

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 190.358 van 12 februari 2009
in de zaak A. 146.418/VII-31.385.**

In zake : de NV BELGOPROCESS,
die woonplaats kiest bij
advocaten M. VAN PASSEL en I. CUYPERS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Frankrijklei 146

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. NIJS,
kantoor houdende te DENDERMONDE,
Noordlaan 82-84.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de NV BELGOPROCESS op 12 januari 2004 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 4 november 2003 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 april 2003, houdende aktenaam van de mededeling van de verzoekende partij voor de verandering van haar inrichting, gelegen aan de Gravenstraat 73 te Dessel, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en er een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 25 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 18 december 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. VAN DER FRAENEN die, loco advocaat M. VAN PASSEL verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. VANDENDAEL die, loco advocaat J. NIJS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd M. LEFEVER;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT:

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij exploiteert te Dessel een inrichting voor het verwerken van radioactief afval. Al het radioactief afval dat in België vrijkomt wordt overgedragen aan het NIRAS dat voor de concrete verwerking ervan een beroep doet op de verzoekende partij.

Met een koninklijk besluit van 30 juni 1986 werd aan het Studiecentrum voor Kernenergie (hierna : SCK) een vergunning verleend voor de exploitatie van een inrichting voor onder meer het verwerken van radioactieve afvalstoffen. Deze vergunning werd voor wat betreft de afvalbehandeling door het SCK op 1 maart 1989 overgedragen aan de verzoekende partij. Zij bevat lozingsnormen voor de radioactieve bestanddelen.

De verzoekende partij beschikt ook over een lozingsvergunning die op 21 december 1990 werd afgeleverd door de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering. Deze vergunning bevat, naast normen voor de fysico-chemische stoffen, ook normen voor radioactieve stoffen. Bij besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 14 december 1995, bevestigd door het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 17 juni 1996, wordt de genoemde lozingsvergunning aangepast. Meer bepaald worden de normen voor de fysico-chemische stoffen en het debiet aangepast aan de

realiteit, wat betekent dat ze voor het grootste deel naar beneden toe worden aangepast en dat de normen voor de radioactieve stoffen worden geschrapt teneinde een duidelijkere toestand te bekomen wat de bevoegdheidsverdeling betreft. Deze vergunning loopt tot 1 september 2011.

1.2. Het nucleaire en niet-nucleaire bedrijfsafvalwater wordt geloosd in de Molse Nete langs een door het SCK in 1956 aangelegde leiding. Sinds 1989 wordt deze leiding uitgebaat door de verzoekende partij.

Bij vonnis van 9 september 2002 veroordeelt de rechtbank van eerste aanleg van Turnhout de verzoekende partij om deze leiding te verwijderen op de eigendommen van zeven personen in de Vareselaan en de Ispralaan. Dit vonnis is gesteund op het feit dat er geen erfdienstbaarheid voor deze leiding op die percelen bestond. De continuïteit van de openbare dienst, met name het verwerken van radioactief afval door de verzoekende partij werd niet betwist, evenmin als het principe van de lozingen in de Molse Nete via deze afvoerleiding en de uitbatingsvergunning.

1.3. Teneinde de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren diende de verzoekende partij een dubbel dossier in voor het omleggen van de Neteleiding.

Het eerste dossier wordt ingediend bij het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna : FANC) op grond van artikel 12 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.

Het tweede dossier wordt ingediend bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen en bevat de mededeling van een kleine verandering van de lozingsvergunning die op 21 december 1990 werd verleend door de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering.

1.4. Op 3 april 2003 staat het FANC de gevraagde wijziging van het lozingstracé toe. Het beoordeelde de vraag als een niet-belangrijke wijziging ten opzichte van de voorheen bestaande vergunde toestand, vermits er niets werd gewijzigd aan het vertrekpunt van de leiding, noch aan het lozingspunt, het lozingsdebiet, de geloosde activiteiten en de lozingslimieten.

Bij besluit van 17 april 2003 neemt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen akte van de mededeling van de kleine wijziging aan de vergunde inrichting voor de aanpassing van het tracé van de lozingsleiding. Zij

is van oordeel dat die verandering geen bijkomend risico voor de mens of een aantasting van het leefmilieu inhoudt en dat het de bestaande hinder niet vergroot.

1.5. Tegen deze laatste beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt door vijf personen beroep aangetekend bij de Vlaamse regering. Daarin wordt nu de lozing zelf van radioactieve afvalwaters in de Molse Nete in vraag gesteld.

In het kader van deze beroepen worden verschillende diensten om advies gevraagd :

- a) de afdeling Natuur -Antwerpen van AMINAL antwoordt dat zij bij gebrek aan voldoende informatie over de juiste inhoud van het project geen onderbouwd advies kan uitbrengen;
- b) de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij vindt het evenmin opportuun om advies uit te brengen daar zij van mening is dat het niet gaat om aangelegenheden die interfereren met het beleid inzake afvalstoffenbeheer;
- c) de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna : VMM) stelt dat het argument dat het nieuwe tracé door een woonwijk loopt een argument is dat door de afdeling Ruimtelijke Ordening moet worden beoordeeld en dat het tweede argument, namelijk de zware belasting die ontstaat voor het milieu door de lozing van radioactieve en chemische stoffen in de Molse Nete, in feite niet relevant is, aangezien het voorwerp van de aktenaam alleen maar een gedeeltelijke wijziging van het tracé van de effluentleiding betreft. Zij onthoudt zich dan ook van advies met betrekking tot de beroepen. Toch geeft zij enkele overwegingen in verband met de parameters voor de niet-nucleaire afvalstoffen. Meer bepaald stelt zij dat door de huidige vergunning waarden zijn vergund die hoger liggen dan 10 x de milieukwaliteitsnorm, terwijl uit jaarverslagen en analyseresultaten van het bedrijf blijkt dat zowel het dag- als het jaardebiet sterk zijn gedaald en dat voor alle genormeerde parameters kan worden voldaan aan de normen voor de lozing in oppervlaktewater. Daarom acht zij het aangewezen dat na overleg met het bedrijf een aanpassing van de milieuvergunning van 1995 wordt doorgevoerd op grond van artikel 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I);
- d) de afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen oordeelt dat de gevraagde inrichting verenigbaar is met de voor het terrein geldende planologische voorschriften en ordeningsvoorschriften en geeft een gunstig advies;
- e) de afdeling Milieuvergunningen (hierna : AMV) oordeelt op 20 augustus 2003 dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen niet bevoegd

was om uitspraak te doen over de aanvraag. Zij is van mening, op grond van rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat het gewest niet bevoegd is om uitspraak te doen over een milieuvergunningsdossier voor niet-nucleaire onderdelen die volgens de Vlare-indelingslijst zijn ingedeeld maar die een inherent deel uitmaken van een inrichting voor ioniserende stralingen;

- f) op 25 augustus 2003 adviseert de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie, na de verzoekende partij te hebben gehoord, op grond van dezelfde redenering als de AMV dat de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen niet bevoegd was om akte te nemen van de wijziging en dat bijgevolg de beroepen zonder voorwerp zijn.

1.6. In zijn besluit van 4 november 2003, dat het voorwerp vormt van het onderhavig beroep, volgt de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking de redenering in verband met de bevoegdheid niet. Hij stelt ter zake het volgende :

"Overwegende dat de beroepen ingediend door derden betrekking hebben op de aktenaam van de melding voor het aanpassen van het lozingstraject voor het lozen van het bedrijfsafvalwater in de Molse Nete;

(...)

Overwegende dat het bedrijfsafvalwater dat via deze leiding wordt geloosd in de Molse nete afkomstig is van licht radioactieve afvalvloeistoffen;

(...)

Overwegende dat met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling moet vastgesteld worden dat:

- milieuvergunning door het Vlaams Gewest is verleend op 21 december 1990, gewijzigd op 17 juni 1996 zodat de lozingsnormen nog enkel betrekking hebben op de fysico-chemische parameters van de lozing
- de vergunningen verleend door de federale overheid betrekking hebben op de nucleaire aspecten van de lozing (normering voor de ioniserende straling)
- de arresten van het Arbitragehof van 1988 en 1995 (nota bene uitgesproken voordat in juni 1996 nog een milieuvergunning werd verleend door de Vlaamse overheid) aangehaald door de Gewestelijke Milieuvergunningscom-missie niet éénduidig bepalen dat het Vlaams Gewest niet bevoegd zou zijn voor de fysico-chemische aspecten van deze lozing; dat de bevoegdheidsverdeling, zoals voorgesteld door de Gewestelijke Milieuver-gunningscommissie, namelijk federale overheid bevoegd voor het verlenen of weigeren van de milieuvergunning, ook voor de niet-nucleaire aspecten, en de gewestelijke overheid bevoegd voor het uitvoeren van de algemene en sectorale normen, moeilijk te verdedigen is, gezien vergunningverlening steeds samenhangt met de normering".

De minister is ten gronde van mening dat het niet gaat om een nieuwe vergunning maar slechts, zoals het FANC oordeelde, om een niet-belangrijke wijziging aan de huidige vergunde toestand en dat de omwonenden er geen nadelig effect van zullen ondervinden wat de fysico-chemische aspecten betreft. Tevens is hij van oordeel, om de redenen aangehaald in het advies van de VMM, dat het

wenselijk is dat de vergunde en de effectief geloosde vrachten op elkaar worden afgestemd en dat de vergunde normen derhalve naar beneden worden aangepast. Om die reden vult hij de vergunningsvoorwaarden ambtshalve aan met de volgende verplichting :

"Tegen uiterlijk 1 juni 2004 legt de exploitant een rapport voor met betrekking tot de lozing van dit bedrijfsafvalwater, waarin:

- een vergelijking wordt gemaakt van de geloosde en vergunde vrachten en concentraties, op basis van alle beschikbare metingen
- wordt onderzocht welke bron- en/of end-of-pipe-maatregelen kunnen genomen worden om de geloosde vrachten verder te beperken
- een voorstel van aangepaste lozingsvoorwaarden wordt gedaan, teneinde vergunde en geloosde vrachten maximaal af te stemmen met de nodige veiligheidsmarge (waarvan de grootte afhankelijk is van de spreiding van de meetresultaten en de variabiliteit van de procesomstandigheden).

Dit rapport wordt opgesteld door een erkend milieudeskundige in de discipline oppervlaktewater, en wordt bezorgd aan de vergunningverlenende overheid, de afdeling Milieuvergunningen en de Vlaamse Milieumaatschappij.

Tevens wordt eveneens tegen 1 juni 2004 een rapport voorgelegd waarin de technische en economisch haalbare alternatieven voor de lozing via deze lozingspijp worden onderzocht, en waarbij deze alternatieven wordt getoetst aan het principe van de beste beschikbare technieken. Dit rapport wordt eveneens bezorgd aan de vergunningverlenende overheid, de afdeling Milieuvergunningen en de Vlaamse Milieumaatschappij, en aan de bevoegde federale overheidsdienst(en)".

Het bestreden besluit is op 14 november 2003 betekend aan de verzoekende partij.

1.7. Bij koninklijk besluit van 28 maart 2003 is inmiddels aan de verzoekende partij vergunning verleend om de afvalinstallaties die haar in 1989 door het SCK werden overgedragen verder te exploiteren. In dit koninklijk besluit worden ook de normen voor de vloeibare radioactieve lozingen aangepast.

2. Ten gronde

2.1. In het derde middel voert de verzoekende partij aan dat de opgelegde voorwaarden zowel de niet-nucleaire (de fysico-chemische) als de nucleaire effecten van de lozing betreffen, maar dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om bijzondere voorwaarden op te leggen betreffende de lozing van nucleair afvalwater, aangezien de bevoegdheid met betrekking tot radioactieve lozingen op grond van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorbehouden is aan de federale wetgever. Zij verwijst te dien aanzien naar het sub 1.7 vermelde koninklijk besluit van 28 maart 2003, waarbij zij gemachtigd werd om de afvalverwerkingsinstallatie verder te exploiteren

en waarbij de voorwaarden voor de vloeibare radioactieve lozingen aangepast worden, en naar de arresten nrs. 54/88 en 57/95 van het Grondwettelijk Hof. De wetgever wenste niet dat de bescherming tegen ioniserende stralingen - die ook aspecten van leefmilieu omvat - op het vlak van de vergunning opgesplitst zou worden over verschillende overheden en het is derhalve de ondeelbare bevoegdheid van de staat om, rekening houdend met alle belangen, vergunningen af te leveren. De gewesten hebben slechts een suppletieve bevoegdheid en daar is het afleveren van vergunningen - of het opleggen van bijzondere voorwaarden - niet inbegrepen. Zij kunnen wel bouwvergunningen voor nucleaire installaties verlenen en in dat kader kunnen zij een milieueffectenstudie verplicht stellen, maar het desbetreffende onderzoek moet beperkt blijven tot de problematiek van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, zonder dat er een oordeel in wordt uitgesproken over de impact van de ioniserende stralingen. Zo, daarop voortbouwend, het Vlaamse Gewest bevoegd is om de fysico-chemische aspecten van de lozing van het bedrijfsafvalwater van de verzoekende partij te beoordelen, kan het onmogelijk met het opleggen van bijzondere voorwaarden interfereren in de voorwaarden die gelden met betrekking tot het lozen van nucleaire afvalwaters. Zo heeft overigens ook de AMV en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie geadviseerd.

In hetzelfde derde middel stelt de verzoekende partij ook nog dat het bestreden besluit het motiveringsbeginsel schendt en dat het door machtsoverschrijding aangetast is. Met name heeft de minister, hoewel hij aanneemt dat de nucleaire aspecten van de lozingsvergunning beoordeeld moeten worden door de federale overheid, toch besloten dat de beoordeling van de Beste Beschikbare Technieken (hierna : BBT) betrekking heeft op zowel de nucleaire als de niet-nucleaire aspecten en dat er gerapporteerd moest worden aan de Vlaamse en de federale overheid. Dat is tegenstrijdig en door aldus te beslissen onderwerpt hij een aangelegenheid die exclusief en uitdrukkelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort -het lozen van radioactief afvalwater- aan een bijzondere voorwaarde.

2.2. De verwerende partij antwoordt dat de bevoegdheid van de federale overheid voor de bescherming tegen ioniserende stralingen en voor het radioactief afval - een bevoegdheid die zij niet betwist - niet uitsluit dat de gewesten bevoegd zijn voor de niet-nucleaire aspecten van de nucleaire installaties. De gewesten zijn immers bevoegd voor het verlenen van bouwvergunningen voor nucleaire installaties. Zij zijn ook bevoegd voor het toekennen van lozingsvergunningen voor niet-radioactieve stoffen. In die zin kon de minister dan

ook een bijzondere milieuvoorwaarde opleggen, die overigens alleen maar de verplichting instelt om een rapport op te stellen en geen inmenging inhoudt in de problematiek van de radioactieve aspecten van het bedrijfsafvalwater. Zij stelt ook nog dat uit de overwegingen van het bestreden besluit duidelijk blijkt dat de opgelegde rapportering slechts de fysico-chemische aspecten van het geloosde water betreft. Er wordt immers duidelijk aangegeven dat de BBT-evaluatie beide aspecten van de lozing moet bekijken en dat het resultaat aan de Vlaamse en de federale overheid moet worden medegedeeld. Omdat het bedrijfsafvalwater nucleaire en niet-nucleaire bestanddelen bevat, moeten beide overheden de aangelegenheid beoordelen. En dat betekent niet dat de Vlaamse overheid zich mengt in een federale aangelegenheid.

2.3. De verzoekende partij repliceert dat zij niet betwist dat de Vlaamse overheid lozingsvergunningen kan toestaan voor niet-radioactieve stoffen. Evenwel, door het opleggen van de bijzondere voorwaarde wordt in dit geval mede beslist over de lozing van het radioactief afvalwater, aangezien er slechts één afvalstroom bestaat. Het bekritisieren van de lozing van de fysico-chemische stoffen en een eventueel besluit tot een verbod van lozing hebben onmiddellijk invloed op de federaal vergunde lozing van nucleair afvalwater.

2.4. In haar laatste memorie merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partij redeneert vanuit de premisse dat er nog afvalwater met ioniserende stralingen geloosd wordt, maar dat daar geen bewijs van voorgelegd wordt en dat, zo er geen dergelijke lozing meer is, het voor de hand ligt dat de Vlaamse minister bevoegd is voor het afvalwater. Zij betoogt voorts dat het Vlaamse Gewest in het kader van zijn bevoegdheid inzake leefmilieu en waterbeleid en op grond van zijn "impliciete bevoegdheden" terzake, een algemene beoordeling van de lozing kan opleggen. De federale bevoegdheid inzake het nucleair afval vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake leefmilieu en waterbeleid en moet dan ook restrictief uitgelegd worden. In geval van bevoegdheidsconflict moet de voorrang gegeven worden aan de "algemene bevoegdheid". En bij concurrerende bevoegdheden is het noodzakelijk dat één partij de gehele vergunningssituatie kan beoordelen en dat moet, gelet op zijn principiële bevoegdheid inzake het leefmilieu, de Vlaamse minister zijn. In ieder geval is de weerslag op de federale bevoegdheid minimaal : het bestreden besluit verplicht slechts tot de redactie van een rapport.

2.5. Met de bestreden beslissing wordt, in het kader van de akteneming van een verandering aan de inrichting van de verzoekende partij, met name de verplaatsing van de pijp waarlangs zowel het niet-nucleair als het nucleair afvalwater in het oppervlaktewater geloosd wordt, de verzoekende partij verplicht twee rapporten op te stellen. Enerzijds een rapport waarin op grond van de gedane metingen onderzocht wordt hoe de geloosde en de vergunde vrachten zich tot elkaar verhouden, hoe de vrachten verminderd kunnen worden en op welke wijze nieuw uit te vaardigen lozingsvoorwaarden beter afgestemd kunnen worden op de te verwachten lozingen. Anderzijds een rapport aangaande de technische en economisch haalbare alternatieven die met inachtneming van het beginsel van de BBT voorhanden zijn voor de lozing langs deze afvoerbuis. Het eerstgenoemde rapport is bestemd voor de gewestelijke overheid; het tweede voor de gewestelijke en de federale overheid.

2.6. De verzoekende partij is van oordeel dat de Vlaamse overheid haar geen bijkomende exploitatievoorwaarde kan opleggen, omdat die voorwaarde - nu de lozing van nucleair en niet-nucleair afvalwater langs een en dezelfde pijp gebeurt, zodat een beperking van het volume van niet-nucleaire stoffen onmiddellijk ook een beperking inhoudt van het volume van te lozen nucleaire stoffen - ook betrekking heeft op het nucleair aspect van de lozing waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is. De verwerende partij plaatst zich op het standpunt dat de vergunning die het Vlaamse Gewest verleend heeft, betrekking heeft op de niet-nucleaire lozingen (de fysico-chemische parameters) en dat de federale overheid uitsluitend bevoegd is voor de nucleaire aspecten van de lozing. Zij neemt aan dat deze twee bevoegdheden naast elkaar bestaan en dat, in de enkele gevallen waarin zij concurreren, de algemene bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het leefmilieu en het waterbeleid te regelen primeert op de bevoegdheid van de federale staat inzake de ioniserende stralingen.

2.7. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies nr. 37.539/1/V van 3 augustus 2004 aangaande een ontwerp van koninklijk besluit tot omzetting van de richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003, onderzocht of de federale overheid bevoegd was voor het vaststellen van de voorwaarden waaraan de hulp- en veiligheidsinstallaties van kerncentrales moeten voldoen op het vlak van de uitstoot van broeikasgassen. Zij komt tot het besluit dat enkel de gewesten deze bevoegdheid bezitten. Zij heeft de problematiek als volgt geanalyseerd :

"4. (...)

De ontworpen regeling komt erop neer dat aan bepaalde installaties, die deel uitmaken van het geheel van structuren, systemen en componenten die noodzakelijk zijn voor de veilige exploitatie van een kerncentrale (artikel 1, 5/, van het ontwerp), een tijdelijke vrijstelling verleend wordt van de naleving van verplichtingen inzake de beperking van de uitstoot van broeikasgassen.

Aldus bevat het ontwerp een regeling i.v.m. de bescherming van het leefmilieu. Volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort die aangelegenheid in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten. Op die principiële bevoegdheid van de gewesten bestaan er echter een aantal uitzonderingen. Te dezen is met name artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van belang. Naar luid van die bepaling is de federale overheid bevoegd voor 'de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval'.

Voorts blijkt uit artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet dat, wat het energiebeleid betreft, de federale overheid ook bevoegd gebleven is voor 'de kernbrandstofcyclus'.

De vraag is of de federale overheid zich te dezen op die voorbehouden bevoegdheden zou kunnen beroepen.

5. Voor het beantwoorden van die vraag moet uitgegaan worden van de feitelijke vaststelling dat de in het ontwerp bedoelde installaties zelf geen kerncentrales vormen. De installaties zijn hulp- en veiligheidsinstallaties die weliswaar, zoals in het verslag aan de Koning bij het ontworpen besluit wordt uiteengezet, 'onontbeerlijk (zijn) voor de veilige exploitatie van de kerncentrales'. Zelf kunnen de bedoelde installaties geen ioniserende stralingen uitzenden.

Wat de inhoud van de ontworpen regeling betreft, moet voorts vastgesteld worden dat deze geen betrekking heeft op de vereisten waaraan een kerncentrale moet voldoen, vanuit het oogpunt van de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralingen, doch wel op de vereisten waaraan de hulp- en veiligheidsinstallaties moeten voldoen, vanuit het oogpunt van de uitstoot van broeikasgassen.

6. In een advies van 9 mei 1996 heeft de afdeling wetgeving i.v.m. de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten op het vlak van het leefmilieu, ten aanzien van inrichtingen waarin stoffen of apparaten aanwezig zijn die ioniserende stralingen kunnen veroorzaken, o.m. het volgende overwogen:

'Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt uitdrukkelijk dat de federale overheid bevoegd is voor 'de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval'. Die bevoegdheid vormt een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de Gewesten in verband met het leefmilieu en het waterbeleid.

Zoals het Arbitragehof reeds in 1988 besliste, op grond van de oorspronkelijke versie van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, sluit de genoemde federale bevoegdheid niet uit dat de Gewesten inrichtingen waarin stoffen of apparaten aanwezig zijn die ioniserende stralingen kunnen uitzenden, aan een bouwvergunning onderwerpen, en in het kader daarvan een milieueffectbeoordeling voorschrijven ¹. Die bevoegdheid is, tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993, uitdrukkelijk

(1) Arbitragehof, 24 mei 1988, nr. 54, overw. 6.B.12.c.

bevestigd ². Ondertussen heeft ook het Arbitragehof de bevoegdheid terzake van de Gewesten in herinnering gebracht ³.

Inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen oordeelde het Hof in 1988 dat de bijzondere wet zich er destijds tegen verzette dat die bescherming, die gedeeltelijk de leefmilieubescherming omvatte, voor wat betreft de vergunningen zou worden gesplitst over verscheidene overheden; de Gewesten werden bij gevolg niet bevoegd geacht om, in het kader van hun bevoegdheid inzake leefmilieu, voor nucleaire inrichtingen in een stelsel van vergunningen te voorzien ⁴. Die opvatting is door de bijzondere wetgever van 1993 niet gehandhaafd. Zoals uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 blijkt, doet de gewijzigde bepaling van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Gewesten 'om lozingsvergunningen toe te kennen of te weigeren voor lozingen van niet-radioactieve stoffen door nucleaire installaties op hun grondgebied'; uiteraard mogen de Gewesten 'bij hun beslissingen over bouwvergunningaanvragen (lees: over die lozingsvergunningaanvragen) enkel rekening houden met overwegingen die verband houden met de bescherming van het leefmilieu en niet met overwegingen die verband houden met bescherming tegen ioniserende stralingen' ⁵.

Inmiddels heeft het Arbitragehof bevestigd dat de Gewesten bevoegd zijn om een inrichting te onderwerpen aan een milieuvergunning waarvan het onderwerp tot de milieudoelstellingen beperkt is, die van de bescherming tegen ioniserende stralingen uitgezonderd ⁶; zij kunnen ook een effectbeoordeling voorschrijven, die zich echter niet mag uitstrekken tot de gevolgen voor het leefmilieu die de bevoegde federale overheden in acht moeten nemen op het gebied van de bescherming tegen ioniserende stralingen ⁷.

De federale overheid is derhalve slechts bevoegd ten aanzien van de aspecten van het milieubeleid welke de bescherming tegen ioniserende stralingen betreffen. Binnen die grenzen kan zij de activiteiten van nucleaire inrichtingen aan een vergunning of een milieueffectbeoordeling onderwerpen; meer in het algemeen kan zij regelend optreden ten aanzien van 'alle emissies van radio-isotopen in het milieu, met inbegrip van deze afkomstig van niet-nucleaire installaties' ^{8, 9}.

(2) *Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.*

(3) *Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.6.*

(4) *Arbitragehof, 24 mei 1988, nr. 54, overw. 6.B.10 en 6.B.12.b.*

(5) *Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.*

(6) *Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.12.2.*

(7) *Zelfde arrest, overw. B.8.*

(8) *Parl., St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 21.*

(9) *R.v.St., afd. wetg., advies 24.835/8 van 9 mei 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen. Die overwegingen zijn overgenomen in advies 30.809/3 van 22 juni 2001 over het ontwerp dat geleid heeft tot 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, B.S., 30 augustus 2001, (28.915), 28.917.*

In een advies van 23 februari 1998 heeft de afdeling wetgeving, i.v.m. de milieueffectenbeoordeling van nucleaire installaties, de bevoegdheidsverdeling als volgt samengevat:

'(...) in het Belgisch recht behoort de beoordeling van de effecten van projecten van nucleaire installaties tot de bevoegdheid van twee onderscheiden overheden, naargelang van de beoogde administratieve procedures: de aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, wat betreft de reglementering van de bescherming tegen ioniserende stralingen (...), en tot de bevoegdheid van de Gewesten voor het overige, d.w.z. op het domein van de stedenbouw en op dat van de politie ingesteld met het oog op de bescherming van de andere aspecten van het leefmilieu dan de bescherming tegen de ioniserende stralingen (...)'(vertaling).¹⁰

Nog afgezien van het feit dat de in het ontwerp bedoelde installaties zelf geen ioniserende stralingen kunnen veroorzaken, blijkt dat het ontwerp betrekking heeft op een aspect van de bescherming van het leefmilieu dat vreemd is aan de bescherming tegen ioniserende stralingen. Het gaat in het ontwerp immers uitsluitend om de bescherming van het leefmilieu tegen de uitstoot van broeikasgassen.

Alleen de gewesten zijn bevoegd om dat aspect van de bescherming van het leefmilieu te regelen. Dat het te dezen gaat om installaties die wezenlijk verbonden zijn met kerncentrales doet daaraan geen afbreuk. Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onttrekt immers de kerncentrales en hun aanhorigheden niet in hun geheel aan de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu, maar ontzegt aan de gewesten enkel de bevoegdheid om in hun beleid ter bescherming van het leefmilieu, meer bepaald wat de nucleaire installaties betreft, te steunen op overwegingen die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen.¹¹

Uiteraard zullen de gewesten, bij het nemen van maatregelen ter omzetting van richtlijn 2003/87/EG, het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. Dit betekent dat zij, wat de nucleaire installaties en hun aanhorigheden betreft, hun regeling in verband met de beperking van de uitstoot van broeikasgassen niet op een zodanige wijze zullen mogen vaststellen dat het voor de federale overheid niet meer mogelijk zou zijn om nog een doeltreffend beleid te voeren inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen, of dat een dergelijk beleid overdreven bemoeilijkt zou worden.¹²

7. Wat de bevoegdheid van de federale overheid i.v.m. de kernbrandstofcyclus betreft, bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient onderlijnd te worden dat het gaat om een bevoegdheid op het domein van het energiebeleid.

De op dit punt aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid houdt niet in dat de federale overheid, bij het aanwenden van haar energiebevoegdheid, niet onderworpen zou kunnen worden aan de regelingen die de gewesten vaststellen op grond van een bevoegdheid die zij aan een andere bepaling van de bijzondere wet ontlelen. Het bevoegdheidsvoorbehoud belet dus niet dat de gewesten bevoegd zijn om m.b.t. nucleaire installaties voorschriften aan te nemen met een doelstelling van bescherming van het

(10) R.v.St., afd. wetg., advies 26.769/4 van 23 februari 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 "relatif au permis d'environnement", Parl. St., Waals Parl., 1997-98, nr. 392-1, (66), 67.

(11) Zie i.h.b. de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 21, waarnaar verwezen wordt in het hiervóór aangehaalde advies 24.835/8.

(12) Rdpl. Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.6.

leefmilieu, voor zover het, zoals gezegd, niet gaat om voorschriften die een bescherming tegen ioniserende stralingen beogen.¹³

8. De conclusie is dan ook dat de ontworpen regeling niet behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar tot die van de gewesten".

In een ander advies, nr. 42.217/3 van 19 maart 2007, aangaande een ontwerp van koninklijk besluit waarbij het vervoer van gezuiverd nucleair afvalwater onder het toepassingsgebied werd gebracht van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, heeft de afdeling wetgeving het volgende gesteld :

"2. (...)

Uit de considerans die is opgenomen in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, blijkt dat beoogd wordt om 'het juridisch statuut vast te stellen van de leidingen bestemd voor het vervoer van gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties door deze leidingen te laten genieten van zekere bepalingen van de voornoemde wet van 12 april 1965 en aldus de vereiste rechtszekerheid te bieden aan de betrokkenen'.

(...)

3.1. Er moet worden onderzocht of de federale overheid bevoegd is om het vervoer van gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties te regelen en in het raam daarvan het juridische statuut vast te stellen van de leidingen bestemd voor dit vervoer.

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit heeft geen betrekking op het vervoer van energie als dusdanig, doch wel op het vervoer van gezuiverd afvalwater van nucleaire installaties, en betreft bijgevolg het afvalstoffenbeleid. 3.2. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/ en 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten. De gewesten zijn bevoegd voor alle aspecten van het afvalbeleid, met inbegrip van de ophaling en de verwerking van afvalstoffen. Ook het vervoeren van afvalstoffen valt onder die bevoegdheid¹. Op de principiële bevoegdheid van de gewesten bestaan echter een aantal uitzonderingen. Te dezen is artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van belang. Naar luid van die bepaling is de federale overheid bevoegd voor 'de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval'². Deze voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid hangt samen met de in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake 'de kernbrandstofcyclus'³. De federale overheid is op grond van die bepaling

(13) Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, overw. B.7.

(1) Arbitragehof, nr. 12/89, 31 mei 1989, B.2 en Arbitragehof nr. 18/89, 29 juni 1989, B.3.b.

(2) Zie over de aflijning van deze federale bevoegdheid en de gewestbevoegdheden inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en leefmilieu, advies 37.539/1 /V van 3 augustus 2004 bij een ontwerp van koninklijk besluit "tot omzetting van de Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad voor wat betreft de hulp- en veiligheidsinstallaties van kerncentrales".

(3) De federale bevoegdheid inzake kernenergie blijkt ook uit artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

bevoegd voor alle aspecten die rechtstreeks betrekking hebben op de organisatie en de werking van de nucleaire sector⁴.

De regeling betreffende het gezuiverde afvalwater van nucleaire installaties kan worden geacht onder de zo-even omschreven federale bevoegdheden te ressorteren indien zo wordt aangetoond dat het gezuiverde afvalwater van nucleaire installaties radioactief afval uitmaakt. De gemachtigde verschaft dienaangaande de volgende toelichting:

'In antwoord op uw vraag kan ik u meedelen dat het gezuiverd afvalwater van nucleaire installaties naar onze mening radioactief afval uitmaakt in de zin van artikel 6, § 1, II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 6, § 1, II, van de BWHI stelt uitdrukkelijk dat federale overheid bevoegd is voor de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval.

In 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, wordt in artikel 2, 3/ een definitie gegeven van «radioactieve afvalstoffen» en «verwijdering van radioactieve afvalstoffen».

Uit deze elementen kan worden afgeleid dat gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties radioactief afval uitmaken en bijgevolg onder de bevoegdheid vallen van de federale overheid. In ieder geval worden radioactieve vloeibare lozingen vergund in het kader van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 (art. 34)'.

3.3. Nu het bedoelde afvalwater lijkt te kunnen worden beschouwd als radioactief afval moet, wat het bepalen van het juridische stelsel van de leidingen betreft, nog een bijkomende bevoegdheidsvraag worden beantwoord.

De leidingen bestemd voor het gezuiverde afvalwater van nucleaire installaties kunnen zich zowel op het openbaar als op het privaat domein bevinden. Het is aannemelijk dat deze leidingen vaak ook zullen lopen langs wegen die deel uitmaken van het openbaar domein. In dat verband moet worden opgemerkt dat de gewesten, overeenkomstig artikel 6, § 1, X, 2/bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd zijn voor het juridische stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zijn⁵, waaronder tevens worden begrepen het statuut en het beheer van het wegennet, inclusief de eigendomsregeling en de openbare domeinregeling.

Het Arbitragehof was in zijn arrest nr. 172/2006 van oordeel dat een bepaling die gelijkaardig is aan het van toepassing te verklaren artikel 9, eerste lid, van de wet van 12 april 1965 kan worden ingepast in de in dat geval betrokken federale bevoegdheid inzake de telecommunicatie. Het Hof voegt daaraan wel toe dat de federale wetgever bij het uitoefenen van zijn specifieke bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel in acht dient te nemen, en hij er derhalve moet voor waken dat hij de uitoefening van de gewestbevoegdheden inzake het juridische stelsel van de wegen niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt⁶. Zo mogen de specifieke federale regels geen afbreuk doen aan het algemene vergunningenstelsel voor het gebruik van het openbaar domein⁷.

(4) L. DERIDDER, "Het energiebeleid", in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, 2000, 47.

(5) *Met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.*

(6) *Arbitragehof, nr. 172/2006, 22 november 2006, B. 11.*

(7) *Ibid.*, B.12.

De federale overheid moet dus in beginsel worden geacht bevoegd te zijn voor de ontworpen regeling. Gelet op de interferentie die bestaat tussen de betrokken federale en gewestbevoegdheden kan evenwel worden aanbevolen een samenwerkingsakkoord te sluiten met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

2.8. Voor de onderhavige zaak wordt die redenering integraal overgenomen. Dit betekent dat de gewesten bevoegd zijn voor de aspecten van de bescherming van het leefmilieu die vreemd zijn aan de bescherming tegen ioniserende stralingen, maar dat alleen de federale overheid bevoegd is voor de aspecten van het milieubeleid die betrekking hebben op de bescherming tegen ioniserende stralingen. De gewesten zijn bevoegd om de afvalstoffenproblematiek te regelen, maar niet wanneer het gaat om radioactieve afvalstoffen, zoals het -al dan niet gezuiverd- afvalwater van nucleaire installaties. Daarvoor is enkel de federale overheid bevoegd.

Aldus is enkel het Vlaamse Gewest bevoegd om de afvalstroom in de pijplijn van de verzoekende partij te regelen in de mate dat het om niet-nucleair afval gaat en is enkel de federale overheid bevoegd om de afvalstroom te regelen in de mate dat het om nucleair afval gaat.

2.9. In het onderhavige geval blijkt de pijpleiding waarop het bestreden besluit betrekking heeft, gebruikt te worden voor het transport van zowel radioactief afvalwater als gewoon afvalwater. De voor het eerst in de laatste memorie gemaakte bemerking dat er in de pijplijn misschien zelfs geen radioactief afvalwater vervoerd zou worden gaat in haar algemeenheid niet op, aangezien, afgaand op het bovenvermeld advies van de afdeling wetgeving, kan gesteld worden dat alle afvalwater dat afkomstig is van de eigenlijke nucleaire activiteit een radioactieve afvalstof is en als zodanig behandeld moet worden.

De voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid voor wat betreft "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval" - te dezen de regeling van de nucleaire bestanddelen van de afvalstroom in de pijpleiding - heeft tot gevolg dat de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest beperkt zijn tot de aangelegenheden waarin niet geïnterfereerd wordt met de bevoegdheid van de federale overheid in het kader van de bescherming tegen ioniserende stralingen. De verwijzing door de verwerende partij naar de mogelijkheden waarover zij krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beschikt, kan niet relevant bij de

beoordeling van de onderhavige zaak betrokken worden omdat alleen de decreetgever zich op die bepaling kan beroepen terwijl het te dezen een individuele beslissing van de minister betreft.

2.10. Concreet betekent zulks dat de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking als bijkomende exploitatievoorwaarde aan de verzoekende partij de verplichting mocht opleggen om rapporten op te stellen, maar dat hij dit enkel kon voor zover de verplichting betrekking heeft op de lozing van fysico-chemische stoffen en zij geen gevolgen heeft voor de lozing van nucleair afval. In de mate de minister zich met de opgelegde verplichting op het domein van het beheer van het nucleair afval begeeft - te dezen door het bevelen van een rapport dat ook betrekking heeft op het afval van de nucleaire activiteiten - treedt hij op het voorbehouden domein van de federale overheid, waarvoor hij niet bevoegd is. De verwerende partij toont ook niet aan dat de minister in een tussen de Vlaamse en de federale overheid afgesloten samenwerkingsakkoord de juridische grondslag zou kunnen vinden om in de plaats van de federale overheid een bevoegdheid met betrekking tot het beheer van nucleair afval uit te oefenen.

2.11. Het derde middel is in de voormelde mate gegrond,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking van 4 november 2003 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 april 2003, houdende aktenaam van de mededeling van de NV BELGOPROCESS voor de verandering van haar inrichting, gelegen aan de Gravenstraat 73 te Dessel, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en er een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf februari tweeduizend en negen, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	E. IMPENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

E. IMPENS.

L. HELLIN.