

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.558 van 11 mei 2021
in de zaak A. 221.789/VII-39.945**

In zake : de VZW GREENPEACE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Fonteinstraat 1A, bus 501
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

Tussenkommende partijen:

1. de NV LINEAS GROUP, thans de NV LINEAS
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 EPZ, 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 27 maart 2017, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van het Federaal Agentschap voor Nucleaire
Controle (hierna: FANC) van 27 januari 2017 waarbij de speciale vergunning voor

het vervoer per spoor van radioactieve stoffen, met nummer VSS-0022888, wordt afgeleverd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Lineas Group en de nv Elektriciteits - Productiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van respectievelijk 6 en 12 juni 2017. De tussenkomende partijen hebben elk een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 april 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eline Yoshimi, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Ann Apers, die *loco* advocaten Jan Bouckaert en Guan Schaiko verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Emma De Koster, 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.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend 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

3.1. De bestreden vergunning kadert in een reeks van internationale transporten van bestraalde splijtstof vanuit de Nederlandse kerncentrale te Borssele naar de opwerkingsfabriek in het Franse La Hague.

3.2. Op 8 december 2010 verlenen de Nederlandse autoriteiten een eerste overbrengingsvergunning. Vervolgens verleent het FANC op 24 december 2010 een vergunning voor “maximaal 10 transporten” van radioactieve stoffen over het Belgische grondgebied gedurende de periode van 1 januari 2011 tot 15 oktober 2013. Deze vergunning wordt opgeheven bij besluit van het FANC van 13 november 2012. Tegelijk wordt een nieuwe overbrengingsvergunning verleend. Op 17 juni 2013 wordt deze vergunning gewijzigd.

Deze eerste reeks van tien transporten geven aanleiding tot protesten vanwege de verzoekende partij, alsmede tot een aantal juridische betwistingen voor de justitiële hoven en rechtbanken.

Op 3 september 2013 wordt een aanvraag ingediend tot verlenging van de op 13 november 2012 verleende speciale vergunning voor het vervoer per spoor van radioactieve stoffen.

Het FANC beslist op 4 november 2013 opnieuw tot het verlenen van een vergunning voor maximaal tien transporten, geldig tot 31 december 2016.

Deze vergunning wordt door de verzoekende partij bestreden met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State

(zaak A. 212.654/VII-39.134). Bij arrest nr. 241.575 van 24 mei 2018 verwerpt de Raad van State het annulatieberoep.

3.3. Op 2 januari 2017 wordt een nieuwe aanvraag ingediend tot het verkrijgen van een vergunning voor het vervoer per spoor van radioactieve stoffen en dit voor maximaal zes transporten.

3.4. Met het thans bestreden besluit van 27 januari 2017 verleent het FANC de gevraagde speciale vergunning voor een geldigheidsduur tot en met 31 december 2019.

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. In dat verband benadrukt zij dat de bestrijding van nucleaire vervuiling kan worden ingepast in “de promotie van zuivere en hernieuwbare energie” en “het bestrijden van chemische vervuiling”. 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. Voorts benadrukt de verzoekende partij 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’ (verdrag van Aarhus) volgt dat aan de belangvereiste is voldaan wanneer de aangevochten beslissing kadert in haar maatschappelijk doel, hetgeen te dezen het geval is.

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*. Dit blijkt des te meer uit de middelen die de verzoekende partij aanvoert omdat die op geen enkele wijze in verband kunnen worden gebracht met de belangen waarvoor zij meent te kunnen opkomen. De bestreden beslissing heeft voorts geen uitstaans met de productie van energie binnen het werkingsgebied van de verzoekende partij. Het voorwerp ervan slaat enkel op een reeks van nucleaire transporten over het Belgische grondgebied.

6. De eerste tussenkomende partij sluit zich in haar memorie aan bij de uiteenzetting van de verwerende partij.

7. De tweede tussenkomende partij betoogt dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij dermate ruim en algemeen omschreven is, dat er geen evenredige band bestaat tussen het werkingsgebied van de verzoekende partij en de bestreden beslissing. Gelet op haar actieterrein en de op algemene wijze geformuleerde doelstelling, getuigt de verzoekende partij niet van de vereiste hoedanigheid om de bestreden beslissing, die betrekking heeft op

het transport van radioactief afval, aan te vechten. Het tegendeel aannemen zou neerkomen op een *actio popularis*.

8. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij onder meer dat haar maatschappelijk doel voldoende duidelijk is omschreven en wel degelijk van bijzondere aard is, nu het ertoe strekt de natuur en het leefmilieu te beschermen, wat zich vertaalt in onder meer het bestrijden van chemische vervuiling en de promotie van zuivere en hernieuwbare energie. Indien radioactief materiaal wordt vervoerd zonder de meest strikte veiligheidsvoorschriften in acht te nemen, bestaat de kans dat het vervoerde materiaal vrijkomt, met radioactieve besmetting tot gevolg. De aangevoerde middelen zijn gesteund op een schending van de veiligheidsvoorschriften. In het geval van een vernietiging moet een nieuwe vergunningsbeslissing worden genomen, waarbij de verwerende partij de aangetoonde schendingen van de veiligheidsmaatregelen bij haar nieuwe beslissing zal moeten betrekken. De voorliggende procedure strekt derhalve wel degelijk tot de realisatie van haar maatschappelijk doel. In het verzoekschrift werd bovendien een uitgebreide betrokkenheid aangetoond bij het Belgische beleid rond kernenergie en de verwerking van radioactief materiaal. De wijziging van de statuten doet daaraan geen afbreuk.

9. De verwerende partij merkt in haar laatste memorie 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’, zoals van toepassing ten tijde van het indienen van het verzoekschrift, 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 de verzoekende partij 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 zij in rechte zou kunnen opkomen 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.

13. De excepties worden verworpen.

Exceptie nopens het verstrijken van de geldigheidsduur van de bestreden vergunning.

14. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij op dat de geldigheidstermijn van de bestreden overbrengingsvergunning inmiddels verstreken is, dat de beoogde transporten hebben plaatsgevonden van 26 september 2017 tot en met 19 november 2019 en dat geen bijkomende transporten in het vooruitzicht worden gesteld in uitvoering van de bestreden (verstreken) vergunning.

Beoordeling

15. Aangezien bestraalde splijtstof van de kerncentrale te Borssele op regelmatige basis wordt overgebracht naar de opwerkingsfabriek in La Hague, kan niet worden uitgesloten dat de verzoekende partij uit de gebeurlijke nietigverklaring van de bestreden overbrengingsvergunning, ook al is de geldigheidsduur ervan verstreken, een principieel voordeel kan halen. Ook moet er over gewaakt worden dat vergunningen met een beperkte geldigheidsduur volledig aan de wettigheidscontrole van de Raad van State zouden ontsnappen doordat de toepasselijke procedureregels voor het instellen en de behandeling van een beroep tot nietigverklaring meebrengen dat het geschil ten gronde niet kan worden beslecht vóór het verstrijken van de vergunning. In voorliggend geval moet het belang bij het beroep tot nietigverklaring dan ook met de nodige soepelheid worden beoordeeld.

16. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

17. In een eerste middel wordt de schending ingeroepen van de artikelen 5 en 19 van 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 [...]’ (hierna: richtlijn 2013/59/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, nu zij als derde belanghebbende over de mogelijkheid moet beschikken om kennis te nemen van de motieven waarop de bestreden beslissing is gesteund, om op basis daarvan uit te maken of het instellen van een beroep tot nietigverklaring aangewezen is.

18. De verwerende partij werpt vooreerst 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, nu de omzettingstermijn van de richtlijn nog niet was verstreken ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing 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 zij dat het rechtvaardigingsprincipe werd nageleefd, 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. De verwerende partij wijst er ook op dat zij de aanvragen beoordeelt 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 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.

Wat het door de verzoekende partij aangehaalde arrest van de Nederlandse Raad van State van 26 november 1999 betreft, merkt de verwerende partij ten slotte nog op dat dit arrest betrekking heeft op de interpretatie van de inmiddels ingetrokken richtlijn 80/836/Euratom van de Raad van 15 juli 1980 ‘houdende wijziging van de Richtlijnen 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 80/836/Euratom).

19. De eerste tussenkomende partij is van oordeel dat het eerste middel “deels niet-ontvankelijk en in zijn geheel ongegrond” is en sluit zich daarvoor aan bij het verweer in de memorie van antwoord.

20. De tweede tussenkomende partij voegt aan het verweer in essentie toe dat richtlijn 2013/59/Euratom geen rechtstreekse werking heeft en dat het onmogelijk de bedoeling kan zijn geweest om, telkenmale een vergunning voor een welbepaald transport van radioactief afval wordt afgeleverd, voorafgaandelijk een rechtvaardigingsstudie te vereisen. De vergelijking makend met rechtspraak van de Nederlandse Raad van State, wijst de tweede tussenkomende partij er voorts op dat enerzijds de splijtstofopslagbassin van de kerncentrale te Borssele een beperkte capaciteit heeft en niet ontworpen is voor langdurige opslag van splijtstofelementen, zodat het noodzakelijk is dat er met enige regelmaat gebruikte splijtstofelementen worden afgevoerd en dat anderzijds de opwerkingsfabriek te La Hague een erkend bedrijf is voor de opslag en opwerking van splijtstoffen, zodat is voldaan aan het rechtvaardigingsbeginsel.

21. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij wel degelijk belang heeft bij het aanvoeren van de schending van de formelemotiveringsplicht omdat elke betrokkene kennis moet kunnen nemen van de motieven die ten grondslag liggen aan de genomen beslissing. Uit dit uitgangspunt volgt allerm minst dat derden belanghebbenden zich niet op de motiveringswet kunnen beroepen.

Ten gronde betoogt zij dat richtlijn 2006/117/Euratom geen algemene rechtvaardiging voor de bestreden beslissing vormt, maar dat die richtlijn een kader vormt waarbinnen de lidstaten nog steeds zelf volledig verantwoordelijk blijven voor het invullen van hun beleid. Afgeleverde vergunningen voor transporten van nucleair materiaal kunnen aldus niet in de plaats treden van specifieke nationale voorschriften voor de overbrenging van radioactief materiaal. Het is volgens de verzoekende partij daarenboven niet omdat nucleaire transporten internationaal aanvaard worden, er veel nuttige toepassingen zijn en er jaarlijks een beduidend aantal transporten wordt vergund, dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 niet moeten worden nageleefd. Elke opdracht tot vervoer van radioactief materiaal brengt immers eigen risico's inzake ioniserende straling met zich mee en deze risico's moeten door de goedkeurende overheid concreet worden afgewogen tegen de mogelijke voordelen. Tot slot acht de verzoekende partij het arrest van de Nederlandse Raad van State van 26 november 1999 wel dienstig, omdat ten tijde van die uitspraak uit artikel 6 van de richtlijn een verplichting tot rechtvaardiging van elke activiteit met risico op blootstelling aan ioniserende straling viel af te leiden.

22. De verzoekende partij wijst in haar laatste memorie op artikel 6 van richtlijn 80/836/Euratom waarin een rechtvaardiging wordt vereist voor elke activiteit die gepaard gaat met de blootstelling aan ioniserende straling. Voorts benadrukt zij dat de aangevoerde schending van de formelemotiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel algemeen van aard zijn en niet beperkt tot het ontbreken van een rechtvaardigingsstudie.

23. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de verwijzing naar richtlijn 80/836/Euratom niet relevant is omdat de verzoekende partij uit die richtlijn geen rechten kan putten en dat de kritiek in het aangevoerde middel er wel degelijk op neerkomt dat een rechtvaardigingsstudie had moeten plaatsvinden.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

24. Luidens artikel 2 van de motiveringswet moeten alle bestuurshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk worden gemotiveerd en luidens artikel 3 van die wet moet de motivering de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en moet de motivering afdoende zijn. De wettelijk vereiste motiveringsplicht strekt niet enkel tot voorlichting van de persoon tot wie de betrokken bestuurshandeling rechtstreeks is gericht, maar ook tot voorlichting van derden belanghebbenden die zich door de genomen bestuurshandeling benadeeld achten.

25. Het middel is ontvankelijk.

Gegrontheid van het middel

26. Op 27 januari 2017 -datum van de bestreden beslissing- was de termijn om richtlijn 2013/59/Euratom uiterlijk op 6 februari 2018 in Belgisch recht om te zetten nog niet verstreken. De verzoekende partij voert niet aan dat de ingeroepen bepalingen van die richtlijn onvoorwaardelijk, voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn opdat zij er zich rechtstreeks op zou kunnen beroepen. 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.
[...]

27. 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 18 colli, verdeeld over maximaal 6 transporten. Volgens artikel 5 van de bestreden vergunning wordt geen toelating verleend voor het vervoer van radioactief afval.

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 in de voorliggende vergunningsaanvraag van de beweerd vereiste afweging van de voor- en nadelen middels een rechtvaardigingsstudie, niet aangenomen.

28. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

29. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 5 van richtlijn 2013/59/Euratom, 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 optimalisatiebeginsel, nergens in de bestreden beslissing wordt besloten 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 daadwerkelijk risico dat hij loopt tengevolge van de vergunde transporten, niettegenstaande artikel 58.2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 de aanvrager de verplichting oplegt 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. In het bestreden besluit wordt op dit punt vermeld dat het vervoer per spoor dient te gebeuren, doch zonder motivering waarom het gekozen vervoersmiddel de laagst mogelijke blootstelling aan radioactieve straling inhoudt. Nochtans is er bij een vervoer per schip over zee sprake van minder risico's en een lagere daadwerkelijke blootstelling, onder meer doordat het transport zich dan niet door dichtbevolkte gebieden moet 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.

Ter ondersteuning van haar betoog verwijst de verzoekende partij ook bij dit middel naar het arrest van de Nederlandse Raad van State van 26 november 1999.

30. De verwerende partij werpt andermaal op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de aangevoerde schending van de motiveringswet, nu de hierin vervatte formelemotiveringsplicht de bescherming tot doel heeft van de persoon tot wie de betrokken bestuurshandeling is gericht, en niet van elke belanghebbende derde. Daarnaast meent de verwerende partij dat de verzoekende partij geen rechten kan putten uit richtlijn 2013/59/Euratom omdat de omzettingstermijn ervan nog niet verstreken was, niet wordt aangevoerd dat artikel 20 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 een gebrekkige omzetting zou vormen van een norm van de Europese Unie en evenmin enig element wordt aangebracht waaruit zou kunnen blijken dat een ter zake doende Europese richtlijn rechtstreekse werking zou hebben.

Over de grond van de zaak laat zij gelden dat het optimalisatiebeginsel werd gerespecteerd overeenkomstig de toepasselijke waarden en correlaties opgenomen in de bijlagen II en III van 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. In zake het door de verzoekende partij aangehaalde arrest van de Nederlandse Raad van State van 26 november 1999, merkt de verwerende partij op dat dit arrest betrekking heeft op de interpretatie van de inmiddels ingetrokken richtlijn 80/836/Euratom. 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.

31. De eerste tussenkomende partij is van oordeel dat het tweede middel “deels niet-ontvankelijk en in zijn geheel ongegrond” is en sluit zich daarvoor aan bij het verweer in de memorie van antwoord.

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

33. Met betrekking tot de beweerde onontvankelijkheid van het middel, verwijst de verzoekende partij naar haar dupliek betreffende 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, mede gelet op mogelijke transportalternatieven. Waar de verwerende partij voor de keuze om het radioactief materiaal over land te vervoeren verwijst naar een parlementair antwoord waarin een beleidskeuze wordt toegelicht, komt zulks neer op een motivering *post factum*. Uit het parlementair antwoord blijkt bovendien dat de transportvergunning wordt verleend zonder dat de aanvrager een traject dient voor te stellen. De verwerende partij verleent de vergunning aldus zonder op het niveau van de aanvraag te beoordelen of het transport de laagst mogelijke blootstelling aan radioactief materiaal inhoudt.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

34. De exceptie wordt afgewezen om dezelfde redenen als uiteengezet in randnummer 24.

35. Het middel is ontvankelijk.

Gegrontheid van het middel

36. 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.

[...]”.

37. 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.

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.

38. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

39. 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 voortvloeiende 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 in essentie erop 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.

40. 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 artikelen 15 en 17bis van de wet van 15 april 1994 betrekking hebben op “inrichtingen” en niet op nucleaire transporten zoals die thans in het geding zijn, 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 dertienjarige 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.

41. De eerste tussenkomende partij is van oordeel dat het derde middel “deels niet-ontvankelijk, minstens in zijn geheel ongegrond” is en sluit zich daarvoor aan bij het verweer in de memorie van antwoord.

42. Ook de tweede tussenkomende partij meent dat artikel 15 van de wet van 15 april 1994 slechts slaat op inrichtingen, en niet op een transportmiddel, alsmede 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’. Evenwel laat de verzoekende partij na aan te geven aan welke specifieke beveiligingsmaatregelen uit dit koninklijk besluit het in de bestreden beslissing ontbreekt.

43. Met betrekking tot de beweerde onontvankelijkheid van het middel, verwijst de verzoekende partij naar haar dupliek betreffende 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 2 van de wet van 2 april 2003 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.

44. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat de verwerende partij op grond van artikel 15, laatste lid, van de wet van 15 april 1994 eveneens belast is met de controle op de fysieke beveiligingsmaatregelen en dat deze fysieke beveiligingsmaatregelen ook in acht moeten worden genomen bij het transport van nucleair materiaal, in het bijzonder omdat ze moeten waarborgen dat sabotage van het transport geen gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

45. De exceptie wordt afgewezen om dezelfde redenen als uiteengezet in randnummer 24.

46. Het middel is ontvankelijk.

Gegrontheid van het middel

47. Artikel 15 van de wet van 15 april 1994, in de op het geding toepasselijke versie, 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”.

48. 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”.

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.

In artikel 1 van de wet van 15 april 1994 worden fysieke beveiligingsmaatregelen omschreven als “alle administratieve, organisatorische en technische maatregelen met als doel het beschermen van kernmateriaal tijdens de productie, het gebruik, de opslag of het vervoer tegen de risico’s van ongeoorloofd bezit en diefstal en het beschermen van kernmateriaal tijdens de productie, het gebruik, de opslag alsook de nucleaire installaties, het nationaal en internationaal nucleair vervoer tegen de risico’s van sabotage”.

De verzoekende partij duidt geen rechtsregel aan die uitdrukkelijk vereist dat de “administratieve, organisatorische en technische maatregelen” die getroffen worden in het kader van de fysieke beveiliging van een nationaal of internationaal nucleair vervoer in de transportvergunning zelf moeten worden bepaald. Samen met de verwerende partij wordt aangenomen dat dergelijke verplichting precies afbreuk zou doen aan de doelstelling van de fysieke beveiligingsmaatregelen.

Ten slotte wordt niet ingezien hoe de in artikel 17*bis* 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.

49. Het derde 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, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf mei tweeduizend eenentwintig, 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