkoord en de op 21 juni 2017 verrichte reguleringssimpactanalyse.

8. In de lijn van opmerkingen 4 en 6, is de eerste considerans die is opgenomen in de aanhef niet accuraat in zoverre erin wordt vermeld dat artikel 5 van de wet van 7 december 2016 de Koning de mogelijkheid biedt om de erin bedoelde datum van inwerkingtreding te vervroegen of uit te stellen. Ook de genoemde considerans dient derhalve te worden aangepast.³

Artikelen 1 en 2

9. In de artikelen 1 en 2 van het ontwerp dienen de vierkante haakjes rond de erin vermelde datum “1 januari 2019” telkens te worden weggelaten.

10. In artikel 2 van het ontwerp schrappe men de zinsnede “, aangevuld met artikel 5 van de wet van 7 december 2016”.

Artikel 3

11. In de Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp schrijf men “hem” in plaats van “hem/haar”.

*

³ En dienvolgens de laatste in de aanhef opgenomen considerans voor zover erin wordt verwezen naar “de voornoemde bepalingen van de wet van 7 december 2016”.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. La loi du 7 décembre 2016 'modifiant la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire' apporte un certain nombre de modifications à cette loi du 22 juillet 1985 afin d'étendre la responsabilité des opérateurs des installations nucléaires, conformément à la responsabilité élargie visée dans 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, par le Protocole du 16 novembre 1982, et par le Protocole du 12 février 2004. À la suite de la décision 2004/294/CE ¹, les États membres de l'Union européenne qui sont parties à la Convention de Paris devront toutefois adhérer conjointement à ce dernier protocole, adhésion dont la date est chaque fois reportée. Il apparaît que pour l'heure tous les États membres n'ont pas encore clôturé leurs procédures internes.

Afin de garantir la conformité avec le Protocole du 12 février 2004 '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, la loi du 7 décembre 2016 offre deux possibilités au Roi d'anticiper ou de postposer l'entrée en vigueur de certaines dispositions, compte tenu de l'entrée en vigueur de ce Protocole.

D'une part, l'article 7 de la loi du 7 décembre 2016 offre la possibilité de postposer l'entrée en vigueur de l'article 2, b), de cette loi, qui insère un certain nombre de notions du Protocole du 12 février 2004 dans la loi du 22 juillet 1985. L'article 1^{er} du projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de postposer l'entrée en vigueur de l'article 2, b), de la loi du 7 décembre 2016 au 1^{er} janvier 2019. L'article 1^{er} de l'arrêté en projet trouve dès lors un fondement juridique dans l'article 7 de la loi du 7 décembre 2016.

D'autre part, l'article 23 de la loi du 22 juillet 1985, modifié par l'article 5 de la loi du 7 décembre 2016, permet au Roi de postposer également la date à laquelle la réparation de dommages nucléaires dans un délai de dix à trente ans à dater de l'accident nucléaire est à charge des exploitants nucléaires eux-mêmes, et donc plus de l'État, en fonction de l'entrée en vigueur de ce Protocole ². L'article 2 de l'arrêté en projet vise également à postposer cette date jusqu'au

¹ 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'.

² Étant entendu qu'en vertu de ce même article 23 de la loi du 22 juillet 1985, cette responsabilité des exploitants nucléaires entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de l'entrée en vigueur du Protocole du 12 février 2004.

1^{er} janvier 2019. Cet article trouve dès lors un fondement juridique dans l'article 23, alinéa 4, de la loi du 22 juillet 1985.

FORMALITÉS

3. Le projet n'a fait l'objet ni d'un avis de l'Inspection des finances ni d'un accord budgétaire. Il est néanmoins incontestable que le projet a une incidence potentielle sur le budget, de sorte que ces formalités doivent encore être accomplies.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, 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.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. L'intitulé du projet est ambigu, étant donné que ce dernier ne règle ni l'entrée en vigueur d'une subdivision de l'article 5 de la loi du 7 décembre 2016, ni celle d'une subdivision de l'article 7 de cette loi. Il serait plus correct d'écrire :

« Arrêté royal relatif à l'entrée en vigueur de l'article 2, b), de la loi du 7 décembre 2016 modifiant la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et fixant la date visée à l'article 23, alinéa 4, de la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ».

Préambule

5. L'article 1^{er}, 5°, de la loi du 22 juillet 1985, qui au demeurant n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2018, ne contient que des définitions qui n'accordent pas de délégation au Roi et qui ne sont pas non plus développées dans l'arrêté en projet. Partant, cette disposition ne procure pas de fondement juridique à cet arrêté, si bien qu'il y a lieu d'en omettre la mention dans le premier alinéa du préambule.

Le fondement juridique mentionné dans ce même alinéa pourrait encore être précisé par une référence à l'article 23, *alinéa 4*, de la loi du 22 juillet 1985.

6. Au deuxième alinéa du préambule, on omettra la référence à l'article 5 de la loi du 7 décembre 2016. Ce n'est en effet pas cet article en tant que tel, mais bien l'article 23 de la loi du 22 juillet 1985, inséré par cette disposition, qui permet au Roi de modifier la date à laquelle la responsabilité de réparer les dommages corporels subis dans un délai de dix à trente ans à dater de l'accident nucléaire n'incombe plus à l'État, mais bien à l'exploitant nucléaire. L'article 5 de la loi du 7 décembre 2016 n'est qu'une disposition modificative qui a épuisé tous ses effets lors de son entrée en vigueur.

7. On ajoutera au préambule trois alinéas (qui deviendront les troisième, quatrième et cinquième alinéas) mentionnant respectivement, l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire qui doivent tous les deux encore être recueillis – et l'analyse d'impact de la réglementation réalisée le 21 juin 2017.

8. Conformément aux observations 4 et 6, le premier considérant du préambule n'est pas précis dans la mesure où il mentionne que l'article 5 de la loi du 7 décembre 2016 donne la possibilité au Roi d'anticiper ou postposer la date d'entrée en vigueur qui y est visée. Ce considérant devra dès lors également être adapté ³.

Articles 1^{er} et 2

9. Aux articles 1^{er} et 2 du projet, il convient de supprimer les crochets entourant la date du « 1^{er} janvier 2019 ».

10. À l'article 2 du projet, on supprimera le segment de phrase « complété par l'article 5 de la loi du 7 décembre 2016 ».

Article 3

11. Dans le texte néerlandais de l'article 3 du projet, on écrira « hem » au lieu de « hem/haar ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

³ Et par voie de conséquence le dernier considérant du préambule dans la mesure où il vise les « dispositions précitées de la loi du 7 décembre 2016 ».