

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 september 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 Spleijtstoffen", heeft op 26 september 1991 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques et du Plan et par le Secrétaire d'Etat à l'Energie, le 18 septembre 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 septembre 1991 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. 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.

2. In het koninklijk besluit in ontwerp worden een aantal bepalingen herhaald die al in de wet opgenomen zijn. Dat kan aanleiding geven tot een verwarring omtrent de juridische aard van de betrokken voorzieningen. Daarom kan zodanig procédé slechts worden bijgetreden in zover de herhaling om redenen van leesbaarheid verantwoord is. In geen geval kan een slechts gedeeltelijke of onvolledige herhaling van de tekst van de wet leiden tot een verminking van de op de NIRAS en op de activiteiten van deze van toepassing zijnde regelen : wet en koninklijk besluit dienen derhalve steeds samen te worden gelezen.

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

De voorgeschreven begroetingsformule ontbreekt.

.../...

*

Artikel 179, § 3, van de wet van 8 augustus 1980 verschaft geen rechtsgrond. De eerste aanhefbepaling dient derhalve te worden geschrapt.

Men stelle de tweede aanhefbepaling als volgt :

"Gelet op de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, inzonderheid op artikel 179, § 2, gewijzigd bij de wet van 11 januari 1991;".

*

De vierde aanhefbepaling dient te worden vervangen door een verwijzing naar het akkoord van de betrokken Executieven, vereist door artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

*

Het akkoord van de Minister van Begroting dient te worden vermeld met de datum waarop het werd verleend.

Ter voldoening aan artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en aan artikel 179, § 2, 1° en 10°, van de wet van 8 augustus 1980 dient, in het voordrachtformulier, melding te worden gemaakt van het overleg in Ministerraad.

.../...

Artikel 1.

De definitie van "de Instelling" kan men eenvoudiger formuleren als volgt :

"- de Instelling : de Nationale Instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (NIRAS);".

Artikel 2.

In de nieuwe paragraaf 2 worden de taken van de NIRAS omschreven. Voor een deel is die taakomschrijving al bepaald in de wet. Om te voorkomen dat de taakomschrijving in het koninklijk besluit niet volledig zou samenvallen met hetgeen dienomtrent in de wet is gesteld, is het voorzichtiger de inleidende zin van paragraaf 2 te redigeren als volgt :

"§ 2. De taken van de Instelling, over het gehele Belgische grondgebied, betreffen onder meer de volgende domeinen :

...".

*

In de nieuwe paragraaf 3 wordt in 1°, onderdeel g, gesteld dat de Koning de voorwaarden zal bepalen ter kwalificering van de uitrusting bestemd voor de verwerking en conditionering van het radioactief afval. Het is eerder

.../...

ongewoon dat in een koninklijk besluit met een reglementering als de thans voorliggende wordt gesteld dat de aanvullende reglementering omtrent een bepaald onderdeel door de Koning zal worden bepaald. Er is geen bezwaar om in dit geval de Ministers welke voor Economische Zaken en Energie bevoegd zijn, met die aangelegenheid te belasten.

*

In de nieuwe paragraaf 4 redigere men de tweede zin als volgt :

"De opdrachten welke de Instelling aan derden toevertrouwt, worden onder haar verantwoordelijkheid en haar toezicht uitgevoerd, onder de bestendige controle van de bevoegde overheid".

Artikel 5.

In het nieuwe artikel 5, § 1, is sprake van "nucleaire installaties". De inhoud van die term is nergens in het ontwerp gedefinieerd. Omdat de term tot uiteenlopende interpretaties aanleiding kan geven, is het geraten een definitie ervan in artikel 1 op te nemen.

*

In de nieuwe paragraaf 2 is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

.../...

In de Franse tekst lijkt een deel van de bepaling te zijn weggefallen.

Artikel 7.

Artikel 7 betreft de samenstelling van de raad van bestuur van de NIRAS en bepaalt onder meer de bekwaamheid op grond waarvan de leden van de raad van bestuur worden aangewezen. Het kan geraden zijn de in het ontwerp aangegeven bekwaamheden aan te vullen met die welke op het beheer van een overheidsinstelling of een onderneming betrekking hebben. Het volstaat daartoe, in het eerste lid, de bepaling te vervolledigen als volgt : "... of professionele bekwaamheid op de aktiviteitsgebieden van de Instelling en van het beheer van deze. Hij moet ...".

Artikel 12.

In het nieuwe artikel 14 worden de inkomsten van de NIRAS aangegeven.

In 1° is sprake van een "dotatie". Het hoeft geen betoog dat die bepaling slechts uitvoerbaar is in zover een organieke wet of een begrotingswet een dergelijke financieringswijze mogelijk maakt.

Voor het overige leze men in 1° : "de kredieten lastens het Ministerie ...".

Men mag opmerken dat in de opsomming van de inkomsten van de NIRAS geen melding is gemaakt van de inkomsten uit overeenkomsten met bijvoorbeeld producenten of exploitanten voor wie de NIRAS haar opdrachten uitvoert.

Artikel 13.

Krachtens het nieuwe artikel 15, § 1, is de NIRAS "gedwongen tot financieel evenwicht", dit wil zeggen dat haar inkomsten alle kosten moeten dekken zoals in het besluit is bepaald.

Het ontwerp zwijgt erover of het bedoelde financieel evenwicht op jaarbasis dan wel over een langere periode dient te worden gerealiseerd.

Nog in die bepaling is gesteld, zoals ook al in de wet is bepaald (artikel 179, § 2, 8°, van de wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 11 januari 1991), dat de NIRAS leningen kan aangaan. Het ontwerp voegt aan de wet toe dat die leningen met de staatswaarborg kunnen worden bekleed, op de voorwaarde dat de Minister van Financiën daartoe machtiging verleent. Zodanige machtiging kan uiteraard maar worden verstrekt wanneer een organieke wet of een begrotingswet in het toekennen van de staatswaarborg voorziet.

In de nieuwe paragraaf 4, eerste en tweede lid, kan het woord "bijdragen" (redevances) beter vervangen worden door "vergoedingen".

In dezelfde paragraaf wordt in het tweede lid gesteld dat de NIRAS, in de berekening van het bedrag van de vergoedingen welke door bepaalde producenten aan haar zijn verschuldigd, een reserve van 5 pct "kan" voorzien "om het hoofd te bieden aan het eventuele faillissement of de eventuele insolventie" van de betrokken producenten. Het inbouwen van een reserve in de door de producent verschuldigde vergoeding wordt aldus volledig aan de beslissing van de NIRAS overgelaten.

Het is zeer de vraag of op die manier een voldoende uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 179, § 2, 10°, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 11 januari 1991. Die wetsbepaling luidt als volgt :

"Met het doel het financiële evenwicht van de Instelling te waarborgen kan de Koning in de kosten van de prestaties een aandeel insluiten om een provisie te vormen om het eventuele faillissement of onvermogen van bepaalde producenten te ondervangen, en dit tot een maximum van 5 % van de kosten van de prestaties".

Een sluitende uitvoering van die wetsbepaling moet logischerwijs inhouden dat wanneer de Koning de machtiging welke Hem is verleend, aanwendt om ter zake een regeling uit te vaardigen, Hij de gevallen waarvoor of de omstandigheden waarin een provisie moet worden aangelegd, nader aanwijst.

Door de faculteit welke de wet aan de Koning op het stuk van reglementering laat, zonder meer te transponeren in een faculteit voor de NIRAS om over het aanleggen van een provisie te beslissen, wordt de desbetreffende aangelegenheid blijkbaar niet sluitend gereguleerd. De bepaling is aan herziening toe.

Overigens mag worden opgemerkt dat in het verslag aan de Koning melding wordt gemaakt van een maximumbedrag van de aan te leggen reserve, welke bedoeling in de tekst van het ontwerp niet is verwoord.

Onverminderd de vorengaande opmerking vervange men in het tweede lid de woorden "ingesloten in haar bijdragen" door "ingesloten in de aan haar verschuldigde vergoedingen".

Artikelen 17 en 20.

In dit artikel is gesteld dat, benevens door de Ministers die voor Economische Zaken en Energie bevoegd zijn, ook door de Ministers die voor het Leefmilieu en de Tewerkstelling en Arbeid bevoegd zijn, een regeringscommissaris bij de NIRAS wordt aangewezen. Die Ministers horen dan ook bij de voordracht en de medeondertekening van het besluit te worden betrokken en in de uitvoeringsbepaling van artikel 20 te worden vermeld.

Slotopmerking.

Dit ontwerp biedt de gelegenheid om het opschrift van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 te actualiseren. Dat kan geschieden door het ontwerp te beginnen met een artikel, te redigeren als volgt :

"Artikel (1).-

Het opschrift van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de Openbare Instelling voor het beheer

van radioactief afval en splijtstoffen wordt vervangen door de volgende tekst :

"Koninklijk besluit tot nadere regeling van de opdracht en de werking van de Nationale Instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (NIRAS)".

Zo op dit voorstel wordt ingegaan, dienen de andere artikelen van het ontwerp te worden vernummerd en volstaat het in de inleidende zin van het artikel 1, dat artikel 2 wordt, te schrijven :

"Artikel 1 van hetzelfde koninklijk besluit wordt vervangen door de volgende bepaling :

...".

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. 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.

2. L'arrêté royal en projet reproduit certaines dispositions figurant déjà dans la loi. Cette répétition peut entraîner la confusion quant à la nature juridique des prescriptions concernées. C'est pourquoi un tel procédé ne peut être admis que dans la mesure où la répétition est justifiée par des motifs de lisibilité. En aucun cas, une répétition uniquement partielle ou incomplète du texte de la loi ne peut conduire à une altération des dispositions applicables à l'ONDRAF et à ses activités : la loi et l'arrêté royal doivent par conséquent toujours être lus conjointement.

II. EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

La formule de salutation prescrite fait défaut.

L'article 179, § 3, de la loi du 8 août 1980 ne procure aucun fondement légal au projet. L'alinéa 1er du préambule doit par conséquent être supprimé.

Il convient de rédiger l'alinéa 2 du préambule comme suit :

"Vu la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, notamment l'article 179, § 2, modifié par la loi du 11 janvier 1991;".

*

L'alinéa 4 du préambule doit être remplacé par une référence à l'accord des Exécutifs concernés qui est requis par l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980.

*

L'accord du Ministre du Budget doit être mentionné avec la date à laquelle il a été donné.

En vue de satisfaire à l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 179, § 2, 1° et 10°, de la loi du 8 août 1980, il y a lieu de faire état de la délibération en Conseil des Ministres dans la formule de proposition.

Article 1er.

La définition de "l'Organisme" peut être formulée plus simplement comme suit :

.../...

"- l'Organisme : l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF);".

Article 2.

Le paragraphe 2 (nouveau) définit les missions de l'ONDRAF. Cette définition se trouve déjà en partie dans la loi. Afin d'éviter que la définition des missions figurant dans l'arrêté royal ne corresponde pas totalement avec les dispositions correspondantes de la loi, il est plus prudent de rédiger la phrase introductive du paragraphe 2 comme suit :

"§ 2. Les tâches de l'Organisme sur tout le territoire belge concernant, entre autres, les domaines suivants :

...".

*

Le 1°, g, du paragraphe 3 (nouveau) dispose que le Roi déterminera les conditions en vue de qualifier les équipements destinés au traitement et au conditionnement des déchets radioactifs. Il est plutôt inhabituel qu'un arrêté royal portant un régime tel que celui de l'espèce, dispose que la réglementation complémentaire relative à un point déterminé sera arrêtée par le Roi. Rien ne s'oppose à ce que, dans le cas présent, les Ministres ayant les Affaires économiques et l'Energie dans leurs attributions, soient chargés de cette matière.

*

.../...

Au paragraphe 4 (nouveau), il y a lieu de rédiger la seconde phrase comme suit :

"Les missions confiées à des tiers par l'Organisme sont exécutées sous sa responsabilité et sa surveillance, sous le contrôle permanent des autorités compétentes".

Article 5.

L'article 5, § 1er (nouveau), fait état d'"installations nucléaires". La portée de ces termes n'est définie nulle part dans le projet. Dès lors qu'ils peuvent donner lieu à des interprétations divergentes, il est conseillé de les définir à l'article 1er.

*

Le paragraphe 2 (nouveau) comporte une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. Il semblerait que, dans le texte français, une partie de la disposition ait été omise.

Article 7.

L'article 7 porte sur la composition du conseil d'administration de l'ONDRAF et détermine notamment les compétences en vertu desquelles les membres du conseil d'administration sont désignés. Il peut s'avérer utile de compléter les compétences mentionnées dans le projet par celles concernant la gestion d'un organisme public ou d'une entreprise. A cet effet, il suffit de compléter, dans l'alinéa 1er, la disposition comme suit : "... ou profes-

.../...

sionnelles particulières dans les domaines d'activité de l'Organisme et dans la gestion de ceux-ci. Il doit ...".

Article 12.

L'article 14 (nouveau) énonce les ressources de l'ONDRAF.

Au 1°, il est question d'une "dotation". Il est évident que cette disposition ne sera exécutoire que dans la mesure où une loi organique ou une loi budgétaire permettra un tel mode de financement.

Pour le surplus, il convient de lire au 1° : "les crédits à charge du Ministère ...".

*

Il convient de remarquer que, dans l'énumération des revenus de l'ONDRAF, il n'est pas fait mention des ressources issues de conventions conclues, par exemple, avec des producteurs ou des exploitants pour qui l'ONDRAF exécute des missions.

Article 13.

En vertu de l'article 15, § 1er (nouveau), l'ONDRAF est "astreint à l'équilibre financier", c'est-à-dire que ses recettes doivent couvrir tous les coûts de la manière prévue à l'arrêté.

.../...

Le projet ne précise pas si cet équilibre financier doit être atteint sur une base annuelle ou sur une période plus longue.

A l'instar de la loi (article 179, § 2, 8°, de la loi du 8 août 1980, modifié par la loi du 11 janvier 1991), cette disposition porte encore que l'ONDRAF peut contracter des emprunts. Le projet ajoute à la loi en disposant que ces emprunts peuvent être assortis de la garantie de l'Etat moyennant l'autorisation du Ministre des Finances. A l'évidence, une telle autorisation ne peut être accordée que si une loi organique ou une loi budgétaire prévoit l'octroi de la garantie de l'Etat.

Dans le texte néerlandais du paragraphe 4, alinéa 1er (nouveau) et alinéa 2 (nouveau), il est préférable de remplacer le mot "bijdragen" (redevances) par "vergoedingen".

L'alinéa 2 du même paragraphe porte que, lors du calcul du montant des redevances dues par certains producteurs, l'ONDRAF "peut" prévoir une réserve de 5 p.c. pour "faire face à la faillite ou à l'insolvabilité éventuelle" de ces producteurs. L'incorporation d'une réserve dans la redevance due par le producteur est donc laissée intégralement à la discrétion de l'ONDRAF.

La question est de savoir si, ce faisant, le texte assure à suffisance l'exécution des dispositions de l'article 179, § 2, 10°, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 11 janvier 1991. Cette disposition s'énonce comme suit :

.../...

"Dans le but de garantir l'équilibre financier de l'Organisme, le Roi est autorisé à inclure dans le coût des prestations une quote-part destinée à constituer des provisions pour pallier la faillite ou l'insolvabilité éventuelle de certains producteurs, et ce à concurrence d'un maximum de 5 % du coût des prestations".

Une exécution cohérente de cette disposition doit logiquement emporter que, lorsque le Roi fait usage de l'habilitation qui lui a été conférée, pour édicter à cet égard une réglementation, Il désigne de manière précise les cas ou les circonstances dans lesquels une provision doit être constituée.

Une transposition pure et simple de la faculté laissée par la loi au Roi sur le plan de la réglementation, en une faculté pour l'ONDRAF de décider de la constitution d'une provision ne règle manifestement pas de manière cohérente le problème évoqué. La disposition doit être revue.

Il peut être remarqué, par ailleurs, que le rapport au Roi fait état d'un plafond pour la réserve à constituer. Cette intention n'a pas été traduite dans le texte du projet.

Sans préjudice de l'observation qui précède, il convient de remplacer, dans l'alinéa 2, les mots "incluse par l'Organisme dans ses redevances" par "incluse par l'Organisme dans les redevances qui lui sont dues".

Articles 17 et 20.

L'article 17 dispose qu'un Commissaire du Gouvernement peut être désigné auprès de l'ONDRAF par les Ministres ayant dans leurs attributions les Affaires économiques et l'Energie mais aussi par les Ministres ayant dans leurs attributions l'Environnement et l'Emploi et le Travail. Ces Ministres doivent par conséquent être associés à la proposition et au contreseing de l'arrêté et être mentionnés dans l'exécutoire figurant à l'article 20.

Observation finale.

Le présent arrêté est l'occasion de mettre à jour l'intitulé de l'arrêté royal du 30 mars 1981. Cette actualisation peut s'opérer en commençant le projet par un article rédigé comme suit :

"Article (1er).-

L'intitulé de 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 est remplacé par le texte suivant :

"Arrêté royal déterminant la mission et le fonctionnement de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF)".

Si cette proposition est retenue, il conviendra d'adapter la numérotation des autres articles du projet. Il suffit dans ce cas d'écrire dans la phrase liminaire de l'article 1er, devenant l'article 2, ce qui suit :

.../...

"L'article 1er du même arrêté royal est remplacé
par la disposition suivante :

...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

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

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de Coordination a été rédigée et exposée par M. K. VERMASSEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.