



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.791/3
van 25 februari 2022

over

een voorontwerp van wet ‘tot versterking van het kader dat van toepassing is op 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’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.791/3
du 25 février 2022

sur

un avant-projet de loi ‘renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible utilisé 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’

Op 24 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot versterking van het kader dat van toepassing is op 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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2022.

*

Le 24 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi ‘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’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 25 janvier 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 février 2022.

*

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de organisatie en de werking van de Commissie voor de nucleaire voorzieningen te hervormen en de voorwaarden te verstrengen waaronder de kernprovisievennootschap (Synatom), de kernexploitanten en de bijdragende vennootschappen provisies moeten aanleggen voor de ontmanteling van de kerncentrales en het beheer van de splijtstoffen die in die kerncentrales werden bestraald. Die regeling komt in de plaats van de regeling die dienaangaande is opgenomen in 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’. Ingevolge de aan te nemen wet zal de wet van 11 april 2003 enkel nog betrekking hebben op de repartitiebijdrage, hetgeen in het opschrift ervan wordt verduidelijkt.

2.2. Hoofdstuk I van het voorontwerp bevat algemene bepalingen, waaronder een aantal definities. Hoofdstuk II regelt de mechanismen met betrekking tot de voorzieningen voor de ontmanteling van de kerncentrales en het beheer van verbruikte splijtstof in deze kerncentrales, alsook de bijdragen. Afdeling 1 van dat hoofdstuk regelt de oprichting, de samenstelling, de opdrachten en de werking van de Commissie voor de nucleaire voorzieningen. Afdeling 2 bepaalt de nadere regels voor de aanleg en het beheer van de voorzieningen voor de ontmanteling en het beheer van verbruikte splijtstof en de bijdragen die daarop betrekking hebben. Hoofdstuk III bevat een regeling voor de bijdragende vennootschappen. Hoofdstuk IV bevat strafbepalingen. Hoofdstuk V, ten slotte, bevat slot- en overgangsbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. De verplichtingen die uit de ontworpen regeling voortvloeien, zijn een verstrenging van de bestaande regeling en houden belangrijke beperkingen in van het eigendomsrecht en de ondernemingsvrijheid van de betrokken ondernemingen. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt een uitvoerige verantwoording gegeven voor die maatregelen in het licht van de Europese verplichtingen om in voldoende middelen te voorzien voor de ontmanteling en het beheer van de verbruikte splijtstoffen en daarbij te waarborgen dat dit gebeurt volgens het principe van “de vervuiler betaalt”. Rekening houdende met die doelstelling, die als legitiem kan worden beschouwd, kunnen de bij het voorontwerp ingevoerde beperkingen worden beschouwd als proportionele maatregelen om die doelstelling te bereiken.

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

De verstrenging ten opzichte van de bestaande regeling is bovendien nodig om de daadwerkelijke beschikbaarheid van de vereiste middelen te verzekeren.

Er wordt bovendien voorzien in een effectieve rechtsbescherming bij het Marktenhof, zodat kan worden opgekomen tegen een eventuele onevenredige toepassing van de beperkende regels. Het gegeven dat een beroep slechts op ontvankelijke wijze kan worden ingesteld nadat de Commissie voor nucleaire voorzieningen de mogelijkheid heeft gehad om na overleg met de betrokken entiteit haar beslissing te heroverwegen, vormt wat dat betreft geen onredelijke beperking van het recht op een effectief rechtsmiddel, nu na het doorlopen van dit willig administratief beroep een volwaardig jurisdictioneel beroep openstaat tegen de eindbeslissing.²

Artikel 8

4. In artikel 8, § 2, van het voorontwerp moet het woord “, besluiten” worden ingevoegd tussen de woorden “verordeningen” en “of richtlijnen”, nu in de betrokken aangelegenheid ook besluiten van de instellingen van de Europese Unie relevante bindende rechtshandelingen kunnen zijn.

Artikel 10

5. Het verdient aanbeveling om de twee bevoegdheden die in artikel 10 van het voorontwerp aan de Koning worden verleend om, enerzijds, op voorstel van de Commissie voor nucleaire voorzieningen het huishoudelijk reglement van die Commissie vast te stellen, en, anderzijds, bij een in de Ministerraad overlegd besluit (lees: bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad), de modaliteiten (lees: de nadere regels) en werkingskosten van die Commissie alsook van haar vast secretariaat, met inbegrip van het bedrag van de zitpenningen die toekomen aan zijn leden, te bepalen, in twee afzonderlijke leden van dat artikel onder te brengen, zodat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen die twee te regelen aangelegenheden, onder meer wat betreft de na te leven vormvereisten.

Artikel 15

6.1. De vermelding in de in artikel 15, §§ 1 en 2, van het voorontwerp opgenomen tabellen, van de waarden voor het jaar 2021, heeft wellicht slechts een informatieve draagwijdte. Indien die vermelding normatief zou zijn, zou immers afbreuk worden gedaan aan het principiële verbod van terugwerkende kracht. Die vermelding wordt dan ook beter uit het voorontwerp weggelaten. Het volstaat om aan de waarden voor het jaar 2021 te refereren in de memorie van toelichting.

² Zie in die zin HvJ 18 maart 2010, *Alassini*, C-317/08, ECLI:EU:C:2010:146.

6.2. In de Nederlandse tekst van artikel 15, § 4, vierde lid, van het voorontwerp moeten de woorden “kunnen zij” worden vervangen door de woorden “zij mogen”. In de laatste zin moet het woord “kan” eveneens worden vervangen door het woord “mag”.

Artikel 21

7. De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of niet ook artikel 28 van het voorontwerp moet worden toegevoegd aan de lijst van bepalingen in artikel 21, § 1, van het voorontwerp. Dat artikel 28 bevat immers verplichtingen die verband houden met de nakoming van de bepalingen die thans in artikel 21, § 1, worden opgesomd, ook al zou de naleving van dat artikel 28 mogelijk ook met een administratieve dwangsom, overeenkomstig artikel 6, § 2, van het voorontwerp, kunnen worden afgedwongen.

Artikel 23

8. Bij artikel 23 van het voorontwerp wordt de Koning gemachtigd om bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de Commissie voor nucleaire voorzieningen, “de nodige maatregelen [te] treffen ter omzetting van de dwingende bepalingen die voortvloeien uit de internationale verdragen, of uit de internationale akte genomen krachtens dergelijke verdragen, en die het voorwerp van deze wet betreffen”.

Een dergelijke algemeen geformuleerde machtiging waarin wordt verwezen naar “dwingende” bepalingen van internationale rechtsregels, kan niet zomaar worden gebruikt wanneer die bepalingen een vrije keuze laten aan de betrokken staten of wanneer aan die staten een belangrijke beleidsruimte wordt gelaten bij de implementatie van die bepalingen.³ Het is dan ook raadzaam om de delegatie meer toe te spitsen op de inhoudelijke elementen van de betrokken internationale rechtsregels waarvan de implementatie wordt beoogd en tegelijkertijd af te zien van de term “dwingende”.

Hoe dan ook kan een dergelijke delegatie geen betrekking hebben op essentiële elementen van aangelegenheden die door de Grondwet zijn voorbehouden aan de wetgever, tenzij indien er uitzonderlijke omstandigheden voorliggen die een dergelijke delegatie kunnen verantwoorden en zou worden voorzien in een bekrachtigingsregeling waarbij de betrokken

³ Zie daarover adv.RvS 42.773/1 van 26 april 2007 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, het koninklijk besluit van 10 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten en het koninklijk besluit van 18 juni 1996 betreffende de mededinging in het raam van de Europese Gemeenschap van sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten’, alsook P. LEMMENS, “Opdrachten aan de Koning voor de omzetting van internationale handelingen in de interne wetgeving”, in *Liber Amicorum G. Baeteman*, Deurne, Kluwer, 1997, 565-584.

besluiten bij gebrek aan bekrachtiging binnen een redelijke termijn geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad.⁴

Artikel 27

9. In artikel 27, § 2, van het voorontwerp moet het woord “telkens” worden ingevoegd voor het woord “vervangen”.

*

⁴ Zie adv.RvS 48.496/3 van 12 juli 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 28 oktober 2010 ‘betreffende de ruimtelijke informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St. Br.Hoofdst.Parl.* 2009-10, nr. A-115/1, 41-42 (opmerking 16).

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 L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de réformer l'organisation et le fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et de durcir les conditions dans lesquelles la société de provisionnement nucléaire (Synatom), les exploitants nucléaires et les sociétés contributives doivent constituer des provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales. Cette réglementation se substitue à celle qui a été insérée à cet effet dans 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'. Consécutivement à la loi dont l'adoption est envisagée, la loi du 11 avril 2003 ne concernera plus que la contribution de répartition, comme le précise son intitulé.

2.2. Le chapitre 1^{er} de l'avant-projet contient des dispositions générales, parmi lesquelles un certain nombre de définitions. Le chapitre II règle les mécanismes liés aux provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion du combustible utilisé dans ces centrales nucléaires, ainsi que les contributions. La section 1^{re} de ce chapitre détermine la constitution, la composition, les missions et le fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires. La section 2 fixe les modalités de constitution et de gestion des provisions pour le démantèlement et pour la gestion du combustible utilisé et les contributions y afférentes. Le chapitre III règle les sociétés contributives. Le Chapitre IV comporte des sanctions pénales. Le chapitre V, enfin, contient des dispositions finales et transitoires.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Les obligations qui découlent de la réglementation en projet constituent un durcissement de la réglementation existante et impliquent d'importantes restrictions du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre des entreprises concernées. L'exposé des motifs de l'avant-projet justifie de façon circonstanciée ces mesures au regard des obligations européennes imposant de prévoir des moyens suffisants pour le démantèlement et pour la gestion des combustibles usés et de garantir à cet effet que soit appliqué le principe du « pollueur-payeur ». Compte tenu de cet objectif, qui peut être considéré comme légitime, les restrictions instaurées par l'avant-projet peuvent être considérées comme des mesures proportionnées pour atteindre ce but. En outre, le durcissement opéré par rapport à la réglementation existante est nécessaire pour assurer la disponibilité effective des moyens requis.

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

De plus, il est prévu une protection juridique effective auprès de la Cour des marchés, de sorte qu'un recours est possible contre une éventuelle application disproportionnée des règles limitatives. Le fait qu'un recours ne peut être introduit de manière recevable qu'après que la Commission des provisions nucléaires a eu la possibilité, après concertation avec l'entité concernée, de reconsidérer sa décision, ne constitue pas sur ce point une limitation déraisonnable du droit à un recours effectif, dès lors qu'à l'issue de ce recours administratif gracieux, un recours juridictionnel à part entière est ouvert contre la décision finale ².

Article 8

4. À l'article 8, § 2, de l'avant-projet, le mot « , décisions » doit être inséré entre les mots « règlements » et « ou directives », dès lors que des décisions des institutions de l'Union européenne peuvent également constituer des actes juridiques contraignants pertinents dans la matière concernée.

Article 10

5. Il est recommandé d'intégrer dans deux alinéas distincts de cet article les deux compétences que l'article 10 de l'avant-projet confère au Roi lui permettant, d'une part, d'arrêter, sur proposition de la Commission des provisions nucléaires, le règlement d'ordre intérieur de ladite commission, et, d'autre part, de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités et frais de fonctionnement de cette Commission ainsi que de son secrétariat permanent, en ce compris le montant des jetons de présence à attribuer à ses membres, afin qu'une distinction claire soit opérée entre ces deux matières à régler, notamment en ce qui concerne les formalités à respecter.

Article 15

6.1. La mention des valeurs pour l'année 2021 dans les tableaux insérés à l'article 15, §§ 1^{er} et 2, de l'avant-projet, n'a sans doute qu'une portée informative. En effet, si cette mention était normative, il serait porté atteinte à l'interdiction de principe de la rétroactivité. Mieux vaudrait dès lors omettre cette mention de l'avant-projet. Il suffit de faire référence à ces valeurs pour l'année 2021 dans l'exposé des motifs.

6.2. Dans le texte néerlandais de l'article 15, § 4, alinéa 4, de l'avant-projet, les mots « kunnen zij » doivent être remplacés par les mots « zij mogen ». Dans la dernière phrase, le mot « kan » doit également être remplacé par le mot « mag ».

² Voir en ce sens C.J.U.E., 18 mars 2010, *Alassini*, C-317/08, ECLI:EU:C:2010:146.

Article 21

7. Les auteurs de l'avant-projet vérifieront si l'article 28 de l'avant-projet ne doit pas également être ajouté à l'énumération des dispositions inscrites à l'article 21, § 1^{er}, de l'avant-projet. En effet, cet article 28 contient des obligations liées au respect des dispositions actuellement énumérées à l'article 21, § 1^{er}, même si le respect de cet article 28 peut également être imposé par une astreinte administrative, conformément à l'article 6, § 2, de l'avant-projet.

Article 23

8. L'article 23 de l'avant-projet habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis de la Commission des provisions nucléaires, à « prendre les mesures nécessaires pour assurer la transposition des dispositions obligatoires résultant de traités internationaux, ou d'actes internationaux pris en vertu de ceux-ci, et concernant l'objet de la présente loi ».

Une délégation formulée d'une manière aussi générale qui fait référence à des dispositions « obligatoires » de règles de droit international ne peut pas être simplement utilisée lorsque ces dispositions laissent une liberté de choix aux États concernés ou lorsqu'une marge de manœuvre importante est laissée à ces États dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions³. Il est dès lors conseillé d'axer la délégation davantage sur les éléments de fond des règles de droit international concernées dont la mise en œuvre est envisagée et de renoncer simultanément au mot « obligatoires ».

En tout état de cause, une telle délégation ne peut porter sur des éléments essentiels de matières que la Constitution réserve au législateur, à moins que des circonstances exceptionnelles puissent justifier pareille délégation et qu'il soit prévu un régime de confirmation selon lequel les arrêtés concernés, en l'absence de confirmation dans un délai raisonnable, sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets⁴.

³ Voir à ce sujet l'avis C.E. 42.773/1 du 26 avril 2007 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, l'arrêté royal du 10 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et l'arrêté royal du 18 juin 1996 relatif à la mise en concurrence dans le cadre de la Communauté européenne de certains marchés de travaux, de fournitures et de services, dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux', ainsi que P. LEMMENS, « Opdrachten aan de Koning voor de omzetting van internationale handelingen in de interne wetgeving », dans *Liber Amicorum G. Baeteman*, Deurne, Kluwer, 1997, pp. 565-584.

⁴ Voir l'avis C.E. 48.496/3 du 12 juillet 2010 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 28 octobre 2010 'relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009-10, n° A-115/1, pp. 41-42 (observation 16).

Article 27

9. À l'article 27, § 2, de l'avant-projet, on insérera les mots « chaque fois » devant le mot « remplacés ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH