



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 57/2026  
van 13 mei 2026  
Rolnummers : 8377 en 8378**

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 4, 6°, 7° en 25°, 8, 10, 39, 40 en 41 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 », ingesteld door de « Université catholique de Louvain » en anderen en door de Universiteit Gent en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Joséphine Moerman, de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter Luc Lavrysen, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 2 december 2024 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 3 december 2024, zijn beroepen tot vernietiging van de artikelen 4, 6°, 7° en 25°, 8, 10, 39, 40 en 41 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 juni 2024; *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 19 juni 2024) ingesteld respectievelijk door de « Université catholique de Louvain », de « Patrimoine de l'Université de Liège », de « Université Libre de Bruxelles », de « Extension Université de Mons » en de « Université de Namur », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Guy Block, mr. Kris Wauters en mr. Michel Vandersmissen, advocaten bij de balie te Brussel, en door de Universiteit Gent, de KU Leuven, de Universiteit Antwerpen, de Vrije Universiteit Brussel en de Universiteit Hasselt, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Guy Block, mr. Kris Wauters en mr. Michel Vandersmissen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8377 en 8378 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de nv « Electrabel », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Maxime Vanderstraeten en mr. Julia Simba, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij in beide zaken);
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Wim Goossens, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, en door mr. Jeroen Delvoie, mr. Bart Martel en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 11 februari 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Ingevolge de verzoeken van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 24 februari 2026 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 maart 2026.

Op de openbare terechtzitting van 18 maart 2026 :

- zijn verschenen :
  - . mr. Guy Block, mr. Kris Wauters en mr. Michel Vandersmissen, voor de verzoekende partijen;
  - . mr. Maxime Vanderstraeten en mr. Julia Simba, voor de tussenkomen partij;
  - . mr. Wim Goossens, mr. Bart Martel en mr. Tom Buytaert, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* mr. Kristof Caluwaert en mr. Jeroen Delvoie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. In rechte

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen zijn alle universiteiten van België, waarvan sommige over een universitair ziekenhuis beschikken. Zij zijn van mening dat zij een belang hebben bij een verzoek tot vernietiging van de artikelen 4, 6°, 7° en 25°, 8, 10, 39, 40 en 41 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 : de Phoenix-wet), aangezien zij als afvalproducenten hun deelname aan de financiering van de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (hierna : NIRAS) wel eens zouden kunnen zien stijgen, omdat de deelname van de kernexploitant van de centrales van Doel 4 en Tihange 3 (hierna : de kernexploitant) aan de financiering van die instelling wordt geplafonneerd door de bestreden wet.

A.1.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen om in rechte te treden. Hij is allereerst van mening dat de verzoekende partijen geen belang erbij hebben de vernietiging te vorderen van de artikelen 4, 25°, 8 en 10 van de Phoenix-wet. Die bepalingen voorzien in een « cap » voor de verantwoordelijkheid van de kernexploitant, zodat zij de situatie van de verzoekende partijen, die producenten van radioactief afval zijn, niet rechtstreeks en ongunstig kunnen raken. Zelfs indien het door de kernexploitant betaalde forfaitaire bedrag ontoereikend zou zijn om de werkelijke uitgaven voor het beheer van zijn radioactief afval te dekken, legt de bestreden wet de financiële verantwoordelijkheid voor het beheer van dat afval niet bij de andere producenten van radioactief afval.

De Ministerraad doet vervolgens gelden dat het beroep ook niet-ontvankelijk is wegens gebrek aan een belang, wat betreft de artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet. Aangezien die bepalingen in een clausule voorzien ter bescherming van de kernexploitant tegen wetswijzigingen, houden zij geenszins verband met de situatie van de verzoekende partijen en kunnen zij die situatie dus in geen geval rechtstreeks en ongunstig raken.

A.1.3. De nv « Electrabel », tussenkomende partij en kernexploitant, doet gelden dat de bestreden bepalingen de verzoekende partijen geen nadeel berokkenen, zodat zij niet over het vereiste belang beschikken om de vernietiging ervan te vorderen. De verzoekende partijen vallen immers niet onder het materiële toepassingsgebied van de bestreden wet, die geen invloed heeft op de (proportionele) financieringsregeling voor het beheer van radioactief afval. Bovendien impliceert de bestreden wet niet dat geen retributie meer moet worden betaald aan NIRAS, maar wel gewoon dat de financiële verantwoordelijkheid, na betaling van een forfaitair bedrag, wordt overgedragen, zodat de bestreden bepalingen de situatie van de verzoekende partijen niet ongunstig kunnen raken.

A.1.4. De verzoekende partijen herinneren eraan dat het niet vereist is dat een partij rechtstreeks onderworpen is aan de door haar aangevochten wetgeving, wil zij een belang hebben bij het vorderen van de vernietiging : het belang van een verzoekende partij kan worden aangenomen indien zij de legitieme verwachting kan hebben dat zij een voordeel kan verkrijgen dat haar bij de bestreden norm wordt geweigerd. De verzoekende partijen zijn overigens van mening dat het feit dat zij discriminerend worden behandeld door de bestreden wet, volstaat om hun belang te staven.

A.2.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel, dat uit drie onderdelen bestaat, af uit de schending, door de artikelen 4, 25°, 8 en 10, § 1, van de Phoenix-wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), met de richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 « tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval » (hierna : de richtlijn 2011/70/Euratom), met het Europeesrechtelijke beginsel « de vervuiler betaalt », met artikel 23 van de Grondwet, alsook met de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 « betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen » (hierna : de richtlijn 2008/98/EG).

A.2.2. De tussenkomende partij en de Ministerraad zijn van mening dat het eerste middel deels niet-ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht artikel 23 van de Grondwet door de bestreden bepalingen zou worden geschonden. Het eerste middel is eveneens niet-ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending van de richtlijn 2008/98/EG, die radioactief afval uitsluit van haar toepassingsgebied, en van artikel 191, lid 2, van het VWEU, dat enkel de algemene doelstellingen van de Unie bepaalt en dus niet rechtstreeks door de verzoekende partijen kan worden aangevoerd.

A.3.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel doen de verzoekende partijen gelden dat artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet een forfaitair bedrag per categorie van radioactief afval vaststelt dat door de kernexploitant moet worden betaald teneinde de financiële verantwoordelijkheid voor de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof definitief over te dragen aan de publiekrechtelijke instelling Hedera, die daartoe werd opgericht bij 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 ». Artikel 8 van de Phoenix-wet bepaalt dat de kernexploitant volledig en definitief wordt ontheven van zijn overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof zodra de integrale betaling van de voormelde forfaitaire bedragen is ontvangen. Volgens de verzoekende partijen vormt een dergelijke ontheffing van verantwoordelijkheid na zulk een betaling echter een discriminerend verschil in behandeling, aangezien de andere producenten van radioactief afval verplicht blijven, krachtens artikel 179, § 2, 11°, van de wet van 8 augustus 1980 « betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 » (hierna : de wet van 8 augustus 1980), om alle kosten verbonden aan de activiteiten van NIRAS te dragen, kosten die onder hen worden verdeeld in verhouding tot de prestaties die zij genieten. Zo worden de verantwoordelijkheid van de kernexploitant en diens bijdrage tot de financiering van NIRAS, in tegenstelling tot die van de andere producenten van radioactief afval, geplafonneerd wanneer de betwiste forfaitaire bedragen ontoereikend zijn, hypothese die niet kan worden uitgesloten. De wetgever voert geen enkele overweging aan die een dergelijk verschil in behandeling, dat hoe dan ook niet noodzakelijk lijkt om de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit te waarborgen, kan verantwoorden.

De verzoekende partijen onderstrepen dat het feit dat de financiële verplichtingen van de kernexploitant worden overgedragen aan Hedera, geen afbreuk doet aan het voorgaande, aangezien Hedera geen producent van radioactief afval is en dus niet onderworpen is aan de regeling van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 « houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen » (hierna : het koninklijk besluit van 30 maart 1981), wat impliceert dat zij niet deelneemt aan de financiering van NIRAS.

A.3.2. De Ministerraad doet gelden dat het eerste onderdeel van het eerste middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet preciseren welke categorieën van personen moeten worden vergeleken, noch in welk opzicht die categorieën zich in situaties zouden bevinden die dermate vergelijkbaar zijn in het licht van de doelstellingen van de Phoenix-wet dat zij op dezelfde manier zouden moeten worden behandeld.

Indien het Hof het eerste onderdeel van het eerste middel ontvankelijk zou verklaren, voert de Ministerraad aan dat het niet gegrond is. Hij zet uiteen dat de kritiek van de verzoekende partijen op een foutieve lezing van de bestreden bepalingen berust, die niet voorzien in een volledige en definitieve ontheffing van elke financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant. Zij beperken zich immers tot de regeling van de overdracht, aan Hedera, van bepaalde verantwoordelijkheden voor het beheer van bepaalde pakketten radioactief afval, binnen de strikte voorwaarden van de Phoenix-wet. In geen geval ontheffen die bepalingen de kernexploitant van elke financiële verantwoordelijkheid voor radioactief afval. Zij beogen immers niet alle financiële verantwoordelijkheden : de bestreden artikelen 8 en 10, § 1, van de Phoenix-wet verwijzen naar de « overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof », zoals gedefinieerd in artikel 4, 7°, van dezelfde wet, en niet naar de « financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof », zoals gedefinieerd in artikel 4, 25°, van dezelfde wet. De bestreden bepalingen kunnen bijgevolg niet worden gelezen in die zin dat zij een eventuele ontoereikendheid van de vastgelegde forfaitaire bedragen afschuiven op de andere producenten van radioactief afval, temeer daar die mogelijke ontoereikendheid in aanmerking is genomen bij de berekening van die bedragen, en in een vergoedingsmechanisme is voorzien in geval van een kostenstijging die te wijten is aan een overschrijding van het wettelijke volumekrediet, bij de niet-bestreden artikelen 17 en 18 van de Phoenix-wet.

De Ministerraad en de tussenkomenende partij voeren overigens aan dat de verzoekende partijen en een kernexploitant zich niet in vergelijkbare situaties bevinden. Die twee categorieën van personen produceren immers niet hetzelfde type van radioactief afval, aangezien de verzoekende partijen vooral categorie A-afval, en zelden categorie B-afval produceren, terwijl alleen een kernexploitant categorie C-afval produceert. Bovendien is het volume geproduceerd afval zeer uiteenlopend, zoals blijkt uit verschillende rapporten van NIRAS; de kosten voor het beheer van dat afval zijn dus niet met elkaar te vergelijken. Overigens produceert alleen een kernexploitant elektriciteit en kan alleen hij bijdragen tot de energiebevoorradingszekerheid, wat een van de doelstellingen is van de vier wetten van 26 april 2024 in het kader van de verlengde uitbating van de kernreactoren Doel 4 en Tihange 3. Tot slot is het financiële risico voor de Belgische Staat van een insolventie van de kernexploitant niet te vergelijken met het – zeer onwaarschijnlijke – risico op insolventie van de verzoekende partijen.

Zelfs indien de situatie van de verzoekende partijen en van de kernexploitant vergelijkbaar zou worden geacht, zijn de Ministerraad en de tussenkomende partij van oordeel dat het bekritiseerde verschil in behandeling op een objectief criterium steunt, namelijk al dan niet de hoedanigheid hebben van exploitant van een kerncentrale in België, en dat het steunt op een legitiem doel, namelijk de energiebevoorradingszekerheid waarborgen maar ook de Belgische Staat beschermen in geval van een faillissement van de kernexploitant. In het licht van dat doel is de « *cap* » van de verantwoordelijkheid van de kernexploitant niet onredelijk, temeer omdat de bekritiseerde forfaitaire bedragen voortvloeien uit een ingewikkelde berekening, die gebaseerd is op een schatting van de werkelijke kosten voor het beheer van het betrokken radioactief afval en die rekening houdt met een mogelijke stijging van de beheerskosten. Vanuit die optiek omvatten de bestreden forfaitaire bedragen eveneens een aanzienlijke risicopremie die ertoe strekt te anticiperen op eventuele ongunstige scenario's.

A.4.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel doen de verzoekende partijen gelden dat de forfaitaire bedragen bepaald in artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel « de vervuiler betaalt » dat is vastgelegd bij de artikelen 191, lid 2, van het VWEU, bij artikel 4, lid 3, *e*), van de richtlijn 2011/70/Euratom en bij artikel 14 van de richtlijn 2008/98/EG volgens hetwelk elke producent van radioactief afval alle kosten draagt die noodzakelijk zijn voor het vervoer, de verwerking, de conditionering, de opslag, de berging en het beheer van zijn afval, schenden. De wetgever toont niet aan dat het bestreden forfaitaire bedrag wel degelijk overeenstemt met de werkelijke kost die een producent van radioactief afval moet dragen voor het beheer van zijn afval. Het beginsel « de vervuiler betaalt » wordt bijgevolg niet in acht genomen met betrekking tot de kernexploitant, wat bovendien een discriminerend verschil in behandeling vormt ten aanzien van de andere producenten van radioactief afval, die gebonden blijven door dat beginsel.

Door erin te voorzien dat de forfaitaire bedragen bepaald in artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet ook de kosten voor opslag en berging van radioactief afval dekken, schendt die bepaling overigens ook de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 173 ervan, aangezien er geen enkel verband van evenredigheid is tussen dat forfaitaire bedrag en de werkelijke kosten voor de opslag en de berging van het afval dat door de kernexploitant wordt geproduceerd.

A.4.2. De Ministerraad doet gelden dat het tweede onderdeel van het eerste middel niet ontvankelijk is indien en voor zover het middel moet worden geïnterpreteerd in die zin dat het eveneens is afgeleid uit de schending van het beginsel van proportionele financiering van NIRAS door de begunstigden van haar prestaties, dat is vastgelegd in artikel 179, § 2, 11°, van de wet van 8 augustus 1980 en in artikel 15, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 : het Hof is niet bevoegd om de bestaanbaarheid van een wetkrachtige norm met een andere wetkrachtige norm of met een koninklijk besluit te beoordelen.

Voor het overige is de Ministerraad van mening dat de verzoekende partijen zich ter ondersteuning van hun middel niet kunnen beroepen op de richtlijn 2008/98/EG, aangezien die richtlijn uitdrukkelijk radioactieve afvalstoffen uitsluit van haar toepassingsgebied. Zij kunnen zich evenmin baseren op artikel 191, lid 2, van het VWEU, aangezien artikel 192 van hetzelfde Verdrag preciseert dat de in die bepaling vervatte beginselen ten uitvoer moeten worden gelegd door het afgeleid Unierecht, hetgeen werd gedaan door middel van de richtlijn 2011/70/Euratom. De Ministerraad doet gelden dat het in die richtlijn vastgelegde beginsel « de vervuiler betaalt » niet vereist dat de vervuiler de exacte kostprijs voor het beheer van zijn afval betaalt, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft vastgelegd. Het volstaat dat het door de vervuiler betaalde bedrag gebaseerd is op objectieve criteria, dat het rekening houdt met de mate waarin de vervuiler bijdraagt tot de vervuiling en dat het passend is voor de financiering van de afvalbeheerder; het beginsel « de vervuiler betaalt » verzet zich dus op zich niet tegen een forfaitaire formule. Dat neemt volgens de Ministerraad echter niet weg dat de forfaitaire bedragen waarin de Phoenix-wet voorziet, zijn berekend om een passende financiering van NIRAS mogelijk te maken, aangezien zij berusten op een schatting van de werkelijke kosten voor het beheer van het afval en een aanzienlijke risicopremie omvatten.

Overigens, indien die forfaitaire bijdragen ontoereikend zouden zijn om de werkelijke kosten voor het beheer van het radioactief afval te dekken, zouden volgens de Ministerraad de verzoekende partijen in geen geval de extra kosten daarvan moeten dragen : de financiële verantwoordelijkheid zou in dat geval bij Hedera liggen – of zelfs bij de Belgische Staat indien Hedera niet over de nodige middelen zou beschikken –, en niet bij de verzoekende partijen.

Wat de aangevoerde schending van artikel 173 van de Grondwet betreft, doet de Ministerraad gelden dat de litigieuze forfaitaire bedragen geen heffingen of retributies zijn, zodat die grondwetsbepaling niet erop van toepassing is.

A.4.3. De tussenkomende partij brengt in herinnering dat noch de richtlijn 2008/98/EG, noch artikel 192, lid 2, van het VWEU door het Hof kunnen worden ingezet als toetsingsnormen. Zij is voor het overige van mening dat, gezien de berekeningswijze van de litigieuze forfaitaire bedragen, de wetgever de beginselen van de richtlijn 2011/70/Euratom nauwgezet in acht heeft genomen, door zich ervan te vergewissen dat de kosten voor het beheer van de verbruikte kernbrandstof in de eerste plaats ten laste komen van de producent ervan, en door zoveel mogelijk te vermijden die kosten af te wentelen op de toekomstige generaties, aangezien de betwiste forfaitaire bedragen precies tot doel hebben te anticiperen op een mogelijke insolventie van die producent. De tussenkomende partij beklemtoont eveneens dat, ook al is het juist dat Hedera de kosten voor het beheer van het radioactief afval van de kernexploitant zal dragen, die openbare entiteit wordt gefinancierd met de betwiste forfaitaire bedragen, en dus door de kernexploitant zelf.

A.5.1. In het derde onderdeel van het eerste middel doen de verzoekende partijen gelden dat, krachtens de artikelen 4, 7°, en 8 van de Phoenix-wet, de betaling van de forfaitaire bedragen bepaald in artikel 10, § 1, van dezelfde wet de overdracht impliceert van de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van het radioactief afval van de kernexploitant, indien dat afval voldoet aan de « contractuele overdrachtscriteria » die krachtens artikel 4, 6°, van dezelfde wet door de Koning worden bepaald. Zodoende behandelt de bestreden wet, zonder redelijke verantwoording, de kernexploitant en de andere producenten van radioactief afval op verschillende wijze: de eerstgenoemde zal volledig worden ontheven van zijn overgedragen financiële verplichtingen op basis van specifieke criteria die door de Koning worden bepaald en die onveranderlijk zijn in de tijd, terwijl het afval dat wordt geproduceerd door de laatstgenoemden moet voldoen aan acceptatiecriteria die worden bepaald door NIRAS, en niet door de Koning, en dat op evolutieve wijze, zonder dat de producenten van radioactief afval volledig en definitief van hun verantwoordelijkheid kunnen worden ontheven.

A.5.2. De Ministerraad zet uiteen dat het derde onderdeel van het eerste middel deels niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen alleen maar verklaren dat het bestaan van verschillende criteria voor de acceptatie van radioactief afval door NIRAS volstaat om een discriminatie en een schending van het beginsel « de vervuiler betaalt » te vormen, zonder uit te leggen in welk opzicht die criteria de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

Voor het overige herinnert de Ministerraad eraan dat de kernexploitant en de verzoekende partijen zich niet in vergelijkbare situaties bevinden, zodat er geen sprake kan zijn van een discriminerend verschil in behandeling. Hij wijst eveneens erop dat, hoe dan ook, de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht het bestaan van verschillende acceptatiecriteria niet kan worden verantwoord in het licht van het doel van de wetgever. De aanneming van specifieke contractuele criteria is noodzakelijk om de operationele overdracht van radioactief afval naar NIRAS te waarborgen, temeer daar die criteria niet willekeurig zijn bepaald maar op basis van rapporten van NIRAS en op grond van internationale goede praktijken. De kosten voor het in overeenstemming brengen van de afvalpakketten met de contractuele criteria blijven overigens volledig ten laste van de kernexploitant. Tot slot, in geval van divergentie tussen de contractuele criteria en de acceptatiecriteria, zal Hedera de kosten voor het in overeenstemming brengen van de afvalpakketten moeten dragen, zonder dat de situatie van de verzoekende partijen op enigerlei wijze wordt geraakt.

A.5.3. De tussenkomende partij onderstreept dat het gebruik van contractuele criteria die verschillen van de acceptatiecriteria die gelden voor de verzoekende partijen, geen invloed heeft omdat de betwiste forfaitaire bedragen tot stand zijn gekomen op basis van berekeningen die gedeeltelijk van NIRAS zelf komen precies om de kosten voor het beheer van het door de kernexploitant geproduceerd radioactief afval te dekken, los van de gehanteerde overdrachtscriteria.

A.6.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33, 40, 142, 151 en 152 van de Grondwet, met de beginselen van de scheiding der machten en van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Zij doen gelden dat de bestreden bepalingen voor de kernexploitant in een clause voorzien ter bescherming tegen wetwijzigingen die zijn activa negatief kunnen beïnvloeden, in welk geval is voorzien in een vergoeding van de verliezen. Die beschermingsclausule is echter bijzonder ruim en dekt zowel wetwijzigingen als de aanneming van internationaalrechtelijke normen en zelfs van gerechtelijke beslissingen. De andere producenten van radioactief afval genieten niet zulk een bescherming, wat strijdig is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bovendien zetten de verzoekende partijen uiteen dat, via die beschermingsclausule, de wetgever zich ertoe verbindt de bestreden wet geenszins te wijzigen, maar ook elke koerswijziging door de uitvoerende

macht of elke interpretatie of nietigverklaring door een rechterlijke instantie wil verhinderen, hetgeen strijdig is met het beginsel van de scheiding der machten en met dat van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

A.6.2. De Ministerraad is van mening dat het middel deels niet-ontvankelijk is omdat de kritiek op de beschermingsclausule opportunistiek is, wat niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort. Het middel wordt overigens niet duidelijk uiteengezet.

De Ministerraad wijst erop dat de kritiek van de verzoekende partijen bovendien berust op een foutieve lezing van de bestreden bepalingen. Hij zet uiteen dat het mechanisme van de beschermingsclausule in geen enkel opzicht de bevoegdheden van de wetgevende macht of van de uitvoerende macht beperkt, die vrij blijven om hun eigen regels ter discussie stellen, zoals wordt aangegeven in de parlementaire voorbereiding van de Phoenix-wet. De bevoegdheden van de rechterlijke macht worden evenmin door de bestreden bepalingen beperkt.

A.6.3. De tussenkomenende partij doet eveneens gelden dat het middel deels niet-ontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht artikel 152 van de Grondwet geschonden zou zijn, zelfs wanneer het in samenhang wordt gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij zet uiteen dat de verzoekende partijen en een kernexploitant zich niet in vergelijkbare situaties bevinden, zodat er geen discriminatie tussen hen kan worden aangetoond. De beschermingsclausule tegen wetswijzigingen strekt immers ertoe een verlengde uitbating van twee kernreactoren mogelijk te maken, hetgeen enkel de kernexploitant en in geen geval de verzoekende partijen aanbelangt, omdat de meeste belangrijke wetswijzigingen op het gebied van kernenergie hoofdzakelijk betrekking hebben op de energieproductie. Het gebruik dat de verzoekende partijen maken van radioactieve stoffen, staat volkomen los van de energieproductie en is zeer beperkt, zodat de situaties van de twee betrokken categorieën van personen niet kunnen worden vergeleken. Overigens berust het aangeklaagde verschil in behandeling op een legitiem doel omdat het ertoe strekt de energiebevoorradingszekerheid mogelijk te maken, alsook op een objectief criterium, te weten de hoedanigheid van industriële producent van elektriciteit door middel van radioactieve stoffen. Tot slot is het verschil in behandeling redelijk verantwoord en evenredig met het doel van de wetgever, aangezien de litigieuze clausule de kernexploitant geen absolute immuniteit tegen wetswijzigingen verleent, maar wel een bescherming die strikt beperkt is tot de exhaustief opgesomde gevallen. De beschermingsclausule kan in geen geval zo worden geïnterpreteerd dat ze de uitoefening van de respectieve prerogatieven door de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht beperkt.

A.7.1. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 105 ervan alsook met het wettigheidsbeginsel.

Zij doen gelden dat de bestreden bepaling aan de Koning de zorg toevertrouwt om te bepalen welk radioactief afval tot welke categorie behoort in het kader van het beheer van het door de kernexploitant geproduceerde radioactief afval, terwijl de indeling in categorieën van het radioactief afval dat door de andere producenten van radioactief afval wordt geproduceerd wordt vastgesteld door NIRAS, zonder een daartoe bestemd wettelijk of reglementair kader. Op die manier behandelt de bestreden bepaling, in het licht van de indeling van het radioactief afval in categorieën, twee categorieën van personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, verschillend : de kernexploitant, dat wil zeggen een producent van radioactief afval die het voordeel geniet van een door de Koning bepaalde indeling van het afval in categorieën, en de andere producenten van radioactief afval, die niet het optreden van de Koning genieten en voor wie de indeling van het afval in categorieën wordt vastgesteld door NIRAS. Daaruit volgt een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, alsook van het wettigheidsbeginsel.

A.7.2. De Ministerraad en de tussenkomenende partij voeren aan dat het middel niet is gericht tegen de Phoenix-wet, maar tegen een lacune die zich in de wet van 8 augustus 1980 zou bevinden. De verzoekende partijen vinden namelijk dat zij worden benadeeld door het ontbreken van een wettelijke of reglementaire regel met betrekking tot de classificatie van het door hen geproduceerde radioactief afval, en niet door artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet. Zelfs indien het aangevoerde verschil in behandeling zijn oorsprong zou vinden in de Phoenix-wet, is het volgens de Ministerraad redelijk verantwoord. De « cap » van de verantwoordelijkheid van de kernexploitant vereist immers dat categorieën van radioactieve afvalpakketten worden bepaald, aangezien de verschuldigde forfaitaire bedragen per categorie afval worden berekend. Die categorieën van afvalpakketten vallen evenwel niet samen met de door NIRAS vastgestelde categorieën; die laatste behoudt haar bevoegdheid om het afval van de kernexploitant in te delen in de door haar vastgestelde categorieën en, in voorkomend geval, om af te wijken van de litigieuze classificatie. De tussenkomenende partij voegt eraan toe dat de rechtspraak van het Hof een delegatie

van reglementaire bevoegdheden aan een aan een bestuurlijk toezicht onderworpen onafhankelijke overheidsinstelling toestaat, in het bijzonder wanneer de delegatie het bepalen van technische aspecten betreft, wat zeker het geval is voor de indeling van radioactief afval in categorieën.

A.8. In uiterst ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de door de verzoekende partijen uiteengezette middelen slechts tot een vernietiging van de bepalingen van de Phoenix-wet kunnen leiden in zoverre die bepalingen niet voorzien in een bijzondere regeling voor de verzoekende partijen. De Ministerraad is dus van mening dat het Hof enkel het bestaan van een ongrondwettige lacune zou kunnen vaststellen, en aan de wetgever de zorg toevertrouwen om die lacune weg te werken.

A.9. Indien het Hof de bestreden bepalingen geheel of gedeeltelijk zou vernietigen, vraagt de tussenkomenende partij dat de gevolgen van die bepalingen worden gehandhaafd rekening houdend met de politiek en economisch gevoelige context van de bestreden wet.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden wet en de context ervan*

B.1.1. De beroepen tot vernietiging zijn gericht tegen 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 : de Phoenix-wet), en meer bepaald tegen de artikelen 4, 6°, 7° en 25°, 8, 10, 39, 40 en 41 ervan.

B.1.2. De Phoenix-wet maakt deel uit van een geheel van wetten die ertoe strekken de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie te waarborgen, met name door het mogelijk te maken de kernreactoren Doel 4 en Tihange 3 (hierna : de LTO-eenheden, voor *Long-Term Operation*) opnieuw in gebruik te nemen voor een exploitatie op lange termijn. Naast de Phoenix-wet, waartegen het voorliggende beroep is ingesteld, werden de volgende wetten daartoe afgekondigd op 26 april 2024 :

- 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 » (hierna : de Hedera-wet);

- de wet van 26 april 2024 « houdende de oprichting, organisatie en werking van een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie, met als naam BE-WATT en diverse bepalingen inzake de uitwisseling van informatie » (hierna : de BE-WATT-wet);

- 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 : de wet van 2024 inzake nucleaire verlenging).

*Wat betreft kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie*

B.2.1. In België zijn er zeven kerncentrales : vier zijn gelegen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest te Doel (Doel 1, Doel 2, Doel 3 en Doel 4), en drie zijn gelegen op het grondgebied van het Waalse Gewest te Tihange (Tihange 1, Tihange 2 en Tihange 3), waarbij het Belgische nucleaire park tussen 15 februari 1975 en 1 september 1985 in gebruik is genomen.

Die centrales werden gebouwd door operatoren (Ebes, Intercom en Unerg) die in 1990 uiteindelijk zijn gefuseerd om de nv « Electrabel » (hierna : de kernexploitant) te worden, die grotendeels in handen was van Tractebel. In 1996 is de Generale Maatschappij van België de meerderheidsaandeelhouder van Tractebel geworden en in 1999 heeft Suez bijna 100 % van de aandelen van de Generale Maatschappij van België verworven. Ingevolge de fusie tussen Suez en Gaz de France in 2008 is de uiteindelijke eigenaar van de nv « Electrabel » de nv « Engie » geworden.

De nv « Electrabel », dochteronderneming van de nv « Engie », is de kernexploitant en de meerderheidsaandeelhouder van de zeven Belgische kernreactoren.

B.2.2. In de oorspronkelijke versie van de wet van 31 januari 2003 « betreffende kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie » (hierna : de wet van 31 januari 2003) was een tijdschema voor de geleidelijke uitstap uit kernenergie vastgelegd tussen 15 februari 2015 en 1 september 2025, door het verbod om nieuwe kerncentrales te bouwen (artikel 3) en door de kerncentrales, 40 jaar na de industriële ingebruikname ervan, geleidelijk te deactiveren en een einde te maken aan de industriële elektriciteitsproductie ervan (artikel 4, in samenhang gelezen met artikel 2, 1°).

B.2.3. De wet van 31 januari 2003 werd meermaals gewijzigd om een antwoord te bieden op de evolutie van de behoeften inzake bevoorradingszekerheid. Inzonderheid de levensduur

van een aantal reactoren werd verlengd: 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 » werd de datum van deactivering van de reactor Tihange 1 met tien jaar uitgesteld, namelijk tot 1 oktober 2025; en bij de wet van 11 oktober 2022 « tot wijziging van de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie » werd de levensduur van de reactoren Doel 1 en Doel 2 met tien jaar verlengd, met een deactivering op respectievelijk 15 februari 2025 en 1 december 2025.

De wet van 17 mei 2025 « houdende diverse bepalingen inzake kernenergie, teneinde de elektriciteitsbevoorradingsekerheid te waarborgen en de energiemixkosten in de hand te houden » heeft het verbod om nieuwe kerncentrales te bouwen en de beperking van de levensduur van de kernreactoren opgeheven.

B.2.4. De niet-bestreden wet van 2024 inzake nucleaire verlenging heeft de LTO-eenheden toegestaan elektriciteit te produceren na de datum van deactivering ervan (respectievelijk op 1 juli 2025 voor Doel 4 en op 1 september 2025 voor Tihange 3), voor een duur van tien jaar vanaf de datum van doorstart ervan, bedoeld in artikel 2, 3°, van de wet van 31 januari 2003, zoals ingevoegd bij artikel 2, 1°, van de wet van 2024 inzake nucleaire verlenging, en uiterlijk tot 31 december 2037 (artikel 4, § 3, van de wet van 31 januari 2003, na de wijziging ervan bij artikel 3 van de wet van 2024 inzake nucleaire verlenging).

In de parlementaire voorbereiding van die wet wordt gepreciseerd dat die verlenging ertoe strekt rekening te houden met « de problemen met de bevoorrading van elektriciteit uit de buurlanden, de grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, het versnellen van de energietransitie, de geopolitieke spanningen waardoor de prijzen zeer volatiel zijn en de bevoorrading van aardgas onder druk komt te staan » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3854/001, p. 5).

B.3.1. De doorstart en de verlenging van de LTO-eenheden vereisen ingewikkelde technische operaties, en werden besproken door de Belgische Staat en de kernexploitant. Die onderhandelingen worden samengevat in de memorie van toelichting van de Phoenix-wet :

« Op 21 juli 2022 hebben de Belgische Staat en Electrabel een ‘ *letter of intent* ’ gesloten met het oog op de verlengde uitbating van de nucleaire reactoren Doel 4 en Tihange 3. Op basis van deze ‘ *letter of intent* ’ heeft de Belgische Staat met Electrabel op 9 januari 2023 een ‘ *Heads of Terms and Commencement of the LTO Studies Agreement* ’ gesloten waarbij Electrabel zich ertoe heeft verbonden de vereiste studies voor de verlengde uitbating van de kernreactoren Doel 4 en Tihange 3 te starten en waarbij partijen zich verbinden om verder te onderhandelen over meer gedetailleerde definitieve overeenkomsten met betrekking tot de verlengde uitbating van de kernreactoren Doel 4 en Tihange 3 met het oog op een doorstart op 1 november 2026. Deze onderhandelingen hebben verder geleid tot de ondertekening van een ‘ *Amendment to the Heads of Terms and Commencement of the LTO Studies Agreement* ’ op 29 juni 2023 waarin een aantal afspraken meer gedetailleerd werden uitgewerkt onder meer met betrekking tot het economische model en de ‘ *cap* ’ op de [langetermijnopslag] en finale berging van nucleair afval. Op diezelfde dag werd ook een ‘ *Joint Development Agreement* ’ gesloten waarin de concrete acties in hoofdte van Electrabel met het oog op een tijdige LTO (*Long term operation*) en de voorwaarden en modaliteiten werden bepaald volgens dewelke de Belgische Staat bepaalde kosten van Electrabel met betrekking tot de verlenging van de uitbating zal prefinancieren.

Op 21 juli 2023 hebben de Belgische Staat en Electrabel een bindende ‘ *Framework Agreement* ’ gesloten waarin Electrabel de inspanningsverbintenis aangaat om een doorstart van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 mogelijk te maken tegen 1 november 2025.

Op 13 december 2023 hebben de Belgische Staat en Electrabel een meer gedetailleerde ‘ *Implementation Agreement* ’ gesloten waarin de afspraken uit de ‘ *Framework Agreement* ’ verder werden uitgewerkt in finale overeenkomsten. De uitvoering van deze overeenkomsten en meer algemeen de verlenging van de levensduur van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 vereist een wetgevend optreden » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 4-5).

B.3.2. De bestreden Phoenix-wet, die de « wettelijke vertaling » vormt van de akkoorden die tussen de Belgische Staat en de kernexploitant zijn gesloten (*ibid.*, p. 3), voorziet onder meer in vier beginselen en begeleidende maatregelen waarover de Belgische Staat en de kernexploitant het eens zijn geworden :

- het opleggen van een « *cap* » met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de kernexploitant voor het beheer, de lange-termijnopslag en definitieve berging van nucleair afval dat wordt geproduceerd vóór de verlenging van de LTO-eenheden. Die « *cap* » neemt de vorm aan van forfaitaire bedragen voor een totaalbedrag van vijftien miljard euro die de kernexploitant moet betalen opdat zijn financiële verantwoordelijkheid voor de betrokken pakketten radioactief afval wordt overgedragen aan de publiekrechtelijke instelling met rechtspersoonlijkheid Hedera, die wordt opgericht bij de niet-bestreden Hedera-wet (bestreden artikelen 8 en 10 van de Phoenix-wet). De forfaitaire bedragen in kwestie worden berekend per

« categorie afval », namelijk categorie A-afval, categorie B-afval, categorie C-afval en categorie verbruikte kernbrandstof (bestreden artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet);

- het creëren van contractuele overdrachtscriteria, die de Koning moet vaststellen (niet-bestreden artikel 19 van de Phoenix-wet), waaraan de door de kernexploitant geproduceerde pakketten radioactief afval en verbruikte kernbrandstof moeten beantwoorden opdat de bijgaande financiële verantwoordelijkheid kan worden overgedragen aan Hedera (bestreden artikelen 4, 6° en 7°, en 10 van de Phoenix-wet). Het staat aan de kernexploitant zich ervan te vergewissen dat de pakketten afval in overeenstemming zijn met die contractuele overdrachtscriteria (niet-bestreden artikel 9 van de Phoenix-wet);

- de invoering van mechanismen van financiële ondersteuning voor de kernexploitant (niet-bestreden artikelen 31 tot 38 van de Phoenix-wet). De Belgische Staat investeert, naast de kernexploitant, in een gezamenlijke vennootschap, BE-NUC, die (voor 89,807 %) mede-eigenaar wordt van de LTO-eenheden (niet-bestreden artikel 2, § 1, 6°, van de Phoenix-wet) en die partij is bij een tweerichtingscontract ter verrekening van verschillen;

- de invoering van een overeenkomst ter bescherming van de kernexploitant tegen wetwijzigingen, die ertoe strekt de risico's te delen tussen de kernexploitant en de Belgische Staat in geval van toekomstige wetwijzigingen die de voorwaarden voor de exploitatie van de LTO-eenheden of de kosten voor het beheer van het afval dat zij produceren, ongunstig zouden beïnvloeden (bestreden artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet).

B.3.3. Bij haar besluit SA.106107 van 21 februari 2025 heeft de Europese Commissie geoordeeld dat de verlenging van de LTO-eenheden en de voormelde begeleidende maatregelen staatssteun uitmaken die verenigbaar is met de interne markt.

B.4.1. Bij de niet-bestreden Hedera-wet werd een publiekrechtelijke instelling met rechtspersoonlijkheid opgericht die Hedera wordt genoemd en onder het toezicht van de Kamer van volksvertegenwoordigers staat. Luidens artikel 7 van dezelfde wet heeft Hedera tot doel « in het algemeen belang de financiële verantwoordelijkheid voor de verplichtingen die haar overeenkomstig de artikelen 13 en 14 zijn overgedragen, te dragen, de kosten die met die verplichtingen gepaard gaan te voldoen en de financiering van die kosten te verzekeren ».

De artikelen 13 en 14 van de Hedera-wet, waarnaar het voormelde artikel 7 verwijst, bepalen :

« Art. 13. De instelling neemt de financiële verantwoordelijkheid voor de volgende nucleaire passiva over :

1° de verplichtingen voortvloeiend uit de ontmanteling en de sanering van de voormalige pilootopwerkingsfabriek Eurochemic en de oude afvalverwerkingsafdeling van het Studiecentrum voor Kernenergie;

2° de verplichtingen voortvloeiend uit de denuclearisatie van de installaties, alsook van de verwerking, de conditionering, de opslag en de berging van het geaccumuleerd radioactief afval, met inbegrip van het radioactief afval afkomstig van de gedenucleariseerde installaties, ten gevolge van de nucleaire activiteiten van het Studiecentrum voor Kernenergie tot 31 december 1988;

3° de verplichtingen die voortvloeien uit de ontmanteling en sanering van de installaties voor de productie van medische radio-isotopen van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen, alsmede de verwerking, de conditionering, de opslag en de berging [van] de nucleaire materialen en het radioactief afval afkomstig uit de ontmanteling; en

4° de verplichtingen die voortvloeien uit de verwerking, de conditionering, de opslag en de berging van de nucleaire materialen en het radioactief afval dat afkomstig is van de nucleaire activiteiten van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen.

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en na advies van de CNV, de datum en de nadere regels van de in het eerste lid bedoelde overdracht.

Art. 14. De instelling neemt van rechtswege de financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof bedoeld in 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 over, onder de voorwaarden, tegen de betaling, en op het ogenblik in die wet bepaald ».

B.4.2. Krachtens artikel 18 van de Hedera-wet ontvangt Hedera de forfaitaire bedragen die de kernexploitant moet betalen teneinde de overgedragen financiële verplichtingen te dekken.

B.5. De niet-bestreden BE-WATT-wet richt, binnen de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie op, die BE-WATT wordt genoemd en die met name is belast met het beheren van de participatie van de Staat in de gezamenlijke vennootschap BE-NUC en met het waarborgen van het beheer en de opvolging van het in de artikelen 31 tot 38 van de Phoenix-wet bedoelde ondersteuningsmechanisme.

*Wat betreft het beheer van radioactief afval*

B.6. De exploitatie van kernreactoren voor industriële elektriciteitsproductie en de activiteiten van diverse ondernemingen en rechtspersonen die gebruikmaken van radioactieve stoffen, leiden tot de productie van radioactief afval. Voor afval, waarvan een deel gedurende duizenden en zelfs miljoenen jaren radioactief blijft, moet een specifiek beleid inzake afvalbeheer worden uitgetekend.

B.7.1. De Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Spleijststoffen (hierna : NIRAS), die is opgericht bij artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 « betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 » (hierna : de wet van 8 augustus 1980), is de openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die wordt belast met het beheer van al het radioactief afval, van welke oorsprong of herkomst ook, met het opstellen van een inventaris van alle nucleaire installaties en alle terreinen die radioactieve stoffen bevatten, zoals zij worden gedefinieerd in artikel 1 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 », evenals met bepaalde opdrachten op het gebied van het beheer van verrijkte spleijststoffen, plutonium-houdende stoffen en bestraalde spleijststoffen, en op het gebied van de denuclearisatie van de buiten dienst gestelde installaties (artikel 179, § 2, 2°, van de wet van 8 augustus 1980).

B.7.2. De opdrachten van NIRAS betreffende het radioactief afval omvatten onder meer de ophaling, het vervoer, de verwerking, de conditionering, de opslag en de definitieve berging van radioactief afval (artikel 179, § 2, 4°, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980).

B.7.3. De artikelen 3, § 2, en 4 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 « houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en spleijststoffen » (hierna : het koninklijk besluit van 30 maart 1981) bepalen dat NIRAS met elke producent van radioactief afval een overeenkomst opstelt om een veilig en doeltreffend beheer van dat afval te waarborgen. Evenzo bepaalt artikel 33, vijfde lid, 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 : het koninklijk besluit van 20 juli 2001) dat elke, zelfs potentiële, producent van radioactieve afvalstoffen zich bij NIRAS moet inschrijven en met die instelling een overeenkomst moet afsluiten met betrekking tot het beheer van alle radioactieve afvalstoffen.

B.8.1. In het kader van het lange-termijnbeheer van radioactief afval heeft NIRAS een indeling van het afval in drie categorieën aangenomen, die berust op de indeling die in 1994 is voorgesteld door het Internationaal Atoomenergieagentschap en op die welke voortvloeit uit de aanbeveling van de Commissie van 15 september 1999 nr. 1999/669/EG, Euratom « inzake een classificatiesysteem voor vast radioactief afval » :

- afval van categorie A, dat wordt gekenmerkt door een lage of gemiddelde radioactiviteit en een korte levensduur. Het vormt maar een gering gevaar voor mens en milieu over een periode van enkele honderden jaren;

- afval van categorie B, dat wordt gekenmerkt door een lage of gemiddelde radioactiviteit maar een lange levensduur. Het vormt een beperkt gevaar voor mens en milieu over periodes die tot verschillende honderdduizenden jaren kunnen bestrijken;

- afval van categorie C, dat wordt gekenmerkt door een hoge radioactiviteit, ongeacht de levensduur ervan, en door een hoog thermisch vermogen. Dat afval vormt een groot gevaar voor mens en milieu over periodes die meer dan honderdduizenden jaren kunnen bestrijken.

NIRAS onderscheidt ook afval met een zeer korte levensduur, dat rechtstreeks wordt opgeslagen bij de producent ervan in afwachting dat de radioactiviteit ervan voldoende is verminderd om als niet-radioactief afval te kunnen worden verwerkt.

B.8.2. De opdrachten van NIRAS omvatten het vaststellen van criteria waaraan radioactief afval moet beantwoorden om overgedragen te worden en ten laste te worden genomen door NIRAS. Die criteria, die « acceptatiecriteria » worden genoemd, verschillen volgens de betrokken categorie afval (A, B of C) en hebben een hoofdzakelijk technisch en niet-beleidsmatig karakter (artikel 179, § 2, 4°, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980). Het staat aan de producenten van radioactief afval om dat afval in overeenstemming te brengen met de acceptatiecriteria of de kosten daarvoor te dragen (artikel 179, § 2, 4°, zevende lid, van

dezelfde wet). Indien het afval in overeenstemming is met de acceptatiecriteria, keurt NIRAS het en stelt die instelling de producent ervan in kennis dat hij van zijn verantwoordelijkheid wordt ontheven. De extra kosten die NIRAS zou moeten dragen wegens een gebrek van het geconditioneerde afval dat niet kon worden opgespoord bij de keuring ervan, blijven evenwel ten laste van de producent ervan.

B.9.1. Artikel 179, § 2, 11°, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat alle aan de activiteiten van NIRAS verbonden kosten ten laste worden gelegd van de begunstigen van haar prestaties, met andere woorden van de producenten van radioactief afval. Die kosten, geraamd tegen kostprijs, worden verdeeld tussen de begunstigen van de prestaties en naar verhouding ermee, rekening houdend met objectieve criteria.

B.9.2. *In concreto* hangt de financiering van de activiteiten in verband met het beheer van het afval af van het beoogde soort van beheer. Er wordt immers een onderscheid gemaakt tussen beheer op korte termijn, dat het vervoer, de verwerking en de conditionering van het afval omvat, en het beheer op middellange en lange termijn, dat de opslag en de definitieve berging van het afval omvat.

B.9.3. De financiering van de activiteiten in verband met het beheer op korte termijn wordt gewaarborgd door middel van twee mechanismen die verschillen volgens de hoeveelheid door de producent geproduceerd afval. De « grote » producenten van radioactief afval (waartoe de kernexploitant behoort) financieren de verwerking en conditionering van hun afval volgens de bepalingen van de overeenkomsten die zij afgesloten hebben met NIRAS. Sinds 1996 zijn die overeenkomsten gebaseerd op een systeem van capaciteitsreservatie waarbij elke « grote » producent garandeert dat hij een overeengekomen deel van de vaste kosten van de verwerkings- en conditioneringsinstallaties aan NIRAS zal betalen en de variabele exploitatiekosten ten gevolge van het beheer van zijn afval zal betalen naarmate het door NIRAS wordt geaccepteerd. In de praktijk betalen de « grote » producenten hun deel van de vaste kosten volgens een contractuele planning en storten zij aan NIRAS de tariefbedragen die overeenstemmen met het variabele deel van de kosten van de verwerking en conditionering van hun niet-geconditioneerde afval naarmate NIRAS het afval ten laste neemt. Die tarieven kunnen, volgens de bepalingen van de overeenkomsten, om de vijf jaar worden herzien.

Tot 31 december 2018 bepaalden de overeenkomsten tussen NIRAS en de « kleine » producenten van radioactief afval dat de verwerking en conditionering van hun afval werd gefinancierd door middel van zogenaamde *all-in*-tarieven, die de verwerking en conditionering, de opslag, het lange-termijnbeheer en de activiteiten van algemene aard omvatten. Sinds 1 januari 2019 moeten die overeenkomsten voorzien in een systeem van regularisatieafrekening, zodat de « kleine » producenten niet langer dat systeem van *all-in*-tarieven genieten.

B.9.4. De financiering van de activiteiten in verband met het beheer op middellange en lange termijn berust op twee fondsen. Enerzijds is er het fonds op lange termijn, dat is bestemd om alle kosten en investeringen te dekken die noodzakelijk zijn om het radioactief afval op te slaan en om bergingsinstallaties voor het radioactief afval te bouwen, te exploiteren en te sluiten, en de institutionele controle ervan te waarborgen (artikel 179, § 2, 11<sup>o</sup>, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980). Dat fonds wordt gefinancierd met retributies die ten laste worden gelegd van de producenten van radioactief afval en die verschuldigd zijn op het ogenblik van de overname van het afval door NIRAS (artikel 16, § 1, 1<sup>o</sup>, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981). Die retributies dekken de technische en andere diensten die nodig zijn om het geconditioneerde afval op te slaan en te bergen, en die gepland zijn of uitgevoerd worden na het uitreiken van de oprichtings- en exploitatievergunning voor een beheerinstallatie voor radioactief afval, alsook de aan de onroerende investeringen verbonden kosten die vooraf moeten worden gemaakt. Die retributies omvatten dus een betaling die is bestemd om de vaste kosten van de infrastructuur voor definitieve berging te dekken en een betaling die in verhouding staat tot het volume en de aard van het overgedragen afval.

Anderzijds is er het fonds op middellange termijn, « om de kosten te dekken van de bijbehorende voorwaarden die werden goedgekeurd, enerzijds, door de gemeenteraad (-raden) van de gemeente(n) die het mogelijk heeft (hebben) gemaakt een maatschappelijk draagvlak te creëren en te bestendigen voor de vestiging van een bergingsinstallatie, door de ontwikkeling en de instandhouding van een participatief proces of van elke andere bestaande of uit te werken methode of [procedé] die hetzelfde resultaat bereikt, en, anderzijds, op voorstel van de Instelling, door de federale regering » (artikel 179, § 2, 11<sup>o</sup>, zevende lid, van de wet van 8 augustus 1980). Dat fonds wordt gefinancierd door een integratiebijdrage die wordt geheven bij de producenten van radioactief afval. De integratiebijdrage wordt berekend op basis van de

totale capaciteit van de bergingsinstallatie en de totale respectieve afvalhoeveelheden van de producenten die bestemd zijn om er geborgen te worden.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.10. De Ministerraad en de tussenkomenende partij betwisten het belang van de verzoekende partijen om in rechte te treden. De bestreden wet, die de wettelijke vertaling vormt van akkoorden die tussen de Belgische Staat en de kernexploitant zijn gesloten, zou de situatie van de verzoekende partijen, die « kleine » producenten van radioactief afval zijn, niet raken aangezien zij geen enkele weerslag zou hebben op het systeem van proportionele financiering van het beheer van radioactief afval in België. De bewering van de verzoekende partijen volgens welke de « cap » van de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant zou inhouden dat die laatste niet meer proportioneel zou deelnemen aan de financiering van NIRAS, berust volgens de Ministerraad en de tussenkomenende partij op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen en van de wet van 8 augustus 1980. Zelfs in het geval waarin de in het bestreden artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen ontoereikend zouden blijken te zijn ten aanzien van de werkelijke kosten voor het beheer van het radioactief afval dat door de kernexploitant wordt geproduceerd, zouden de meerkosten niet op de verzoekende partijen rusten.

B.11.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.11.2. Het Hof onderzoekt het belang van de verzoekende partijen ten aanzien van elk van de bestreden bepalingen.

B.12.1. Het bestreden artikel 8 van de Phoenix-wet bepaalt :

« Na ontvangst van de volledige betaling van het relevante forfaitaire bedrag, zoals gedefinieerd in artikel 10, § 1, dewelke het moment van overdracht van de overgedragen financiële verplichtingen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof vormt, en onverminderd de mogelijkheid dat de overdracht geacht kan worden nooit te hebben

bestaan overeenkomstig de artikelen 6 en 7, zullen de kernexploitant, de kernprovisievennootschap, en de bijdragende vennootschappen automatisch volledig en definitief worden ontheven, met onmiddellijke ingang vanaf het moment van overdracht van de overgedragen financiële verplichtingen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof en zonder dat verdere actie is vereist, van de gerelateerde overgedragen financiële verplichtingen voor het beheer van het radioactief afval en verbruikte kernbrandstof.

De kernexploitant, de kernprovisievennootschap en de bijdragende vennootschappen zijn niet langer verplicht om, vanaf het moment van overdracht van de overgedragen financiële verplichtingen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof, te handelen met de Commissie voor nucleaire voorzieningen opgericht door de wet van 12 juli 2022, noch, voor de financiële aspecten, met de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen opgericht door de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 met betrekking tot de overgedragen financiële verplichtingen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof ».

B.12.2. Krachtens die bepaling wordt de kernexploitant, vanaf de betaling van forfaitaire bedragen, ontheven van zijn financiële verplichtingen inzake het beheer van het afval, die worden overgedragen aan Hedera. De verzoekende partijen, die eveneens producenten van kernafval zijn, genieten niet de mogelijkheid om een forfaitair bedrag te betalen teneinde volledig en definitief te worden ontheven van hun financiële verplichtingen inzake het beheer van hun afval.

B.12.3. Het is niet vereist dat een eventuele vernietiging de verzoekende partijen een onmiddellijk voordeel oplevert. De omstandigheid dat zij, als gevolg van de vernietiging van de bestreden bepaling, een kans zouden krijgen dat hun situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, bijvoorbeeld door ook de mogelijkheid te genieten een forfaitair bedrag te betalen teneinde van hun financiële verantwoordelijkheid te worden ontheven, volstaat om hun belang bij het bestrijden van die bepaling te verantwoorden.

B.12.4. De exceptie wordt verworpen met betrekking tot artikel 8 van de Phoenix-wet.

B.13.1. Het bestreden artikel 10 van de Phoenix-wet bepaalt :

« § 1. De financiële verantwoordelijkheid voor de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof wordt overgedragen aan Hedera, onder voorbehoud van en onverminderd de volumeaanpassingsvergoeding en hetgeen bepaald in deze afdeling en op voorwaarde van volledige betaling van de volgende forfaitaire bedragen aan Hedera :

1° categorie A-afval : 3.500.000.000 EUR (met waarde per 31 december 2022), geïndexeerd op het ogenblik van betaling aan drie procent per jaar of *pro rata temporis* voor een onvolledig jaar en verminderd met alle inbegrepen NIRAS-kosten betaald door de kernexploitant of de kernprovisievennootschap aan de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen met betrekking tot de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof voor categorie A-afval, en dit alles tussen 31 december 2022 en de datum waarop het forfaitaire bedrag voor categorie A-afval is betaald;

2° categorie B-afval : 1.000.000.000 EUR (met waarde per 31 december 2022), geïndexeerd op het ogenblik van betaling aan drie procent per jaar of *pro rata temporis* voor een onvolledig jaar en verminderd met de inbegrepen NIRAS-kosten die door de kernexploitant of de kernprovisievennootschap aan de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen zijn betaald met betrekking tot de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof voor categorie B-afval, en dit alles tussen 31 december 2022 en de datum waarop het forfaitaire bedrag voor categorie B-afval is betaald;

3° categorie C-afval en categorie verbruikte kernbrandstof : 10.500.000.000 euro (met waarde per 31 december 2022), geïndexeerd op het ogenblik van betaling aan drie procent per jaar of *pro rata temporis* voor een onvolledig jaar en verminderd met eventuele inbegrepen NIRAS-kosten betaald door de kernexploitant of de kernprovisievennootschap aan de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen met betrekking tot de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof voor categorie C-afval en categorie verbruikte kernbrandstof, en dit alles tussen 31 december 2022 en de datum waarop het forfaitaire bedrag voor categorie C-afval en verbruikte kernbrandstof is betaald.

De kernexploitant en de bijdragende vennootschappen worden, behalve in het geval bedoeld in artikel 6, § 2, na betaling van de forfaitaire bedragen zoals bepaald in het eerste lid vrijgesteld van en zijn niet langer financieel verantwoordelijk voor de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof voor de desbetreffende categorie, zonder afbreuk te doen aan de voortdurende operationele verantwoordelijkheid van de kernexploitant. Alle overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof komen ten laste van Hedera.

Elke verhoging van de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof die zich voordoet na het moment van overdracht van de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof wordt gedragen door Hedera, met inbegrip van verhogingen van de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof die zich voordoen voordat het relevante radioactief afval en de verbruikte kernbrandstof aan de contractuele overdrachtcriteria voldoet.

In afwijking van artikel 179, §§ 1 en 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 worden enkel de inbegrepen NIRAS-kosten niet aangerekend aan de betrokken vennootschappen.

In afwijking van artikel 179, § 2, 4° en 6°, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 wordt de informatie die de Nationale instelling voor

radioactief afval en verrijkte splijtstoffen moet verzamelen en evalueren voor de operationele overdracht van pakketten historisch afval van de categorieën A, B en C en van pakketten verbruikte kernbrandstof, beperkt tot de informatie die vereist is volgens de contractuele overdrachtscriteria die op deze pakketten van toepassing zijn.

§ 2. De Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen is verantwoordelijk voor het transport van de overgedragen pakketten radioactief afval en de overgedragen verbruikte kernbrandstof van de nucleaire sites of van elke andere plaats van conditionering van de betrokken pakketten in België, zodra ze voldoen aan de contractuele overdrachtscriteria.

De operationele overdracht van de pakketten radioactief afval en verbruikte kernbrandstof in overeenstemming met de toepasselijke contractuele overdrachtscriteria wordt verzorgd door de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen, met overdracht van de eigendom, ongeacht of deze pakketten al dan niet voldoen aan *a)* de huidige of toekomstige acceptatiecriteria die van toepassing zijn op elke beheerfase van deze pakketten, *b)* de algemene regels en het acceptatiesysteem vastgesteld in uitvoering van artikel 179, § 2, 4° en 8° van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, *c)* de toelatingen voor de bergingsinstallaties verleend door de bevoegde overheden overeenkomstig de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren.

De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen de uitrustingen bestemd voor de opslag, verwerking en conditionering van radioactief afval dat voor overdracht aan de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen overeenkomstig dit artikel wordt aangeboden, kan erkennen evenals de voorwaarden van verhaal.

§ 3. Andere criteria dan de contractuele overdrachtscriteria, die verband houden met een beheerfase volgend op de operationele overdracht van de pakketten, mogen niet worden opgelegd in het kader van werkzaamheden om pakketten in overeenstemming te brengen met de contractuele overdrachtscriteria, ook niet in het kader van vervoer of conditionering.

De overeenstemming van de pakketten van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof met de contractuele overdrachtscriteria wordt geacht in te houden dat deze pakketten voldoen aan de acceptatiecriteria voor voorlopige opslag.

De kernexploitant conditioneert het radioactief afval en de verbruikte kernbrandstof om te voldoen aan de contractuele overdrachtscriteria door middel van zijn eigen installaties of met behulp van installaties buiten de nucleaire sites.

Onverminderd de installatie voor voorlopige opslag bedoeld in artikel 4, 8°, *e)*, draagt Hedera, als de partij die financieel verantwoordelijk is voor de overgedragen pakketten radioactief afval, de kosten voor het plaatsen van voldoende installaties voor voorlopige opslag ingeval de relevante bergingsinstallatie niet tijdig beschikbaar is.

§ 4. Vóór de datum van *closing* sluit de kernexploitant nieuwe overeenkomsten met de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen tegen marktvoorwaarden ter vervanging van de bestaande overeenkomsten tussen de kernexploitant en de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen, in de mate dat dit noodzakelijk is om

dergelijke overeenkomsten in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet, in het bijzonder met betrekking tot de tussenkomst van Hedera als de partij die financieel verantwoordelijk is voor de pakketten radioactief afval die worden overgedragen en de pakketten verbruikte kernbrandstof die worden overgedragen, de overdracht van de pakketten op basis van contractuele overdrachtsriteria en de duur en voorwaarden van de garantie van de partij die de pakketten heeft geconditioneerd.

§ 5. De overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof omvatten de conditioneringswaarborg na de operationele overdracht, behalve indien en in de mate dat dit te wijten is aan de [niet-naleving] van de relevante contractuele overdrachtsriteria, aan te tonen door Hedera. De kernexploitant zal in elk geval vijf jaar na de operationele overdracht van de betreffende pakketten radioactief afval en de betreffende verbruikte kernbrandstof vrijgesteld worden van en niet langer financieel verantwoordelijk zijn onder de conditioneringswaarborg, ongeacht de oorsprong van elk gebrek dat wordt vastgesteld vanaf de datum van de operationele overdracht van de betrokken pakketten radioactief afval, met inbegrip van elk gebrek veroorzaakt door de [niet-naleving] van de relevante contractuele overdrachtsriteria.

§ 6. De overeenstemming van de pakketten met de contractuele overdrachtsriteria en de voorziene operationele overdracht in dit artikel zijn van toepassing (1) ongeacht of de betreffende pakketten radioactief afval en pakketten verbruikte kernbrandstof voldoen aan de huidige of toekomstige acceptatiecriteria, in tegenstelling tot de contractuele overdrachtsriteria, en (2) als forfaitaire bedragen zodat de kernexploitant en/of enige Engie partij en/of een bijdragende vennootschap bijgevolg geen recht zullen hebben op enige betaling en/of compensatie en/of terugbetaling in welke vorm en/of om welke reden dan ook, met inbegrip van maar niet beperkt tot het geval dat de forfaitaire bedragen, om welke reden dan ook, de werkelijke kosten en/of aansprakelijkheden overschrijden en/of in het geval dat de werkelijke hoeveelheden lager zijn dan de geraamde overeengekomen hoeveelheden ».

B.13.2. De verzoekende partijen zetten geen enkele grief met betrekking tot artikel 10, §§ 4 tot 6, van de Phoenix-wet uiteen. Wat die drie paragrafen betreft, is het beroep onontvankelijk.

B.13.3. Volgens artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet wordt de financiële verantwoordelijkheid voor de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van het afval overgedragen aan Hedera vanaf de betaling van de forfaitaire bedragen waarin is voorzien in die bepaling, die eveneens preciseert dat elke verhoging van de overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van het afval die zich zou voordoen na het moment van overdracht van die overgedragen verplichtingen, wordt gedragen door Hedera.

Uit de artikelen 36 en 37 van de Hedera-wet kan daarenboven worden afgeleid dat het Hedera toekomt te onderhandelen met NIRAS en deel te nemen aan haar financiering met betrekking tot de kosten die onder haar financiële verantwoordelijkheid vallen. Hedera is

weliswaar geen « afvalproducent » in de zin van de artikelen 1 en 3 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981, en dient met NIRAS bijgevolg geen overeenkomst inzake het beheer van het afval te sluiten. Zulks neemt niet weg dat Hedera, luidens artikel 14 van de Hedera-wet, van rechtswege de financiële verantwoordelijkheid met betrekking tot de krachtens de Phoenix-wet overgedragen financiële verplichtingen overneemt van de kernexploitant. Artikel 10, § 4, van de Phoenix-wet bepaalt in die zin dat de kernexploitant met NIRAS nieuwe overeenkomsten dient te sluiten teneinde rekening te houden met « de tussenkomst van Hedera als de partij die financieel verantwoordelijk is voor de pakketten radioactief afval die worden overgedragen ». Ten slotte bepaalt artikel 20, 2°, van de Hedera-wet dat Hedera beschikt over een « dotatie in de mate dat [haar] middelen [...] op enig moment niet volstaan om de kosten die voortvloeien uit de overgedragen financiële verplichtingen [...] te voldoen [...] ».

B.13.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat, indien de in het bestreden artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen onvoldoende zouden zijn om de werkelijke kosten voor het beheer van het betrokken radioactief afval te dekken, het Hedera, en in geen geval de andere producenten van radioactief afval, zoals de verzoekende partijen, zou toekomen die ontoereikendheid financieel te dragen.

Bijgevolg heeft het juiste bedrag van de forfaitaire betalingen die door de kernexploitant aan Hedera verschuldigd zijn, geen enkele weerslag op de situatie van de verzoekende partijen. Die partijen beschikken aldus niet over het vereiste belang om de vernietiging van artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet te vorderen.

B.13.5. Het bestreden artikel 10, §§ 2 en 3, van de Phoenix-wet regelt onder meer de samenhang tussen de door de Koning vastgestelde contractuele overdrachtcriteria, die van toepassing zijn op de pakketten radioactief afval van de kernexploitant, en de acceptatiecriteria, die van toepassing zijn op de pakketten afval van alle producenten van radioactief afval.

Het bestreden artikel 4 van de Phoenix-wet bevat de definities die van toepassing zijn op het hoofdstuk van de wet dat de overdracht van bepaalde financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof regelt. De verzoekende partijen bestrijden inzonderheid de definities van « categorie A-afval, categorie B-afval, categorie C-afval en categorie verbruikte kernbrandstof » (artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet), van « overgedragen financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en

verbruikte kernbrandstof» (artikel 4, 7°, van dezelfde wet) en van « financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof» (artikel 4, 25°, van dezelfde wet), die alle verwijzen naar de contractuele overdrachtscriteria.

B.13.6. Door te voorzien in het bestaan van contractuele overdrachtscriteria die door de Koning moeten worden vastgesteld, houden die bepalingen in dat de pakketten radioactief afval die door de kernexploitant worden geproduceerd, niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming zouden moeten zijn met de door NIRAS vastgestelde acceptatiecriteria teneinde door NIRAS ten laste te worden genomen. De verzoekende partijen genieten niet die eventuele mogelijkheid om de operationele verantwoordelijkheid voor hun pakketten afval die niet in overeenstemming zijn met de acceptatiecriteria aan NIRAS over te dragen, zodat zij als gevolg van de vernietiging van de bestreden bepalingen een kans zouden krijgen dat hun situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, hetgeen volstaat om hun belang te verantwoorden.

De exceptie wordt verworpen met betrekking tot de artikelen 4, 6°, 7° en 25°, en 10, §§ 2 en 3, van de Phoenix-wet.

B.13.7. Uit het voorgaande vloeit voort dat het beroep niet ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op artikel 10, §§ 1 en 4 tot 6, van de Phoenix-wet.

B.14.1. De bestreden artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet hebben betrekking op de overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen, die ertoe strekt eventuele geleden verliezen te vergoeden die de kernexploitant lijdt wegens een « relevante wetswijziging » in de zin van artikel 39, 3°, van dezelfde wet.

B.14.2. De verzoekende partijen beschikken enkel over het vereiste belang om de artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet te bestrijden in zoverre die bepalingen enkel ten voordele van de kernexploitant, en niet ten voordele van de andere producenten van radioactief afval, in een overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen voorzien.

In zoverre het is gericht tegen de artikelen 39, 40 en 41, is het beroep enkel in die mate ontvankelijk. Te dezen kan het Hof zich dus niet uitspreken over de bestaanbaarheid op zich van de bepalingen betreffende de overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen met de aangevoerde toetsingsnormen.

*Ten gronde*

*Wat betreft het eerste middel*

B.15. De verzoekende partijen leiden een eerste middel, dat bestaat uit drie onderdelen, af uit de schending, door de artikelen 4, 25°, 8 en 10, § 1, van de Phoenix-wet, van de artikelen 10, 11, 23 en 173 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), met de richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 « tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval » (hierna : de richtlijn 2011/70/Euratom), met het Europeesrechtelijke beginsel « de vervuiler betaalt » en met de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 « betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen » (hierna : de richtlijn 2008/98/EG).

*Toepasselijkheid en ontvankelijkheid van de aangevoerde toetsingsnormen*

B.16.1. De Ministerraad en de tussenkomenende partij voeren aan dat het eerste middel niet ontvankelijk is, in zoverre dat is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, daar de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welke opzicht dat grondwetsartikel zou zijn geschonden. De Ministerraad en de tussenkomenende partij voeren eveneens aan dat het eerste middel evenmin ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de richtlijn 2008/98/EG, die radioactief afval uitsluit van haar toepassingsgebied, en van artikel 191, lid 2, van het VWEU, dat enkel de algemene doelstellingen van de Unie bepaalt en om die reden niet rechtstreeks door de verzoekende partijen zou kunnen worden aangevoerd.

B.16.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.16.3. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welk opzicht de bestreden bepalingen artikel 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan, zouden schenden. In zoverre het is afgeleid uit de schending van die grondwetsbepaling, is het eerste middel onontvankelijk.

B.16.4. Bij de richtlijn 2008/98/EG worden maatregelen vastgesteld ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen en door beperking van gevolgen in het algemeen van het gebruik van hulpbronnen en verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan. Zij voorziet onder meer erin dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van afvalstoffen toekomt aan de producent ervan.

Die richtlijn sluit radioactieve afvalstoffen (artikel 2, lid 1, *d*)) evenwel uit van haar toepassingsgebied, zodat zij te dezen niet van toepassing is. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met die richtlijn, is het eerste middel niet gegrond.

B.16.5. Artikel 191, lid 2, van het VWEU bepaalt :

« De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

[...] ».

Die bepaling beperkt zich ertoe de algemene doelstellingen van de Unie op milieugebied te omschrijven, terwijl de taak te beslissen over de met het oog op de verwezenlijking van die doelstellingen te nemen maatregelen ingevolge artikel 192 van het VWEU toekomt aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Artikel 191 van het VWEU kan dus als zodanig niet door particulieren worden ingeroepen om de toepassing van een nationale regeling uit te sluiten wanneer geen enkele op grond van artikel 192 van het VWEU vastgestelde Unieregeling van toepassing is die specifiek voor de betrokken situatie geldt (HvJ, 4 maart 2015, *C-534/13, Fipa Group srl e.a.*, ECLI:EU:C:2015:140, punten 39-40;

7 november 2019, C-105/18 tot en met C-113/18, Asociación Española de la Industria Eléctrica (*UNESA*) *e.a.*, ECLI:EU:C:2019:935, punten 29-30).

De verzoekende partijen voeren ter ondersteuning van hun middel geen enkele op grond van artikel 192 van het VWEU vastgestelde Unieregeling aan die specifiek geldt voor de aangelegenheid van het beheer van radioactief afval. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 191, lid 2, is het eerste middel niet gegrond.

B.16.6. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Europeesrechtelijke beginsel dat de vervuiler betaalt, is het eerste middel niet gegrond.

*Eerste onderdeel van het eerste middel (de « cap » van de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie)*

B.17. In het eerste onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de gecombineerde lezing van artikelen 8 en 10, § 1, van de Phoenix-wet met zich mee zou brengen dat de kernexploitant wordt ontheven van elke financiële verantwoordelijkheid inzake het beheer van zijn radioactief afval zodra forfaitaire bedragen worden betaald. Zodoende zou hij niet langer proportioneel deelnemen aan de financiering van NIRAS, hetgeen de andere producenten van radioactief afval aan een discriminerend verschil in behandeling zou onderwerpen, aangezien hun financiële verantwoordelijkheid niet wordt geplafonneerd en zij dus ertoe gehouden blijven proportioneel deel te nemen aan de financiering van het beheer van radioactief afval.

B.18.1. Zoals in B.3.2 is vermeld, voert de Phoenix-wet een « cap » in van de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant voor het beheer van het radioactief afval dat hij produceert, met name door te voorzien in de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid voor de financiële verplichtingen van de kernexploitant aan de publiekrechtelijke instelling Hedera.

B.18.2. In het bestreden artikel 4, 7<sup>o</sup>, van de Phoenix-wet worden de « overgedragen financiële verplichtingen », die ten laste van Hedera zijn vanaf de overdracht ervan,

gedefinieerd als « de financiële verplichtingen inzake (i) het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof dat voldoet aan de contractuele overdrachtscriteria met betrekking tot categorie A-afval, categorie B-afval en categorie C-afval, categorie verbruikte kernbrandstof en (ii) de nucleaire sites die voldoen aan de contractuele overdrachtscriteria, met betrekking tot de beheerfasen van zodra dat het pakket radioactief afval of verbruikte kernbrandstof of de relevante nucleaire site in overeenstemming is met de relevante contractuele overdrachtscriteria, met inbegrip van de inbegrepen NIRAS-kosten, maar met uitzondering van de uitgesloten NIRAS-kosten ».

In het bestreden artikel 4, 25°, van de Phoenix-wet worden de « financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof » gedefinieerd als « alle historische, bestaande of toekomstige financiële kosten met betrekking tot de productie, het in bewaring houden en/of de eigendom van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof, met inbegrip van de verplichtingen voortvloeiend uit elke bestaande of toekomstige wet of reglementering, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijststoffen, uit het contract voor het ophalen van radioactief afval of enige andere verplichting met betrekking tot de productie, de bewaring of de eigendom van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof of de financiering van de taken of opdrachten van de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijststoffen ».

In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt gepreciseerd dat die laatste definitie onder andere de volgende verplichtingen inhoudt :

« 1° voor categorie A- en B-afval : (a) alle toepasselijke bestaande en toekomstige NIRAS-ONDRAF-tarieven en verrekeningen, ongeacht het type, voor de karakterisering, sortering, verpakking, conditionering, behandeling, opslag, nabehandeling, herconditionering na opslag en berging van radioactief afval; (b) alle andere bestaande en toekomstige kosten die niet zijn opgenomen in deze tarieven en verrekeningen, bijvoorbeeld : (i) transportkosten; (ii) alle kosten in verband met de conditioneringswaarborg; (iii) alle andere kosten en contractuele betalingen aan NIRAS voor door NIRAS geleverde diensten die niet in deze tarieven en verrekeningen zijn opgenomen, onder andere voor R&D (onderzoek en ontwikkeling), studies, communicatie; (iv) alle belastingen met betrekking tot radioactief afval of opslag- of bergingsfaciliteiten van BELGOPROCESS, zoals de [repartitiebijdrage] voor het fonds op middellange termijn, etc.; (v) ‘ gelvaten ’-kosten als bedoeld in het contract

CCHO 2015-0891/00/00 en de wijzigingen daarvan; 2° voor categorie C-afval en verbruikte kernbrandstof: (a) de kosten om op de site voorlopige opslag, conditioneringsfaciliteiten en andere aanvullende installaties te exploiteren vanaf het einde van de buitenbedrijfstelling van alle nucleaire eenheden (daarin begrepen exploitatie, bewaking, onderhoud, beveiliging van de site, nucleaire burgerlijke aansprakelijkheid, onderhoud van vergunningen en ontmanteling van de voorlopige opslagfaciliteiten), het vervoer naar de conditioneringsfaciliteiten, het conditioneren na het einde van de ontmanteling van alle eenheden (met inbegrip van de bouw, de exploitatie, de beveiliging van de site en de ontmanteling van deze conditioneringsfaciliteiten), het vervoer naar en de opslag in de buiten site (*offsite*) voorlopige opslagfaciliteiten voor verbruikte kernbrandstof (met inbegrip van de bouw, de exploitatie en de buitenbedrijfstelling van deze faciliteiten), alsook de kosten voor het vervoer en de berging van het verglaasde categorie C-afval bij Belgoproces; (b) bestaande en toekomstige NIRAS-tarieven en verrekeningen voor het langetermijnbeheer van categorie C-afval en verbruikte splijtstof (met inbegrip van de bouw en exploitatie van de definitieve bergingssite); (c) alle kosten met betrekking tot de conditioneringswaarborg; (d) alle andere vergoedingen en contractuele betalingen aan NIRAS voor door NIRAS geleverde diensten die niet in deze tarieven en verrekeningen zijn opgenomen, met name voor O&O, studies, communicatie, etc; » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, p. 19).

B.18.3. Overeenkomstig de bestreden artikelen 8 en 10 van de Phoenix-wet wordt die overdracht van financiële verplichtingen afhankelijk gesteld van de betaling, aan Hedera, door de kernexploitant, van forfaitaire bedragen die per categorie radioactief afval worden berekend.

B.18.4. Per categorie radioactief afval beschikt de kernexploitant over « volumekredieten », die de hoeveelheid (bestaande of toekomstige) pakketten radioactief afval (met uitzondering van het afval dat wordt geproduceerd bij de exploitatie van de LTO-eenheden na de wettelijke desactiveringsdatum ervan bedoeld in artikel 4, 21°, van de Phoenix-wet ervan) vertegenwoordigen die onder de betreffende forfaitaire bedragen vallen en die de kernexploitant operationeel kan overdragen indien die pakketten afval aan de vereiste voorwaarden voldoen. Die volumekredieten stemmen dus overeen met de maximumhoeveelheid afval die zonder andere kosten dan de betreffende forfaitaire bedragen kan worden overgedragen. Bij het niet-bestreden artikel 11, § 2, van de Phoenix-wet worden die volumekredieten vastgesteld per categorie afval. Krachtens artikel 11, § 4, van dezelfde wet worden zij uitgedrukt in equivalente kubieke meter (voor categorie A-afval), in volumekrediet (voor categorie B- en C-afval) en in equivalente meter (voor verbruikte kernbrandstof), waarbij die begrippen worden bepaald door de Koning.

Bij een overschrijding van de volumekredieten waarover de kernexploitant krachtens het voormelde artikel 11, § 2, beschikt, is de kernexploitant een volumeaanpassingsvergoeding verschuldigd aan Hedera krachtens het niet-bestreden artikel 16 van de Phoenix-wet. Het

bedrag van die vergoedingen, dat afzonderlijk wordt berekend per categorie afval, wordt vastgesteld in het niet-bestreden artikel 18 van dezelfde wet.

B.19.1. Dat mechanisme van de « *cap* » van de verantwoordelijkheid van de kernexploitant wordt verantwoord door de wil om de onzekerheid te beperken die wordt veroorzaakt door het feit dat die kernexploitant gedurende decennia financieel verantwoordelijk zou kunnen worden gehouden voor het beheer van het radioactief afval dat wordt geproduceerd in het kader van de industriële elektriciteitsproductie. De « *cap* » strekt ook ertoe te anticiperen op het geval waarin de kernexploitant zich in een situatie van insolvabiliteit zou bevinden : in dat geval zou het de Belgische Staat toekomen alle kosten voor het beheer van het radioactief afval te dragen. De betaling van forfaitaire bedragen strekt dus ertoe de Belgische Staat (via Hedera), op korte termijn en in elk geval, financiële middelen te verschaffen om het beheer van het door de kernexploitant geproduceerde afval te waarborgen indien die laatste zou verdwijnen (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 7 en 10).

B.19.2. Indien de door de kernexploitant betaalde forfaitaire bedragen hoger zouden blijken te zijn dan de gedekte werkelijke kosten voor het beheer van het radioactief afval, zouden Hedera of de Belgische Staat de kernexploitant geen enkele terugbetaling of compensatie, in welke vorm dan ook, verschuldigd zijn (artikel 10, § 6, van de Phoenix-wet). Dat eventuele batige saldo zou, nadat alle kosten voor het beheer van het afval werden gedragen, ten gunste van de algemene begroting kunnen komen (*ibid.*, p. 14).

B.19.3. De wetgever heeft ook gepreciseerd dat het mechanisme van de « *cap* » geen afbreuk doet aan « de verplichtingen van de kernexploitant inzake ontmanteling ». Deze verplichtingen « blijven bij de kernexploitant liggen », behoudens een verhoging van de ontmantelingskosten die het gevolg is van de verlenging van de exploitatie (*ibid.*, p. 8).

B.20. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.21.1. De verzoekende partijen vragen het Hof om de situatie van een producent van radioactief afval die ook een kernexploitant is, die het mechanisme van de « *cap* » van zijn financiële verantwoordelijkheid onder de voorwaarden van de bestreden Phoenix-wet geniet, te vergelijken met die van de andere producenten van radioactief afval die geen dergelijke « *cap* » van hun verantwoordelijkheid genieten.

B.21.2. De Ministerraad en de tussenkomenende partij beklemtonen dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de verzoekende partijen en de kernexploitant, met name ten aanzien van de categorie en de hoeveelheid radioactief afval die zij produceren, alsook ten aanzien van het gebruik dat zij maken van radioactieve stoffen. Zij leiden daaruit af dat de kernexploitant en de verzoekende partijen zich ten aanzien van de bestreden wet niet in vergelijkbare situaties zouden bevinden.

B.21.3. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen evenwel niet worden verward. De verschillen waarnaar de Ministerraad en de tussenkomenende partij verwijzen, kunnen weliswaar elementen zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kunnen te dezen niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.21.4. De kernexploitant, alsook de verzoekende partijen, die universiteiten zijn waarvan sommige over een universitair ziekenhuis beschikken, zijn inrichtingen waar handelingen en beroepsactiviteiten worden uitgevoerd waarbij stralingsbronnen worden aangewend, in de zin van het koninklijk besluit van 20 juli 2001, en zijn in dat opzicht producenten van radioactief afval. Het beheer van dat afval wordt, zowel voor de kernexploitant als voor de verzoekende partijen, toevertrouwd aan NIRAS.

Als producenten van radioactief afval die ertoe gehouden zijn met NIRAS overeenkomsten inzake het beheer van hun afval te sluiten en in beginsel proportioneel deel te nemen aan de

financiering van die instelling, zijn de kernexploitant en de verzoekende partijen in het licht van de bestreden bepalingen vergelijkbaar.

B.21.5. Het bestreden verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het (al dan niet) deelnemen van de producent van radioactief afval aan de industriële elektriciteitsproductie, hetgeen een industriële productie van radioactief afval inhoudt.

B.22. Zoals in B.3.2 is vermeld, vormt de Phoenix-wet de « wettelijke vertaling » van de akkoorden die tussen de Belgische Staat en de kernexploitant zijn gesloten teneinde de exploitatie van de LTO-eenheden te verlengen. Met de Phoenix-wet streeft de wetgever dus het doel na de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie te waarborgen.

Wat meer bepaald het mechanisme van de « *cap* » op de verantwoordelijkheid van de kernexploitant betreft, dat de betaling van de in het bestreden artikel 10 van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen aan Hedera omvat, bestaat het doel van de wetgever erin, zoals in B.19.1 is vermeld, enerzijds, te waarborgen dat de noodzakelijke fondsen voor het beheer van het radioactief afval « op korte termijn » voorhanden zijn (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, p. 10) en, anderzijds, te voorkomen dat de Belgische Staat de kosten voor het beheer van het radioactief afval in geval van insolventie van de kernexploitant volledig moet dragen (*ibid.*, p. 7).

Die doelstellingen zijn legitiem.

B.23.1. Het in B.21.5 vermelde criterium van onderscheid is pertinent ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, inzonderheid ten aanzien van de wil om de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie te waarborgen.

B.23.2. De « *cap* » van de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant kan niet worden geïnterpreteerd als een volledige en definitieve ontheffing van elke verantwoordelijkheid van de kernexploitant ten aanzien van al zijn verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval. De overdracht van die financiële verantwoordelijkheid aan Hedera is in verschillende opzichten beperkt.

Ten eerste dekken de « overgedragen financiële verplichtingen », in de zin van het bestreden artikel 4, 7°, van de Phoenix-wet, niet alle « financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof », in de zin van het bestreden artikel 4, 25°, van dezelfde wet : daarin worden enkel de financiële verplichtingen beoogd inzake het beheer van afval dat afkomstig is van « nucleaire sites », in de zin van het niet-bestreden artikel 4, 23°, van dezelfde wet, met andere woorden van de sites Doel en Tihange. De « *cap* » van de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant betreft dus niet al zijn financiële verplichtingen, zoals overigens blijkt uit het opschrift van hoofdstuk 2 van de Phoenix-wet : « Overdracht van bepaalde financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof ».

Vervolgens draagt de kernexploitant alle kosten, aansprakelijkheid en risico's om het radioactief afval en de verbruikte kernbrandstof die hij produceert, in overeenstemming te brengen met de contractuele overdrachtcriteria (niet-bestreden artikel 20 van de Phoenix-wet).

Bovendien, zoals in B.19.3 is vermeld, heeft de « *cap* » geen betrekking op de verplichtingen van de kernexploitant inzake ontmanteling, die niet aan Hedera worden overgedragen.

Ten slotte ontslaat de overdracht van verantwoordelijkheid de kernexploitant niet ervan om de in B.18.4 bedoelde volumeaanpassingsvergoedingen te betalen, bij een overschrijding van de in artikel 11, § 2, van de Phoenix-wet vastgestelde volumekredieten.

B.23.3. Bovendien bepaalt artikel 3.1 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 vier « klassen » van inrichtingen die radioactieve stoffen gebruiken : klasse I, II (die een subklasse IIA omvat), III en IV. De inrichtingen worden ingedeeld naargelang van het risico dat zij vertegenwoordigen, rekening houdend met het gebruik dat zij maken van radioactieve stoffen, waarbij de inrichtingen van klasse I die zijn met het hoogste risico.

De kernexploitant exploiteert sites die behoren tot klasse I, terwijl de door de verzoekende partijen geëxploiteerde sites behoren tot klasse II, of tot subklasse IIA voor een aantal daarvan. Die twee klassen van inrichtingen worden aan verschillende regelingen onderworpen inzake vergunningen, beschermingsmaatregelen, afvalbeheer en ontmanteling.

B.23.4. Zoals de verzoekende partijen erkennen, produceren zij hoofdzakelijk categorie A-afval, en soms categorie B-afval. De kernexploitant produceert afval van alle categorieën in industriële hoeveelheden, en is bovendien de voornaamste producent van categorie C-afval. Aldus zijn de sector van het onderzoek en de medische sector, waarin de verzoekende partijen actief zijn, in 2024 verantwoordelijk voor de productie van 11,5 % categorie A-afval en 6 % categorie B-afval (jaarverslag 2024 van NIRAS, p. 64). De kernexploitant is in 2024 verantwoordelijk voor de productie van 61,5 % categorie A-afval, 17 % categorie B-afval en 99,9 % categorie C-afval (*ibid.*).

Uit het voorgaande vloeit voort dat de kosten die zijn verbonden aan het beheer van het door de kernexploitant geproduceerde afval en aan het beheer van het door de verzoekende partijen geproduceerde afval zeer verschillend zijn.

B.23.5. Overigens werden die forfaitaire bedragen bepaald op basis van een complexe berekening aan de hand van meerdere pertinente criteria. In dat verband wordt in de parlementaire voorbereiding van het bestreden artikel 10 van de Phoenix-wet gepreciseerd :

« De financiële overdracht die met deze overdracht van verantwoordelijkheid gepaard gaat, werd berekend op basis van grondslagen die garanderen dat de nucleaire exploitant de volledige kosten van het beheer van dit afval en de kernbrandstof draagt.

Het bedrag aan nucleaire voorzieningen, uitgedrukt in waarde op 31 december 2022 en opnieuw geëvalueerd tijdens de driejaarlijkse herziening van juli 2023 door de Commissie voor nucleaire voorzieningen, wordt gedetailleerd beschreven in artikel 15, § 4. Het bedraagt 17.192 miljoen euro. Daarenboven worden de kosten verbonden aan het beheer van het operationeel afval door de exploitant geschat op 1.033 miljoen euro. De totale nucleaire voorzieningen (inclusief de raming door de exploitant voor operationeel afval) worden dus geraamd op 18.225 miljoen euro, uitgedrukt in waarde op 31 december 2022. Deze financiële evaluaties zijn gebaseerd op de berekeningen van NIRAS, waarin de totale kosten zijn opgenomen. Zoals geschat door haar raad van bestuur op 12 mei 2022. Deze raming omvat ook de kosten met betrekking tot het referentieprogramma voor het beheer van afval en verbruikte kernbrandstof, met toevoeging van marges voor risico's en onzekerheden, in overeenstemming met de normen vastgelegd en herzien door NIRAS en de Commissie voor nucleaire voorzieningen. Deze bedragen komen overeen met 'meer dan waarschijnlijke' financiële behoeften, waarvoor voorzieningen moeten worden getroffen volgens de normen van IAS 37 (*International Accounting Standards*).

Bovendien werd in de forfaitaire bedragen een significante risicopremie opgenomen ter dekking van onzekerheden in verband met toekomstige kosten waarvoor in overeenstemming met IAS 37 (*International Accounting Standards*) nog geen voorzieningen moesten worden aangelegd.

Voor de beoordeling van deze onzekerheden in verband met toekomstige kosten [werden] een technische analyse door NIRAS en een financiële analyse door de Commissie voor nucleaire voorzieningen [...] aangevraagd.

In maart 2023 heeft NIRAS een technische nota [overgezonden] waarin de onzekerheden en risico's worden gedocumenteerd die zijn verbonden aan de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid aan de Belgische Staat voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof van de zeven Belgische kerncentrales.

In haar advies van maart 2023, beschouwde de Commissie nucleaire voorzieningen een [langetermijnrente] van 1 % in reële termen als voorzichtig (boven op een [langetermijninflatie] van 2 %), hetgeen in lijn is met de huidige actuariële praktijken, zoals het EIOPA-model. Deze rente is conservatiever dan de rente [die] eerder werd toegepast bij soortgelijke financiële overdrachten.

[...] Rekening houdend met de voorzieningen voor het beheer van het operationeel afval, door de exploitant geraamd op 1.033 miljoen euro, impliceert dit in totaal op de 15 miljard euro aan forfaitaire bedragen, 5.185 miljoen euro aan bijkomende risicopremies ten opzichte van de voorzieningen aangelegd onder de controle van NIRAS en de Commissie voor nucleaire voorzieningen. Deze risicopremies werden berekend op basis van zeer ongunstige scenario's die NIRAS heeft uitgewerkt voor de kosten van het beheer van het afval en de verbruikte splijtstof, inclusief extra marges voor risico's en onzekerheden en alternatieve bergingsscenario's » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 9-11).

Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever redelijkerwijs ervan kon uitgaan dat de beoogde forfaitaire bedragen werden berekend om zo veel mogelijk overeen te stemmen met de werkelijke kosten voor het beheer, door NIRAS, van een vooraf bepaald volume radioactief afval, los van de vraag of die bedragen daadwerkelijk zullen overeenstemmen met die werkelijke kosten.

B.23.6. Voor het overige, wat betreft het beginsel zelf van de betaling van een forfaitair bedrag dat ertoe strekt de kosten voor het beheer van radioactief afval van tevoren te dekken, vermocht de wetgever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat hij daardoor het door hem nagestreefde doel kan bereiken, namelijk zich ervan vergewissen dat op korte termijn financiële middelen voorhanden zijn voor het beheer van radioactief afval en de Belgische Staat beschermen in geval van insolventie of het verdwijnen van de kernexploitant.

Het is dan ook niet onredelijk om de andere producenten van radioactief afval uit te sluiten van het mechanisme van de « cap » op hun verantwoordelijkheid, aangezien de kosten verbonden aan het beheer van hun afval, veel geringer zijn dan die welke het beheer van het

afval van de kernexploitant met zich meebrengt, en aangezien het risico dat zij insolvent worden of verdwijnen voor de Belgische Staat geen vergelijkbaar risico vormt.

B.23.7. Het aangeklaagde verschil in behandeling heeft evenmin onevenredige gevolgen voor de verzoekende partijen. Zoals in B.13.4 is vermeld, komt het geenszins aan de verzoekende partijen of aan andere producenten van radioactief afval toe een eventuele ontoereikendheid van de in het bestreden artikel 10 van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen ten aanzien van de werkelijke kosten voor het beheer van radioactief afval financieel aan te vullen. De « cap » op de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant houdt dus in geen geval een verhoging van de deelname van de andere afvalproducenten aan de financiering van NIRAS in.

B.23.8. Uit het voorgaande vloeit voort dat het in het eerste onderdeel van het eerste middel aangeklaagde verschil in behandeling redelijk verantwoord is.

B.23.9. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.23.7, is het eerste onderdeel van het eerste middel niet gegrond.

*Tweede onderdeel van het eerste middel (de « cap » van de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant ten aanzien van het beginsel dat de vervuiler betaalt)*

B.24. In het tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de betaling van forfaitaire bedragen in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de richtlijn 2011/70/Euratom, aangezien er geen verband van evenredigheid zou bestaan tussen de door de kernexploitant betaalde forfaitaire bedragen en de werkelijke kosten voor het beheer van het afval dat hij produceert. Voor het overige zou het bedrag dat de producent van radioactief afval moet betalen om de kosten voor de opslag en berging ervan te dekken, als een retributie moeten worden aangemerkt, en dus in een verband van evenredigheid tussen de kostprijs voor de door NIRAS verstrekte dienst en het verschuldigde bedrag moeten staan, hetgeen niet het geval zou zijn voor de in artikel 10 van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen.

B.25.1. Bij de richtlijn 2011/70/Euratom wordt « een communautair kader vastgesteld om een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval te waarborgen, zodat wordt vermeden dat op toekomstige generaties een onnodige last wordt gelegd » (artikel 1).

De richtlijn voorziet met name erin dat de nationale beleidsmaatregelen betreffende het beheer van radioactief afval moeten worden gebaseerd op een reeks algemene beginselen, waaronder het beginsel volgens hetwelk « de kosten voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval [...] ten laste [komen] van degene die deze materialen hebben geproduceerd » (artikel 4, lid 3, *e*). Daaruit vloeit voort dat « de hoofdverantwoordelijkheid voor verbruikte splijtstof en radioactief afval bij de producenten ervan [wordt] gelegd » (artikel 5, lid 1, *f*). De lidstaten dragen evenwel de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van verbruikte splijtstof en van het op hun grondgebied geproduceerde radioactief afval (artikel 4, lid 1). Krachtens artikel 9 van dezelfde richtlijn staat het aan de lidstaten ervoor te zorgen dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor het beheer van het afval, « en dat daarbij voldoende rekening moet worden gehouden met de verantwoordelijkheid van de producenten van verbruikte splijtstof en radioactief afval ».

B.25.2. Zoals in B.19.1 is vermeld, strekt de betaling op korte termijn van de in het bestreden artikel 10, § 1, van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen ertoe te waarborgen dat de kernexploitant van tevoren de geraamde kosten voor het beheer van het betrokken radioactief afval draagt, en zulks zelfs indien hij zou verdwijnen of in een situatie van insolventie zou terechtkomen. Indien het Hedera toekomt de financiële verantwoordelijkheid voor de overgedragen financiële verplichtingen te dragen, zal die instelling daartoe over de door de kernexploitant betaalde forfaitaire bedragen beschikken. Het is dus wel degelijk de kernexploitant die de aan het beheer van het kernafval verbonden kosten, zoals zij werden geraamd, draagt. De kosten om de pakketten afval in overeenstemming te brengen met de contractuele overdrachtscriteria blijven eveneens ten laste van de kernexploitant. Daaruit vloeit voort dat de Phoenix-wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 4, lid 3, *e*, en 9 van de richtlijn 2011/70/Euratom, niet schendt.

B.25.3. Bovendien houdt de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid voor de overgedragen financiële verplichtingen in dat Hedera – en dus de Belgische Staat – de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van het afval, overeenkomstig

artikel 4, lid 1, van de richtlijn 2011/70/Euratom. In dat opzicht beschikt Hedera over een dotatie om een eventuele ontoereikendheid van de haar ter beschikking gestelde middelen te dekken (artikel 20, 2°, van de Hedera-wet).

B.25.4. Voor het overige heeft de Europese Commissie in haar voormelde besluit SA.106107 van 21 februari 2025 geoordeeld :

« 403. Zoals vermeld in overweging 245 van het inleidingsbesluit en punt 3.3.2.1 van dit besluit, is de overeenkomst betreffende de overdracht van verplichtingen met betrekking tot kernafval en verbruikte splijtstof in overeenstemming met Richtlijn 2011/70/Euratom. In het Euratom-Verdrag en de relevante secundaire wetgeving wordt de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval en de financiering daarvan bij de exploitanten van kerninstallaties gelegd overeenkomstig het beginsel van artikel 4, lid 3, van Richtlijn 2011/70/Euratom. De staat draagt echter de eindverantwoordelijkheid voor een verantwoord en veilig beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof en moet ervoor zorgen dat er voldoende financiële middelen voor dat beheer beschikbaar zijn. De Belgische autoriteiten hebben aangetoond dat de maatregel tot doel heeft de financiering van het beheer van verbruikte splijtstof en kernafval te waarborgen als voorwaarde voor een verantwoord en veilig beheer van dit materiaal. De Commissie heeft daarom geen aanwijzingen dat het onderdeel van het LTO-project dat betrekking heeft op de afvalstoffenovereenkomst strijdig is met Richtlijn 2011/70/Euratom » (besluit SA.106107, p. 89).

B.26.1. De verzoekende partijen doen eveneens gelden dat de financiële verantwoordelijkheid voor de overgedragen financiële verplichtingen onder meer de deelname aan de financiering van het fonds op lange termijn van NIRAS dekt, dat, zoals in B.9.4 is vermeld, wordt gefinancierd met retributies die ten laste worden gelegd van de producenten van radioactief afval en die verschuldigd zijn op het ogenblik van de overname van het afval door die instelling (artikel 16, § 1, 1°, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981). Zij zijn van mening dat de in artikel 10 van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen zouden moeten worden aangemerkt als retributies in de zin van artikel 173 van de Grondwet, waardoor zij een louter vergoedend karakter zouden moeten hebben. Er zou met andere woorden een redelijke verhouding moeten bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is. De verzoekende partijen betwisten dat de forfaitaire bedragen een louter vergoedend karakter hebben.

B.26.2. Zelfs indien wordt geoordeeld dat de in artikel 10 van de Phoenix-wet bedoelde forfaitaire bedragen als « retributies » moeten worden aangemerkt, vermocht de wetgever redelijkerwijs van mening te zijn, zoals in B.23.5 is vermeld, dat die forfaitaire bedragen werden

berekend om zo veel mogelijk overeen te stemmen met de werkelijke kosten voor het beheer, door NIRAS, van een vooraf bepaald volume radioactief afval, los van de vraag of die bedragen daadwerkelijk zullen overeenstemmen met die werkelijke kosten. Bovendien heeft de wetgever zich ervan vergewist dat die bedragen in een redelijke verhouding tot de kostprijs van de verstrekte dienst blijven staan, door te voorzien in een regeling voor de gevallen waarin de in artikel 11, § 2, van dezelfde wet bedoelde volumekredieten ontoereikend blijken te zijn. In dat geval dient de kernexploitant immers een volumeaanpassingsvergoeding te betalen.

B.26.3. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

*Derde onderdeel van het eerste middel (de contractuele overdrachtscriteria ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en ten aanzien van het beginsel dat de vervuiler betaalt)*

B.27. In het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het door de kernexploitant geproduceerde radioactief afval enkel aan NIRAS kan worden overgedragen indien het in overeenstemming is met de door de Koning vastgestelde « contractuele overdrachtscriteria », terwijl het radioactief afval dat door de andere producenten wordt geproduceerd, in overeenstemming moet zijn met « acceptatiecriteria » die door NIRAS worden bepaald, in het kader van de overeenkomst die NIRAS bindt met die producenten. Zij leiden daaruit af doordat de Phoenix-wet de Koning ertoe machtigt enkel voor de kernexploitant contractuele overdrachtscriteria vast te stellen, zij bepaalde producenten van radioactief afval discriminerend behandelt. Voor het overige zou dat eventuele verschil in criteria voor de overname van radioactief afval een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de richtlijn 2011/70/Euratom, aangezien de kernexploitant de kosten om zijn afval in overeenstemming te brengen met de acceptatiecriteria van NIRAS niet zou moeten dragen.

B.28.1. Zoals in B.8.2 is vermeld, is NIRAS ermee belast, op basis van de algemene regels die worden vastgesteld door de Koning, de acceptatiecriteria op te stellen waaraan radioactief afval moet beantwoorden om aan die instelling te worden overgedragen met het oog op het beheer ervan (artikel 179, § 2, 4°, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980). Het staat aan de producenten van radioactief afval om dat afval in overeenstemming te brengen met die

acceptatiecriteria of de kosten daarvoor te dragen (artikel 179, § 2, 4<sup>o</sup>, zevende lid, van dezelfde wet).

B.28.2. Het niet-bestreden artikel 19 van de Phoenix-wet bepaalt :

« De Koning stelt de contractuele overdrachtscriteria vast voor het radioactief afval, de verbruikte kernbrandstof en de nucleaire sites. De in artikel 179, § 2, 4<sup>o</sup> en 8<sup>o</sup>, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 voorziene vormen en procedures met betrekking tot de acceptatiecriteria zijn niet van toepassing.

Vanaf de datum van *closing* en vóór de verlening van de overdracht van de overgedragen financiële verplichtingen inzake het afvalbeheer overeenkomstig afdeling 2, heeft de kernexploitant het recht om zijn toekomstig operationeel categorie A-afval operationeel over te dragen overeenkomstig de contractuele overdrachtscriteria en tegen marktvoorwaarden ».

B.28.3. De Koning heeft gebruikgemaakt van de machtiging die Hem bij artikel 19, eerste lid, van de Phoenix-wet wordt verleend door het koninklijk besluit van 11 juli 2024 « inzake de indeling van het radioactief afval en de verbruikte kernbrandstof, de meeteenheden en de wijze van verbruik van de volumekredieten, en de contractuele overdrachtscriteria » te nemen. In het verslag aan de Koning met betrekking tot dat koninklijk besluit wordt gepreciseerd :

« Indien de contractuele overdrachtscriteria vastgesteld in dit ontwerpbesluit zouden verschillen van de hierboven genoemde acceptatiecriteria en conformiteitscriteria, dan zouden de afvalpakketten waarvan de verantwoordelijkheid is overgegaan naar de Belgische Staat dus verder moeten worden geconditioneerd opdat ze aan de acceptatiecriteria en conformiteitscriteria voldoen.

De contractuele overdrachtscriteria zijn dus in geen geval een kader dat vooruitloopt op de finale acceptatiecriteria en dat, samen met deze laatste, de grondslag zou vormen voor het vergunnen van de veilige berging van het overgedragen afval. Het systeem van aanvaarding van het afval, gebaseerd op de acceptatiecriteria blijft van toepassing op het radioactief afval na de operationele overdracht ervan naar NIRAS, zodra de conformiteit met de contractuele overdrachtscriteria is geverifieerd. De relevantie van de contractuele overdrachtscriteria is de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant om dat afval in overeenstemming te brengen met die criteria. De verdere conditionering om pakketten radioactief afval of verbruikte kernbrandstof die aan de relevante contractuele overdrachtscriteria voldoen in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke acceptatiecriteria, is niet langer de financiële en operationele verantwoordelijkheid van de kernexploitant als producent van het afval, maar van Hedera (vanuit financieel oogpunt) en NIRAS (vanuit operationeel oogpunt) ».

B.29.1. Uit artikel 10 van de Phoenix-wet, vermeld in B.13.1, vloeit voort dat het radioactief afval en de verbruikte kernbrandstof die door de kernexploitant worden geproduceerd, in overeenstemming moeten zijn met de contractuele overdrachtscriteria opdat

zijn financiële verantwoordelijkheid die erop betrekking heeft, wordt overgedragen aan Hedera. Opdat het afval wordt beheerd door NIRAS, moet het evenwel in overeenstemming zijn met de door NIRAS vastgestelde acceptatiecriteria. Het in artikel 10, § 3, tweede lid, van de Phoenix-wet bedoelde vermoeden van overeenstemming heeft enkel betrekking op de overeenstemming met de acceptatiecriteria voor de voorlopige opslag van afval dat in overeenstemming is met de contractuele overdrachtscriteria, en niet op de overeenstemming met alle acceptatiecriteria in verband met het beheer van dat afval.

B.29.2. Het staat aan de kernexploitant zijn afval in overeenstemming te brengen met de contractuele overdrachtscriteria. Indien de acceptatiecriteria van NIRAS strenger blijken te zijn dan de contractuele overdrachtscriteria<sup>1</sup> – hetgeen de verzoekende partijen overigens niet aantonen –, komt het Hedera toe de kosten te dragen om het afval in overeenstemming te brengen met die acceptatiecriteria. Indien, omgekeerd, de contractuele overdrachtscriteria strenger blijken te zijn dan de acceptatiecriteria, zal geen enkele compensatie verschuldigd zijn aan de kernexploitant. Hoe dan ook moeten de door de kernexploitant geproduceerde pakketten afval dus in overeenstemming zijn met de acceptatiecriteria.

B.29.3. Aangezien het aan de kernexploitant staat de kosten te dragen om zijn afval in overeenstemming te brengen met de contractuele overdrachtscriteria en het vervolgens aan Hedera staat de eventuele extra kosten te dragen om datzelfde afval in overeenstemming te brengen met de acceptatiecriteria, schenden de bestreden bepalingen niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikel 4, leden 1 en 3, *e)*, en artikel 5, lid 1, *f)*, van de richtlijn 2011/70/Euratom. De bestreden bepalingen voorzien immers in de hoofdverantwoordelijkheid van de afvalproducent en in de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de Staat, overeenkomstig de vereisten van de voormelde richtlijn.

B.30. Wat betreft de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen, zetten de verzoekende partijen niet uiteen in welk opzicht het door hen aangeklaagde verschil in behandeling tussen de kernexploitant en de andere producenten van radioactief afval discriminerend zou zijn. Hoe dan ook zou het eventuele verschil in kosten dat wordt veroorzaakt door het feit dat het door de kernexploitant of door de andere producenten van radioactief afval geproduceerde afval in overeenstemming wordt gebracht met respectievelijk de contractuele overdrachtscriteria en de acceptatiecriteria, niet zijn oorsprong vinden in de Phoenix-wet, maar in die criteria zelf, met andere woorden in de wijze waarop de

Koning de machtiging heeft uitgevoerd die Hem werd toevertrouwd. De bestreden bepalingen schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen, dus niet.

B.31. Het derde onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel*

B.32. Het tweede middel is gericht tegen de artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet, die een kader verschaffen voor de overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen ten gunste van de kernexploitant. Zoals in B.14.2 is vermeld, kan het Hof de bestreden bepalingen niet onderzoeken in zoverre zij ongrondwettig zouden zijn ten aanzien van de artikelen 33, 40, 142 en 151 van de Grondwet en ten aanzien van het beginsel van de scheiding der machten, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan.

Het tweede middel is enkel ontvankelijk in zoverre het is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre enkel ten gunste van de kernexploitant in de overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen is voorzien, zonder dat enige andere producent van radioactief afval een dergelijke bescherming geniet.

B.33.1. Het bestreden artikel 39 van de Phoenix-wet bevat de definities die van toepassing zijn op de overeenkomst ter bescherming van wetswijzigingen. Het bepaalt :

« Voor de toepassing van dit hoofdstuk, wordt verstaan onder :

1° Engie entiteit : *a)* de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Electrabel; *b)* elke Engie partij; en/of *c)* elke leverancier, contractant, dienstverlener en/of onderaannemer op alle niveaus, elke persoon en/of entiteit die onder de subcategorieën *a)* en/of *b)* valt, met inbegrip van de ene in relatie tot de andere, indien van toepassing;

2° vergoede entiteit : de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Electrabel, elk betrokken lid van de ENGIE Groep en/of de [gezamenlijke] vennootschap;

3° relevante wetswijziging : de aanneming, wijziging of opheffing van :

*a)* elk(e) federale wet, elke federale regelgeving of federale fiscale maatregel, in elk geval indien aangenomen door het Belgisch federaal Parlement, de Belgische federale regering en/of elk lid van de Belgische federale regering, met uitzondering van elke wet, elk reglement of elke fiscale maatregel voor zover deze een Europese richtlijn of een internationale wet in België

omzet, maar enkel indien en voor zover : (i) de toepassing of de omzetting verplicht is; en (ii) de wet, het reglement of de fiscale maatregel strikt noodzakelijk is om dergelijke omzetting uit te voeren;

*b)* elk(e) internationale, supranationale, Europese, nationale of regionale wet, reglement of fiscale maatregel die niet wordt bedoeld in de bepaling onder *a)* op voorwaarde en in de mate dat de aanneming en de inhoud ervan werden aangemoedigd of actief werden bevorderd door de Belgische federale regering of het Belgisch federaal Parlement, met dien verstande dat in het geval van een Europese richtlijn, een Europese of internationale verordening, een internationale, supranationale, Europese, nationale of regionale wet, regelgeving of fiscale maatregel niet geacht wordt te zijn aangemoedigd of actief bevorderd door het enkele feit dat de Belgische Staat voor die wet, dit reglement of deze fiscale maatregel heeft gestemd in de Europese Raad of in de bevoegde internationale instantie;

*c)* elk(e) gerechtelijke beslissing, gerechtelijke maatregel, gerechtelijk bevel of andere handeling van een rechtbank of een orgaan van de rechterlijke macht in of van België, met inbegrip van de nietigverklaring van elke wet, elk reglement of elke fiscale maatregel, maar met uitsluiting van elke beslissing van de geschillenbeslechttingsprocedures voorzien in de transactiedocumenten, elke interpretatie of elke wijziging van interpretatie van een wet, een reglement of een fiscale maatregel, indien en in de mate dat de Belgische federale regering of het Belgisch federaal Parlement de aanneming van deze beslissing, maatregel, bevel of andere handeling heeft aangemoedigd of actief heeft bevorderd.

De aanneming, wijziging of [opheffing] voldoet bovendien aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden :

*a)* wat de bepalingen onder 3°, *a)* en *b)*, betreft, maakt de aanneming, de wijziging of de opheffing geen deel uit van de wetwijzigingen die vereist zijn voor de uitvoering van de transactiedocumenten of maakt deze niet het voorwerp uit van een ander akkoord tussen de Staat en de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Electrabel; en

*b)* de aanneming, de wijziging of de opheffing is specifiek van invloed op of is specifiek van toepassing op exploitanten van kerncentrales in België, of op hun activa, ondernemingen of verbonden vennootschappen, en/of nucleaire activiteiten; en

*c)* de aanneming, de wijziging of de opheffing wijzigt nadelig of beïnvloedt nadelig de materiële voorwaarden of de materiële bepalingen voorzien in de transactiedocumenten, met inbegrip van de rechten en de rechtsmiddelen van elke partij krachtens deze documenten;

4° remuneratieovereenkomsten : de remuneratieovereenkomsten bedoeld in hoofdstuk 3;

5° Engie partij : de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Electrabel, de naamloze vennootschap naar Frans recht Engie en/of elke entiteit die verbonden is met één van hen en hun respectieve personeelsleden;

6° verliezen : directe schade, directe kosten, directe uitgaven en directe aansprakelijkheden in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving ».

B.33.2. Het bestreden artikel 40 van de Phoenix-wet voorziet in het beginsel van de overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen. Het bestreden artikel 41 van dezelfde wet bepaalt de belangrijkste kenmerken ervan. Zij bepalen :

« Art. 40. De Staat sluit een overeenkomst met de kernexploitant van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 om elk van de vergoede entiteiten te vergoeden voor de door hen en door de naamloze vennootschap naar Belgisch recht Luminus geleden verliezen :

1° behoudens bepaalde met de kernexploitant van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 overeen te komen uitzonderingen, ten gevolge van een beslissing, maatregel, bevel of andere handeling van een overheidsinstantie die resulteert in de tijdelijke sluiting van één of beide kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 vóór het einde van de in artikel 4, § 3, van de wet van 31 januari 2003 betreffende kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie bedoelde periode;

2° als gevolg van een relevante wetswijziging, tenzij en in de mate dat deze gebeurtenis het gevolg is van een inbreuk door een Engie-entiteit op de toepasselijke wetgeving en/of een transactiedocument;

3° ten gevolge van de schorsing of de nietigverklaring door een bevoegde rechtbank van de wet houdende invoeging van het artikel 4, § 3, van de wet van 31 januari 2003 betreffende kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie, wegens een tekortkoming in het milieueffectenrapport met referentie 2022/77251/E2/EIE en in de mate dat deze tekortkoming niet het gevolg is van een handelen of nalaten en/of van elke inlichting die schriftelijk werd verstrekt door een Engie entiteit;

4° [indien] de Belgische federale regering en/of elk ter zake bevoegd lid van de Belgische federale regering afziet van de aanneming en inwerkingtreding van enig koninklijk besluit met het oog op de volledige toepassing van de contractuele overdrachtscriteria bepaald overeenkomstig de artikelen 13, 19 en 21, indien zij de aanneming of inwerkingtreding van genoemd koninklijk besluit uit nalatigheid uitstelt of indien zij op enigerlei wijze de contractuele overdrachtscriteria bepaald in toepassing van de artikelen 13, 19 en 21 wijzigt.

Art. 41. De belangrijkste kenmerken van het contract ter bescherming tegen wetswijzigingen zijn als volgt :

1° een recht op vergoeding bestaat slechts indien en in de mate dat de verliezen niet reeds gedekt zijn door de remuneratieovereenkomsten of enig ander transactiedocument;

2° er bestaat geen recht op schadevergoeding indien de betrokken verliezen reeds werden verhaald op de Staat of een met de Staat verbonden vennootschap, krachtens de remuneratieovereenkomsten of enig ander transactiedocument of op enige andere wijze, teneinde te verzekeren dat er geen ‘ dubbele vergoeding ’ van dezelfde verliezen plaatsvindt;

3° een recht op schadevergoeding bestaat niet in omstandigheden waarin wordt bepaald dat de remuneratieovereenkomsten het enige rechtsmiddel zijn.

Onverminderd dit artikel zijn de artikelen van dit hoofdstuk niet van toepassing op remuneratieovereenkomsten die op grond van hoofdstuk 3 worden gesloten.

Onverminderd artikel 39 tot en met artikel 41 zijn de overige voorwaarden voor de bescherming tegen wetswijzigingen vastgelegd in [het] in dit hoofdstuk bedoelde contract dat met de kernexploitant van de kerncentrales Doel 4 en Tihange 3 is gesloten ».

### B.33.3. De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« In het kader van de overeenkomst tussen de Belgische Staat en Electrabel werden afspraken gemaakt over de risicoallocatie in geval van toekomstige wetswijzigingen. De afspraken met Electrabel in de ruimere transactie komen er onder meer op neer dat wanneer de federale regering of het federaal Parlement (in tegenstelling tot de deelstaten of andere politieke niveaus) nieuwe regelgeving aanneemt die specifiek betrekking heeft op kernexploitanten in België of de nucleaire activiteiten van Electrabel en de belangrijke voorwaarden van de transactie negatief beïnvloeden, de Belgische Staat de directe schade die Electrabel (of een van de vennootschappen uit de Engiegroep) effectief lijdt, zal vergoeden. Dit geldt echter niet indien de wetswijziging het gevolg is van de omzetting van Europees of internationaal recht. Daarnaast zal er ook een vergoeding zijn indien de federale regering of het federaal Parlement actief dergelijke wetgeving op een ander niveau (internationaal, supranationaal, Europees regionaal, gemeentelijk...) heeft gepromoot of een rechterlijke beslissing actief heeft gepromoot. Het contract met de kernexploitant bepaalt de meer gedetailleerde voorwaarden en modaliteiten ter zake.

Dergelijke afspraken beperken geenszins de vrijheid van de federale wetgever of de federale uitvoerende macht. Het staat hen nog altijd vrij om dergelijke wetgeving aan te nemen of actief te promoten. Dergelijke regelingen worden vaak opgenomen in overeenkomsten tussen een overheid en private spelers m.b.t. grote infrastructuurprojecten (bv. Hinkley Point C in het Verenigd Koninkrijk of de vorige verlengde uitbating) of DBFM-overeenkomsten. Er wordt voor het overige verwezen naar het antwoord van de gemachtigde dat in het advies van de Raad van State opgenomen is » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 12-13).

B.34.1. Om de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen, onderzoekt het Hof eerst of de categorieën van personen ten aanzien van wie een ongelijkheid wordt aangevoerd, vergelijkbaar zijn.

B.34.2. Zoals de Ministerraad en de tussenkomenende partij beklemtonen, is de kernexploitant de enige producent van radioactief afval die deelneemt aan de industriële elektriciteitsproductie door middel van radioactieve stoffen, en de enige producent die LTO-eenheden exploiteert. Hij is dus de enige die de kosten en investeringen in verband met die exploitatie moet dragen, die niet te vergelijken zijn met de kosten waaraan de verzoekende partijen worden blootgesteld in het kader van het gebruik dat zij maken van radioactieve stoffen. Hij is bijgevolg de enige producent van radioactief afval die wordt blootgesteld aan een

relatieve rechtsonzekerheid die voortvloeit uit soms substantiële wijzigingen van het energiebeleid, zoals die bedoeld in B.2.3, hetgeen belangrijke gevolgen kan hebben voor de energiebevoorrading van het land. In dat verband dient te worden opgemerkt dat het bestreden artikel 39, 3°, van de Phoenix-wet erin voorziet dat, om als « relevante wetswijziging » te worden aangemerkt en dus door de overeenkomst ter bescherming tegen wetswijzigingen te worden gedekt, een dergelijke wijziging aan meerdere cumulatieve voorwaarden moet voldoen. Zij moet met name « specifiek van invloed [zijn] op of [...] specifiek van toepassing [zijn] op exploitanten van kerncentrales in België, of op hun activa, ondernemingen of verbonden vennootschappen, en/of nucleaire activiteiten ».

B.34.3. De verzoekende partijen nemen daarentegen niet deel aan de industriële elektriciteitsproductie door middel van radioactieve stoffen en hun nucleaire activiteiten maken niet voornamelijk deel uit van het energiebeleid, maar hebben betrekking op de domeinen van het wetenschappelijk onderzoek en de geneeskunde. Bijgevolg worden zij, in geval van wijzigingen in het energiebeleid, niet geconfronteerd met een rechtsonzekerheid die vergelijkbaar is met die welke de kernexploitant raakt.

B.34.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de kernexploitant en de verzoekende partijen zich ten aanzien van de bestreden bepalingen niet in vergelijkbare situaties bevinden.

B.35. Bijgevolg bestaat er geen aanleiding om te dezen de artikelen 39, 40 en 41 van de Phoenix-wet te onderzoeken, met name met betrekking tot de mate waarin de ingevoerde vergoedingsverplichtingen de uitoefening van de wetgevende, uitvoerende of rechterlijke macht *de facto* inperken, terwijl artikel 33 van de Grondwet bepaalt dat die machten enkel worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald, of met betrekking tot de invloed van die verplichtingen op de gevolgen van een vernietiging door het Hof, terwijl artikel 142 van de Grondwet de bevoegdheid en de werking van het Hof, met inbegrip van de gevolgen van zijn arresten, voorbehoudt aan de bijzondere wet.

B.36. Het tweede middel is niet gegrond.

*Wat betreft het derde middel*

B.37. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 105 ervan en met het wettigheidsbeginsel, in zoverre die bepaling de Koning ertoe machtigt de categorieën afval te bepalen waartoe het door de kernexploitant geproduceerde afval behoort, terwijl de indeling van het radioactief afval dat door de andere afvalproducenten wordt geproduceerd, wordt vastgesteld door NIRAS, zonder dat haar bevoegdheid wettelijk of reglementair wordt afgebakend.

B.38.1. In artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet wordt, voor de toepassing van hoofdstuk 2 van die wet, met betrekking tot de overdracht van bepaalde financiële verplichtingen inzake het beheer van radioactief afval, « categorie A-afval, categorie B-afval, categorie C-afval en categorie verbruikte kernbrandstof, gezamenlijk ‘ categorieën ’ en afzonderlijk ‘ categorie ’ » gedefinieerd als « het pakket radioactief afval of verbruikte kernbrandstof zoals door de Koning ingedeeld in deze categorieën en dat voldoet aan de door de Koning bepaalde contractuele overdrachtscriteria ». Krachtens het niet-bestreden artikel 11, § 1, van de Phoenix-wet bepaalt de Koning de indeling van de pakketten radioactief afval in vier categorieën.

B.38.2. Die door de Koning bepaalde indeling is enkel van toepassing op de pakketten afval die worden gedekt door de volumekredieten in het kader van het mechanisme van de « cap » van de verantwoordelijkheid van de kernexploitant. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt, wordt « de Koning [...] niet gemachtigd om op algemene wijze criteria vast te stellen voor de indeling van radioactief afval in een bepaalde categorie » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3852/001, p. 137).

B.38.3. Het volstaat vast te stellen dat de eventuele schending van het wettigheidsbeginsel die in het middel wordt aangeklaagd, haar oorsprong zou vinden in het niet-bestreden artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980, dat niet erin voorziet dat de wetgever of de Koning de indeling van het radioactief afval bepaalt, en niet in de Phoenix-wet, die niet bedoeld is om het beheer van radioactief afval op algemene wijze te regelen.

B.39. Bovendien is de in de artikelen 4, 6°, en 11 van de Phoenix-wet bedoelde indeling van radioactief afval enkel van toepassing in het kader van het mechanisme van de « cap » van

de financiële verantwoordelijkheid van de kernexploitant. Zij is bijgevolg enkel van toepassing op de pakketten afval waarvan de financiële verantwoordelijkheid, na de betaling van de in artikel 10 van dezelfde wet bedoelde forfaitaire bedragen, zal worden overgedragen aan Hedera. Wat het beheer ervan op korte, middellange en lange termijn door NIRAS betreft, blijft dat afval onderworpen aan de indeling die door die instelling is vastgesteld in haar overeenkomst met de kernexploitant.

B.40. Daaruit vloeit voort dat artikel 4, 6°, van de Phoenix-wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 33 en 105 ervan en met het wettigheidsbeginsel, niet schendt.

B.41. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen, rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.23.7.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 mei 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul