

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 1991 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken en het Plan en door de Staatssecretaris voor Energie verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de Openbare Instelling voor het Beheer van het Radioactief Afval en Splijtstoffen", heeft op 26 juli 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques et du Plan et par le Secrétaire d'Etat à l'Energie, le 23 juillet 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'Organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles", a donné le 26 juillet 1991 l'avis suivant :

I.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van het radioactief afval en splijtstoffen, aan te passen aan de wijziging, door de wet van 11 januari 1991, van artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde bescheiden en uit de schriftelijke toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat het voorafgaand akkoord van de Minister van Begroting niet is gevraagd. Volgens de gemachtigde worden alle uitgaven door bestaande begrotingskredieten gedragen; vandaar dat ook de inspectie van financiën en de dienst controle der uitgaven geen melding van nieuwe staatsuitgaven maken.

Artikel 12 van het ontwerp, dat artikel 14 van het besluit van 30 maart 1981 vervangt, vermeldt als inkomsten van de NIRAS :

"1° de kredieten uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken die aan de Instelling worden gestort als dotatie en die zij definitief verkrijgt om bij te dragen tot haar bedrijfskapitaal".

In het verslag aan de Koning worden die kredieten omschreven als een "aanvulling van de oorspronkelijke

.../...

dotatie bedoeld in (het bestaand) artikel 15 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 ... zij zullen besteed worden aan de groei van het bedrijfskapitaal van de instelling (in het Frans : seront affectés à l'accroissement du fonds de roulement de l'organisme)".

In artikel 13, dat artikel 15 van hetzelfde besluit vervangt, machtigt de Koning de instelling ertoe leningen aan te gaan om haar investeringen te financieren, welke leningen, met machtiging van de Minister van Financiën, "kunnen voorzien zijn van een staatswaarborg".

Beide regelingen zijn van aard om nieuwe uitgaven voor de Staat te doen ontstaan; de eerste, omdat aan de NIRAS een nieuwe dotatie ten laste van de staatsbegroting wordt toegekend; de tweede, omdat aan de NIRAS wordt toegestaan leningen met staatswaarborg aan te gaan, wat impliceert dat de Staat de verbintenis opneemt om bij wanbetaling door de NIRAS, de openstaande schuldenlast van de gewaarborgde leningen ten laste te nemen.

Zowel in het ene als in het andere geval is overeenkomstig artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, het voorafgaand akkoord van de Minister van Begroting vereist. Noch het advies van de inspectie van financiën noch dat van de dienst controle kunnen dit akkoord vervangen.

Het begrotingsakkoord is in dit geval des te meer vereist omdat het in principe niet aan de Koning maar aan de

.../...

wetgever toekomt aan een openbare instelling een nieuwe dotatie ten laste van de staatsbegroting toe te kennen of haar machtiging te verlenen leningen aan te gaan, a fortiori toe te staan dat aan die leningen een staatswaarborg wordt gehecht.

Het ontwerp is bijgevolg niet in zoverre gereed dat het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voor advies kan worden voorgelegd.

II.

Wat de grond van de zaak betreft, mag evenwel nu al worden opgemerkt wat volgt.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp is de laatste fase van een procedure die moet leiden tot een grondige herziening van het statuut, de opdracht en de werkmiddelen van de NIRAS, instelling die, in uitvoering van het bepaalde in artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, bij een koninklijk besluit van 30 maart 1981 werd ingericht. De eerste fase was de vervanging van voormeld artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 bij de wet van 11 januari 1991.

In zijn advies bij het ontwerp van laatstgenoemde wet (Parl. St. Kamer, nr. 1131/1 - 89/90) heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, de Regering aangeraden - teneinde de inrichting, de werking en de financiering van de NIRAS de

.../...

noodzakelijke juridische basis te verstrekken - het voorgelegde ontwerp op diverse punten zo niet te herdenken dan minstens aan te vullen in het licht van de door de Raad gemaakte algemene en bijzondere opmerkingen. Zo werd er in een van die opmerkingen op gewezen dat de in het ontwerp opgenomen delegaties niet volstonden om rechtsgrond te verlenen aan sommige voorzieningen opgenomen in voormeld koninklijk besluit van 30 maart 1981 waarvan het ontwerp trouwens niet voor advies aan de Raad van State was voorgelegd.

2. De in het nieuwe artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 opgenomen delegaties aan de Koning betreffen :

- het bepalen van de vestigingsplaats van de instelling, haar werkingsbeginselen, de samenstelling van haar beraadslagende en uitvoerende organen, de vertegenwoordiging in rechte en het administratief toezicht (artikel 179, § 2, 1°);
- het bepalen van de erkenningsvoorwaarden - daarin begrepen het beroep tegen desbetreffende beslissingen - met betrekking tot uitrustingen bestemd voor verwerking en conditionering van het radioactief afval (artikel 179, § 2, 5°);
- het vaststellen van de hoeveelheden en de verrijkingspercentages die bepalend zijn voor de bevoegdheid van de instelling inzake opdrachten betreffende verrijkte

.../...

splijtstoffen, plutoniumhoudende stoffen en bestraalde splijtstoffen (artikel 179, § 2, 6°);

- het reglementeren, met inachtneming van de in artikel 179, § 2, 9°, opgenomen principes, van de financieringsvoorwaarden van de activiteiten van de instelling; daartoe kan de Koning in de aan te rekenen kosten van de prestaties een aandeel insluiten tot het vormen van een provisie om het eventuele faillissement of onvermogen van bepaalde producenten te ondervangen (artikel 179, § 2, 10°).

3. Uit een eerste onderzoek of de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 1981, zoals ze worden gewijzigd bij het thans voorgelegde ontwerp, alle een voldoende rechtsgrond vinden in het nieuwe artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980, is gebleken dat er op dit stuk alleszins problemen kunnen rijzen met betrekking tot :

- het procédé van de overeenkomsten tussen de instelling en respectievelijk de exploitanten van nucleaire installaties, de afvalproducenten, de houders van verrijkte splijtstoffen, plutoniumhoudende stoffen of ongebruikte of bestraalde splijtstof en de exploitanten van te ontmantelen installaties (artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp);
- het toekennen van een dotatie aan de instelling (artikel 12 van het ontwerp);
- de machtiging tot het aangaan van leningen (artikel 13 van het ontwerp);

.../...

- het voorzien in de mogelijke staatswaarborg voor de leningen aangegaan door de instelling (artikel 13 van het ontwerp);
- het beheer van het in artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 bedoelde fonds volgens de bepalingen van de overeenkomsten gesloten tussen de instelling en de betrokken producenten, waarbij de bijdragen tot dit fonds worden vastgesteld op basis van een referentieprogramma opgesteld met de afvalproducenten (artikel 14 van het ontwerp).

4. Het besluit mag dan ook zijn dat, met het oog op een voldoende rechtszekerheid in deze belangrijke materie, eensdeels de in artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 opgenomen delegaties aan de Koning best worden aangevuld c.q. gepreciseerd en, anderdeels, het koninklijk besluit van 30 maart 1981 beter volledig wordt vervangen door een globale tekst, eerder dan te werken met het procédé van wijzigingen en aanvullingen.

.../...

I.

L'arrêté en projet qui est soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'adapter l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles, à la modification, par la loi du 11 janvier 1991, de l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

Les pièces jointes à la demande d'avis et les précisions fournies par écrit par le fonctionnaire délégué font apparaître que l'accord préalable du Ministre du Budget n'a pas été demandé. Selon le délégué, toutes les dépenses seront supportées par les crédits budgétaires existants; c'est la raison pour laquelle l'inspection des finances et le service du contrôle des dépenses ne font pas référence à l'apparition d'une charge nouvelle pour l'Etat.

L'article 12 du projet, qui remplace l'article 14 de l'arrêté du 30 mars 1981, fait mention des ressources suivantes de l'ONDRAF :

- "1° les crédits inscrits au budget du Ministre des Affaires économiques qui sont versés à l'organisme à titre de dotation et qui lui restent acquis afin de contribuer à la constitution de son fonds de roulement".

Le rapport au Roi définit ces crédits comme "un complément à la dotation initiale qui a été visée à l'article 15 (existant) de l'arrêté royal du 30 mars 1981 ... ils seront affectés à l'accroissement du fonds de roulement de l'organisme (dans le texte néerlandais : zullen worden be-

steed aan de groei van het bedrijfskapitaal van de instelling)".

A l'article 13, qui remplace l'article 15 du même arrêté, le Roi autorise l'organisme à contracter des emprunts pour financer ses investissements, ces emprunts pouvant "être assortis de la garantie de l'Etat", avec l'autorisation du Ministre des Finances.

Ces deux dispositions sont de nature à entraîner des dépenses nouvelles pour l'Etat; la première, dans la mesure où une nouvelle dotation est accordée à l'ONDRAF à la charge du budget de l'Etat; la seconde, dans la mesure où l'ONDRAF est autorisé à contracter des emprunts assortis de la garantie de l'Etat, de sorte que l'Etat s'engage, en cas de défaut de paiement dans le chef de l'ONDRAF, à prendre à sa charge les dettes non acquittées qui résultent des emprunts garantis.

Dans l'un et l'autre de ces cas, l'accord préalable du Ministre du Budget est requis, conformément à l'article 6, 2°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. Ni l'avis de l'inspection des finances ni celui du service du contrôle ne peuvent se substituer à cet accord.

En l'occurrence, l'accord du Ministre du Budget est d'autant plus requis qu'en principe, il n'incombe pas au Roi mais au législateur d'accorder, à un organisme public, une nouvelle dotation à la charge du budget de l'Etat ou de l'autoriser à contracter des emprunts, a fortiori de per-

.../...

mettre qui ces emprunts soient assortis de la garantie de l'Etat.

Par conséquent, le projet n'est pas en état d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

II.

Quant au fond, il est permis, toutefois, de noter dès à présent ce qui suit.

1. Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat constitue l'ultime phase d'une procédure devant conduire à un remaniement fondamental du statut, de la mission et de moyens de fonctionnement de l'ONDRAF qui, en exécution de la disposition de l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, fut créé par un arrêté royal du 30 mars 1981. La première phase comportait le remplacement de l'article 179, § 2, précité de la loi du 8 août 1980 par la loi du 11 janvier 1991.

Dans son avis sur le projet relatif à cette dernière loi (Doc. parl., Chambre, n° 1131/1 - 89/90), le Conseil d'Etat, section de législation, a recommandé au Gouvernement, pour donner à l'organisation, au fonctionnement et au financement de l'ONDRAF la base légale requise, si pas de

.../...

repenser sur divers points le projet soumis à son avis, à tout le moins de le compléter eu égard aux observations générales et particulières qu'il avait formulées. Ainsi, l'une de ces observations soulignait que les délégations envisagées par le projet ne suffisaient pas pour donner un fondement légal à certaines dispositions qui figurent dans l'arrêté royal précité du 30 mars 1981, dont le projet ne fut, du reste, pas soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

2. Les nouvelles délégations au Roi qui sont inscrites à l'article 179, § 2, nouveau, de la loi du 8 août 1980 portent sur :

- la fixation du lieu d'établissement de l'organisme, des principes de son fonctionnement, de la composition de ses organes délibératifs et exécutifs, de sa représentation en justice et du contrôle administratif (article 179, § 2, 1°);
- la détermination des conditions d'agrément - en ce compris le recours contre les décisions y afférentes - relativement aux équipements destinés au traitement et au conditionnement des déchets radioactifs (article 179, § 2, 5°);
- la définition des quantités et des taux d'enrichissement qui conditionnent la compétence de l'organisme quant aux missions relatives aux matières fissiles enrichies, aux matières plutonifères et aux combustibles irradiés (article 179, § 2, 6°);

.../...

- la réglementation dans le respect des principes énoncés à l'article 179, § 2, 9°, des modalités de financement des activités de l'organisme; à cet effet, le Roi est autorisé à inclure, dans le coût des prestations à imputer, une quote-part destinée à constituer des provisions pour pallier la faillite ou l'insolvabilité éventuelle de certains producteurs (article 179, § 2, 10°).

3. Un premier examen visant à déterminer si toutes les dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 1981, telles qu'elles sont modifiées par le projet actuellement soumis pour avis, trouvent un fondement légal suffisant dans l'article 179, § 2, nouveau, de la loi du 8 août 1980, a montré qu'en tout cas, des problèmes peuvent se poser à cet égard en ce qui concerne :

- le système des conventions entre, d'une part, l'organisme et, d'autre part, les exploitants d'installations nucléaires, les producteurs de déchets, les détenteurs de matières fissiles enrichies, de matières plutonifères ou de combustible neuf ou irradié et les exploitants d'installations à déclasser (articles 3, 4 et 5 du projet);
- l'octroi d'une dotation à l'organisme (article 12 du projet);
- l'autorisation de contracter des emprunts (article 13 du projet);

.../...

- la possibilité d'assortir de la garantie de l'Etat les emprunts contractés par l'organisme (article 13 du projet);
- la gestion du fonds visé à l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 1981 conformément aux dispositions des conventions conclues entre l'organisme et les producteurs concernés, les contributions à ce fonds étant fixées sur la base d'un programme de référence établi avec les producteurs de déchets (article 14 du projet).

4. Il est permis de conclure, dès lors, que mieux vaudrait, pour assurer une sécurité juridique suffisante en cette matière importante, d'une part, compléter ou, le cas échéant, préciser les délégations au Roi qui sont inscrites à l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 et, d'autre part, remplacer intégralement l'arrêté royal du 30 mars 1981 par un texte global, plutôt que de procéder à des modifications et à des ajouts.

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : G. BAETEMAN,
Monsieur :

voorzitter,
président,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VERMEIRE.

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. VAN VAERENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

G. BAETEMAN.