

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.575 van 24 mei 2018
in de zaak A. 212.654/VII-39.134.**

In zake : de VZW GREENPEACE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Vaartstraat 68-70
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR
NUCLEAIRE CONTROLE (FANC)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Guan Schaiko
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomen de partijen :

1. de NV NMBS LOGISTICS, thans de NV B LOGISTICS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefaan Loosveld en Lieve Swartenbroux
kantoor houdend te 1000 Brussel
Brederodestraat 13
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de NV ELEKTRICITEITS - PRODUCTIEMAATSCHAPPIJ
ZUID-NEDERLAND, vennootschap naar Nederlands recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrik De Maeyer
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 juni 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) van 4 november 2013 waarbij “de speciale vergunning voor het vervoer per spoor van radioactieve stoffen, met nummer VSS-0001678, wordt afgeleverd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.783 van 19 mei 2016 is het debat heropend en wordt het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat gelast met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Auditeur Dieter Decock heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Simon Claes, die loco advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Guan Schaiko, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Lara Desimpel, die loco advocaten Stefaan Loosveld en Lieve Swartenbroux verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Patrik De Maeyer, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De gegevens van de zaak werden reeds uiteengezet in tussenarrest nr. 234.783 van 19 mei 2016.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties nopens het belang van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift uiteen dat zij een milieuorganisatie is die als taak heeft om, als onafhankelijke vereniging, de verdediging van het leefmilieu tegen onder meer nucleaire vervuiling op te nemen. Zij meent dat voorliggende vordering kan worden ingepast in haar maatschappelijk doel, zoals dat inzonderheid wordt omschreven in de artikelen 3.1, 3.2 en 5.2, tweede lid, van haar statuten. Zij wijst er daarbij op dat reeds in meerdere juridische procedures werd erkend dat zij over een belang beschikt bij het aanvechten van overheidsbeslissingen inzake kernenergie.

5. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij krachtens het specialiteitsbeginsel moet aantonen dat de vernietiging van de vervoersvergunning een handeling betreft die bijdraagt tot de realisering van haar maatschappelijk doel. Waar de statuten van de verzoekende partij, zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 3 juni 2005, nog een uitdrukkelijke verwijzing naar nucleaire activiteiten bevatten, maken die statuten ingevolge een wijziging in 2007 geen enkele melding meer van nucleaire activiteiten. Zulks moet

volgens de verwerende partij ofwel worden opgevat als een specificering van de doelstellingen waarvoor de verzoekende partij werd opgericht, met uitsluiting van activiteiten gericht tegen nucleaire activiteiten, en mitsdien valt de huidige vordering buiten de bescherming van de belangen die de verzoekende partij zich statutair tot doel heeft gesteld. In die interpretatie ontbreekt het de verzoekende partij aan de vereiste procesbekwaamheid. Ofwel, zo meent de verwerende partij, moet de voormelde wijziging van de statuten worden opgevat als een verruiming van de doelstellingen die de verzoekende partij zich eigen heeft gemaakt, doch dan zijn die statuten dermate algemeen en ruim geformuleerd, zowel op het vlak van de gebiedsomschrijving als van de inhoud, dat het optreden van de verzoekende partij niet te onderscheiden valt van het belang dat eenieder heeft bij de bescherming van het milieu en de naleving van de wetten op het Belgische grondgebied, zodat de voorliggende vordering moet worden gelijkgesteld met een niet toegelaten actio popularis.

6. De eerste tussenkomende partij sluit zich aan bij de uiteenzetting van de verwerende partij en verwijst bijkomend nog naar het arrest van de Raad van State nr. 162.892 van 28 september 2006.

7. Ook de tweede tussenkomende partij werpt op dat er een zodanig ruim en algemeen omschreven maatschappelijk doel voorligt dat er onvermijdelijk geen evenredige band bestaat tussen dit uiterst ruime werkingsgebied van de verzoekende partij en de bestreden beslissing. Net als de verwerende partij merkt zij het beroep aan als een actio popularis. Voorts stelt zij vast dat de verzoekende partij evenmin aantoont dat aan de representativiteitsvereiste werd voldaan, met name dat zij voldoende aanhang heeft om voor de vermeend geschonden belangen te kunnen opkomen, zodat de verzoekende partij volgens haar geen blijk geeft van de vereiste hoedanigheid bij haar vordering.

8. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat haar maatschappelijk doel wel degelijk van bijzondere aard is en moet worden onderscheiden van het algemeen belang. Daarnaast benadrukt zij dat uit de schrapping in de statutaire doelomschrijving van het woord “nucleaire vervuiling” niet mag worden afgeleid dat zij niet meer zou willen opkomen in de strijd tegen nucleaire vervuiling, nu deze statutaire aanpassing er louter toe strekte om van de statuten een overzichtelijker geheel te maken, en bovendien de bestrijding van nucleaire vervuiling kan worden ingepast in “de promotie van zuivere en hernieuwbare energie” en “het bestrijden van chemische vervuiling”. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat uit de directe werking van artikel 1 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus) volgt dat aan de belangvereiste is voldaan wanneer de aangevochten beslissing kadert in het maatschappelijk doel van de VZW, hetgeen te dezen het geval is.

9. De verwerende partij merkt in haar laatste memorie bijkomend op dat de bestreden beslissing geen uitstaans heeft met de productie van energie binnen het werkingsgebied van de verzoekende partij, maar het voorwerp ervan enkel slaat op een reeks van nucleaire transporten over het Belgische grondgebied.

Beoordeling

10. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht. Wanneer een VZW, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt

nagestreefd (R.v.St, Algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, Coomans e.a, nr. 187.998 van 17 november 2008).

11. Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partijen aannemen volstaat het dat aan de voormelde vereisten wordt voldaan en is het niet vereist dat er daarenboven ook een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende partij en de territoriale draagwijdte van het bestreden besluit.

12. Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij wordt als volgt bepaald in artikel 3.1 van haar statuten:

“De vereniging heeft tot doel:

- algemeen: de bescherming van de natuur en het milieu
- in het bijzonder: bescherming van de bossen en oceanen van de planeet, het bestrijden van chemische vervuiling, van klimaatverandering, promotie van zuivere en hernieuwbare energie, promotie van duurzame en ecologische landbouw”.

Deze statutaire doelstellingen zijn voldoende duidelijk en van bijzondere aard. Ze zijn ook onderscheiden van het algemeen belang. Het ontbreken sinds 2007 in de statuten van een uitdrukkelijke verwijzing naar “nucleaire activiteiten”, belet niet dat het beroep tot nietigverklaring volledig kan worden ingepast in het streven van de verzoekende partij om “zuivere en hernieuwbare energie” te promoten. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat die doelstelling uitsluit dat de verzoekende partij opkomt tegen het transporteren van bestraalde splijtstof die afkomstig is van een kerncentrale. De verwerende partij en de tussenkomende partijen maken niet aannemelijk dat de verzoekende partij het gebruik van “zuivere en hernieuwbare energie” niet werkelijk promoot of nastreeft.

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

13. In een eerste middel wordt de schending ingeroepen van artikel 6.1 van richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (hierna: richtlijn 96/29/Euratom), artikel 20 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: koninklijk besluit van 20 juli 2001), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen dat uit de bestreden beslissing op geen enkele wijze kan worden afgeleid dat er een afweging zou zijn gebeurd tussen de voordelen van het transport en de nadelen ervan voor de volksgezondheid en het leefmilieu, hetgeen in strijd is met de voormelde regelgeving en het daarin vervatte rechtvaardigingsbeginsel. Evenmin maakt de bestreden beslissing op enigerlei wijze melding van een rechtvaardigingsstudie, terwijl een dergelijke studie nochtans moet worden uitgevoerd voorafgaand aan het verlenen van een vergunning die een mogelijke blootstelling aan ioniserende stralingen tot gevolg heeft. Waar aldus niet kan worden nagegaan wat de gevolgen zijn van het transport op de volksgezondheid en het leefmilieu, acht de verzoekende partij tevens het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Minstens zou de motiveringsplicht op dit punt geschonden zijn.

14. Vooreerst merkt de verwerende partij op dat richtlijn 96/29/Euratom werd ingetrokken door richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van

5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom (hierna: richtlijn 2013/59/Euratom), zodat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending van de ingetrokken richtlijn 96/29/Euratom wordt aangevoerd. Evenwel begrijpt de verwerende partij de aangevoerde kritiek als een schending van artikel 5 van richtlijn 2013/59/Euratom.

Tevens werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht aangezien deze de bescherming tot doel heeft van de persoon tot wie de betrokken bestuurshandeling is gericht en niet van elke belanghebbende derde. Ook laat zij gelden dat de verzoekende partij geen rechten kan putten uit richtlijn 2013/59/Euratom, laat staan uit de ingetrokken richtlijn 96/29/Euratom, nu de omzettingstermijn van de eerstgenoemde richtlijn nog niet is verstreken en niet wordt aangevoerd dat artikel 20 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 een gebrekkige omzetting zou vormen van enige Europeesrechtelijke verplichting.

Over de grond van de zaak argumenteert de verwerende partij dat het rechtvaardigingsprincipe werd gerespecteerd, dat het door richtlijn 2006/117/Euratom van de Raad van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof (hierna: richtlijn 2006/117/Euratom) vooropgestelde systeem voor de doorvoer van radioactieve stoffen zelf immers de bescherming beoogt van de gezondheid, waarbij wordt uitgegaan van het feit dat dit de meest effectieve wijze is om de gezondheid van de bevolking te waarborgen in het kader van de doorvoer van radioactieve stoffen, dat voornoemde richtlijn bijgevolg zelf de concretisering vormt van het rechtvaardigingsprincipe en dat het vervoer van radioactieve stoffen reeds lang internationaal aanvaard is en geen individuele rechtvaardiging meer vereist. Zij wijst er ook op dat zij de aanvragen verifieert in functie van de van toepassing zijnde nationale en internationale reglementeringen. In de vervoersvergunning wordt uitdrukkelijk verwezen naar deze reglementering, zoals

het koninklijk besluit van 20 juli 2001 en de overige toepasselijke wetgeving. Bovendien wordt er tevens verwezen naar de nota met referentie 2012-09-05-GL-6-3-01-NL betreffende de veiligheid van het vervoer van radioactieve stoffen. Het feit dat in artikel 20.1.1.1, eerste lid, a), van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 wordt gesproken van een rechtvaardigingsstudie, doet daaraan geen afbreuk, nu deze slechts betrekking heeft op handelingen die voor de eerste maal moeten worden vergund of worden aangenomen voor veralgemeend gebruik. Artikel 58.2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001, dat bepaalt welke informatie een aanvraag voor een vervoersvergunning moet bevatten, vereist daarentegen geen rechtvaardigingsstudie.

15. De tweede tussenkomende partij voegt aan het verweer toe dat de richtlijnen 96/29/Euratom en 2013/59/Euratom geen rechtstreekse werking hebben en dat het onmogelijk de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest om, telkenmale een vergunning voor een welbepaald transport van radioactief afval wordt afgeleverd, voorafgaandelijk een rechtvaardigingsstudie te vereisen.

16. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat richtlijn 96/29/Euratom nog van kracht was op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen en dat richtlijn 2013/59/Eurotom pas werd gepubliceerd op 17 januari 2014 en dat zij wel degelijk belang heeft bij het aanvoeren van de schending van de formelemotiveringsplicht omdat de miskenning van deze verplichting tot de vernietiging van een bestuurshandeling moet leiden zodra de betrokkene in zijn belangen werd geschaad. Daar zij de “rechtvaardiging” van de vervoersvergunning niet uit de bestreden beslissing kan afleiden, kan zij onmogelijk controleren of de verwerende partij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Dientengevolge kan zij onmogelijk haar taak uitoefenen om, ter bescherming van het leefmilieu en in haar strijd tegen chemische vervuiling, controle uit te oefenen op de vergunning van een handeling die risico's inhoudt omtrent ioniserende straling.

De verzoekende partij valt de verwerende partij voorts niet bij in de stelling dat richtlijn 2006/117/Euratom zelf een concretisering is van het rechtvaardigingsbeginsel. Deze richtlijn betreft immers slechts een kader dat, binnen de regelgeving omtrent handelingen met risico's op ioniserende straling, een specifiek te volgen procedure vastlegt met betrekking tot de overbrenging van nucleair afval en bestraalde splijtstof, waarbij het toezicht en de controle door de verschillende betrokken lidstaten wordt gecoördineerd en waarbij het tot stand brengen van enkele standaarddocumenten wordt opgelegd. Evenwel dienen de lidstaten afzonderlijk de effectieve goedkeuring te verlenen met betrekking tot de overbrenging van nucleair afval en bestraalde splijtstof. Het is volgens de verzoekende partij daarenboven niet omdat het vervoer van radioactief materiaal wordt uitgevoerd naar aanleiding van één of andere nuttige toepassing, dat een dergelijk vervoer sowieso geoorloofd is. Elke opdracht tot vervoer van radioactief materiaal brengt immers eigen risico's inzake ioniserende straling met zich mee en deze risico's zullen door de goedkeurende overheid moeten worden afgewogen tegen de mogelijke voordelen. De overheid kan zich niet achteraf baseren op een zogenaamde internationale aanvaarding van "het transport" van radioactief materiaal om te voldoen aan het rechtvaardigingsbeginsel. Het aanvaarden van de stelling van de verwerende partij zou immers als gevolg hebben dat elke nuttige toepassing van nucleair materiaal ook onmiddellijk het vervoer ervan en de hogere risico's inzake blootstelling zouden rechtvaardigen. Het feit dat de bestreden vervoersvergunning rechtsgrond vindt in Europese en Belgische regelgeving die erop gericht is de bescherming van de bevolking maximaal te waarborgen, neemt volgens de verzoekende partij niet weg dat telkens moet worden afgewogen of de betreffende risico's die uit de handeling voortvloeien opwegen tegen de mogelijke voordelen.

17. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel, in zoverre het ontleend wordt aan de schending van de formelemotiveringsplicht, dat de stelling dat "de formele motiveringsplicht ook derden-belanghebbenden die zich benadeeld achten door de

kwestieuze bestuurshandeling beschermt, [...] grondslag [mist]" en dat "een inbreuk op de formele motiveringsplicht niet automatisch leidt tot de vernietiging, maar enkel indien de bestuurde in zijn belangen werd geschaad door de miskenning ervan".

Ten gronde preciseert zij dat haar stelling erin bestaat dat "richtlijn 2006/117 zelf transporten van radioactief materiaal rechtvaardigt en daarvoor het kader schept" en dat deze richtlijn "alle andere reglementering die erop gericht is om deze transporten op veilige wijze te laten plaatsvinden [onverlet laat]". Ook benadrukt zij dat de juistheid van de zienswijze dat "een rechtvaardigingsstudie enkel vereist is voor handelingen die voor de eerste maal moeten worden vergund of worden aangenomen voor veralgemeend gebruik" mede blijkt uit het feit dat het FANC de rechtvaardiging van bestaande types van handelingen kan herzien "elke keer dat nieuwe en belangrijke kennis betreffende hun doeltreffendheid of hun gevolgen werd verworven". Daarenboven refereert de verwerende partij aan een aantal niet meer gerechtvaardigde handelingen die krachtens artikel 64 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 verboden zijn. Voor "een goed begrip van de zaak" wijst de verwerende partij er ten slotte op dat zij "jaarlijks niet minder dan 4000 individuele vergunningen aflevert voor handelingen met radioactieve stoffen", op het Belgisch grondgebied "jaarlijks ongeveer 40.000 transporten met radioactieve stoffen" plaatsvinden en geen enkele bepaling van nationaal, Europees of internationaal recht vereist dat voor elke individuele vergunning voor die transporten een rechtvaardigingsstudie moet worden gevoegd.

18. De tweede tussenkomende partij wijst er in haar laatste memorie op dat in de op de zaak toepasselijke wetgeving "geen enkele bekendmakingsverplichting [is] voorzien, zodat het allerm minst evident voorkomt om de verzoekende partij als een derde-belanghebbende te gaan beschouwen" en dat de enige adressaat van de bestreden beslissing de vervoerder van de transporten is. Op haar beurt beklemtoont de tweede tussenkomende partij dat de rechtvaardigingsstudie van artikel 20.1.1.1, eerste lid, a), van het koninklijk besluit

van 20 juli 2001 enkel bedoeld is voor een eerste vergunningsaanvraag voor de betrokken handeling. In voorliggend geval is er van een dergelijke eerste handeling geen sprake omdat “het transport van radioactief afval reeds ettelijke tientallen jaren en honderden malen wordt vergund en uitgevoerd”.

19. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat het niet volstaat dat “er reeds enig transport van nucleair materiaal op Belgische bodem heeft plaatsgevonden om te spreken van een rechtvaardiging” en dat het evenmin zo is dat indien er ooit een gerechtvaardigd transport heeft plaatsgevonden “deze rechtvaardiging automatisch van kracht zou zijn voor alle mogelijke toekomstige transporten van alle soorten nucleair materiaal”.

Beoordeling

20. Artikel 20.1.1.1, eerste lid, a), van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 vormt de omzetting in Belgisch recht van artikel 6, lid 1, van richtlijn 96/29/Euratom. De verzoekende partij voert in het middel geen gebrekkige omzetting van voornoemde richtlijn aan. De wettigheid van de bestreden beslissing moet bijgevolg enkel worden getoetst aan de bepalingen van artikel 20.1.1.1, eerste lid, a), van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 die als volgt luiden:

“De beperking van de individuele en collectieve doses die resulteren uit de blootstelling aan ioniserende stralingen in het kader van handelingen dient gebaseerd te zijn op de volgende algemene principes:

a) de verschillende soorten handelingen die kunnen leiden tot een blootstelling aan ioniserende stralingen, moeten, vooraleer ze de eerste maal worden vergund of worden aangenomen voor veralgemeend gebruik, worden gerechtvaardigd door de voordelen die ze bieden, nadat met alle voor- en nadelen werd rekening gehouden, deze op het gebied van de gezondheid inbegrepen. Daarom dient een studie ter rechtvaardiging te worden toegevoegd aan de dossiers voor de aanvraag van een vergunning met toepassing van dit reglement. De vergunning die wordt verleend geldt als rechtvaardigingsbewijs.
[...].”

21. Met het bestreden besluit wordt een speciale vergunning verleend om op Belgisch grondgebied radioactieve stoffen per spoor te vervoeren. Het voorwerp van deze toelating is beperkt tot 30 colli, verdeeld over maximaal 10 transporten. Volgens artikel 4 van de bestreden vergunning wordt geen toelating verleend voor het vervoer van radioactief afval.

22. In het middel gaat de verzoekende partij er aan voorbij dat de rechtvaardigingsstudie, zoals bedoeld in de geschonden geachte bepaling van het koninklijk besluit van 20 juli 2001, enkel vereist is voor verschillende “soorten” handelingen en dat die studie moet worden uitgevoerd “vooraleer [die handelingen] de eerste maal worden vergund of worden aangenomen voor veralgemeend gebruik”.

Zij toont niet aan dat met de bestreden beslissing voor het eerst vergunning wordt verleend voor het vervoer per spoor van stoffen die kunnen leiden tot een blootstelling aan ioniserende stralingen. Bijgevolg wordt ook de schending van de formelemotiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel, die volledig geënt zijn op het ontbreken van de beweerd vereiste rechtvaardigingsstudie in de voorliggende vergunningsaanvraag, niet aangenomen.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

23. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 6.3 van richtlijn 96/29/Eurotom, artikel 20 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Zij stelt dat, in strijd met het in de aangehaalde regelgeving vervatte ALARA- of optimalisatiebeginsel, nergens in de bestreden beslissing wordt bepaald dat de blootstelling aan radioactieve straling zo laag mogelijk wordt gehouden. Ter zake wordt geen enkel referentiepunt gegeven, zodat de burger zich geen enkel idee kan vormen over het daadwerkelijke risico dat hij loopt tengevolge van de vergunde transporten, terwijl artikel 58.2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 de aanvrager nochtans verplicht om de aard en de intensiteit van de uitgezonden straling in zijn aanvraag op te nemen.

Nog volgens de verzoekende partij heeft het optimalisatiebeginsel ook implicaties op de wijze van vervoer en het vervoerstraject van de radioactieve stoffen. Zo wordt te dezen vermeld dat het vervoer per spoor dient te gebeuren, doch zonder dat wordt gemotiveerd waarom het gekozen vervoersmiddel de laagst mogelijke blootstelling aan radioactieve straling inhoudt, en zulks terwijl er bij een vervoer per schip over zee sprake is van minder risico's en een lagere daadwerkelijke blootstelling, onder meer doordat het transport zich dan niet door dichtbevolkte gebieden dient te verplaatsen. Evenmin wordt vermeld welke reisweg dient te worden gevolgd, laat staan dat wordt afgewogen waarom de gekozen reisweg de minste risico's inhoudt voor de bevolking.

24. De verwerende partij herhaalt, zoals werd opgeworpen bij het eerste middel, dat richtlijn 96/29/Euratom werd ingetrokken door richtlijn 2013/59/Euratom, zodat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending van de ingetrokken richtlijn 96/29/Euratom wordt aangevoerd. Ook herhaalt zij haar standpunten omtrent het belang van de verzoekende partij bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht en de directe werking van de richtlijnen 96/29/Eurotom en 2013/59/Eurotom.

Ten gronde antwoordt de verwerende partij dat het optimalisatiebeginsel inhoudt dat de blootstelling van de bevolking aan straling zo laag wordt gehouden als redelijkerwijze mogelijk is, economische en sociale

factoren in aanmerking genomen. In dit opzicht zijn een aantal toepasselijke waarden en correlaties opgenomen in de bijlagen II en III bij het koninklijk besluit van 20 juli 2001. De middelen die voorzien zijn in de regelgeving die van toepassing is op het vervoer van radioactieve stoffen voor het controleren van normale blootstellingen bestaan in de beperking van de ontvangen doses. In het geval van het vervoer van radioactieve stoffen, berust de blootstellingsbeperking, die gebaseerd is op het ALARA-principe, op drempels die zodanig bepaald worden dat in alle voorziene scenario's de blootstelling van de bevolking of de intervenanten beperkt blijft. Deze controle van de mogelijke blootstellingen, wordt onder meer bewerkstelligd middels het design van de colli en de uitvoeringsprocedures, waardoor de dosislimieten worden gehaald. Daarom onderwerpt zij elke aanvraag aan de van toepassing zijnde nationale en internationale regelgeving en controleert zij of de voornoemde drempels worden gerespecteerd. Ook in deze zaak is zij daartoe overgegaan door het veiligheidsdossier van het model van colli te onderzoeken en door de certificaten te verstrekken voor de validering of de goedkeuring van de modellen van colli, hetgeen ook kan worden teruggevonden in de overwegingen van de bestreden beslissing. Bovendien, zo vervolgt de verwerende partij, is het dosistempo bij het vervoer van radioactieve stoffen uiterst miniem in vergelijking met andere activiteiten. De verzoekende partij stelt dan wel dat vervoer over zee minder risico's op radioactieve straling en een lagere daadwerkelijke blootstelling inhoudt dan vervoer per trein over land en door dichtbevolkte gebieden, maar voert hiervoor geen enkel bewijsmateriaal aan. Uit het ALARA-beginsel volgt volgens de verwerende partij niet dat een vergunning voor een aangevraagde activiteit moet worden geweigerd op grond van de vaststelling dat de vergunning voor een andere activiteit had kunnen worden aangevraagd die minder nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor mensen, dieren, planten en goederen. Vermits te dezen de aanvraag werd ingediend voor het vervoer per spoor, diende zij dan ook slechts rekening te houden met de in dat kader toepasselijke wetgeving en normen. De toepasselijke regelgeving omvat voorts geen enkele verplichting voor de verwerende partij om een tracé vast te leggen voor het nucleair transport. Ten overvloede voegt de verwerende partij daar nog aan toe dat de veiligheid van

nucleaire transporten te allen tijde wordt gewaarborgd, zoals blijkt uit het informatiedossier dat zij recent heeft opgesteld en dat door iedereen raadpleegbaar is op haar website. Zij stelt in dit verband, kort samengevat, dat de veiligheid van het vervoer van radioactieve stoffen berust op drie assen, met name de technische performanties van de colli, de betrouwbaarheid van het vervoer en de preventie en het beheer van incidenten en ongevallen. De colli die gebruikt worden voor het vervoer van radioactieve stoffen zijn zodanig ontworpen dat de bescherming van personen en het leefmilieu gegarandeerd is. Deze bescherming wordt verkregen door het bedwingen van de radioactieve inhoud, de beheersing van de intensiteit van de externe straling, het voorkomen van de “kriticaliteit” en het voorkomen van schade veroorzaakt door de warmte. De colli en de voertuigen die gevaarlijke goederen, met inbegrip van radioactieve stoffen, vervoeren, moeten gemarkeerd, van etiketten voorzien en gesignaleerd worden. Op basis van deze elementen zijn interventie- en hulpdiensten in staat om de meest gepaste maatregelen te treffen, mocht dit nodig zijn.

25. De tweede tussenkomende partij voegt aan het verweer toe dat de richtlijnen 96/29/Euratom en 2013/59/Euratom geen rechtstreekse werking hebben en dat uit de materiaalintensieve wijze van verpakking en door de in de bestreden beslissing opgelegde veiligheidsmaatregelen blijkt dat het optimalisatiebeginsel werd gerespecteerd.

26. Wat betreft de beweerde onontvankelijkheid van het middel met betrekking tot richtlijn 96/29/Euratom en het beweerd gebrek aan belang bij het inroepen van de schending van de formelemotiveringplicht, verwijst de verzoekende partij naar haar dupliek inzake het eerste middel.

Ten gronde laat zij gelden dat er steeds risico's verbonden zijn aan het vervoer van radioactief materiaal en dat in het kader van een aantal ongevalsscenario's of van een terroristische aanslag de risico's op blootstelling niet kunnen worden uitgesloten. De verzoekende partij stelt dat het aan de verwerende partij toekomt om in die context bij het verlenen van de vergunning af te wegen hoe

de blootstelling zo laag mogelijk kan worden gehouden. In dit verband poneert de verwerende partij ten onrechte dat zij beweert dat het vervoer over zee minder risico's inzake blootstelling zou inhouden. Dergelijke afweging komt nochtans aan de verwerende partij zelf toe ingevolge het ALARA-principe. Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat uit het gevoerde verweer blijkt dat er een vervoersvergunning wordt verleend zonder dat het te volgen traject wordt onderzocht en zonder enige garantie omtrent het zo laag mogelijk houden van de mogelijke blootstelling.

27. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat het opleggen van bepaalde dosisbeperkingen niet impliceert dat aan het optimalisatiebeginsel wordt voldaan, dat volgens dit beginsel immers “de blootstelling, de waarschijnlijkheid van het optreden van blootstelling, het aantal mensen die worden blootgesteld en de grootte van de individuele dosissen van blootstelling zo laag als redelijkerwijze mogelijk worden gehouden, rekening houdend met economische en sociale factoren”, dat “bijvoorbeeld een nucleaire activiteit die onder de opgelegde dosislimieten blijft [kan] voldoen aan het optimalisatiebeginsel in een niet-dichtbevolkt gebied, terwijl deze activiteiten bijvoorbeeld niet zouden voldoen aan het optimalisatiebeginsel in een dichtbevolkt gebied” en dat in voorliggende zaak “dient te worden vastgesteld dat hoegenaamd geen onderzoek is uitgevoerd omtrent de optimalisatie, minstens dat dit onderzoek onvoldoende en onvolledig is nu niet eens rekening werd gehouden met de bevolkingsdichtheid van de gebieden waardoor het transport zou plaatsvinden”.

Beoordeling

28. Artikel 20.1.1.1, eerste lid, b), van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 bepaalt:

“De beperking van de individuele en collectieve doses die resulteren uit de blootstelling aan ioniserende stralingen in het kader van handelingen dient gebaseerd te zijn op de volgende algemene principes:
[...]

b) elke blootstelling dient zo laag als redelijkerwijze mogelijk te worden gehouden, rekening gehouden met economische en sociale factoren. In het kader van de optimalisering, kunnen bepaalde dosisbeperkingen als algemene regel worden opgelegd door het Agentschap voor elke bron, handeling of taak vermeld in dit reglement. Op basis van deze dosisbeperkingen kan het Agentschap andere dosisniveaus, zoals onderzoeksniveaus, vaststellen, alsook afgeleide niveaus, met de bedoeling om retrospectief na te gaan of de vastgelegde dosisbeperkingen worden nageleefd.
[...]

29. Anders dan de verzoekende partij het ziet, bevat het bestreden besluit impliciet doch zeker een referentiepunt dat toelaat aansluiting te zoeken bij het hierboven geschetste optimalisatiebeginsel. Immers wordt de bestreden vergunning verleend voor een welbepaalde radio-isotoop, verpakt in een specifiek type collo met goedkeuringscertificaat, hetgeen moet toelaten dat te allen tijde kan worden voldaan aan de waarden en correlaties als opgenomen in de bijlagen II en III bij het koninklijk besluit van 20 juli 2001. De verzoekende partij toont niet aan dat het onjuist of kennelijk onredelijk is om, rekening houdend met deze feitelijke gegevens en vergunningsvoorwaarden te besluiten dat de blootstelling zo laag als redelijkerwijze mogelijk gehouden is.

30. De verplichting om de blootstelling zo laag als redelijkerwijze mogelijk te houden, dient voorts slechts te worden betrokken op hetgeen concreet wordt aangevraagd, te dezen het vervoer van radioactieve stoffen per spoor, zonder dat daarbij mogelijke alternatieve vervoerswijzen, zoals bijvoorbeeld het vervoer over zee, moeten worden betrokken. De verzoekende partij haalt ten slotte geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling aan waaruit blijkt dat reeds in de vergunning het tracé van het nucleair transport moet worden vastgelegd.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

31. In een derde middel wordt de schending ingeroepen van de artikelen 15 en 17bis 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 (hierna: wet van 15 april 1994), de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Het middel komt er in essentie op neer dat uit het bestreden besluit niet kan worden afgeleid of er een beoordeling is gemaakt van de mogelijke risico's op een terroristische aanslag en dat er in het bestreden besluit geen veiligheidsmaatregelen zijn opgenomen in geval van een terroristische aanslag, hoewel zulks nochtans wettelijk verplicht is. Dergelijke fysieke beveiligingsmaatregelen moeten ertoe leiden dat handelingen van sabotage van transporten met radioactieve stoffen geen gevaar kunnen opleveren voor de volksgezondheid.

32. De verwerende partij herhaalt haar standpunten omtrent het belang van de verzoekende partij bij de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht.

Ten gronde antwoordt zij dat de geschonden geachte bepalingen van de wet van 15 april 1994 betrekking hebben op “inrichtingen” en niet op nucleaire transporten, dat uit geen enkele wettelijke bepaling volgt dat de fysieke beveiligingsmaatregelen uitdrukkelijk in de vervoersvergunning moeten worden uiteengezet en dat zulks vanuit beveiligingsperspectief overigens ook niet aangewezen zou zijn. Waar de beveiliging van het vervoer van radioactieve stoffen is gebaseerd op een combinatie van maatregelen om diefstal, sabotage, of elke andere kwaadwillige handeling gericht tegen radioactieve stoffen te ontmoedigen,

te detecteren, te vertragen of erop te reageren, zet de verwerende partij nog uiteen dat zij, in het kader van de haar wettelijk toegewezen taak, onder meer nagaat of de maatregelen zoals gedefinieerd in het Reglement betreffende het internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen worden nageleefd en dit zowel voor, tijdens als na de nucleaire transporten. Zij beschikt daartoe ook over de nodige handhavingsinstrumenten. Tot slot merkt de verwerende partij op dat er zich, gedurende haar tienjarige bestaan, geen enkel incident of ongeval tijdens het vervoer van radioactieve stoffen op Belgisch grondgebied heeft voorgedaan waarbij er radioactiviteit vrijkwam die tot restrictieve maatregelen voor de bevolking, de werknemers of het leefmilieu heeft geleid.

33. Ook de tweede tussenkomende partij stelt dat artikel 15 van de wet van 15 april 1994 enkel slaat op inrichtingen en niet op een transportmiddel, en dat de fysieke beveiligingsmaatregelen niet uitdrukkelijk in de bestreden beslissing moeten worden uiteengezet. Wat de aangevoerde schending van artikel 17bis van diezelfde wet betreft, merkt de tweede tussenkomende partij voorts op dat deze bepaling een zeer algemene strekking kent en verder is uitgewerkt in het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de fysieke beveiliging van het kernmateriaal en de nucleaire installaties. Volgens haar laat de verzoekende partij na aan te geven aan welke specifieke beveiligingsmaatregelen uit dit koninklijk besluit het in de bestreden beslissing ontbreekt.

34. Wat betreft het beweerd gebrek aan belang bij het inroepen van de schending van de formelemotiveringsplicht, verwijst de verzoekende partij naar haar dupliek inzake het eerste middel.

Over de grond van de zaak voegt zij nog toe dat de bevoegdheden en taken van de verwerende partij op het vlak van fysieke beveiligingsmaatregelen niet beperkt zijn tot “inrichtingen”, maar overeenkomstig artikel 1.11 van de wet van 15 april 1994 mede slaan op het transport van nucleair materiaal. De noodzaak om in de bestreden beslissing een motivering op te nemen

aangaande deze beveiligingsmaatregelen, vloeit volgens de verzoekende partij alleen al voort uit het motiveringsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht.

Beoordeling

35. Artikel 15 van de wet van 15 april 1994 luidt als volgt:

“Algemeen gesteld omvat de opdracht van het Agentschap de onderzoeken die dienstig zijn voor het omschrijven van alle exploitatievoorwaarden van de inrichtingen waarin ioniserende stralingen worden aangewend en tot het bestuderen van de veiligheid en de beveiliging van de inrichtingen waarin nucleaire stoffen worden aangewend of bewaard.

Deze opdracht omvat ook het toezicht, de controles en de inspecties die eruit voortvloeien, de stralingsbescherming, de opleiding en de voorlichting, de contacten met de overheid en met de betrokken nationale instellingen en de interventies in noodgevallen. Het Agentschap verleent zijn technische medewerking aan de minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken.

Onverminderd de toepassing van artikel 8 van deze wet is het Agentschap eveneens belast met de controle op de fysieke beveiligingsmaatregelen”.

36. Het koninklijk besluit van 20 juli 2001 omschrijft het begrip “inrichting” als “een geheel van één of meerdere installaties waar een handeling of handelingen of beroepsactiviteiten bedoeld in de eerste twee leden van artikel 1 worden uitgevoerd, die zich bevinden binnen een beperkte en welomschreven geografische zone en waarvoor een zelfde exploitant verantwoordelijk is”.

37. Een vervoersactiviteit, ongeacht de modus, kan per definitie niet gelokaliseerd worden in “een beperkte en welomschreven geografische zone”. Een vervoersvergunning is bijgevolg geen inrichting in de zin van voornoemd koninklijk besluit. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan doordat artikel 1 van de wet van 15 april 1994 bepaalt dat fysieke beveiligingsmaatregelen onder meer als doel hebben het beschermen van kernmateriaal tijdens het vervoer ervan. Ten slotte wordt niet ingezien hoe de in artikel 17bis van de wet van 15 april 1994 aan de Koning gegeven machtigingen om ondermeer de vereiste fysieke beveiligingsmaatregelen vast te stellen, door de bestreden beslissing geschonden kunnen zijn.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomsten, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig mei tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys