



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.246/1
van 29 januari 2025

avis 77.246/1
du 29 janvier 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van
31 januari 2003 houdende de
geleidelijke uitstap uit
kernenergie voor industriële
elektriciteitsproductie en tot
wijziging van verscheidene
wetsbepalingen' (*Parl.St.*
Kamer 2024-25
nr. 56-0435/001)

une proposition 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 ainsi que diverses
dispositions' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2024-25,
n° 56-0435/001)

Op 29 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie en tot wijziging van verscheidene wetsbepalingen’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25 nr. 56-0435/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 21 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2025.

*

Le 29 novembre 2024, 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 trente jours, sur une proposition 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 ainsi que diverses dispositions’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-0435/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 21 janvier 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2025.

*

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 WETSVOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om de verdere uitbating (en desgevallend, heropstart) van de bestaande kerncentrales mogelijk te maken, en het verbod op de bouw en ingebruikname van nieuwe kerncentrales, bestemd voor de industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen, op te heffen.

2.1. Daartoe bevat hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (bestaande uit artikelen 2 tot 8) wijzigingen aan de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’.

Artikel 3 van de wet van 31 januari 2003, dat het verbod op de oprichting en/of het in exploitatie stellen van nieuwe nucleaire centrales bestemd voor de industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen bevat, wordt opgeheven (artikel 3 van het wetsvoorstel).

In artikel 4 van dezelfde wet wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, die voorziet in de verlengde uitbating en – voor de stilgelegde centrales Doel 3 en Tihange 2 – het hervatten van de uitbating tot de in deze paragraaf vermelde data, op voorwaarde dat voor die kerncentrales voorafgaandelijk aan de voortzetting of hervatting van de elektriciteitsproductie een gemotiveerde conclusie² als bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 oktober 2022 ‘tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’ in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt (artikel 4 van het wetsvoorstel).

De artikelen 5 tot 8 van het wetsvoorstel hebben betrekking op de jaarlijkse vergoedingen die de eigenaars van de kerncentrales aan de Federale Staat dienen te storten als tegenprestatie voor de verlenging van de duur betreffende de toelating tot industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen.

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

² Dit betreft een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’ (hierna: project-MER-richtlijn).

2.2. Artikel 9 van het wetsvoorstel wijzigt artikel 16, § 1, van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, zodat er ook voor kerncentrales (opnieuw) oprichtings- of exploitatievergunningen kunnen worden afgeleverd.

2.3. Artikel 15 van het wetsvoorstel voorziet in de aanvulling van artikel 2 van de wet van 11 april 2003 ‘op de repartitiebijdrage’ met een lid, luidens hetwelk de minister bevoegd voor Energie de datum van industriële ingebruikname voor elke nieuwe kerncentrale bekendmaakt in het Belgisch Staatsblad, binnen dertig dagen na deze datum.

2.4. De artikelen 10 tot 14 en artikel 16 van het wetsvoorstel brengen wetgevingstechnische aanpassingen aan in respectievelijk de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ en in artikel 11, § 4, eerste lid, van de wet van 12 juli 2022 ‘tot versterking van het kader dat van toepassing is op de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van verbruikte splijtstof en voor het beheer van operationeel afval en tot gedeeltelijke opheffing en wijzigingen 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 kerncentrales’, teneinde die wetten af te stemmen op de voorgestelde regeling.

2.5. De inwerkingtreding van de artikelen 2, 3 en 9 tot 15 is voorzien op de tiende dag die volgt op de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad. De overige artikelen treden “voor elke in artikel 2 vermelde kerncentrale” in werking de dag na de bekendmaking door de Koning in het Belgisch Staatsblad van de hogervermelde gemotiveerde conclusie bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 oktober 2022 (artikel 17 van het wetsvoorstel).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3.1.1. In diverse adviezen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof, reeds benadrukt dat maatregelen die bestaan in het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale en het uitstel van de aanvankelijk vastgestelde termijn voor de desactivering ervan, een project vormen, zowel in de zin van de project-MER-richtlijn, dat in beginsel aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, als in de zin van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ (hierna: Habitatrichtlijn), dat aan een passende beoordeling moet worden onderworpen voordat het door de wetgever wordt vastgesteld.³

³ Adv.RvS 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16 van 9 december 2024 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op het toelaten van de bouw van nieuwe nucleaire installaties voor elektriciteitsproductie’, een wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen inzake kernenergie, teneinde de elektriciteitsbevoorradingszekerheid te waarborgen en de energiemixkosten in de hand te houden’ en een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het toelaten van de bouw van nieuwe nucleaire centrales en de wijziging van de uitstapkalender voor de centrales Doel 4 en Tihange 3’, opm. 3, en verwijzingen aldaar.

3.1.2. De indieners van het wetsvoorstel erkennen dit principe, en het voorgesteld artikel 4, § 1/1, van de wet van 11 oktober 2022 bepaalt dat het blijven opwekken of hervatten van opwekking van elektriciteit door de vermelde kerncentrales afhankelijk is van het voldoen aan de voorwaarde dat “voor elk van die kerncentrales, voorafgaandelijk aan de voortzetting of hervatting van de elektriciteitsproductie in het *Belgisch Staatsblad* het koninklijk besluit wordt bekendgemaakt met de gemotiveerde conclusie als bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 oktober 2022 ‘tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’”⁴⁻⁵.

In het advies 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16 kwam de Raad van State echter tot het besluit dat de milieueffectbeoordeling en de passende beoordeling in beginsel moeten plaatsvinden voorafgaand aan de vaststelling van het plan, en dus al voor de aanneming van het wetsvoorstel.⁶

3.1.3. Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde:⁷

“La publication par le Roi d’une conclusion motivée, tel qu’introduite par l’article 4 de notre proposition de loi, peut être vu comme ‘l’octroi de l’autorisation’ tel que précisé par l’article 2 § 1 de la directive EIE parce qu’il instaure une condition préalable qui est nécessaire à l’entrée en vigueur de la proposition. De plus, la prolongation des réacteurs ne demeure qu’une possibilité conditionnée à la publication par le roi de cette conclusion motivée.

Nous estimons que cette condition répond aux principaux arguments de la Cour constitutionnelle car elle permet une remise en cause des projets de prolongation.

La Cour constitutionnelle aborde le moment où l’évaluation doit avoir lieu dans les points B.19.1 et B.19.2 de l’arrêt n° 34/2020.

Concernant l’article B.19.1 la Cour constitutionnelle renvoie à la Cour de justice qui rappelle que l’évaluation des incidences doit être effectuée aussitôt qu’il est possible d’identifier et d’évaluer tous les effets que ce projet est susceptible d’avoir sur l’environnement. La proposition de loi 56435 instaure la possibilité de prolongation des réacteurs à des dates définies, tout en les conditionnant à l’étude environnementale. Le législateur ne dispose pas à ce stade de suffisamment d’informations sur les projets tel que mentionné au point 68 de la Cour de justice cité au point B.15.1 de l’arrêt de la Cour constitutionnelle. Nous estimons que l’étude environnementale arrive donc effectivement au moment où il possible d’identifier et d’évaluer tous les effets des projets sur l’environnement.

⁴ De Franse tekst wijkt hier enigszins af van de Nederlandse en luidt: « préalablement à la poursuite ou à la reprise de la production d’électricité, ait été publiée par le Roi au *Moniteur belge*, pour chacune de ces centrales, la conclusion motivée visée à l’article 4 de la loi du 11 octobre 2022 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l’énergie nucléaire à des fins de production industrielle d’électricité ». Zie daarover opmerking 8.2.

⁵ Zie ook artikel 17 van het voorstel dat de inwerkingtreding – lees de toepasselijkheid – van de ontworpen regeling individualiseert per kerncentrale in functie van de bekendmaking van de voor die kerncentrale relevante gemotiveerde conclusie.

⁶ Adv.RvS 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16, opm. 3.3.2.

⁷ Vetdruk, cursief en onderlijning door de gemachtigde.

Au point B.19.2 la Cour constitutionnelle, fait mention à l'interprétation de la Cour de justice sur la directive EIE afin d'apporter des précisions *'sur le moment auquel l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être réalisées'*. La Cour de justice affirme :

au point 84 que *'la directive EIE définit le terme 'autorisation' comme étant la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet'*.

au point 87 que *'il convient de constater que cette loi prévoit, de manière précise **et sans condition**, d'une part le redémarrage (...) d'autre part le report, de dix ans du terme initialement prévu (...)'*.

au point 88, la Cour constitutionnelle affirme que malgré l'approbation préalable de l'AFCN *'il n'en demeure pas moins que ces mesures une fois adoptées par le législateur national définissent les caractéristiques essentielles du projet et n'ont plus, à priori, vocation à être discutée **et remises en cause**.'*

Nous estimons que la condition créée par l'art. 4 de la proposition de loi permet de considérer que l'autorisation se situe bien lors de l'entrée en vigueur et non pas lors de l'adoption. Par la possibilité de prolonger les réacteurs à la condition préalable que l'étude d'incidences environnementales soit réalisée, il est effectivement créé une condition qui pourrait remettre en cause le redémarrage des réacteurs tels que visés par les points 87 et 89 de la Cour de justice, repris dans le point B.19.2. de la Cour constitutionnelle."

3.1.4. Deze argumentatie noopt niet tot een andere conclusie.

Het Hof van Justitie bevestigde meermaals het beginsel dat de milieueffectbeoordeling voorafgaandelijk dient te worden uitgevoerd, opdat de bevoegde instanties "in het besluitvormingsproces zo vroeg mogelijk" rekening houden met de milieueffecten van alle technische plannings- en beslissingsprocessen om het ontstaan van verontreiniging of hinder van meet af aan te vermijden, in plaats van later de gevolgen ervan te bestrijden.⁸ Wanneer de vergunningverlening in verschillende fasen verloopt, moet de milieueffectbeoordeling bovendien worden verricht zodra het mogelijk is alle milieueffecten die het project kan hebben te bepalen en te beoordelen.⁹

Specifiek met betrekking tot de heropstart en de verlenging van de levensduur van nucleaire centrales, verduidelijkte het Hof van Justitie het volgende:

"87 In casu staat het weliswaar aan de verwijzende rechter om op basis van de toepasselijke nationale regeling te bepalen of de wet van 28 juni 2015 kan worden aangemerkt als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn, maar dient nu reeds te worden geconstateerd dat deze wet op precieze en onvoorwaardelijke wijze voorziet in ten eerste het heropstarten van de industriële elektriciteitsproductie van een buiten werking gestelde kerncentrale voor een periode van bijna tien jaar, waardoor het aanvankelijk door de nationale wetgever vastgestelde tijdstip voor de desactivering en het stopzetten van de activiteiten van die kerncentrale met tien jaar wordt uitgesteld, en ten tweede het uitstel, eveneens met tien jaar, van de aanvankelijk door die wetgever

⁸ HvJ 28 mei 2020, nr. C-535/18, *IL e.a.*, ECLI:EU:C:2020:391, punt 78; HvJ 28 februari 2018, nr. C-117/17, *Comune di Castelbellino*, ECLI:EU:C:2018:129, punt 25, en verwijzingen aldaar.

⁹ HvJ 7 januari 2004, nr. C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, punt 52; HvJ 28 februari 2008, nr. C-2/07, *Abraham e.a.*, ECLI:EU:C:2008:133, punt 26. Zie ook HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, punten 85-86.

vastgestelde termijn voor het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie van een in gebruik zijnde centrale.

88 Hieruit volgt dat de tenuitvoerlegging van deze maatregelen weliswaar noopt tot de vaststelling van verdere handelingen in het kader van een complex en gereguleerd proces – die met name tot doel hebben de voorschriften inzake beveiliging en veiligheid die van toepassing zijn op de industriële elektriciteitsproductie van nucleaire oorsprong te waarborgen – en dat die maatregelen weliswaar met name onderworpen zijn aan een voorafgaande goedkeuring van het FANC, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de wet van 28 juni 2015, maar dat zij vanaf hun vaststelling door de nationale wetgever de essentiële kenmerken van het project definiëren en a priori niet meer worden geacht besproken of ter discussie gesteld te worden.

89 Dat de tenuitvoerlegging van dit project voor één van de twee centrales in kwestie vereist dat een nieuwe individuele vergunning voor industriële elektriciteitsproductie wordt afgegeven, kan niet rechtvaardigen dat pas een milieueffectbeoordeling wordt verricht na de vaststelling van de wet van 28 juni 2015. Overigens zij opgemerkt dat het Belgische parlement volgens de in de verwijzingsbeslissing verstrekte gegevens reeds vóór de vaststelling van die wet in kennis was gesteld van de extra hoeveelheid radioactief afval die mogelijkwerijs zou ontstaan door de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen, te weten 350 m³.

90 Zoals in de punten 63 tot en met 71 van dit arrest is geconstateerd, vormen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen samen met de moderniseringswerkzaamheden die daarmee onlosmakelijk verbonden zijn, bovendien een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), eerste streepje, van de MEB-richtlijn.

91 In deze context lijkt de wet van 28 juni 2015 op het eerste gezicht te kunnen worden aangemerkt als een vergunning in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn, of – gezien de essentiële kenmerken ervan – op zijn minst de eerste fase van de vergunningsprocedure voor het project in kwestie te vormen.”¹⁰

Bijgevolg hangt het antwoord op de vraag of het wetsvoorstel nu al moet worden onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling af van het antwoord op de vraag of het voorstel op een voldoende “precieze en onvoorwaardelijke wijze voorziet” (cf. punt 87 van het geciteerde arrest) in de heropstart, respectievelijk de verlenging van de levensduur, van de geviseerde kerncentrales.

Uit de samenlezing van punt 88 van het aangehaalde arrest en de hoger geciteerde vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, waaruit het principe van de beoordeling van de milieueffecten op het vroegst mogelijke tijdstip blijkt, volgt dat het wetsvoorstel wel degelijk de essentiële kenmerken van het project definieert en de nieuwe data van desactivering lapidair vaststelt. Het door het wetsvoorstel vastgestelde kader is dan ook voldoende precies en onvoorwaardelijk, en is op dit punt niet wezenlijk verschillend van de wet van 28 juni 2015¹¹ die aan de orde was in het aangehaalde arrest. Het loutere feit dat als voorwaarde wordt gesteld dat voor de daadwerkelijke heropstart, respectievelijk de levensduurverlenging van de individuele kerncentrales een milieueffectbeoordeling dient te worden opgemaakt waarin de termijn van de

¹⁰ HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, punten 87 tot 91.

¹¹ Wet van 28 juni 2015 ‘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’.

levensduurverlenging mee wordt onderzocht, kan dan ook het gebrek aan milieueffectbeoordeling ter hoogte van het huidige wetsvoorstel niet remediëren,¹² aangezien de wetgever, als bevoegde instantie, bij de aanneming van het wetsvoorstel niet afdoende rekening kan houden met de milieueffecten van de voorgenomen verlengingen.

Bijgevolg kan het voorstel slechts doorgang vinden nadat de vereiste milieueffectenbeoordeling is uitgevoerd.

3.2. In eerdere adviezen¹³ heeft de Raad van State al gewezen op de toepasselijkheid van het Verdrag van Espoo,¹⁴ dat verplichtingen bevat inzake milieueffectbeoordeling en raadpleging van het publiek, voorafgaand aan het vergunnen van bepaalde activiteiten die mogelijk een belangrijk nadelig grensoverschrijdend effect hebben. Daaronder vallen ook de “kerncentrales en andere kernreactoren”.¹⁵ Artikel 4 van het wetsvoorstel kan slechts doorgang vinden nadat de verplichtingen in dat verdrag in acht zijn genomen.

4. De verdere verlenging van de levensduur van de kerncentrales Doel 1, Doel 2, Doel 4, Tihange 1 en Tihange 3¹⁶ en het opnieuw opstarten van de kerncentrales Doel 3 en Tihange 2, en de daarmee gepaard gaande jaarlijkse vergoeding tot uitsluiting van alle andere heffingen ten voordele van de Federale Staat (met uitzondering van de algemeen toepasbare belastingen en de jaarlijkse heffingen krachtens de wet van 15 april 1994) kunnen worden beschouwd als een wijziging van een bestaand steunmechanisme¹⁷ en de invoering van nieuwe steunmaatregelen.¹⁸ Bijgevolg moet het voorstel worden aangemeld bij de Europese Commissie. Krachtens artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient

¹² Het inschrijven van dergelijke “voorwaarde” is bovendien, hoewel zeker verdedigbaar vanuit het oogpunt van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, in beginsel overbodig, nu de verplichting om een milieueffectbeoordeling op te maken voor de heropstart, respectievelijk de levensduurverlenging van de individuele kerncentrales voortvloeit uit richtlijn 2011/92/EU en de bepalingen die deze richtlijn hebben omgezet in de Belgische rechtsorde.

¹³ Adv.RvS 57.467/3 van 8 mei 2015 over amendementen op het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015, opm. 4 tot 7; adv.RvS 57.630/3 van 11 juni 2015 over amendementen op het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015, opm. 11 tot 14; adv.RvS 71.685/3, van 13 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 oktober 2022 opm. 3.1 tot 3.5; adv.RvS 75.109/16 van 11 januari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 april 2024 ‘tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’ (hierna: Verlengingswet), opm. 4.1; adv.RvS 77.151/16-77.152/16-77.153/16 van 9 december 2024, opm. 4.

¹⁴ Verdrag ‘inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband’ en Aanhangsels I tot VII, gedaan te Espoo op 25 februari 1991.

¹⁵ Zie punt 2 van Aanhangsel I bij dat verdrag.

¹⁶ Met uitzondering van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3, waarvan in een “doorstart” voor een periode van tien jaar werd voorzien door artikel 4, § 3, van de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’ (zoals gewijzigd bij artikel 3 van de Verlengingswet), lijkt het nog te volgen tijdspad voor het vervullen van de hoger vermelde vormvereisten uit te sluiten dat het wetsvoorstel tijdig zou kunnen worden aangenomen om nog te spreken over een “verlenging”, zodat ook de kerncentrales Doel 1 (desactiveringsdatum 15 februari 2025), Doel 2 (desactiveringsdatum 1 december 2025) en Tihange 1 (desactiveringsdatum 1 oktober 2025) in de praktijk zullen worden “heropgestart”. Voor de respectievelijke desactiveringsdata, zie artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003.

¹⁷ De verdere verlenging van de levensduur van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 vereist dat ook de Phoenixwet wordt gewijzigd, wat dan weer de aanpassing van een aangemelde staatssteunregeling impliceert, zie adv.RvS 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16, voetnoot 37.

¹⁸ In het bijzonder wat het bijzondere fiscale regime betreft, waaraan de verlengde kerncentrales worden onderworpen.

de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht. Behalve indien een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal aan dat vormvereiste vooralsnog dienen te worden voldaan en kan aan die bepalingen geen uitvoering worden gegeven voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.¹⁹

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het *standstill*-beginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet

5. In het advies 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16 formuleerde de Raad van State de volgende opmerking in verband met de verenigbaarheid van de opheffing van artikel 3 van de wet van 31 januari 2003 (artikel 3 van het wetsvoorstel) met het *standstill*-beginsel, vervat in artikel 23 van de Grondwet:

“Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder redelijke verantwoording.²⁰ Teneinde de inachtneming van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting te toetsen, dient rekening te worden gehouden met de eventuele achteruitgang die zou worden waargenomen tussen het waarborgniveau dat werd geboden door de wetgeving vóór de wijzigingen en het waarborgniveau dat wordt geboden na diezelfde wijzigingen. Die verplichting ontslegt de overheid echter niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.²¹

Daargelaten de vraag of de opheffing van artikel 3 van de wet van 31 januari 2003 (artikel 5 van de wetsvoorstellen 77.151/16 en 77.153/16; artikel 3 van het wetsvoorstel 77.152/16) het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu in aanzienlijke mate zou verminderen, komt het de Raad van State voor dat in een totaalbeoordeling voor het ongedaan maken van de kernuitstap in beginsel een redelijke verantwoording kan worden gevonden in de doelstelling de bevoorradingszekerheid te garanderen.²² Niettemin kan, in afwezigheid van een bijzondere verantwoording ter zake in

¹⁹ Bovendien valt niet uit te sluiten dat een aanpassing van de kalender het lopende staatssteunonderzoek met betrekking tot de doorstart van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 (aangemeld bij de Europese Commissie, en gekend onder het nummer SA.106107; zie <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.106107>) en de implementatie van de door de Verlengingswet in het vooruitzicht gestelde verlengingen compliceert.

²⁰ Voetnoot 20 uit het geciteerde advies: Zie GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12; vgl. GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2: “Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; vgl. GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.33.2, GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2 en GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.25: “Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”; GwH 20 oktober 2022, nr. 133/2022, B.14.1.

²¹ Voetnoot 21 uit het geciteerde advies: GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1.

²² Voetnoot 22 uit het geciteerde advies: Vgl.: GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.12.3, B.21.3 en B.30.3.

de toelichtingen bij de wetsvoorstellen, een definitieve belangenafweging slechts gebeuren op basis van de concrete plannen en bijhorende veiligheidsrisico's die samenhangen met de verlenging van bestaande kerncentrales of de bouw van nieuwe reactoren.²³

Die opmerking geldt evenzeer voor het huidige wetsvoorstel, met dien verstande dat tevens een verantwoording zal moeten kunnen worden geboden voor de heropstart van de reactoren Doel 3 en Tihange 2, waar waterstofinsluitsels werden vastgesteld in de reactorwand en, de (verdere) verlenging dan wel heropstart,²⁴ van de reactoren Doel 1 en 2 en Tihange 1.

B. Relevante wetswijziging in de zin van artikel 39, 3° van de Phoenixwet

6. Artikel 3 (dat voorziet in de opheffing van artikel 3 van de wet van 31 januari 2003), artikel 4 (betreffende de heropstart, respectievelijk levensduurverlenging van de kerncentrales) en de artikelen 5 tot 8 (met betrekking tot de door de kernexploitant verschuldigde jaarlijkse vergoedingen) van het wetsvoorstel kunnen worden beschouwd als een “relevante wetswijziging” in de zin van artikel 39, 3°, van de wet van 26 april 2024 ‘houdende de verzekering van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie en de hervorming van de sector van de nucleaire energie’ (hierna: Phoenixwet), zodat eventuele geleden verliezen²⁵ die de “vergoede entiteiten” en de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Luminus zouden lijden ten gevolge van die wijzigingen, aanleiding kunnen geven tot schadevergoeding overeenkomstig de artikelen 40 en 41 van die wet.²⁶

Die vaststelling staat echter op zich niet in de weg van de aanneming van het wetsvoorstel door de wetgevende macht, die vrij de afweging mag maken tussen de voordelen van de voorgenomen wijzigingen en de mogelijke aansprakelijkheden die daarmee kunnen samenhangen.²⁷

²³ Voetnoot 23 uit het geciteerde advies: Zie daarover ook de opmerkingen 3 en 4.

²⁴ Zie voetnoot 13.

²⁵ In artikel 39, 6°, van de Phoenixwet worden “verliezen” gedefinieerd als “directe schade, directe kosten, directe uitgaven en directe aansprakelijkheden in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving”.

²⁶ Bovendien moet worden opgemerkt dat het opnieuw wijzigen van de kalender voor de kernuitstap kort na Verlengingswet ook aanleiding kan geven tot onzekerheid en financiële risico's voor investeerders in de bredere energiesector. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat België vooralsnog gebonden is door het Energiehandvestverdrag, niettegenstaande de opzegging van dat verdrag door de Raadsvoorzitter op 27 juni 2024 (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/06/27/energy-charter-treaty-eu-notifies-its-withdrawal/>). De opzegging heeft immers overeenkomstig artikel 47(2) van dat verdrag pas uitwerking een jaar na de neerlegging van die opzegging. Er moet ook worden gewezen op artikel 47(3) van dat verdrag dat de investeringsbescherming van het verdrag nog gedurende een termijn van twintig jaar laat doorlopen voor alle onder het verdrag vallende investeringen die voor die uittreding werden gedaan.

²⁷ Vgl.: adv.RvS 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16 van 9 december 2024, opm. 21.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde opschrift moet het woord “houdende” worden vervangen door het woord “betreffende”.

Artikel 4

8.1. Het zou conceptueel zuiverder zijn om de zinsnede “de gemotiveerde conclusie als bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 oktober 2022 tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie” te vervangen door “de gemotiveerde conclusie vereist door de Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten”.²⁸

8.2. Bovendien moeten de Nederlandse en de Franse tekst op elkaar worden afgestemd. Het is wellicht niet de bedoeling, zoals de Nederlandse tekst doet uitschijnen, dat de gemotiveerde conclusie de vorm aanneemt van een koninklijk besluit, enkel dat die door de Koning moet worden bekendgemaakt.

Artikelen 5 tot 8

9. De Raad van State heeft in het verleden reeds meermaals bezwaren geformuleerd bij de regeling die wordt verlengd (artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel) en waarvan het toepassingsgebied wordt uitgebreid tot de kerncentrales Doel 3 en Tihange 2 (artikel 7 van het wetsvoorstel) en Doel 4 en Tihange 3 (artikel 8 van het wetsvoorstel). Bovenop hetgeen reeds in opmerking 6 werd opgemerkt, gelden die bezwaren nog steeds.²⁹

Artikel 10

10.1. In advies 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16 merkte de Raad van State met betrekking tot een bepaling die identiek is aan artikel 10 van het huidige wetsvoorstel op dat de uitzondering op de vergunningsplicht overeenkomstig artikel 4 van de wet van 29 april 1999 moet

²⁸ Dezelfde formulering werd ook gehanteerd in artikel 4 van de Verlengingswet.

²⁹ Adv.RvS 57.093/3 van 16 februari 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015, opm. 6.1 tot 7.2 (over de toepasselijkheid van het fiscale legaliteitsbeginsel op de vergoeding, en de problemen die samenhangen met het uitoefenen van de normatieve functie bij overeenkomst); adv.RvS 57.630/3 van 11 juni 2015 over amendementen op het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015, opm. 21 (over de mogelijke inhoud van de overeenkomst met de eigenaar(s) van de kerncentrales); adv.RvS 71.685/3 van 13 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 oktober 2022, opm. 4 (herneming van de eerdere bezwaren). Zie wat de (on-)mogelijkheid betreft om nog andere heffingen in te voeren: adv.RvS 71.400/3 van 3 juni 2022 over een wetsvoorstel ‘tot instelling van een bijzondere overwinstentaks in de energiesector’, opm. 6.2 tot 6.4.

kunnen worden verantwoord vanuit het oogpunt van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.³⁰

Gevraagd of dergelijke verantwoording voorhanden is, antwoordde de gemachtigde:

“Cette remarque avait également été rendue par le Conseil d'Etat dans son avis n°77.152/16. Nous tâcherons de répondre à la remarque par le biais d'un amendement qui enlève l'exception pour les centrales nucléaires afin de répondre au principe d'égalité.”

Daarmee kan worden ingestemd.

10.2. In de Nederlandse tekst moet het woord “weggelaten” worden vervangen door het woord “opgeheven”.

Artikel 11

11. Artikel 11 van het wetsvoorstel voorziet in de opheffing van artikel 4bis, § 4, van de wet van 29 april 1999, luidens hetwelk de bepalingen van dit artikel niet van toepassing zijn op de centrales bedoeld in de wet van 31 januari 2003.

Artikel 4bis, § 3, van de wet van 29 april 1999 bepaalt dat “[o]nverminderd de maatregelen voor milieu- en veiligheidsredenen en de contractuele verbintenissen inzake warmtekrachtkoppeling ten aanzien van derden te eerbiedigen” geen buitenwerkingstelling mag plaatsvinden tijdens de winterperiode (*i.e.* van 1 november tot 31 maart)³¹. Drie van de zeven data vermeld in het voorgestelde artikel 4, § 1/1, 1° tot 7°, van de wet van 31 januari 2003 vallen evenwel binnen deze winterperiode. Gevraagd hoe de stellers van het wetsvoorstel in het licht daarvan de toepassing van artikel 4bis van de wet van 29 april 1999 voor nucleaire installaties zien, stelde de gemachtigde:

“Effectivement, l'abrogation du §' de l'article 4bis entraine une incompatibilité avec les dates de fermetures des centrales. Vu que ces dates peuvent être considérées comme faisant office de notification de mise à l'arrêt, nous proposerons un amendement supprimant l'article 11 de notre proposition de loi.”

In het licht van het *lex specialis*-beginsel lijkt niets zich ertegen te verzetten dat de data vermeld in het voorgestelde artikel 4, § 1/1, 1° tot 7°, van de wet van 31 januari 2003 zouden afwijken van het algemene beginsel vervat in artikel 4bis, § 3, van de wet van 29 april 1999. Het valt evenwel aan te bevelen na te gaan of de opheffing van artikel 4bis, § 4, van de wet van 29 april 1999 dan nog zinvol is en geen niet-beoogde gevolgen veroorzaakt,³² en artikel 11 van het wetsvoorstel desgevallend om te werken of weg te laten.

³⁰ Adv.RvS 77.151/16, 77.152/16 en 77.153/16, opm. 12.2.

³¹ Artikel 2, 51°, van de wet van 29 april 1999.

³² Dit geldt in het bijzonder voor toekomstige kerncentrales waarvan de desactiveringsdatum mogelijkerwijze niet meer in de wet zou worden geregeld, maar enkel in een (individuele) administratieve rechtshandeling, en die dus wel gebonden zouden zijn door de verbodsbepaling van artikel 4bis, § 3, van de wet van 29 april 1999.

Artikel 15

12. Overeenkomstig het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de wet van 11 april 2003 ‘op de repartitiebijdrage’ maakt de minister bevoegd voor Energie de datum van industriële ingebruikname voor elke nieuwe kerncentrale bekend in het Belgisch Staatsblad binnen dertig dagen na die datum.

Niettegenstaande de bevoegdheid die hiermee aan de minister wordt verleend niet verordenend is van aard, grijpt de wetgever daarmee in op een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort. Ook delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid aan een minister zijn immers in de eerste plaats zaak van de Koning. De in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, van de wet van 11 april 2003 aan de minister bevoegd voor Energie toegekende bevoegdheid dient dan ook aan de Koning te worden toegekend, die ze verder kan delegeren aan de genoemde minister.

Artikel 16

13. De aandacht van de indieners van het voorstel wordt gevestigd op het feit dat artikel 11, § 4, eerste lid, van de wet van 12 juli 2022, zal worden vervangen “op de datum van de closing”³³. Als die datum valt voor de inwerkingtreding van de aan te nemen wet zullen in de te vervangen tekst de woorden “artikel 4, § 1, van de wet van 31 januari 2003” moeten worden vervangen door de woorden “artikel 4 van de wet van 31 januari 2003”.

Artikel 17

14. In artikel 17 van het wetsvoorstel wordt de inwerkingtreding geregeld van respectievelijk de artikelen 2, 3 en 9 tot 15 (op de tiende dag die volgt op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad) en “voor elke in artikel 2 vermelde kerncentrale” van de artikelen 4 tot 8 en 16 (op “de dag na de bekendmaking door de Koning in het Belgisch Staatsblad van de gemotiveerd[e] conclusie als bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 oktober 2022 (...), met betrekking tot de desbetreffende kerncentrale”).

In artikel 2 van het voorstel worden echter geen kerncentrales vermeld. Wellicht wordt bedoeld te verwijzen naar elk van de kerncentrales bedoeld in artikel 4, § 1/1, van de wet van 31 januari 2003, zoals ingevoegd bij artikel 4 van het voorstel.

Voor wat betreft de artikelen 4 tot 8 en 16 wordt op die wijze bovendien de inwerkingtreding van de wet en de toepassing in de tijd ervan op de respectievelijke kerncentrales door elkaar gehaald. Dit dient te worden verholpen.

³³ Zie de artikelen 55 en 74 van de Phoenixwet.

Bijgevolg moet de inwerkingtreding veeleer als volgt worden verwoord³⁴:

“Deze wet treedt in werking op de tiende dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De artikelen 4, § 1/1, 4/1, 4/2, 4/3 en 4/4, van de wet van 31 januari 2003 betreffende kernenergie voor industriële productie, zoals ingevoegd bij de artikelen 4 tot 8 van deze wet en artikel 11, § 4, eerste lid, van de wet van 12 juli 2022 tot versterking van het kader dat van toepassing is op de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van verbruikte splijtstof en tot gedeeltelijke opheffing en wijziging van de wet van 11 april 2003 betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze kerncentrales, zoals gewijzigd bij artikel 16 van deze wet, worden voor elke kerncentrale vermeld in artikel 4, § 1/1, van de wet van 31 januari 2003 betreffende kernenergie voor industriële productie voor het eerst toegepast vanaf de dag na de bekendmaking door de Koning in het Belgisch Staatsblad van de gemotiveerde conclusie bedoeld in die bepaling met betrekking tot de desbetreffende kerncentrale.”

Slotopmerking

15. Het wetsvoorstel bevat een paar onvolkomenheden in de vermeldingen van de nog van kracht zijnde wijzigingen.³⁵ Dit dient te worden verholpen.³⁶

*

³⁴ Waarbij ook al rekening wordt gehouden met de correctie van de Nederlandse tekst van het opschrift vermeld in opmerking 7.

³⁵ Meer bepaald artikelen 4, 5, 6, 10 en 11 van het wetsvoorstel bevatten onjuiste vermeldingen van de nog relevante eerdere wetswijzigingen en moeten (voor wat betreft artikelen 4, 10 en 11) worden geactualiseerd of (voor wat betreft artikelen 5 en 6) gecorrigeerd.

³⁶ Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, aanbeveling 113, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de permettre la poursuite de l'exploitation (et, le cas échéant, le redémarrage) des centrales nucléaires existantes et de lever l'interdiction de construire et de mettre en service de nouvelles centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires.

2.1. À cette fin, le chapitre 2 de la proposition de loi (composé des articles 2 à 8) contient des dispositions modifiant la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité'.

L'article 3 de la loi du 31 janvier 2003, qui renferme l'interdiction de créer et/ou mettre en exploitation de nouvelles centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, est abrogé (article 3 de la proposition de loi).

Dans l'article 4 de la même loi, il est inséré un paragraphe 1^{er}/1 qui prévoit la prolongation et – pour les centrales de Doel 3 et Tihange 2, mises à l'arrêt – la reprise de l'exploitation, jusqu'aux dates indiquées dans ce paragraphe, à la condition que, préalablement à la poursuite ou à la reprise de la production d'électricité, ait été publiée au *Moniteur belge*, pour ces centrales, la conclusion motivée ² visée à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2022 'modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité' (article 4 de la proposition de loi).

Les articles 5 à 8 de la proposition de loi concernent les redevances annuelles que les propriétaires des centrales nucléaires doivent verser à l'État fédéral en contrepartie de la prolongation de la durée de permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Il s'agit d'une évaluation des incidences sur l'environnement au sens de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' (ci-après : directive projet EIE).

2.2. L'article 9 de la proposition de loi modifie l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', de sorte que des autorisations de création et d'exploitation puissent (à nouveau) être accordées pour les centrales nucléaires également.

2.3. L'article 15 de la proposition de loi complète l'article 2 de la loi du 11 avril 2003 'sur la contribution de répartition' par un alinéa aux termes duquel, pour toute nouvelle centrale nucléaire, le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions publie au *Moniteur belge*, dans les 30 jours de sa mise en service industrielle, un avis mentionnant cette date.

2.4. Les articles 10 à 14 et l'article 16 de la proposition de loi apportent des adaptations légistiques respectivement à la loi du 29 avril 1999 'relative à l'organisation du marché de l'électricité' et à l'article 11, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 2022 'renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires', afin d'aligner ces lois sur la réglementation proposée.

2.5. L'entrée en vigueur des articles 2, 3 et 9 à 15 est prévue au dixième jour qui suit celui de la publication de la loi au *Moniteur belge*. Les autres articles entrent en vigueur « pour chaque centrale nucléaire mentionnée à l'article 2 » le lendemain de la publication au *Moniteur belge* par le Roi de la conclusion motivée susmentionnée, visée à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2022 (article 17 de la proposition de loi).

FORMALITÉS PRÉALABLES

3.1.1. Le Conseil d'État, section de législation, se référant à la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour constitutionnelle, a déjà souligné dans plusieurs avis que les mesures consistant à redémarrer la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, et à reporter le terme initialement prévu pour sa désactivation, constituent un projet, tant au sens de la directive projet EIE, qui doit, en principe, être soumis à une évaluation préalable des incidences sur l'environnement, qu'au sens de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages' (ci-après : directive Habitats), qui doit être soumis à une évaluation appropriée préalablement à son adoption par le législateur³.

³ Avis C.E. 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16 du 9 décembre 2024 sur une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions en vue de permettre la construction de nouvelles installations nucléaires pour la production d'électricité', une proposition de loi 'portant diverses dispositions en matière d'énergie nucléaire et visant à garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité et la maîtrise des coûts du mix électrique' et une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions en ce qui concerne l'autorisation de construire de nouvelles centrales nucléaires et la modification du calendrier de sortie pour les centrales de Doel 4 et Tihange 3', observation 3, et les références qui y sont faites.

3.1.2. Les auteurs de la proposition de loi reconnaissent ce principe, et l'article 4, § 1^{er}/1, proposé, de la loi du 11 octobre 2022 dispose que la poursuite ou la reprise de la production d'électricité par les centrales nucléaires mentionnées dépend du respect de la condition prescrivant que « préalablement à la poursuite ou à la reprise de la production d'électricité, ait été publiée par le Roi au *Moniteur belge*, pour chacune de ces centrales, la conclusion motivée visée à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2022 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité » ⁴⁻⁵.

Dans l'avis 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16, le Conseil d'État est cependant parvenu à la conclusion que l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'évaluation appropriée doivent en principe avoir lieu avant l'adoption du plan, et donc avant l'adoption de la proposition de loi ⁶.

3.1.3. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit ⁷ :

« La publication par le Roi d'une conclusion motivée, tel qu'introduite par l'article 4 de notre proposition de loi, peut être vu comme 'l'octroi de l'autorisation' tel que précisé par l'article 2 § 1 de la directive EIE parce qu'il instaure une condition préalable qui est nécessaire à l'entrée en vigueur de la proposition. De plus, la prolongation des réacteurs ne demeure qu'une possibilité conditionnée à la publication par le roi de cette conclusion motivée.

Nous estimons que cette condition répond aux principaux arguments de la Cour constitutionnelle car elle permet une remise en cause des projets de prolongation.

La Cour constitutionnelle aborde le moment où l'évaluation doit avoir lieu dans les points B.19.1 et B.19.2 de l'arrêt n° 34/2020.

Concernant l'article B.19.1 la Cour constitutionnelle renvoie à la Cour de justice qui rappelle que l'évaluation des incidences doit être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que ce projet est susceptible d'avoir sur l'environnement. La proposition de loi 56435 instaure la possibilité de prolongation des réacteurs à des dates définies, tout en les conditionnant à l'étude environnementale. Le législateur ne dispose pas à ce stade de suffisamment d'informations sur les projets tel que mentionné au point 68 de la Cour de justice cité au point B.15.1 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Nous estimons que l'étude environnementale arrive donc effectivement au moment où il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets des projets sur l'environnement.

⁴ Le texte français s'écarte ici quelque peu du texte néerlandais qui dispose que : "voor elk van die kerncentrales, voorafgaandelijk aan de voortzetting of hervatting van de elektriciteitsproductie in het Belgisch Staatsblad het koninklijk besluit wordt bekendgemaakt met de gemotiveerde conclusie als bedoeld in artikel 4 van de wet van 11 oktober 2022 'tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie'". Voir à cet égard l'observation 8.2.

⁵ Voir aussi l'article 17 de la proposition qui individualise l'entrée en vigueur (lire : l'application) du dispositif proposé pour chaque centrale nucléaire en fonction de la publication de la conclusion motivée pertinente pour cette centrale.

⁶ Avis C.E. 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16, observation 3.3.2.

⁷ Gras, italique et soulignements ajoutés par le délégué.

Au point B.19.2 la Cour constitutionnelle, fait mention à l'interprétation de la Cour de justice sur la directive EIE afin d'apporter des précisions *'sur le moment auquel l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être réalisées'*. La Cour de justice affirme :

au point 84 que *'la directive EIE définit le terme 'autorisation' comme étant la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet'*.

au point 87 que *'il convient de constater que cette loi prévoit, de manière précise **et sans condition**, d'une part le redémarrage (...) d'autre part le report, de dix ans du terme initialement prévu (...)'*.

au point 88, la Cour constitutionnelle affirme que malgré l'approbation préalable de l'AFCN *'il n'en demeure pas moins que ces mesures une fois adoptées par le législateur national définissent les caractéristiques essentielles du projet et n'ont plus, à priori, vocation à être discutée **et remises en cause**'*.

Nous estimons que la condition créée par l'art. 4 de la proposition de loi permet de considérer que l'autorisation se situe bien lors de l'entrée en vigueur et non pas lors de l'adoption. Par la possibilité de prolonger les réacteurs à la condition préalable que l'étude d'incidences environnementales soit réalisée, il est effectivement créé une condition qui pourrait remettre en cause le redémarrage des réacteurs tels que visés par les points 87 et 89 de la Cour de justice, repris dans le point B.19.2. de la Cour constitutionnelle. »

3.1.4. Cette argumentation n'appelle pas d'autre conclusion.

À plusieurs reprises, la Cour de justice a confirmé le principe suivant lequel l'évaluation des incidences sur l'environnement doit avoir lieu au préalable, de sorte que les autorités compétentes tiennent compte le plus tôt possible « dans le processus de décision » des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision afin d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets ⁸. Lorsque la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit en outre être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que ce projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ⁹.

En ce qui concerne spécifiquement le redémarrage et la prolongation de la durée de vie de centrales nucléaires, la Cour de justice a précisé ce qui suit :

« 87. En l'occurrence, s'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable, si la loi du 28 juin 2015 vaut autorisation, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE, il convient d'ores et déjà de constater que cette loi prévoit, de manière précise et sans condition, d'une part, le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de sa production

⁸ Cour de justice, 28 mai 2020, n° C-535/18, *IL e.a.*, ECLI:EU:C:2020:391, point 78 ; Cour de justice, 28 février 2018, n° C-117/17, *Comune di Castelletto*, ECLI:EU:C:2018:129, point 25, et les références qui y sont faites.

⁹ Cour de justice, 7 janvier 2004, n° C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, point 52 ; Cour de justice, 28 février 2008, n° C-2/07, *Abraham e.a.*, ECLI:EU:C:2008:133, point 26. Voir aussi Cour de justice, 29 juillet 2019, n° C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, points 85-86.

industrielle d'électricité, et, d'autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par le législateur national pour l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité.

88. Il en résulte que, même si la mise en œuvre de ces mesures nécessite l'adoption d'actes ultérieurs dans le cadre d'un processus complexe et encadré, visant notamment à assurer le respect des normes de sûreté et de sécurité applicables à cette activité de production industrielle d'électricité d'origine nucléaire, et si lesdites mesures sont en particulier soumises, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 2015, à une approbation préalable de l'AFCN, il n'en demeure pas moins que ces mesures, une fois adoptées par le législateur national, définissent les caractéristiques essentielles du projet et n'ont plus, a priori, vocation à être discutées ou remises en cause.

89. Quant à la circonstance que la mise en œuvre de ce projet nécessite la délivrance, pour l'une des deux centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, elle ne saurait justifier qu'une évaluation de ses incidences environnementales ne soit réalisée qu'après l'adoption de cette loi. Il importe, d'ailleurs, de relever que, selon les indications fournies par la décision de renvoi, la quantité supplémentaire de déchets radioactifs susceptible d'être générée par les mesures en cause au principal, à savoir 350 m³, avait été portée à la connaissance du Parlement belge avant cette adoption.

90. En outre, ainsi qu'il a été constaté aux points 63 à 71 du présent arrêt, les mesures en cause au principal constituent, ensemble avec les travaux de modernisation qui leur sont indissociablement liés, un projet, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE.

91. Dans ce contexte, il semble à première vue que la loi du 28 juin 2015 vaut autorisation, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous c), de cette directive, ou que, à tout le moins, elle constitue la première étape du processus d'autorisation du projet en cause, en ce qui concerne ses caractéristiques essentielles »¹⁰.

Par conséquent, la réponse à la question de savoir si la proposition de loi doit d'ores et déjà être soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement dépend de la réponse à la question de savoir si la proposition « prévoit [...] de manière précise et sans condition » (cf. point 87 de l'arrêt cité) le redémarrage ou la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires visées.

Lus en combinaison, il découle du point 88 de l'arrêt cité et de la jurisprudence de la Cour de justice mentionnée plus haut, dont ressort le principe voulant que l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée le plus tôt possible, que la proposition de loi définit effectivement les caractéristiques essentielles du projet et fixe de manière lapidaire les nouvelles dates de désactivation. Le cadre fixé par la proposition de loi est donc suffisamment précis et inconditionnel, et ne diffère sur ce point pas substantiellement de la loi du 28 juin 2015¹¹ qui a fait l'objet de l'arrêt cité. Le simple fait que soit posée comme condition qu'une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée pour le redémarrage effectif ou la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires individuelles, dans le cadre de laquelle la durée de la prolongation de la durée de vie est également examinée, ne peut ainsi pas remédier à l'absence d'évaluation des incidences sur l'environnement au niveau de la proposition

¹⁰ Cour de justice, n° C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie e.a.*, ECLI:EU:C:2019:622, points 87 à 91.

¹¹ Loi du 28 juin 2015 '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'.

de loi actuelle¹², le législateur, en tant qu'autorité compétente, ne pouvant pas prendre en compte de manière adéquate les incidences sur l'environnement des prolongations prévues lors de l'adoption de la proposition de loi.

La proposition ne peut par conséquent se concrétiser qu'après que sera effectuée l'évaluation des incidences sur l'environnement exigée.

3.2. Dans des avis antérieurs¹³, le Conseil d'État a déjà attiré l'attention sur l'applicabilité de la Convention d'Espoo¹⁴, qui impose des obligations en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement et de consultation du public, préalables à l'autorisation de certaines activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. Cela comprend également les « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires »¹⁵. L'article 4 de la proposition de loi ne pourra se concrétiser qu'après que les obligations conventionnelles auront été respectées.

4. La nouvelle prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 1, Doel 2, Doel 4, Tihange 1 et Tihange 3¹⁶ et le redémarrage des centrales nucléaires de Doel 3 et Tihange 2, ainsi que les redevances annuelles qui y sont liées à l'exclusion de toutes autres charges en faveur de l'État fédéral (à l'exception des impôts d'application générale et des taxes annuelles en vertu de la loi du 15 avril 1994) peuvent être considérés comme une modification du mécanisme de soutien existant¹⁷ et l'introduction de nouvelles mesures de soutien¹⁸. Il faudra dès lors notifier la proposition à la Commission européenne. L'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne requiert en effet que la Commission européenne soit informée, en temps utile, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Sauf si un régime

¹² En outre, l'inscription d'une telle « condition », bien que certainement défendable à des fins de clarté et de sécurité juridique, est en principe superflue dès lors que l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement avant le redémarrage ou la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires individuelles découle de la directive 2011/92/UE et des dispositions qui ont transposé cette directive dans l'ordre juridique belge.

¹³ Avis C.E. 57.467/3 du 8 mai 2015 sur des amendements au projet de loi devenu la loi du 28 juin 2015, observations 4 à 7 ; avis C.E. 57.630/3 du 11 juin 2015 sur des amendements au projet de loi devenu la loi du 28 juin 2015, observations 11 à 14 ; avis C.E. 71.685/3 du 13 juillet 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 11 octobre 2022, observations 3.1 à 3.5 ; avis C.E. 75.109/16 du 11 janvier 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 26 avril 2024 'modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité' (ci-après : Loi de prolongation), observation 4.1 ; avis C.E. 77.151/16-77.152/16-77.153/16 du 9 décembre 2024, observation 4.

¹⁴ Convention 'sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière' et Appendices I à VII, faits à Espoo le 25 février 1991.

¹⁵ Voir point 2 de l'Appendice I de cette convention.

¹⁶ À l'exception des centrales nucléaires de Doel 4 et de Tihange 3, pour lesquelles un « redémarrage » pour une période de 10 ans avait été prévu par l'article 4, § 3, de la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité' (tel que modifié par l'article 3 de la Loi de prolongation), le calendrier encore à suivre pour remplir les formalités précitées semble exclure que la proposition de loi puisse être adoptée à temps pour qu'il puisse encore être question de « prolongation », de sorte que les centrales nucléaires de Doel 1 (date de désactivation : 15 février 2025), de Doel 2 (date de désactivation : 1^{er} décembre 2025) et de Tihange 1 (date de désactivation : 1^{er} octobre 2025) seront dans la pratique « redémarrées ». Pour les dates de désactivation respectives, voir l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003.

¹⁷ La nouvelle prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 4 et de Tihange 3 requiert que la Loi Phoenix soit modifiée, ce qui implique une adaptation d'un régime d'aide notifié, voir avis C.E. 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16, note de bas de page 37.

¹⁸ Particulièrement en ce qui concerne le régime fiscal particulier auquel sont soumises les centrales nucléaires prolongées.

d'exemption peut être invoqué, il faudra encore accomplir cette formalité et ces dispositions ne pourront être exécutées avant qu'une décision définitive ait été prise à l'issue de cette procédure ¹⁹.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Conformité avec le principe de *standstill* inscrit dans l'article 23 de la Constitution

5. Dans ses avis 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16, le Conseil d'État a formulé l'observation suivante quant à la compatibilité de l'abrogation de l'article 3 de la loi du 31 janvier 2003 (article 3 de la proposition de loi) avec le principe de *standstill*, inscrit dans l'article 23 de la Constitution :

« L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement, sans justification raisonnable, le niveau de protection offert par la réglementation applicable ²⁰. Pour contrôler le respect de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, il faut tenir compte de l'éventuel recul qui serait observé entre le niveau de garantie qui était offert par la législation avant les modifications et le niveau de garantie qui est offert après ces mêmes modifications. Cette obligation ne prive toutefois pas l'autorité de son pouvoir d'appréciation quant à la manière la plus adéquate de garantir ce droit consacré par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution ²¹.

Abstraction faite de la question de savoir si l'abrogation de l'article 3 de la loi du 31 janvier 2003 (article 5 des propositions de loi 77.151/16 et 77.153/16 ; article 3 de la proposition de loi 77.152/16) réduirait significativement le droit à la protection d'un environnement sain, il apparaît au Conseil d'État que dans le cadre d'une évaluation globale, une justification raisonnable de l'annulation de la sortie du nucléaire peut en principe être trouvée dans l'objectif consistant à garantir la sécurité d'approvisionnement ²². Néanmoins, en l'absence de justification particulière à cet égard dans les développements relatifs aux propositions de loi, il ne peut être procédé à une mise en balance définitive des intérêts que sur la base des plans concrets et des risques y afférents pour la sécurité, allant

¹⁹ En outre, il n'est pas exclu qu'une adaptation du calendrier complique l'enquête en cours sur les aides d'État concernant le redémarrage des centrales nucléaires de Doel 4 et de Tihange 3 (notifiée à la Commission européenne et connue sous le numéro SA.106107 ; voir <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.106107>) ainsi que la mise en œuvre des prolongations prévues par la Loi de prolongation.

²⁰ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Voir C.C., 21 septembre 2023, n° 127/2023, B.5.3 ; C.C., 21 septembre 2023, n° 129/2023, B.12 ; comp. avec C.C., 21 janvier 2021, n° 6/2021, B.4.2 : « L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans que des motifs d'intérêt général existent pour ce faire » ; comp. avec C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.33.2, C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, B.30.2 et C.C., 21 octobre 2021, n° 148/2021, B.25 : « L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'il existe des motifs d'intérêt général » ; C.C., 20 octobre 2022, n° 133/2022, B.14.1.

²¹ Note de bas de page n° 21 de l'avis cité : C.C. 6 octobre 2016, n° 125/2016, B.17.1.

²² Note de bas de page n° 22 de l'avis cité : Comp. avec C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, B.12.3, B.21.3 et B.30.3.

de pair avec la prolongation des centrales nucléaires existantes ou avec la construction de nouveaux réacteurs ²³».

Cette observation s'applique tout autant à la présente proposition de loi, étant entendu qu'il faudra en outre pouvoir justifier le redémarrage des réacteurs de Doel 3 et Tihange 2 dans la paroi desquels des inclusions d'hydrogène ont été constatées, et la (nouvelle) prolongation ou le redémarrage ²⁴ des réacteurs de Doel 1 et 2 et Tihange 1.

B. Modifications législatives pertinentes au sens de l'article 39, 3° van de la loi Phoenix

6. L'article 3 (qui abroge l'article 3 de la loi du 31 janvier 2003), l'article 4 (relatif au redémarrage ou à la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires) et les articles 5 à 8 (concernant les redevances annuelles dues par l'exploitant nucléaire) de la proposition de loi peuvent être considérés comme une « modification pertinente » au sens de l'article 39, 3°, de la loi du 26 avril 2024 'portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie et la réforme du secteur de l'énergie nucléaire' (ci-après : la loi Phoenix), de sorte que d'éventuelles pertes subies ²⁵ par les « entités indemnisées » et la société anonyme de droit belge Luminus à la suite de ces modifications peuvent donner lieu à une indemnisation, conformément aux articles 40 et 41 de cette loi ²⁶.

Cette constatation ne fait toutefois pas obstacle à l'adoption de la proposition de loi par le pouvoir législatif, qui peut librement mettre en balance les avantages des modifications envisagées avec les éventuelles responsabilités qui peuvent y être associées ²⁷.

²³ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : Voir à ce propos également les observations 3 et 4.

²⁴ Voir la note de bas de page 13.

²⁵ À l'article 39, 6°, de la loi Phoenix, les « pertes » sont définies comme étant « les dommages directs, les coûts directs, les dépenses directes et les responsabilités directes conformément au droit applicable ».

²⁶ Il faut en outre observer qu'une nouvelle modification du calendrier de sortie du nucléaire peu de temps après la Loi de prolongation peut également être source d'incertitude et entraîner des risques financiers pour les investisseurs dans le secteur de l'énergie au sens large. Il convient de rappeler à cet égard que la Belgique est actuellement liée par le Traité sur la Charte de l'énergie, en dépit du retrait de ce traité par le président du Conseil le 27 juin 2024 (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/06/27/energy-charter-treaty-eu-notifies-its-withdrawal/>). En effet, conformément à l'article 47(2) du traité, le retrait ne prend effet qu'au terme d'un an après la réception de la notification du retrait. Il convient aussi de rappeler l'article 47(3) de ce traité, qui prévoit que la protection des investissements du traité continue à s'appliquer pendant une période de vingt ans à tous les investissements relevant du traité réalisés avant le retrait.

²⁷ Comparer avec l'avis C.E. 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16 du 9 décembre 2024, observation 21.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, proposé, on remplacera le mot « houdende » par le mot « betreffende ».

Article 4

8.1 Il serait davantage correct d'un point de vue conceptuel de remplacer le segment de phrase « la conclusion motivée visée à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2022 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité » par « la conclusion motivée requise par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement »²⁸.

8.2 En outre, les textes français et néerlandais doivent être alignés. L'intention n'est sans doute pas, comme le donne à penser le texte néerlandais, que la conclusion motivée prenne la forme d'un arrêté royal, mais uniquement que cette dernière doive être publiée par le Roi.

Articles 5 à 8

9. Par le passé, le Conseil d'État a déjà formulé à plusieurs reprises des objections à l'encontre du régime qui est prolongé (articles 5 et 6 de la proposition de loi) et dont le champ d'application est étendu aux centrales nucléaires de Doel 3 et Tihange 2 (article 7 de la proposition de loi) et de Doel 4 et Tihange 3 (article 8 de la proposition de loi). En plus de ce qui a été observé au point 6, ces objections demeurent d'application²⁹.

²⁸ Cette même formulation a également été employée dans l'article 4 de la Loi de prolongation.

²⁹ Avis C.E. 57.093/3 du 16 février 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 28 juin 2015, observations 6.1 à 7.2 (sur l'applicabilité du principe de légalité en matière fiscale à la redevance et les problèmes liés à l'exercice de la fonction normative par convention); avis C.E. 57.630/3 du 11 juin 2015 sur les amendements au projet de loi devenu la loi du 28 juin 2015, observation 21 (sur le contenu éventuel de la convention entre le(s) propriétaire(s) des centrales nucléaires); avis C.E. 71.685/3 du 13 juillet 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 11 octobre 2022, observation 4 (rappel des objections antérieures). Voir en ce qui concerne la possibilité (l'impossibilité) d'instaurer encore d'autres charges : l'avis C.E. 71.400/3 du 3 juin 2022 sur une proposition de loi 'instituant une taxe spéciale sur les surprofits dans le secteur de l'énergie', observations 6.2 à 6.4.

Article 10

10.1. Dans ses avis 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16, en ce qui concerne une disposition identique à l'article 10 de l'actuelle proposition de loi, le Conseil d'État a relevé que l'exception à l'obligation d'autorisation conformément à l'article 4 de la loi du 29 avril 1999 doit pouvoir se justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination ³⁰.

À la question de savoir si pareille justification existe, le délégué a donné la réponse suivante :

« Cette remarque avait également été rendue par le Conseil d'Etat dans son avis n°77.152/16. Nous tâcherons de répondre à la remarque par le biais d'un amendement qui enlève l'exception pour les centrales nucléaires afin de répondre au principe d'égalité ».

On peut se rallier à ce point de vue.

10.2. Dans le texte néerlandais, on remplacera par le mot « weggelaten » le mot « opgeheven ».

Article 11

11. L'article 11 de la proposition de loi abroge l'article 4bis, § 4, de la loi du 29 avril 1999 aux termes duquel les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux centrales visées par la loi du 31 janvier 2003.

L'article 4bis, § 3, de la loi du 29 avril 1999 dispose que « [s]ans préjudice des mesures pour des raisons environnementales ou de sécurité et des engagements contractuels de production de cogénération vis-à-vis de tiers », aucune mise à l'arrêt ne peut être effectuée durant la période hivernale (c'est-à-dire du 1^{er} novembre au 31 mars) ³¹. Or, sur les sept dates mentionnées dans l'article 4, § 1^{er}/1, 1^o à 7^o, proposé, de la loi du 31 janvier 2003, trois se situent dans cette période hivernale. À la question de savoir comment, au regard de cet élément, les auteurs de la proposition de loi envisagent l'application de l'article 4bis de la loi du 29 avril 1999 pour ce qui est des installations nucléaires, le délégué a indiqué :

« Effectivement, l'abrogation du § de l'article 4bis entraîne une incompatibilité avec les dates de fermetures des centrales. Vu que ces dates peuvent être considérées comme faisant office de notification de mise à l'arrêt, nous proposerons un amendement supprimant l'article 11 de notre proposition de loi ».

³⁰ Avis C.E. 77.151/16, 77.152/16 et 77.153/16, observation 12.2.

³¹ Article 2, 51^o, de la loi du 29 avril 1999.

Au regard du principe *lex specialis*, rien ne semble s'opposer à ce que les dates inscrites à l'article 4, § 1^{er}/1, 1^o à 7^o, proposé, de la loi du 31 janvier 2003, dérogent au principe général énoncé à l'article 4bis, § 3, de la loi du 29 avril 1999. Il est toutefois recommandé d'examiner si l'abrogation de l'article 4bis, § 4, de la loi du 29 avril 1999 est toujours bien utile et n'entraîne pas d'effets indésirables³² et s'il y a lieu de remanier ou d'omettre, le cas échéant, l'article 11 de la proposition de loi.

Article 15

12. Conformément à l'article 2, alinéa 2, proposé, de la loi du 11 avril 2003 'sur la contribution de répartition', le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions publie au *Moniteur belge* la date de mise en service industrielle de chaque nouvelle centrale nucléaire dans les 30 jours suivant cette date.

Même si le pouvoir ainsi conféré au ministre est dépourvu de caractère réglementaire, ce faisant, le législateur empiète sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution). En effet, des délégations de pouvoir décisionnel individuel à un ministre reviennent elles aussi en premier lieu au Roi. Aussi le pouvoir dont est investi le ministre compétent en matière d'Énergie en vertu de l'article 2, alinéa 2, proposé, de la loi du 11 avril 2003 doit-il être conféré au Roi qui pourra ensuite le déléguer audit ministre.

Article 16

13. L'attention des auteurs de la proposition est attirée sur le fait que l'article 11, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 2022, sera remplacé « à la date du closing »³³. Si cette date est antérieure à l'entrée en vigueur de la loi envisagée, on remplacera les mots « l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 janvier 2003 » par les mots « l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003 » dans le texte à remplacer.

Article 17

14. L'article 17 de la proposition de loi règle l'entrée en vigueur, respectivement des articles 2, 3 et 9 à 15 (le dixième jour qui suit la publication au *Moniteur belge*) et, « pour chaque centrale nucléaire mentionnée à l'article 2 », des articles 4 à 8 et 16 (le « lendemain de la publication au *Moniteur belge* par le Roi de la conclusion motivée, visée à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2022 [...], relative à la centrale nucléaire concernée »).

³² Cela vaut en particulier pour les futures centrales nucléaires dont la date de désactivation pourrait ne plus être fixée par la loi mais uniquement par un acte administratif (individuel) et qui seraient donc effectivement liées par l'interdiction faisant l'objet de la disposition énoncée à l'article 4bis, § 3, de la loi du 29 avril 1999.

³³ Voir les articles 55 et 74 de la loi Phoenix.

Toutefois, l'article 2 de la proposition ne fait pas mention des centrales nucléaires. Sans doute s'agit-il de faire référence à chacune des centrales nucléaires visées à l'article 4, § 1^{er}/1, de la loi du 31 janvier 2003, inséré par l'article 4 de la proposition.

En outre, en ce qui concerne les articles 4 à 8 et 16, la proposition opère ainsi une confusion entre l'entrée en vigueur de la loi et son application dans le temps aux centrales nucléaires respectives. Il convient d'y remédier.

Par conséquent, l'entrée en vigueur doit plutôt être formulée comme suit ³⁴:

« La présente loi entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Les articles 4, § 1^{er}/1, 4/1, 4/2, 4/3 et 4/4, de la loi du 31 janvier 2003 sur l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, insérés par les articles 4 à 8 de la présente loi et l'article 11, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 2022 renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires, modifié par l'article 16 de la présente loi, s'appliquent pour chaque centrale nucléaire mentionnée à l'article 4, § 1^{er}/1, de la loi du 31 janvier 2003 sur l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité pour la première fois le lendemain de la publication au *Moniteur belge* par le Roi de la conclusion motivée visée dans cette disposition relative à la centrale nucléaire concernée ».

Observation finale

15. La proposition de loi contient quelques lacunes dans la mention des modifications encore en vigueur ³⁵. Il convient d'y remédier ³⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

³⁴ Cette formulation tiendra en outre compte de la correction du texte néerlandais de l'intitulé mentionnée dans l'observation 7.

³⁵ En particulier, les articles 4, 5, 6, 10 et 11 de la proposition de loi contiennent des mentions inexactes des modifications législatives antérieures encore pertinentes et doivent faire l'objet d'une mise à jour (pour les articles 4, 10 et 11) ou d'une rectification (pour les articles 5 et 6).

³⁶ *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 113, a), à consulter sur le site internet du Conseil d'État www.raadvst-consetat.be.