



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.447/1
van 26 februari 2025

avis 77.447/1
du 26 février 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, teneinde handelingen die worden verricht in aanloop van een effectieve ontmanteling te onderwerpen aan een voorafgaande vergunning' (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0633/001)

une proposition de loi 'modifiant 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, afin de soumettre à une autorisation préalable les opérations réalisées dans la perspective d'un démantèlement effectif' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0633/001)

Op 29 januari 2025 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 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, teneinde handelingen die worden verricht in aanloop van een effectieve ontmanteling te onderwerpen aan een voorafgaande vergunning’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0633/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 18 februari 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 26 februari 2025.

*

Le 29 janvier 2025, 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 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, afin de soumettre à une autorisation préalable les opérations réalisées dans la perspective d’un démantèlement effectif’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0633/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 18 février 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 26 février 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 VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel vult artikel 16 van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ aan met een vierde paragraaf.

Het voorgestelde artikel 16, § 4, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 strekt ertoe inrichtingen houdende installaties voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen aan een bevestiging van hun vergunning te onderwerpen, alvorens tot de definitieve stopzetting van de exploitatie van die inrichtingen mag worden overgegaan. Die bevestiging gebeurt op basis van een rapport opgesteld door het Federale Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC).

De verplichting geldt enkel voor de installaties voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen waarvan de exploitatie door de exploitant nog niet definitief werd stopgezet op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling (ontworpen artikel 16, § 4, tweede lid, van de wet van 15 april 1994).

De inwerkingtreding van de wet is voorzien op de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 3 van het wetsvoorstel).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In tegenstelling tot wat het opschrift van het wetsvoorstel laat uitschijnen wordt de “effectieve ontmanteling” van een installatie voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen niet onderworpen aan een nieuwe voorafgaande vergunning, maar moet de al bestaande exploitatievergunning, worden “bevestigd”. Die aanpak geeft aanleiding tot een reeks conceptuele en praktische vragen en opmerkingen.

3.1. De exploitatievergunningen in kwestie betreffen, enerzijds, de vergunningen die werden verleend krachtens de wet van 29 maart 1958 ‘betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren’ alsook op basis van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’ en die van

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

toepassing blijven krachtens wat nu artikel 66 van de wet van 15 april 1994 is², en, anderzijds, de vergunningen die werden verleend op basis van artikel 16 van de wet van 15 april 1994, alsook krachtens de artikelen 5 en 6 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’.

Overeenkomstig artikel 4, §§ 2 en 3, tweede lid, van de wet van 31 januari 2003 blijven de individuele vergunningen tot exploitatie van de kerncentrales onverkort van toepassing tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbesluiten.

De memorie van toelichting bij de wet van 18 december 2013 ‘houdende wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie en houdende wijziging van de 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’ verduidelijkt deze bepaling als volgt:

“De wet van 31 januari 2003 heeft het verbod om nog elektriciteit te produceren en het beëindigen van de vergunningen tot exploitatie en tot industriële elektriciteitsproductie tot doel. Dit verbod moet in zijn puur economische zin begrepen worden. De vergunningsvoorwaarden die betrekking hebben op de technische exploitatie of veiligheid mogen niet stopgezet worden op de dag van de stopzetting van de elektriciteitsproductie, dit vanuit het oogpunt van de bescherming tegen de gevaren van ioniserende straling.

Hoewel het niet de bedoeling is om de vergunningsvoorwaarden die betrekking hebben op de technische exploitatie of veiligheid stop te zetten, achten wij het raadzaam, om elke mogelijke interpretatie uit te sluiten en de wet in deze zin te verduidelijken door te stellen dat de overige bepalingen onverkort van toepassing blijven tot op het ogenblik dat ze worden aangepast krachtens de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbepalingen.”

3.2. Daaruit volgt dat onduidelijk is wat een “bevestiging” of een weigering van de “bevestiging” precies kan verwezenlijken. Bij een “bevestiging” lijkt de “definitieve stopzetting” onverkort te kunnen voortgaan, maar dat was al een vergunde activiteit, zodat er wezenlijk niets verandert. Bij een weigering van de bevestiging komt er echter evenmin een einde aan de bestaande vergunning – het tegendeel zou immers betekenen dat de installatie niet enkel niet meer mag produceren, maar dat ook de definitieve stopzetting en de daaropvolgende verdere ontmanteling aan alle toezicht zou ontsnappen, wat zoals hiervoor uiteengezet, net de reden is dat de exploitatievergunning ook na het stopzetten van de industriële elektriciteitsproductie blijft doorlopen. Enkel de “definitieve stopzetting” zou niet meer mogen gebeuren, ook al zou die activiteit paradoxaal tegelijkertijd toch nog steeds onder de vergunning vallen, overeenkomstig artikel 4, §§ 2 en 3, tweede lid, van de wet van 31 januari 2003. Het zou slechts anders zijn indien de weigering van de bevestiging zou resulteren in een aanpassing van de vergunning, maar die mogelijkheid blijkt niet uit het voorstel.

² De bepaling was oorspronkelijk artikel 52 van de wet van 15 april 1994, maar werd vernummerd tot artikel 66 bij artikel 14 van de wet van 20 juli 2005 ‘houdende diverse bepalingen’, waarbij echter vergeten werd om de kruisverwijzing aan te passen in artikel 4, § 2, van de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’.

Het komt de Raad van State niettemin voor dat de werkelijke bedoeling van de indieners van het voorstel is om tegen het einde van de voorziene industriële elektriciteitsproductie, maar voor de “definitieve stopzetting” heeft plaatsgevonden, een evaluatiemoment in te voeren waarbij onderzocht wordt of de bestaande exploitatievergunning al dan niet moet worden aangepast, met het oog op de nakende “definitieve stopzetting”, afhankelijk van de bevindingen van het FANC in zijn “opleveringsrapport”. Dat zou dan echter ook zo tot uiting moeten worden gebracht in de tekst van het voorstel.

3.3. Bovendien geeft het voorstel aanleiding tot terminologische verwarring.

3.3.1. In de eerste plaats is onduidelijk wat precies moet worden verstaan onder “de definitieve stopzetting van de exploitatie”, wat zowel van belang is voor de identificatie van de inrichtingen waarop de regeling van toepassing is (ontworpen artikel 16, § 4, tweede lid) als voor het tijdstip waarop de evaluatie van de vergunning moet gebeuren (ontworpen artikel 16, § 4, eerste lid).

De wet van 15 april 1994 bevat geen definitie van dit begrip “definitieve stopzetting”.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel lijkt te kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling is dat de datum van definitieve stopzetting in de zin van het ontworpen artikel 16, § 4, van de wet van 15 april 1994 wordt begrepen als de datum van stopzetting in de zin van artikel 17 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’ (hierna: ARBIS), als onderdeel van de buitenbedrijfstelling in de zin van artikelen 17/1 tot 17/12 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’,³ maar dat werd niet bevestigd door de gemachtigde⁴⁻⁵

³ Zo wordt in de toelichting aangegeven dat “[d]it wetsvoorstel beoogt handelingen die worden verricht *in de aanloop naar de effectieve ontmanteling* te onderwerpen aan een voorafgaande vergunning. Thans vallen de handelingen van de exploitant na de definitieve stopzetting onder de geldende exploitatievergunning. Dit wetsvoorstel beoogt dergelijke handelingen die door de exploitant na de definitieve stopzetting worden gesteld in de aanloop naar de ontmanteling voortaan te onderwerpen aan een vergunningsbeslissing verleend door de Koning.”

⁴ De gemachtigde werd gevraagd om verdere verduidelijking van het begrip “definitieve stopzetting”. Hij bezorgde daarop een zeer uitgebreid antwoord, dat echter verschillende mogelijkheden openlaat. In het antwoord wordt hoofdzakelijk geciteerd uit de webpagina van het FANC waarin de verschillende fases van de stopzetting en ontmanteling worden beschreven, zie: <https://fanc.fgov.be/nl/dossiers/kerncentrales-belgie/stopzetting-van-de-activiteiten-en-ontmanteling-van-de-belgische>. Op deze website worden de data van definitieve stopzetting gelijkgesteld aan de desactiveringsdata in artikel 4 van de wet van 31 januari 2003.

De gemachtigde gaf echter als aanvangspunt van zijn uitleg aan: “De desactiveringsdatum voorzien in de wet van 31 januari 2003 verwijst naar de beëindiging van de datum waarop elektriciteit mag geleverd worden. Deze datum stemt overeen met de datum van buitenbedrijfstelling zoals voorzien in het ARBIS.” De buitenbedrijfstelling in de zin van het ARBIS omvat evenwel ook de ontmantelingsfase (zie artikel 2, 3°, vijfendertigste en achtenveertigste streepjes). Bovendien sprak hij over “de fases van de stopzetting van een kerncentrale”, waarmee dan bedoeld werd op de fases van de stopzetting en ontmanteling (tezamen: de buitenbedrijfstelling) in de zin van het ARBIS, die worden toegelicht op de hoger aangehaalde webpagina van het FANC.

⁵ De stopzetting, resp. buitenbedrijfstelling van nucleaire reactoren kan uiteraard niet los worden gezien van de data van “definitieve stillegging” waarvan sprake in artikelen 4/1 en 4/2 van de wet van 31 januari 2003 en de data van “desactivering” in artikel 4 van dezelfde wet.

Het verdient aanbeveling het ogenblik waarop de beslissing over de vergunning moet zijn verkregen door de exploitant duidelijker af te bakenen. Voor zover daarbij zou worden gekozen voor een verwijzing naar ijkpunten in het ARBIS of het koninklijk besluit van 30 november 2011, dient te worden opgemerkt dat het verwijzen naar teksten van lager hiërarchisch niveau af te raden is, omdat dit later problemen kan doen ontstaan bij wijziging van die hiërarchisch lagere teksten.

3.3.2. De “bevestiging” van de vergunning moet overeenkomstig het ontworpen artikel 16, § 4, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 worden “voorafgegaan door een gunstig opleveringsrapport” van het FANC.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de term “opleveringsrapport” niet echt de bedoeling van de indieners van het voorstel lijkt te dekken. Er wordt immers, in tegenstelling tot bij de realisatie van werken, niets opgeleverd – de indieners van het voorstel lijken zelfs vooral te willen beletten dat de exploitant al aan ontmantelingswerken zou beginnen. Het lijkt veeleer te gaan om een evaluatie van het FANC van de noodzaak om de exploitatievergunning bij te sturen, waarbij echter onduidelijk is op basis van welke criteria die beoordeling moet gebeuren.

Verder is onduidelijk wat bedoeld wordt met een “gunstig” rapport. De gemachtigde heeft bevestigd dat het niet de bedoeling is om de Koning een gebonden bevoegdheid te geven. Zoals hoger uiteengezet lijkt het veeleer de bedoeling dat de Koning op basis van de analyse kan beslissen om al dan niet de exploitatievergunning bij te sturen voor de post-productiefase wordt aangevat.

3.4 Gelet op het voorgaande moet het voorstel grondig worden herwerkt, teneinde de juridische bewoordingen van het voorstel beter af te stemmen op de doelstellingen ervan.

4. Het wetsvoorstel moet worden beschouwd als een “relevante wetwijziging” 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’, zodat eventuele verliezen⁶ die de “vergoede entiteiten” en de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Luminus zouden lijden ten gevolge van die wijziging, aanleiding kunnen geven tot schadevergoeding overeenkomstig artikelen 40 en 41 van die wet.

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 wijziging en de mogelijke aansprakelijkheden die daarmee kunnen samenhangen.

⁶ In artikel 39, 6°, van de wet van 26 april 2024 worden “verliezen” gedefinieerd als “directe schade, directe kosten, directe uitgaven en directe aansprakelijkheden in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het opschrift moet worden aangepast, zodat niet de indruk wordt gewekt dat een nieuwe vergunning wordt ingevoerd, tenzij het voorstel in die zin zou worden herwerkt.

Artikel 2

6. De Koning wordt gemachtigd “de nadere regels” te bepalen voor de bevestiging van de vergunning voorafgaand aan de definitieve stopzetting en voor het gunstig opleveringsrapport van het Agentschap, waarvan sprake in het ontworpen artikel 16, § 4, eerste lid, van de wet van 15 april 1994. De draagwijdte van die machtiging is evenwel onduidelijk, gelet op artikel 108 van de Grondwet en de daarin opgenomen algemene uitvoeringsbevoegdheid.⁷ Bovendien gaat het om een aangelegenheid die valt binnen het toepassingsgebied van artikel 23 van de Grondwet, zodat minstens het onderwerp van de delegatie voldoende duidelijk moet zijn afgebakend.

Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde:

“Het is de bedoeling om een specifieke machtiging aan de Koning te verlenen die verder reikt dat artikel 108 van de Grondwet.

Het is wenselijk om in het ARBIS aanvullende bepalingen op te nemen aangaande de postoperationele fase zoals hierboven omschreven. Het FANC dient te beoordelen of de voorbereidende werkzaamheden en de bijhorende veiligheidsaspecten beschreven in de stopzettingsmelding afdoende zijn.”

Indien men evenwel de machtiging aan de Koning verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, dient het voorwerp ervan te worden gepreciseerd.

Artikel 3

7. Luidens artikel 3 van het wetsvoorstel treedt de aan te nemen wet in werking op de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van wetten,⁸ moet die bepaling worden weggelaten.

⁷ Vgl. o.a.: adv.RvS 75.104/16 van 15 januari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 april 2024 ‘houdende de oprichting, organisatie en werking van een publiekrechtelijke instelling die tot doel heeft de financiële verantwoordelijkheid voor bepaalde nucleaire verplichtingen te dragen’, opm. 6; adv.RvS 51.680/2/V van 27 augustus 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 juni 2013 ‘tot regeling van aangelegenheden als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet inzake de zakelijke zekerheden op roerende goederen’ en tot de wet van 11 juli 2013 ‘tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek wat de zakelijke zekerheden op roerende goederen betreft en tot opheffing van diverse bepalingen ter zake’, opm. 6; adv.RvS 50.981/3 van 27 maart 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’, opm. 5.

⁸ Artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

In dit geval is de onmiddellijke inwerkingtreding ingegeven, zoals de gemachtigde aangaf, door de wens het ontworpen artikel 16, § 4, van de wet van 15 april 1994 van toepassing te maken op de kerncentrales waarvan de stopzetting nog niet is aangevangen, waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan de centrales Tihange 1⁹ en Doel 2.¹⁰⁻¹¹ Daarbij zal erover moeten worden gewaakt dat voldoende tijd rest tussen de bekendmaking van de aan te nemen wet en de datum van de definitieve stopzetting¹² van de kernreactoren waarvan de exploitatie nog niet definitief werd stopgezet op het ogenblik van de inwerkingtreding, zodat tijdig de nodige voorbereidingen kunnen worden getroffen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat het ontworpen artikel 16, § 4, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 een uitvoeringsbesluit vereist. Bovendien moet worden gegarandeerd dat het FANC over voldoende tijd beschikt om het vereiste rapport op te stellen, gelet op de geplande datum van definitieve stopzetting van de eerste installatie(s) waarop de regeling overeenkomstig het ontworpen artikel 16, § 4, tweede lid, van de wet van 15 april 1994 van toepassing is.

De inwerkingtredingsbepaling moet in het licht daarvan worden heroverwogen, en desgevallend aangevuld met een overgangsregeling.

SLOTOPMERKING

8. De Raad van State heeft de voorbije maanden geadviseerd over verschillende wetsvoorstellen met betrekking tot het uitstellen van de kernuitstap, waarmee bij het verder uitwerken van het wetsvoorstel desgevallend rekening moet worden gehouden.

8.1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat verschillende voorstellen beogen om artikel 16, § 1, van de wet van 15 april 1994 te wijzigen, waarbij net de verwijzing naar “de installaties voor industriële elektriciteitsproductie door splijting van kernbrandstoffen” wordt geschrapt, zodat de kruisverwijzing in het voorgestelde artikel 16, § 4, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 doel dreigt te missen.¹³

⁹ Met desactiveringsdatum 1 oktober 2025, overeenkomstig artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 31 januari 2003.

¹⁰ Met desactiveringsdatum 1 december 2025, overeenkomstig artikel 4, § 1, 6°, van de wet van 31 januari 2003.

¹¹ Doel 1 werd op 14 februari 2025, tijdens het onderzoek van het voorstel door de afdeling Wetgeving, definitief afgeschakeld (zie o.a.: <https://nuclear.engie-electrabel.be/nl/kerncentrale/de-kerncentrale-van-doel>), zie artikel 4, § 1, 7°, van de wet van 31 januari 2003, dat 15 februari 2025 als desactiveringsdatum voor Doel 1 vooropstelde. Het wetsvoorstel komt in beginsel (onder voorbehoud van de beoogde draagwijdte van het begrip “definitieve stopzetting”) te laat om op Doel 1 van toepassing te zijn.

¹² Zie ook opmerking 3.3.1.

¹³ Zie daarover 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’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0396/001, een wetsvoorstel ‘houdende diverse bepalingen inzake kernenergie, teneinde de elektriciteitsbevoorradingszekerheid te waarborgen en de energiemixkosten in de hand te houden’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0318/001 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’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0175/001. Zie ook adv.RvS 77.246/1 van 29 januari 2025 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.

8.2. Indien de “definitieve stopzetting” bovendien zou worden gelinkt aan de einddatums voor de industriële elektriciteitsproductie zoals vermeld in artikel 4 van de wet van 31 januari 2003,¹⁴ moet ook rekening worden gehouden met de uiteenlopende wijzigingen die de in opmerking 8.1 vermelde voorstellen aanbrengen in die bepaling.

8.3. Ten slotte rijst ook de vraag naar de verhouding tussen dit voorstel, en het meer verregaande voorstel om de ontmanteling van kerncentrales te onderwerpen aan een afzonderlijke vergunning in het kader van de wet van 1 juli 2011 ‘betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuren’.¹⁵

*

¹⁴ Zie opmerking 3.3.1.

¹⁵ Adv.RvS 77.247/1 van 29 januari 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuren, alsook van het uitvoeringsbesluit van die wet, met het oog op een betere beschikbaarheid en continuïteit van de werking van kritieke infrastructuur in de deelsector elektriciteit van de energiesector’, *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0213/001.

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

2. La proposition de loi soumise pour avis complète l'article 16 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' par un paragraphe 4.

L'article 16, § 4, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 15 avril 1994 vise à soumettre les établissements abritant l'installation de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires à une confirmation de leur autorisation avant qu'il puisse être procédé à la mise à l'arrêt définitif de l'exploitation de ces établissements. Cette confirmation intervient sur la base d'un rapport établi par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : AFCN).

Cette obligation ne s'applique qu'aux installations de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires dont l'exploitation n'a pas encore été mise à l'arrêt définitif par l'exploitant au moment de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif (article 16, § 4, alinéa 2, proposé, de la loi du 15 avril 1994).

L'entrée en vigueur de la loi est prévue le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 3 de la proposition de loi).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Contrairement à ce que donne à penser l'intitulé de la proposition de loi, le « démantèlement effectif » d'une installation de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires n'est pas soumis à une nouvelle autorisation préalable, mais l'autorisation d'exploitation déjà existante doit être « confirmée ». Cette approche soulève une série de questions et d'observations d'ordre conceptuel et pratique.

3.1. Les autorisations d'exploitation en question concernent, d'une part, les autorisations qui ont été octroyées en vertu de la loi du 29 mars 1958 'relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes' ainsi que sur la base de l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 1963 'portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes' et qui restent d'application en vertu de la disposition constituant actuellement l'article 66 de la loi du 15 avril 1994 ², et, d'autre part, les

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

² La disposition était à l'origine l'article 52 de la loi du 15 avril 1994 mais celui-ci a été renuméroté en article 66 par l'article 14 de la loi du 20 juillet 2005 'portant des dispositions diverses' ; ce faisant, on a cependant omis d'adapter la

autorisations qui ont été octroyées sur la base de l'article 16 de la loi du 15 avril 1994, ainsi qu'en vertu des articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants'.

Conformément à l'article 4, §§ 2 et 3, alinéa 2, de la loi du 31 janvier 2003, les autorisations individuelles d'exploitation des centrales nucléaires restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution.

L'exposé des motifs de la loi du 18 décembre 2013 'modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales' précise cette disposition comme suit :

« La loi du 31 janvier 2003 a pour objet d'interdire la production d'électricité et de mettre fin aux autorisations d'exploitation et de production industrielle d'électricité. Cette interdiction doit être comprise dans un sens purement économique. Du point de vue de la protection contre les dangers des rayonnements ionisants, les conditions d'autorisation en rapport avec l'exploitation technique ou la sûreté ne peuvent s'éteindre le jour de l'arrêt de la production d'électricité.

Bien que l'intention n'est pas de mettre fin aux conditions d'autorisation en rapport avec l'exploitation technique ou la sûreté, nous estimons qu'il convient d'exclure toute interprétation possible et de clarifier la loi en ce sens en fixant que les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution. »

3.2. Il découle de ce qui précède que l'on ne sait pas exactement ce qu'une « confirmation » ou un refus de « confirmation » peut apporter. Dans le cas d'une « confirmation », la « mise à l'arrêt définitif » semble pouvoir se poursuivre sans restriction, mais il s'agissait déjà d'une activité autorisée, de sorte que rien ne change pour l'essentiel. En cas de refus de confirmation, il n'est toutefois pas non plus mis fin à l'autorisation existante - en effet, le contraire signifierait que non seulement l'installation ne serait plus autorisée à produire, mais aussi que la mise à l'arrêt définitif et le démantèlement y faisant suite échapperaient à tout contrôle, ce qui, comme expliqué ci-dessus, est précisément la raison pour laquelle l'autorisation d'exploitation reste valable même après la mise à l'arrêt de la production industrielle d'électricité. Seule la « mise à l'arrêt définitif » ne pourrait plus avoir lieu, même si, paradoxalement, cette activité était toujours couverte par l'autorisation, conformément à l'article 4, §§ 2 et 3, alinéa 2, de la loi du 31 janvier 2003. Il n'en irait autrement que dans l'hypothèse où le refus de confirmation entraînerait une adaptation de l'autorisation, mais cette possibilité ne figure pas dans la proposition.

référence croisée dans l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité'.

Il apparaît néanmoins au Conseil d'État que l'intention réelle des auteurs de la proposition est de prévoir d'ici à la fin de la production industrielle d'électricité prévue mais avant que la « mise à l'arrêt définitif » n'ait eu lieu, une période d'évaluation au cours de laquelle il sera examiné si l'autorisation d'exploitation existante doit ou non être adaptée, en vue de la « mise à l'arrêt définitif » imminente, en fonction des conclusions de l'AFCN dans son « rapport de réception ». Toutefois, il faudrait alors le préciser dans le texte de la proposition.

3.3. La proposition donne en outre lieu à une certaine confusion terminologique.

3.3.1. En premier lieu, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu de comprendre précisément par « la mise à l'arrêt définitif d'exploitation », ce qui est important à la fois pour l'identification des établissements auxquels s'applique le dispositif (article 16, § 4, alinéa 2, proposé) et pour le moment de l'évaluation de l'autorisation (article 16, § 4, alinéa 1^{er}, proposé).

La loi du 15 avril 1994 ne contient aucune définition de cette notion de « mise à l'arrêt définitif ».

Il paraît pouvoir se déduire de l'exposé des motifs de la proposition de loi que l'on tend à comprendre la date de mise à l'arrêt définitif au sens de l'article 16, § 4, proposé, de la loi du 15 avril 1994 comme la date de cessation au sens de l'article 17 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants' (ci-après : RGPRI), en tant qu'élément du déclassement au sens des articles 17/1 à 17/12 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires' ³, mais cela n'a pas été confirmé par le délégué ⁴⁻⁵.

³ Le commentaire des articles précise ainsi que « [l]a présente proposition de loi vise à soumettre à une autorisation préalable les opérations réalisées *dans la perspective d'un démantèlement effectif*. Actuellement, les opérations de l'exploitant effectuées après la mise à l'arrêt définitif sont soumises à l'autorisation d'exploitation en vigueur. La présente proposition de loi vise à soumettre dorénavant ces opérations effectuées par l'exploitant après la mise à l'arrêt définitif dans la perspective du démantèlement, à une décision d'autorisation délivrée par le Roi. »

⁴ Il a été demandé au délégué de préciser davantage la notion de « mise à l'arrêt définitif ». Il y a répondu de manière très complète, mais en laissant plusieurs possibilités ouvertes. La réponse cite principalement la page Internet de l'AFCN décrivant les différentes phases de la cessation et du démantèlement, voir : <https://afcn.fgov.be/fr/dossiers/centrales-nucleaires-en-belgique/cessation-des-activites-et-demanterement-des-centrales>. Sur ce site, les dates de mise à l'arrêt définitif correspondent aux dates de désactivation figurant à l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003.

Le délégué a toutefois fondé son explication sur ce qui suit : « De desactiveringsdatum voorzien in de wet van 31 januari 2003 verwijst naar de beëindiging van de datum waarop elektriciteit mag geleverd worden. Deze datum stemt overeen met de datum van buitenbedrijfstelling zoals voorzien in het ARBIS. » Le déclassement au sens du RGPRI comprend cependant aussi la phase de démantèlement (voir article 2, 3^o, tirets 35 et 48). Il a également évoqué « de fases van de stopzetting van een kerncentrale », ces termes visant les phases de la mise à l'arrêt et du démantèlement (ensemble : le déclassement) au sens du RGPRI, lesquelles sont explicitées sur la page Internet de l'AFCN précitée.

⁵ La mise à l'arrêt ou le déclassement de réacteurs nucléaires ne peut évidemment pas être considéré indépendamment des dates d'« arrêt définitif », dont il est question aux articles 4/1 et 4/2 de la loi du 31 janvier 2003, et des dates de « désactivation », visées à l'article 4 de la même loi.

Il est recommandé de définir plus précisément le moment où la décision relative à l'autorisation doit être obtenue par l'exploitant. Dans la mesure où l'on choisirait de se référer au RGPRI ou à l'arrêté royal du 30 novembre 2011, il convient de noter qu'il est déconseillé de faire référence à des textes d'un niveau hiérarchique inférieur, parce que ce procédé pourrait entraîner des problèmes ultérieurement lors de la modification de ces textes de niveau inférieur.

3.3.2. Conformément à l'article 16, § 4, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 15 avril 1994, la « confirmation » de l'autorisation doit être « précédée d'un rapport de réception favorable » de l'AFCN.

Il est à noter tout d'abord que le terme « rapport de réception » ne paraît pas traduire vraiment l'intention des auteurs de la proposition. Rien n'est en effet réceptionné, contrairement à ce qui se passe lors de la réalisation de travaux – les auteurs de la proposition semblent même surtout vouloir empêcher que l'exploitant entame déjà des travaux de démantèlement. Il paraît plutôt s'agir d'une évaluation effectuée par l'AFCN de la nécessité d'ajuster l'autorisation d'exploitation ; il n'est toutefois pas précisé sur la base de quels critères cette évaluation doit être réalisée.

En outre, on n'aperçoit pas clairement ce que l'on entend par un rapport « favorable ». Le délégué a confirmé qu'il ne s'agit pas d'accorder au Roi une compétence liée. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il s'agit plutôt que le Roi puisse décider, sur la base de l'analyse, d'ajuster ou non l'autorisation d'exploitation avant que ne soit entamée la phase de postproduction.

3.4 Eu égard à ce qui précède, la proposition sera remaniée en profondeur, afin de mieux conformer la terminologie juridique de la proposition aux objectifs de cette dernière.

4. La proposition de loi doit être considérée comme une « modification législative 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', de sorte que d'éventuelles pertes ⁶ subies par les « entités indemnisées » et la société anonyme de droit belge Luminus à la suite de cette modification peuvent donner lieu à une indemnisation, conformément aux articles 40 et 41 de cette loi.

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 de la modification envisagée avec les éventuelles responsabilités qui peuvent y être associées.

⁶ L'article 39, 6°, de la loi du 26 avril 2024 définit les « pertes » comme « les dommages directs, les coûts directs, les dépenses directes et les responsabilités directes conformément au droit applicable ».

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. L'intitulé sera adapté pour éviter de donner l'impression qu'une nouvelle autorisation est instaurée, à moins que la proposition soit remaniée en ce sens.

Article 2

6. Le Roi est habilité à régler « les modalités » de la confirmation de l'autorisation précédant l'arrêt définitif et du rapport de réception favorable établi par l'Agence, dont il est question à l'article 16, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 15 avril 1994. La portée de cette habilitation n'est toutefois pas claire, vu l'article 108 de la Constitution et le pouvoir général d'exécution qu'il consacre ⁷. En outre, il s'agit d'une matière qui entre dans le champ d'application de l'article 23 de la Constitution, de sorte qu'il s'impose à tout le moins de définir l'objet de la délégation d'une manière suffisamment précise.

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

« Het is de bedoeling om een specifieke machtiging aan de Koning te verlenen die verder reikt dat artikel 108 van de Grondwet.

Het is wenselijk om in het ARBIS aanvullende bepalingen op te nemen aangaande de postoperationele fase zoals hierboven omschreven. Het FANC dient te beoordelen of de voorbereidende werkzaamheden en de bijhorende veiligheidsaspecten beschreven in de stopzetting melding afdoende zijn ».

Si l'on veut cependant étendre l'habilitation au Roi au-delà de ce qu'implique le pouvoir général d'exécution, il faudra en préciser l'objet.

Article 3

7. Selon l'article 3 de la proposition de loi, la loi à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des lois ⁸, cette disposition doit être omise.

⁷ Voir, entre autres, l'avis C.E.75.104/16 du 15 janvier 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 26 avril 2024 'portant création, organisation et fonctionnement d'un organisme de droit public ayant pour but d'assumer la responsabilité financière de certaines obligations nucléaires', observation 6 ; l'avis CE 51.680/2/V du 27 août 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juin 2013 'régulant des matières visées à l'article 77 de la Constitution en matière de sûretés réelles mobilières' et la loi du 11 juillet 2013 'modifiant le Code Civil en ce qui concerne les sûretés réelles mobilières et abrogeant diverses dispositions en cette matière', observation 6 ; l'avis C.E. 50.981/3 du 27 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 12 juillet 2013 'relatif au patrimoine immobilier', observation 5.

⁸ Article 4 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

En l'occurrence, l'entrée en vigueur immédiate est dictée, comme l'a indiqué le délégué, par la volonté de rendre l'article 16, § 4, proposé, de la loi du 15 avril 1994 applicable aux centrales nucléaires dont la mise à l'arrêt n'a pas encore débuté ; on songe notamment aux centrales Tihange 1⁹ et Doel 2¹⁰⁻¹¹. À cet égard, il conviendra de veiller à ce qu'il reste suffisamment de temps entre la publication de la loi à adopter et la date de l'arrêt définitif¹² des réacteurs nucléaires dont l'exploitation n'a pas encore été mise définitivement à l'arrêt au moment de l'entrée en vigueur, de sorte que les dispositions nécessaires puissent être prises à temps. Dans ce cadre, il faudra tenir compte du fait que l'article 16, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 15 avril 1994 requiert un arrêté d'exécution. Il faut par ailleurs garantir que l'AFCN dispose de suffisamment de temps pour rédiger le rapport requis, compte tenu de la date prévue de l'arrêt définitif de la (des) première(s) installation(s) soumise(s) à l'application du dispositif conformément à l'article 16, § 4, alinéa 2, proposé, de la loi du 15 avril 1994.

La disposition d'entrée en vigueur devra être reconsidérée en conséquence et, le cas échéant, être complétée par un régime transitoire.

OBSERVATION FINALE

8. Ces derniers mois, le Conseil d'État a donné des avis sur plusieurs propositions de loi concernant le report de la sortie du nucléaire dont il faudra tenir compte, le cas échéant, pour peaufiner la proposition de loi.

8.1. Il est à noter tout d'abord que plusieurs propositions visent à modifier l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994, en supprimant précisément la référence aux « installations de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires », de sorte que la référence croisée que contient l'article 16, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 risque de manquer son objectif¹³.

⁹ La date de désactivation étant fixée au 1^{er} octobre 2025, conformément à l'article 4, § 1^{er}, 5°, de la loi du 31 janvier 2003.

¹⁰ La date de désactivation étant fixée au 1^{er} décembre 2025, conformément à l'article 4, § 1^{er}, 6°, de la loi du 31 janvier 2003.

¹¹ Doel 1 a été définitivement mise à l'arrêt le 14 février 2025, pendant l'examen de la proposition par la section de législation (voir entre autres : <https://nuclear.engie-electrabel.be/fr/centrale-nucleaire/la-centrale-nucleaire-de-doel>), voir l'article 4, § 1, 7°, de la loi du 31 janvier 2003, qui prévoyait de désactiver Doel 1 pour le 15 février 2025. La proposition de loi arrive en principe (sous réserve de la portée visée de la notion d'« arrêt définitif ») trop tard pour être applicable à Doel 1.

¹² Voir également l'observation 3.3.1.

¹³ Voir à ce propos les 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-0396/001, 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-0318/001, 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-0175/001. Voir également l'avis C.E. 77.246/1 du 29 janvier 2025 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.

8.2. Si 'la « mise à l'arrêt définitif » est en outre liée aux dates butoirs pour la production industrielle d'électricité, mentionnées à l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003 ¹⁴, il faudra également tenir compte des diverses modifications que les propositions mentionnées dans l'observation 8.1 apportent à cette disposition.

8.3. Se pose enfin également la question de l'articulation entre cette proposition et la proposition plus radicale de soumettre le démantèlement des centrales nucléaires à une autorisation distincte dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 2011 'relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques' ¹⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹⁴ Voir l'observation 3.3.1.

¹⁵ Avis C.E. 77.247/1 du 29 janvier 2025 sur une proposition de loi 'portant modification de la loi du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques et de son arrêté d'exécution, visant à améliorer la disponibilité et la continuité du fonctionnement des infrastructures critiques dans le secteur de l'énergie, sous-secteur de l'électricité', *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0213/001.