

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.359 van 9 december 2021
in de zaak A. 222.881/VII-40.059**

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 :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Economie en Werk
2. de minister van Energie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Roel Meeus en Günther L'heureux
kantoor houdend te 1200 Brussel
Gulledelle 96, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 augustus 2017, strekt tot de
nietigverklaring van het ministerieel besluit van 3 oktober 2016 ‘tot vaststelling
van het eerste Nationaal Programma voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en
radioactief afval’.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op
29 januari 2021 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 september 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gwijde Vermeire, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Günther L'heureux, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval’ strekt ertoe “een communautair kader [vast te stellen] om een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval te waarborgen, zodat wordt vermeden dat op toekomstige generaties een onnodige last wordt gelegd” (artikel 1, lid 1, van de richtlijn). Ze moet ervoor zorgen dat “de lidstaten voorzien in passende nationale regelingen voor een hoog veiligheidsniveau inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, teneinde werknemers en de bevolking te beschermen tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren” (artikel 1, lid 2, van de richtlijn). Tevens beoogt de richtlijn dat aan het publiek de nodige informatie wordt verstrekt en dat het publiek betrokken wordt bij het beheer van verbruikte splijtstof en

radioactief afval (artikel 1, lid 3). Richtlijn 2011/70/Euratom vormt naar luid van artikel 1, lid 4, ervan een aanvulling op de in artikel 30 van het verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-verdrag) bedoelde basisnormen betreffende de veiligheid van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

3.2. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn draagt aan de lidstaten op om nationale beleidsmaatregelen op te stellen en in stand te houden betreffende het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Artikel 4, lid 3, van de richtlijn bepaalt de uitgangspunten waarop het nationale beleid moet steunen.

3.3. De lidstaten zijn op grond van artikel 5, lid 1, van de richtlijn ertoe gehouden om een nationaal kader op te stellen en in stand te houden, dit is “een passend nationaal wettelijk, regelgevend en organisatorisch kader voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval [...] waarmee verantwoordelijkheden worden toegewezen en wordt voorzien in coördinatie tussen de betrokken bevoegde instanties”.

Het nationaal kader omvat:

- “a) een nationaal programma voor de uitvoering van het beleid inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval;
- b) een nationale regeling voor de veiligheid van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. De lidstaten bepalen de wijze waarop de regeling wordt aangenomen alsmede met welk instrument de regeling wordt toegepast;
- c) een vergunningstelsel inzake activiteiten en/of faciliteiten voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, met inbegrip van een verbod op die activiteiten en/of op de bedrijfsvoering van een faciliteit daarvoor zonder vergunning, met in voorkomend geval voorschriften voor het verdere beheer van de activiteit of de faciliteit of van beide;
- d) een regeling met passende controle, een beheerssysteem, regelmatige inspecties, documentatie en rapportage met betrekking tot activiteiten en/of faciliteiten voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, met inbegrip van passende maatregelen voor de periode na sluiting van bergingsfaciliteiten;
- e) handhavingsmaatregelen, waaronder het schorsen van activiteiten en het wijzigen, verlopen of intrekken van een vergunning met, zo nodig, voorschriften voor alternatieve oplossingen die de veiligheid verhogen;
- f) de toewijzing van verantwoordelijkheden aan de bij de verschillende stadia van het beheer van afgewerkte splijtstof en radioactief afval betrokken

instanties. Middels het nationale kader wordt in het bijzonder de hoofdverantwoordelijkheid voor verbruikte splijtstof en radioactief afval bij de producenten ervan gelegd of, in specifieke omstandigheden, bij een vergunninghouder aan wie bevoegde instanties deze verantwoordelijkheid hebben toegewezen;

g) nationale voorschriften voor de voorlichting en deelname van het publiek;
h) de in artikel 9 bedoelde financieringsregelingen voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval”.

3.4. Artikel 11 van de richtlijn bepaalt dat elke lidstaat zorgt voor de uitvoering van zijn nationaal programma, dat het alle types verbruikte splijtstof en radioactief afval bestrijkt die onder zijn bevoegdheid vallen en dat het van productie tot berging van toepassing is op alle stadia van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Het nationaal programma moet regelmatig worden beoordeeld en bijgewerkt, indien nodig rekening houdend met de technische en wetenschappelijke vooruitgang en met aanbevelingen, lessen en goede praktijken uit collegiale toetsingen.

3.5. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de richtlijn moet in het nationaal programma worden aangegeven hoe de lidstaat zijn nationaal beleid als bedoeld in artikel 4 van de richtlijn wil uitvoeren, met het oog op een verantwoordelijk en veilig beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof, teneinde de doelstellingen van de richtlijn met zekerheid te bereiken.

Tevens bevat het nationaal programma:

“a) de globale doelstellingen van het nationale beleid van de lidstaten ten aanzien van het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof;

b) de belangrijke mijlpalen en duidelijke tijdsbestekken voor het bereiken van deze mijlpalen in het licht van de globale doelstellingen van de nationale programma’s;

c) een inventaris van alle verbruikte splijtstof en radioactief afval, en ramingen van toekomstige hoeveelheden, met inbegrip van die welke voortkomen uit ontmanteling. In deze inventaris staan duidelijk de locatie en de hoeveelheid radioactief afval en verbruikte splijtstof vermeld, volgens de juiste indeling van radioactieve afvalstoffen;

d) concepten, plannen en technische oplossingen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof, van productie tot berging;

e) concepten of plannen voor de periode na de sluiting van een bergingsfaciliteit, met nadere bepalingen over de termijn waarin passende

controles worden aangehouden en over de in te zetten middelen om de kennis over deze faciliteit op lange termijn te behouden;

- f) onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieactiviteiten die nodig zijn om oplossingen voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval toe te passen;
- g) de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het nationale programma en de essentiële prestatie-indicatoren voor toezicht op de voortgang van de uitvoering;
- h) een beoordeling van de kosten van het nationale programma en de onderliggende basis en hypothesen voor deze beoordeling, met inbegrip van een tijdsprofiel;
- i) de van kracht zijnde financieringsregeling(en);
- j) het transparantiebeleid of -proces als bedoeld in artikel 10;
- k) in voorkomend geval, met een lidstaat of een derde land gesloten overeenkomst(en) over het beheer van verbruikte splijtstof of radioactief afval, inclusief het gebruik van bergingsfaciliteiten”.

Tot slot bepaalt de richtlijn in artikel 12, lid 2, dat het nationaal programma en het nationaal beleid vervat mogen zijn in een enkel document ofwel in een aantal documenten.

3.6. Richtlijn 2011/70/Euratom werd in Belgisch recht omgezet door de wet van 3 juni 2014 ‘houdende wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, wat de omzetting in het interne recht betreft van Richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval’ (hierna: wet van 3 juni 2014).

Artikel 4 van de wet van 3 juni 2014 voegt aan artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 de nieuwe paragrafen 6 en 7 toe. Paragraaf 6 luidt als volgt:

“De Koning stelt bij besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de Instelling en na advies van de bevoegde regelgevende autoriteit, Nationale Beleidsmaatregelen vast en houdt deze in stand met betrekking tot het beheer van radioactief afval en van verbruikte splijtstof, in functie van de fysische, chemische en radiologische eigenschappen van het afval en van de verbruikte splijtstof, gebaseerd ten minste op de volgende algemene uitgangspunten:

1° de productie van radioactief afval wordt beperkt tot een zo laag als redelijkerwijze haalbaar niveau, wat de activiteit en het volume betreft, door

middel van gepaste ontwerpmaatregelen en praktijken inzake bedrijfsvoering en ontmanteling, met inbegrip van opwerking en hergebruik van stoffen;

2° er wordt rekening gehouden met de onderlinge afhankelijkheid van alle stappen in de productie en het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval;

3° verbruikte splijtstof en radioactief afval worden op een veilige manier beheerd, waarbij de veiligheid op lange termijn van een bergingsinstallatie onder meer op veiligheidsmaatregelen berust die op lange termijn passief moeten kunnen worden;

4° de maatregelen worden ten uitvoer gelegd volgens een graduele aanpak;

5° de kosten voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval zijn ten laste van diegenen die deze stoffen hebben geproduceerd;

6° in alle stadia van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval wordt een met bewijskrachtige gegevens onderbouwd en gedocumenteerd besluitvormingsproces gevolgd.

De in het eerste lid bedoelde Nationale Beleidsmaatregelen worden beschouwd als plannen of programma's in de zin van de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu.

De Nationale Beleidsmaatregelen met betrekking tot het beheer van radioactief afval en van als afval beschouwde verbruikte splijtstof omvatten modaliteiten van omkeerbaarheid, terugneembaarheid en monitoring voor een te bepalen periode als elementen voor het ontwerp en de exploitatie van elke bergingsinstallatie. Deze modaliteiten worden opgesteld rekening houdend met de noodzaak de veiligheid van de bergingsinstallatie te verzekeren.

De Nationale Beleidsmaatregelen omvatten de locatiekeuze van de bergingsinstallaties op voorstel van de Instelling die de bevoegde regelgevende autoriteit raadpleegt.

De Nationale Beleidsmaatregelen omvatten de modaliteiten van opvolging van deze beleidsmaatregelen, in voorkomend geval door een onafhankelijk multidisciplinair orgaan.

Op voorstel van de houders van de verbruikte splijtstof en na raadpleging van de Instelling en van de bevoegde regelgevende autoriteit, omvatten de Nationale Beleidsmaatregelen de aanvaarde hypothesen voor het verder gebruik van de verschillende types van verbruikte splijtstof.

Op basis van vaststellingen na de sluiting van de site via de monitoring op vlak van de veiligheid, kan de Koning bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad op voorstel van de minister tot wiens bevoegdheden de nucleaire veiligheid en beveiliging behoort, de heropening van de bergingsinstallatie, en in voorkomend geval, de terugname van het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof opleggen.

De werkzaamheden voor de heropening van de bergingsinstallatie en, in voorkomend geval, de terugname van het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof dienen het voorwerp te zijn van een vergunning verleend op basis van de wet van 15 april 1994 houdende de bescherming van de bevolking en het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren”.

3.7. Door artikel 6 van de wet van 3 juni 2014 wordt aan artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 een nieuwe paragraaf 8 toegevoegd die als volgt luidt:

“Er wordt een Comité van het Nationale Programma opgericht belast met het opstellen van het Nationale Programma voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Dit Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Federale Overheidsdienst belast met Energie, de Instelling en de in de eerste paragraaf van dit artikel bedoelde vennootschap, die allen handelen in het kader van hun bevoegdheden en opdrachten. Het Comité wordt voorgezeten door de Federale Overheidsdienst belast met Energie. Het secretariaat van het Comité wordt verzorgd door de Instelling. Het Comité kan zich laten bijstaan door deskundigen en de verschillende producenten van radioactief afval en van verbruikte splijtstof raadplegen.

De ministers die bevoegd zijn voor Energie en Economie maken, bij ministerieel besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voordracht van het Comité van het Nationale Programma en na raadpleging van de bevoegde regelgevende autoriteit, een Nationaal Programma op voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Dit programma maakt met name de balans op van de bestaande beheermethodes van verbruikte splijtstof en radioactief afval, brengt de te voorzien behoeften in kaart inzake opslag- of bergingsinstallaties, verduidelijkt de noodzakelijke capaciteit van deze installaties en de duur van de opslag en bepaalt de te bereiken doelstellingen voor het radioactieve afval dat nog niet het voorwerp uitmaakt van een definitieve beheermethode. Het Nationale Programma structureert de uitvoering van de onderzoeken en studies betreffende het beheer van de verbruikte splijtstof en van het radioactieve afval door mijlpalen vast te leggen voor de implementatie van nieuwe beheervormen, de oprichting van installaties of de wijziging van de bestaande installaties om te beantwoorden aan de hierboven gedefinieerde behoeftes en doelstellingen.

Het Nationale Programma wordt regelmatig bijgewerkt en telkens als een Nationale Beleidsmaatregel wordt aangenomen of gewijzigd.

De samenhang van het Nationale Programma voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval moet worden nagestreefd, alsook de technische en economische optimalisatie ervan.

Het Nationale Programma bevat tevens:

- a) de globale doelstellingen die worden nagestreefd door de Nationale Beleidsmaatregelen bedoeld in paragraaf 6 van dit artikel ten aanzien van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval;
- b) de belangrijke mijlpalen en duidelijke tijdsbestekken voor het bereiken van deze mijlpalen in het licht van de globale doelstellingen die worden nagestreefd door het Nationale Programma;
- c) een inventaris van alle verbruikte splijtstof en radioactief afval en ramingen van toekomstige hoeveelheden, met inbegrip van die welke voortkomen uit ontmanteling. In deze inventaris staan duidelijk de locatie en de hoeveelheid radioactief afval en verbruikte splijtstof vermeld, volgens de juiste indeling van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof;

- d) concepten, plannen en technische oplossingen voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, van productie tot berging;
- e) concepten of plannen voor de periode na de sluiting van een bergingsinstallatie, met inbegrip van de periode waarin passende controles worden aangehouden, alsook de in te zetten middelen om de kennis over deze installatie op lange termijn te behouden;
- f) onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieactiviteiten die nodig zijn om oplossingen voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval toe te passen;
- g) de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het Nationale Programma en de essentiële prestatie-indicatoren bestemd voor toezicht op de vooruitgang van de uitvoering;
- h) een raming van de kosten van het Nationale Programma en de basis en de gebruikte hypothesen voor deze raming, met inbegrip van een kalender;
- i) de van kracht zijnde financieringsmechanisme(n);
- j) het transparantiebeleid of -proces;
- k) in voorkomend geval, de met een ander land gesloten overeenkomst(en) betreffende het beheer van verbruikte splijtstof of radioactief afval, inclusief het gebruik van bergingsinstallaties;
- l) de identificatie van de bijkomende vereisten die voortvloeien uit de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende beheerstadia voor elk type van radioactief afval en verbruikte splijtstof vanaf hun productie tot hun berging, teneinde de afstemming en de globale samenhang ervan te verzekeren;
- m) de gegevens betreffende elke voorziene of overwogen wijziging van de installaties en/of van de praktijken die van aard zijn om een impact te hebben op het beheer van het radioactieve afval en van de verbruikte splijtstof;
- n) de gegevens betreffende de historische situaties en de voorbije of bestaande beroepsactiviteiten die stoffen hebben opgeleverd of opleveren die mogelijkervijze van aard zijn om gekwalificeerd te worden als radioactief afval, evenals de basisbeginselen van de beheermethodes die voor dit radioactief afval worden overwogen in de hypothese dat het beheer ervan niet kan verzekerd worden op grond van bestaande beheermethodes.

Het Comité van het Nationale Programma kan bij de uitbaters van nucleaire installaties en bij de houders van radioactief afval of, bij ontstentenis, bij hun eigenaars, onder hun verantwoordelijkheid, op eenvoudig verzoek en zonder kosten, alle inlichtingen opvragen die nuttig zijn voor het opstellen van het Nationale Programma en in het bijzonder de informatie die betrekking heeft op het beheer van verbruikte splijtstof of van radioactief afval vóór hun overdracht aan de Instelling.

Het Nationale Programma wordt uiterlijk op 23 augustus 2015 aan de Europese Commissie ter kennis gebracht op initiatief van de ministers die bevoegd zijn voor Economie en Energie. De verdere belangrijke wijzigingen ervan worden aan de Commissie ter kennis gebracht binnen de maand na hun goedkeuring. In geval van een verzoek tot inlichtingen of verduidelijking van de Commissie, worden deze alsook de verdere herzieningen verstrekt binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de ontvangst van dit verzoek”.

3.8. Het comité van het Nationale Programma stelt op 10 april 2015 een ontwerp van programma op en maakt dit voor advies over aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) dat vervolgens op 7 mei 2015 een advies verstrekt over het ontwerp van programma.

3.9. Op 13 mei 2015 bespreekt het comité het advies van het FANC en het brengt vervolgens enkele aanpassingen aan in het ontworpen programma.

3.10. Op 21 augustus 2015 wordt het aangepaste ontwerp voorgelegd aan het adviescomité voor de beoordelingsprocedure van de effecten van de plannen en programma's die aanzienlijke effecten kunnen hebben op het milieu, gemeenzaam het adviescomité SEA genoemd, met de vraag of het ontwerp moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling. Het adviescomité deelt op 11 september 2015 mee dat zulks niet het geval is.

3.11. Na overleg in de ministerraad wordt het bestreden ministerieel besluit van 3 oktober 2016 aangenomen waarbij het eerste Nationaal Programma voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval wordt vastgesteld.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat het door het bestreden ministerieel besluit van 3 oktober 2016 vastgestelde Nationaal Programma geen nieuwe beleidskeuzes bevat met betrekking tot het beheer van de verbruikte splijtstoffen en radioactief afval die griefhoudend zouden kunnen zijn voor de verzoekende partij. Het Nationaal Programma is enkel beperkt tot een beschrijving van de bestaande regelgevende toestand en strekt er niet toe de rechtsorde aan te vullen met nieuwe dwingende rechtsregels.

5. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het bestreden ministerieel besluit een reglementair kader creëert dat beoogt uitvoering te geven aan artikel 5, lid 1, a), van richtlijn 2011/70/Euratom,

aan het Nationaal Programma en aan artikel 179, § 8, van de wet van 8 augustus 1980. Uit voormelde wetsbepaling en uit artikel 12 van richtlijn 2011/70/Euratom blijkt volgens haar duidelijk dat het Nationaal Programma normatieve bepalingen bevat, dat het programma werd voorgelegd aan de Europese Commissie, in uitvoering van een verplichting die voortvloeit uit artikel 13 van richtlijn 2011/70/Euratom die er toe strekt de Commissie mogelijk te maken het programma inhoudelijk te toetsen aan de vereisten van de richtlijn. Tot slot merkt zij op dat het instellen van voorliggend vernietigingsberoep door de Raad van State werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zoals voorgeschreven voor beroepen tot nietigverklaring die gericht zijn tegen reglementaire akten:

“[...] Hieruit volgt dat de beslissing een normatief karakter geniet en geacht wordt een algemene draagwijdte te hebben. Het feit dat verwerende partij de verplichtingen omtrent de invulling van het Nationaal Programma, opgelegd door de Richtlijn 2011/70/Euratom en de wet van 3 juni 2014 niet afdoende nakomt, doet hieraan geen afbreuk.

Een gebrekkige invulling van de verdragsrechtelijke en wettelijke verplichtingen door verwerende partij, door de draagwijdte van de bestreden beslissing te beperken tot een beschrijving van de bestaande toestand, zonder nieuwe normatieve inhoud, kan uiteraard niet tot herkwalificatie van het gebruikte instrument leiden, met een vermeend verlies van belang voor verzoekende partij tot gevolg”.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat richtlijn 2011/70/Euratom aan de lidstaten geen volledige keuzevrijheid laat bij het aanwenden van de beleidsinstrumenten in het kader van het beheer van verbruikte splijtstof, dat bij de omzetting van de richting minstens voorzien moet worden in een wettelijk, een regelgevend én een organisatorisch kader, dat moet aangenomen worden dat het bestreden ministerieel besluit -dat strekt tot de omzetting van richtlijn 2011/70/Euratom- “een normatief karakter geniet en geacht wordt een algemene draagwijdte te hebben”, dat “een gebrekkige invulling van de verdragsrechtelijke en wettelijke verplichtingen door verwerende partij, door de draagwijdte van de bestreden beslissing te beperken tot een beschrijving van de bestaande toestand, zonder nieuwe normatieve inhoud, [...] uiteraard niet tot herkwalificatie van het gebruikte instrument [kan] leiden”, dat, aangezien er geen beleid werd uitgewerkt, het nationaal programma niet kan bestaan uit reeds bestaande normatieve bepalingen, dat het niet voorzien in nieuwe normatieve

bepalingen met betrekking tot het beheer, de verwerking en het langetermijnbeheer van de reactoren “een impliciete weigering in[houdt] om rechtshandelingen te stellen”, en dat “het toevoegen van ontbrekende - impliciet geweigerde - beleidsmaatregelen in het nationaal programma van maatregelen ook nieuwe normatieve inhoud [zou] bevatten”.

Beoordeling

7. Opdat het verzoek tot nietigverklaring ontvankelijk zou zijn, moet blijken dat het bestreden ministerieel besluit nieuwe rechtsregels formuleert die een algemene draagwijdte hebben, of met andere woorden dat het voorziet in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt.

8. In de inleiding van het bij het bestreden ministerieel besluit vastgestelde Nationaal Programma voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval wordt gesteld:

“Het Comité van het nationale programma heeft beslist de eerste uitgave van het nationale programma te beperken tot een beschrijving, zonder nieuwe normatieve inhoud, van de bestaande toestand op 31 december 2014 op het gebied van de nationale beleidsmaatregelen voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval, de uitvoering van deze beleidsmaatregelen en het nationale kader voor deze uitvoering”.

De bestaande toestand wordt in het Nationaal Programma geïnventariseerd in deel 1, punt 4.2 met als titel “Federaal wettelijk en reglementair kader”, waarin de “wetten, koninklijke besluiten en beslissingen van het parlement of van de ministerraad” worden opgesomd die handelen over het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval.

9. De verzoekende partij duidt niet aan welke nieuwe normatieve bepalingen er met het vastgestelde Nationaal Programma zouden zijn aangenomen. Waar zij aanvoert dat het Nationaal Programma onvolledig of gebrekkig is omdat het niet alle door richtlijn 2011/70/Euratom verplichte elementen bevat of lacunes zou vertonen, wordt niet aangenomen dat de door de verzoekende partij

aangehaalde omissies door een ministerieel besluit tot vaststelling van een Nationaal Programma, zoals bedoeld in richtlijn 2011/70/Euratom, in de interne rechtsorde moesten worden omgezet of vastgesteld. Het beroep tot nietigverklaring kan dan ook niet worden beschouwd als zijnde gericht tegen de impliciete weigering door de verwerende partij om op grond van een door een hogere rechtsnorm opgelegde verplichting regelgevend op te treden met betrekking tot het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval.

10. Bijgevolg toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij door het vaststellen bij het bestreden ministerieel besluit van een Nationaal Programma dat zelf geen dwingende rechtsregels bevat die strekken tot een wijziging of aanvulling van de bestaande rechtsregels over het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval, dwingende rechtsgevolgen heeft doen ontstaan.

De exceptie is gegrond.

11. Het beroep is onontvankelijk.

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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen december 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