- 4. AUG 1962

MTL.

L.7918/2.
L.7928/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e mei 1962 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van "algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen",

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming",

heeft de 8e juni 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 3 mai 1962, d'une demande d'avis sur :

1° un projet de "règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes",

2° un projet d'arrêté royal "modifiant le règlement général pour la protection du travail",

a donné le 8 juin 1962 l'avis suivant :

Aan de Raad van State zijn samen voorgelegd een ontwerp-algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen en een ontwerp van koninklijk besluit, dat het algemeen reglement op de arbeidsbescherming wijzigt met inachtneming van eerstgenoemd ontwerp.

Beide ontwerpen zijn zo nauw met elkaar verwant dat ze in één advies zullen worden behandeld.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom), goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957, bepaalt dat de Euratomcommissie de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de gevaren aan ioniserende stralingen verbonden uitwerkt.

Artikel 33 van het verdrag verplicht elke Lid-Staat, passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uit te vaardigen om de vastgestelde basisnormen te doen naleven en de nodige maatregelen te nemen met betrekking tot het onderwijs, de opvoeding en de beroepsopleiding. Hiertoe moeten de Lid-Staten deze bepalingen, zoals ze van toepassing zijn bij de inwerkingtreding van het verdrag, alsmede de latere ontwerp-bepalingen van gelijke aard aan de Commissie mededelen.

.../...

Eventuele aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot de ontwerp-bepalingen moeten binnen drie maanden na de mededeling van die ontwerpen worden gedaan.

Om die verbintennissen te doen nakomen, hebben de Wetgevende Kamers de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren aangenomen.

Die wet is een kaderwet die de Koning een ruime verordenende bevoegdheid geeft, maatregelen voor het toezicht op haar uitvoering vaststelt en een systeem van zeer strenge, strafrechtelijke sancties invoert ter bestraffing van hen die de wet en haar uitvoeringsbesluiten mochten overtreden.

Rechtsgrond voor het algemeen reglement is artikel 2 van die wet, dat luidt als volgt : "De Koning is gemachtigd aan de invoer, het produceren, het vervaardigen, het onder zich houden, het vervoer, het gebruik met commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of enig ander oogmerk, van apparaten of stoffen

.../...

die ioniserende stralingen kunnen verspreiden, voorwaarden te verbinden die de bescherming van de gezondheid van de bevolking tot doel hebben. Hij kan eveneens, met dit doel, de eliminatie en de evacuatie van radioactieve stoffen reglementeren".

Op te merken valt, dat het opschrift en artikel 2 van de wet alleen spreken van de bescherming van de gezondheid der "bevolking" en hierbij niet bepaaldelijk de werknemers vernoemen.

Toch lijdt het geen twijfel dat de wetgever, toen hij de Koning bevoegdheid gaf om deze materie te regelen ter bescherming van de "bevolking" tegen het gevaar van radioactieve stoffen, alle ingezetenen van het Rijk op het oog had, dus ook de werknemers die ingevolge hun beroep gevaar lopen door radioactieve stoffen te worden besmet.

De memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 29 maart 1958 is geworden, verstrekt hierover volgende, veelzeggende commentaar :

"Zo hebben de hygiënisten die ermede belast zijn te zorgen, eensdeels voor de gezondheid van de personen die wegens hun beroepsbedrijvigheid blootgesteld staan aan stralingen, alsmede anderdeels voor het geheel van de bevolking, waarvoor deze stralingen een steeds toenemende bedreiging uitmaken, de morele verplichting, maatregelen te treffen om op strikte wijze de voorwaarden te reglementeren van invoer, vervaardiging, bewaring, vervoer, aanwending, verwijdering en ontlasting van ioniserende stralingsbronnen .

.../...

...

Bij artikel 2 omschrijft het ontwerp de bevoegdheden van de Koning in verband met de beveiliging van de gezondheid van de bevolking in de ruimste zin begrepen" (Gedr.St. Senaat, zitting 1956-1957, nr 385, blz. 3).

Op 2 februari 1959 heeft de Raad van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, ingevolge de artikelen 30 en 31 van het verdrag, de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen vastgesteld (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 20 februari 1959).

De aanhef van het besluit verwijst naar die richtlijnen.

Opgemerkt zij dat, al is tegen zulke verwijzing niets in te brengen, de richtlijnen van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie hoegenaamd geen rechtsgrond voor het algemeen reglement opleveren.

Voorts is nog de bedenking te maken, dat, waar artikel 33 van het verdrag nochtans bepaalt dat iedere Lid-Staat passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moet uitvaardigen om de door de Raad van de Gemeenschap vastgestelde basisnormen te doen naleven, het ontwerp-algemeen reglement soms in aanzienlijke mate afwijkt van de tekst der richtlijnen van 2 februari 1959.

.../...

Dit geldt onder meer voor al wat verband houdt met de in artikel 2 van het ontwerp-reglement gegeven begripsomschrijvingen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit hierdoor te verantwoorden, dat de in genoemde richtlijnen voorkomende begripsbepalingen niet altijd juist zijn en de Gemeenschap nieuwe richtlijnen aan het uitwerken is die onder meer rekening houden met de van Belgische zijde geopperde bezwaren.

Hoe dan ook, het ontwerp wijkt van meergenoemde richtlijnen alleen maar af om ze te verscherpen en de gezondheid van de bevolking nog beter te beschermen.

Nu in herinnering is gebracht hoe het aan de Raad voorgelegde reglement is gegroeid, moeten een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt, zeer belangrijke soms, waar ze de rechtsgrond van verscheidene bepalingen van dat reglement raken.

Artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 machtigt de Koning dus aan de aldaar opgesomde werkzaamheden en toestanden voorwaarden te verbinden, die beogen de gezondheid van de bevolking te beschermen.

Aan de zeer ruime verordenende bevoegdheid welke zij aan de Koning geeft, stelt die wet, precies door die opsomming, meteen ook een grens.

.../...

Anderdeels is de wet van 29 maart 1958 een strikt te interpreteren politiewet, zodat zeer nauwgezet moet worden nagegaan of de stellers van het ontwerp soms niet afwijken van de aan de Koning gegeven verordenende bevoegdheid.

In dat verband is in de eerste plaats het volgende op te merken. Luidens artikel 1, eerste lid, 2°, van het ontwerp is het reglement van toepassing op het "te koop bieden, de verkoop en het afstaan onder bezwarende voorwaarden of kosteloos van stoffen die ioniserende stralingen kunnen uitzenden of van toestellen of installaties die er bevatten".

Op dat gebied gaat die bepaling heel wat verder dan de wet van 29 maart 1958, die de Koning geen bevoegdheid geeft om het te koop aanbieden, het verkopen en het afstaan van zulke stoffen of toestellen te reglementeren.

Artikel 1, eerste lid, 2°, mist derhalve rechtsgrond. Mocht de Regering die bepaling volstrekt noodzakelijk achten, dan ware artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 te wijzigen, al kunnen de bewoordingen van die wet, inzonderheid de termen "onder zich houden" en "vervoer", zo reeds een zeer ruime toepassing billijken.

Hiertegen kan men natuurlijk aanvoeren, dat de wet van 11 juli 1961 betreffende de onontbeerlijke veiligheidswaarborgen welke de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen en de recipiënten moeten bieden, de Koning bevoegdheid

.../...

geeft om bij in Ministerraad overlegd besluit de veiligheidseisen vast te stellen waaraan gevaarlijke machines, onderdelen van machines, materieel, werktuigen, toestellen en recipiënten moeten voldoen om te mogen worden ingevoerd, gefabriceerd, voorhanden gehouden, te koop aangeboden, afgestaan, zij het kosteloos, geleverd na reparatie, verhuurd, uitgeleend, behandeld, uitgevoerd, vervoerd of gebruikt.

Men zou daaruit kunnen afleiden, dat de wet van 11 juli 1961 kan worden ingeroepen als rechtsgrond om het te koop aanbieden, het verkopen en het afstaan van toestellen die ioniserende stralingen kunnen afgeven te reglementeren.

Dit ware echter een verkeerde interpretatie van de algemene wet van 11 juli 1961, aangezien de wetgever daarin niet van de bijzondere wet van 29 maart 1958 bedoelde af te wijken, en omdat anderdeels met een beroep op de wet van 11 juli 1961 nog niet kan worden volstaan om het te koop aanbieden, het verkopen en het afstaan van stoffen die ioniserende stralingen kunnen afgeven of van zulke stoffen bevattende installaties, te reglementeren.

Ingevolge die opmerking en om dezelfde redenen zijn ook af te keuren de bijzondere bepalingen van hoofdstuk V met betrekking tot de niet ingekapselde radioisotopen in de geneeskunde of de veeartsenijkunde gebruikt.

.../...

Artikel 46.1, de eerste bepaling van dat hoofdstuk, zegt immers : "Niemand mag niet-ingekapselde radio-isitopen in de geneeskunde of de veeartsenijkunde gebruikt, invoeren, fabriceren, bereiden, te koop bieden of verkopen, indien hij niet vooraf een vergunning van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin ontvangen heeft".

Waar ze aldus het te koop aanbieden of het verkopen van zulke radio-isitopen reglementeert, heeft die bepaling geen rechtsgrond.

\+
\+ +

Volgens artikel 1, eerste lid, 3° , is het reglement voorts van toepassing op de behandeling, de bewerking, het opslaan, de verwijdering en het afvoeren van radioactieve stoffen en afval.

Artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 bepaalt wel uitdrukkelijk dat de Koning de "eliminatie" en de "evacuatie" van radioactieve stoffen en afval kan reglementeren, maar zegt niet met zoveel woorden dat hij dat ook voor de behandeling, de bewerking en het opslaan daarvan vermag.

Laatstgenoemde verrichtingen zou men echter kunnen zien als een onderdeel van de productie, de vervaardiging of het eenvoudig onder zich houden van radioactieve stoffen, welke laatste verrichtingen de Koning krachtens voornoemd artikel 2 vermag te reglementeren.

.../...

Hoe dan ook, waar het gaat om behandeling of bewerking van radioactieve stoffen of afval met het oog op de verwijdering of de afvoer ervan, is voor het ontwerp voldoende rechtsgrond voorhanden in artikel 2 van de wet van 29 maart 1958.

Bij hoofdstuk IV van het reglement, dat handelt over de invoer, de doorvoer en de verdeling van radioactieve stoffen, rijst een nog kieser probleem.

Artikel 2 van de wet van 29 maart van 1958 staat de Koning wel toe, de invoer van toestellen of stoffen die ioniserende stralingen kunnen afgeven, te reglementeren, maar zegt niets over de doorvoer of verdeling daarvan.

Nu behoren tot de werkzaamheden van hen die zich met doorvoer van zulke toestellen of stoffen bezighouden, wellicht ook een aantal verrichtingen, die de Koning vermag te reglementeren, met name : de invoer, het vervoer en het onder zich houden.

Toch mist het ontwerp rechtsgrond inzover het de overige verrichtingen van de doorvoer en ook de verdeling van radioactieve stoffen beoogt te reglementeren.

.../...

Geen rechtsgrond hebben bijvoorbeeld :

1° artikel 39.1., waar het bepaalt dat alleen door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin vergunde personen en ondernemingen radioactieve stoffen of zulke stoffen bevattende toestellen mogen doorvoere

2° artikel 41, hetwelk bepaalt dat de onderneming die radioactieve stoffen verdeelt, een verklaring moet bezitten waarbij de geadresseerde bevestigt houder te zijn van de in hoofdstuk II van het reglement voorgeschreven vergunningen, en dat zij aan de geadresseerde die aan deze voorwaarde niet voldoet, geen zulke toestellen of stoffen mag afleveren ;

3° artikel 42, dat een boekhouding voorschrijft welke onder meer de naam van de geadresseerden van de radioactieve stoffen vermeldt ;

4° artikel 43, dat de radioactieve stoffen verdelende onderneming verplicht, de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, onder vermelding van de geadresseerden, iedere maand kennis te geven van de door haar verrichte leveringen ;

5° artikel 44, hetwelk bepaalt dat doorvoervergunningen alleen mogen worden afgegeven aan hen die in België verblijven of aldaar een verantwoordelijke vertegenwoordiger hebben, en dat de houders van zulke vergunningen een speciaal register moeten bijhouden

.../...

waarin zij de datum van uitslag van de goederen, het douanekantoor van uitslag, land en plaats van bestemming en, bij vervoer te water, de naam van het schip en van de makelaar opgeven ;

6° artikel 59.5, volgens hetwelk de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin bij noodzaak de verdeling van bepaalde radioactieve stoffen kan verbieden.

\+
\+ \+

Artikel 64 ten slotte, dat betrekking heeft op het behandelen van lijken van door radioactieve stoffen besmette personen, stelt een speciaal probleem aan de orde.

Zijn rechtsgrond moet dat artikel ontlenen aan artikel 2 van de wet van 29 maart 1958, krachtens hetwelk de Koning de eliminatie en de evacuatie van radioactieve stoffen kan reglementeren.

Uit een technisch oogpunt nu is het lijk van een door radioactieve stoffen besmet persoon, precies vanwege die besmetting, ongetwijfeld een radioactieve stof welke ernstige gevaren oplevert en waarvan de eliminatie of de evacuatie dan ook moet worden gereglementeerd.

Bij het bepaalde in artikel 64.1 tot 64.7 kan men zich echter afvragen of de wetgever, toen hij de Koning bevoegdheid gaf om de eliminatie en de evacuatie van zulke stoffen te reglementeren, wel alle mogelijke gevolgen van de uitvoeringsmaatregelen heeft ingezien.

.../...

Er valt immers op te merken, dat die reglementering voor hen die de geldelijke last daarvan moeten dragen, zeer duur zal uitvallen.

Zo moeten de lijken, volgens artikel 64.2, in een ondoordringbaar en hermetisch gesloten omhulsel worden geplaatst en dient het stoffelijk overschot, samen met dat omhulsel in sommige gevallen, krachtens artikel 64.4, in een tegen corrosie bestande, hermetisch gesloten lijkkist te worden geborgen, met passende afscherming indien er gevaar is dat aan het oppervlak van de kist een aanzienlijke afgifte van stralingen optreedt.

In datzelfde, speciale geval moet het lijk, ingevolge artikel 64.6, bovendien worden begraven in een altijddurende concessie en moet op de kist het symbool van de radioactiviteit voorkomen.

Uit artikel 64.7 ten slotte kan de oningewijde opmaken dat al die bepalingen niet alleen gelden voor werknemers die het slachtoffer mochten worden van bestralingen waaraan ze ingevolge hun beroep blootstaan, maar ook voor de lijken van hen die besmet werden door radioactieve stoffen toegediend uit medische overwegingen.

Laatstbedoelde bepaling zal in de praktijk niet dikwijls toepassing vinden, want de periode van deze stoffen is, volgens de gemachtigde ambtenaar, zelden langer dan dertig dagen. Toch zullen zulke gevallen niet de hoogste uitzondering zijn.

.../...

Gaat het om een arbeidsongeval, dan komen de begrafeniskosten voor rekening van de werkgever ; de wettelijke vergoeding, die forfaitair op dertig maal het gemiddeld dagloon is vastgesteld met een minimum van 4.000 frank, zal dus niet volstaan om de werkelijke kosten van de begrafenis van de getroffene te dekken.

In dat verband zij nog opgemerkt, dat het ontwerp van wet betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid van het studiecentrum voor kernenergie, waarover de Raad van State op 27 oktober 1961 adviseerde, niet afwijkt van de wetgeving op de vergoeding van de schade uit arbeidsongevallen.

Niet tot het personeel van het studiecentrum behorende personen, die ingevolge een in de installatie van het centrum overkomen ongeval besmet mochten geraken, zullen alleen bij grove schuld vergoedingen krijgen die de werkelijke schade dekken.

Er is echter nog een andere mogelijkheid : zij die besmet werden tijdens een geneeskundige behandeling of naar aanleiding van een ongeval bij zulke behandeling, genieten geen tegemoetkoming, behalve ,in voorkomend geval, de uitkering voor begrafeniskosten, als bepaald in de ziekteverzekeringsregeling.

Voor sommigen kan het ontwerp-reglement dus vrij zware gevolgen hebben. Gaat het om behoeftigen, dan zal de commissie van openbare onderstand uiteraard tegemoetkoming dienen te verlenen.

.../...

Zonder de wettigheid van die bepalingen in twijfel te trekken, gaat men zich dan ook afvragen of de wetgever al de gevolgen, welke artikel 2 voor de particulieren kan meebrengen, wel heeft ingezien.

+

+ +

Het ontwerp-reglement is niet het eerste besluit ter uitvoering van de wet van 29 maart 1958. Reeds heeft een koninklijk besluit van 12 april 1960 het onder zich houden en het gebruik van radioactieve stoffen tot geneeskundige doeleinden geregeld.

Buiten de hier besproken ontwerpen is bij de Raad van State voorts nog een ontwerp aanhangig dat het algemeen reglement op de arbeidsbescherming beoogt te wijzigen op het stuk van de sanitaire controle van de werknemers die ingevolge hun beroep blootstaan of hebben gestaan aan ioniserende stralingen.

Een aantal bepalingen van het ontwerp-reglement ten slotte verwijzen naar het algemeen reglement op de arbeidsbescherming.

De Regering had er beter aan gedaan, in het algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen de gevaren van ioniserende stralingen al de op die materie betrekking hebbende bepalingen bijeen te brengen, wat blijkbaar de bedoeling

.../...

van de stellers van dat ontwerp-reglement was. Het uiteindelijk aangenomen systeem zal echter degenen, die geroepen zijn om te werken met radioactieve stoffen of toestellen, welke ioniserende stralingen kunnen afgeven, verplichten verscheidene teksten erop na te slaan, willen zij hun verplichtingen terzake kennen.

Zulk procédé heeft bovendien het ernstige bezwaar dat de rechter die de overtredingen moet berechten, moeilijk zal kunnen uitmaken welke straffen op elk van die overtredingen staan. Zijn het de straffen gesteld bij de wet van 29 maart 1958 of, wanneer het om een overtreding van de bepalingen van het algemeen reglement gaat, die van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen ?

Het ontwerp is uiterst technisch en de Raad van State moet zich wel onthouden van sommige opmerkingen, die hij over vorm en inkleding pleegt te maken.

Voorts moge nog het volgende worden opgemerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN OVER HET ONTWERP-ALGEMEEN REGLEMENT.

Het opschrift stelle men als volgt :

"Koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen".

De aanhef verwijst naar het verdrag van Rome van 25 maart 1957 en naar de richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende stralingen verbonden gevaren.

.../...

Zulke verwijzingen mogen stellig voorkomen in de aanhef. Toch zij eraan herinnerd, dat de aangehaalde teksten geen rechtsgrond voor het ontwerp zijn.

De eerste drie leden van de aanhef stelle men bovendien als volgt :

"Gelet op het verdrag van Rome van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en meer in het bijzonder op de artikelen 30 tot 39, goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957 ;

Gelet op de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserend stralingen voortspruitende gevaren ;

Gelet op de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van 2 februari 1959 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende stralingen verbonden gevaren ; " .

\+

\+ \+

In artikel 1, eerste lid, 1°, neme men artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 woordelijk over.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 2 definieert het begrip "coëfficiënt van relatief biologisch effect van een gegeven straling of coëfficiënt RBE of RBE van deze straling". De Franse versie stemt niet overeen met de Nederlandse, waarin de woorden "als referentiegrootheid" voorkomen, een begrip dat in de Franse tekst niet te vinden is.

\+

\+ \+

Een betere lezing voor artikel 3, rubriek klasse IV, 4, ware :

"De inrichtingen die niet verplaatsbare, X-strale voortbrengende toestellen gebruiken, welke onder een top-spanning van 50 kV of minder kunnen werken".

\+

\+ \+

Volgens artikel 5.4 kunnen de vergunningen van de ene exploitant op de andere worden overgedragen, mits van die overdracht onverwijld kennis wordt gegeven aan de overheid die de vergunning heeft verleend en die kennis-geving de wijzigingen vermeldt welke de in de artikelen 6, 7 en 8 genoemde gegevens en stukken sedert de datum van de vergunning hebben ondergaan.

Van zijn kant bepaalt artikel 5.5, dat enige wijziging in de aanstelling van de directeur of de zaak-waarnemer die voor de bedrijfszetel aansprakelijk is, dadelijk ter kennis van de bevoegde overheid moet worden gebracht.

.../...

Beide bepalingen hebben klaarblijkelijk hetzelfde doel en zouden dan ook beide dezelfde formaliteit moeten voorschrijven. Ook ware nader aan te geven, hoe die formaliteit dient te worden vervuld.

Gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp, lijken beide bepalingen een kennisgeving bij ter post aangetekende brief te moeten voorschrijven.

+
+ +

Volgens artikel 6.2, 7 moet de aanvraag om vergunning voor een inrichting van de klasse I bevatten een "kadastraal plan en een topografische opname van de streek in een straal van 500 m rond de inrichting, alsook de gegevens over de bevolkingsdichtheid in het bewoonde gedeelte binnen die omtrek gelegen".

Onder "bevolkingsdichtheid" binnen die omtrek is, volgens de gemachtigde ambtenaar, te verstaan het aantal aldaar gedomicilieerde personen.

Voorzichtigheidshalve ware die verduidelijking in de tekst zelf te geven, want de bevolkingsdichtheid kan binnen een bepaalde omtrek in de loop van eenzelfde dag sterk verschillen.

+
+ +

.../...