

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.097/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 juli 2001 door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende regeling van de erkenning van uitrustingen bestemd voor de opslag, verwerking en conditionering van radioactief afval", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 19 februari 2002 en 19 maart 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.097/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement Durable, le 30 juillet 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "régulant l'agrément d'équipements destinés à l'entreposage, au traitement et conditionnement de déchets radioactifs", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 19 février 2002 et 19 mars 2002, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 179, § 2, 1°, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 richt de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (hierna : NIRAS) op. Volgens artikel 179, § 2, 2°, wordt de NIRAS o.m. belast met het beheer van al het radioactief afval, van welke oorsprong of herkomst ook.

In artikel 179, § 2, 4°, wordt bepaald dat de opdrachten van de NIRAS betreffende het radioactief afval o.m. omvatten "de verwerking en de conditionering voor de producenten die niet over daartoe door de Instelling erkende uitrustingen beschikken".

Luidens artikel 179, § 2, 6°, bepaalt de Koning de voorwaarden waaronder de NIRAS de "in het vorige lid" (lees : in 4°) ¹ bedoelde uitrustingen bestemd voor verwerking en conditionering kan erkennen, evenals de voorwaarden van "verhaal".

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt uitvoering te geven aan voornoemd artikel 179, § 2, 6°.

De inhoud van het ontwerp komt in essentie op het volgende neer :

- artikel 1 bevat een aantal definities die verder in het ontwerp worden gebruikt;

¹Artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 is vervangen bij de wet van 11 januari 1991. In het ontwerp dat tot de laatstgenoemde wet heeft geleid, was het ontworpen artikel 179, § 2, niet ingedeeld in genummerde punten, maar in leden (Parl. St., Kamer, 1989-90, nr. 1131-1, p. 3). In de loop van de parlementaire behandeling is de indeling in leden vervangen door een indeling in genummerde punten, maar er is verzuimd om in de bepaling sub 5° (thans : 6°) de verwijzing naar "het vorige lid" te vervangen door een verwijzing naar de bepaling sub 4°.

Bij de wet van 12 december 1997 is tussen het 4° en het 5° een nieuwe bepaling (nieuw 5°) ingevoegd, en is het oorspronkelijke 5° vernummerd tot 6°; andermaal is verzuimd om de verwijzing in het nieuwe 6° naar "het vorige lid" aan te passen.

- in artikel 2 wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald; deze geldt voor iedere binnenlandse of buitenlandse uitrusting waarin radioactief afval van Belgische oorsprong wordt verwerkt, geconditioneerd of opgeslagen, in opdracht van een producent of exploitant, als bedoeld in artikel 1 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, met het oog op de latere acceptatie door de NIRAS ²;
- artikel 3 bepaalt dat iedere uitrusting door de NIRAS moet worden erkend; het radioactief afval dat ter acceptatie aan de NIRAS wordt aangeboden dient verwerkt, geconditioneerd en opgeslagen te zijn geweest in een door de NIRAS erkende uitrusting, teneinde dit afval als conform met de acceptatiecriteria ³ te kunnen beschouwen;
- de artikelen 4 tot 6 stellen een aantal technische en andere erkenningsvoorwaarden vast;
- artikel 7 stelt de procedure vast voor het indienen en het behandelen van een aanvraag tot het verkrijgen van de erkenning van een uitrusting;
- artikel 8 bevat bepalingen i.v.m. de wijziging van een uitrusting of van de acceptatiecriteria;
- artikel 9 regelt de inspectie van de erkende uitrustingen door de NIRAS;
- artikel 10 bevat bepalingen i.v.m. de contracten gesloten tussen een Belgische producent en een buitenlandse exploitant voor de verwerking, de conditionering of

²Luidens artikel 1 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, worden met "producenten of exploitanten" bedoeld: "bedrijven, instellingen, instituten of natuurlijke personen voor wie de (NIRAS) haar bevoegdheden uitoefent".

³De vaststelling van deze acceptatiecriteria dient nog te gebeuren in een nog te nemen koninklijk besluit (zie daaromtrent artikel 1, 2°, van het ontwerp).

de opslag van radioactief afval van Belgische oorsprong; zulke contracten moeten de voorwaarden bevatten, bepaald in het ontworpen besluit;

- artikel 11 bevat een overgangsregeling ten behoeve van de erkenningen uitgereikt door de NIRAS op conventionele basis, vóór de inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In verscheidene artikelen van het ontwerp worden verplichtingen opgelegd zowel aan de "producent" als aan de "exploitant", zonder onderscheid. Het ontwerp bepaalt echter niet wat onder die twee begrippen verstaan moet worden ⁴.

Gevraagd naar de draagwijdte van die twee begrippen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat een "afvalproducent" een eigenaar is van radioactief afval, terwijl een "exploitant" een uitbater is van een installatie die aanleiding geeft tot het ontstaan van radioactief afval - in welk geval hij tevens een "producent" is - of van een installatie die radioactief afval verwerkt, conditioneert en stockeert. De gemachtigde voegt eraan toe dat de meeste "exploitanten" ook "producent" zijn, en omgekeerd, dat de meeste "producenten" over eigen productie- en verwerkingsinstallaties beschikken, en bijgevolg ook "exploitant" zijn. De beide begrippen vallen echter niet helemaal samen.

De gemachtigde wijst er nog op dat ook in het voornoemde koninklijk besluit van 30 maart 1981, de begrippen "producent" en "exploitant" niet strikt onderscheiden worden.

Ook al vallen de voornoemde begrippen in de praktijk vaak samen, toch verdient het aanbeveling, voor de duidelijkheid van de regelgeving, om in het ontwerp (artikel 1) te bepalen wat onder die begrippen verstaan moet worden.

⁴Men vergelijkte met artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980, waarin het begrip "producent" wordt gebruikt (4°), naast de begrippen "uitbater van een nucleaire installatie" en "houder van radioactieve stoffen" (7° en 11°).

Bovendien dient ermee rekening te worden gehouden dat, volgens artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980, de erkenning betrekking heeft op een "uitrusting" of een installatie.

In zoverre het ontwerp verwijst naar de persoon die de erkenning aanvraagt of verkrijgt, dient dus de term "exploitant" te worden gebruikt.

4. Volgens artikel 2 van het ontwerp is het ontworpen besluit van toepassing op iedere binnenlandse of buitenlandse uitrusting waarin radioactief afval van Belgische oorsprong wordt verwerkt, geconditioneerd of opgeslagen, in opdracht van een producent of een exploitant.

De meeste bepalingen van het ontwerp maken geen onderscheid naargelang het gaat om een binnenlandse of een buitenlandse uitrusting. Alleen artikel 10 bevat bepalingen die i.h.b. betrekking hebben op buitenlandse uitrustingen. Volgens dat artikel moet een contract gesloten tussen een Belgische producent en een buitenlandse exploitant, "op straffe van nietigheid, de voorwaarden bevatten vermeld in (het ontworpen) besluit".

Gevraagd naar de wijze waarop het ontworpen besluit toepassing zou moeten vinden op buitenlandse uitrustingen, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt :

"Het toepassingsgebied van het ontworpen besluit strekt zich uit tot alle installaties waarin afval wordt verwerkt, geconditioneerd of gestockeerd dat ter gelegener tijd door NIRAS ter acceptatie moet worden opgenomen, ongeacht of deze installaties zijn gevestigd in het binnen- of buitenland.

De producenten van radioactief afval zijn vrij om hun afval geheel of gedeeltelijk in buitenlandse installaties te laten verwerken of conditioneren (en aldaar te laten opslaan). Dit behoort tot de normale vrijheid van ondernemen. NIRAS kan enkel eisen dat de verwerking gebeurt in een door haar erkende installatie. Indien er geen geschikte installaties in België voorhanden zijn, is de verwerking in buitenlandse installaties zelfs onvermijdelijk. De NIRAS-regelgeving inzake kwaliteitscontrole en -opvolging is van toepassing op al het afval dat ter gelegener tijd ter acceptatie aan de Instelling zal worden aangeboden. Indien de producent beschikt over een andere afnemer voor zijn afval (gezien het monopolie van NIRAS inzake berging op Belgisch grondgebied zal dit noodzakelijk een buitenlandse afnemer moeten zijn), is hij voor dit afval niet onderworpen aan deze NIRAS-regelgeving. De NIRAS regelgeving inzake kwaliteitscontrole en -opvolging moet éénvormig zijn voor al het afval dat haar ter

.../...

acceptatie wordt aangeboden en kan geen onderscheid maken al naar gelang dit afval verwerkt is in een binnenlandse dan wel in een buitenlandse installatie. Het doorvoeren van een dergelijk onderscheid zou een schending betekenen van het gelijkheidsbeginsel.

De producenten die hun afval in het buitenland willen laten verwerken, kunnen aan de NIRAS-regelgeving voldoen, door de verwerker waarop zij een beroep doen te verplichten de NIRAS-voorwaarden te aanvaarden. Daarom wordt in artikel 10, § 1, van het ontwerp uitdrukkelijk voorzien dat elke producent de toepasselijkheid van de NIRAS-regelgeving contractueel moet afdwingen, op straffe van de nietigheid van het verwerkingscontract. Het opnemen van voorwaarden inzake kwaliteitscontrole voor het eindproduct in commerciële contracten is een gebruikelijke praktijk, inclusief controles ter plaatse. Waarnemers van NIRAS zijn nu reeds aanwezig bij bepaalde operaties in buitenlandse installaties. De producent én de verwerker kunnen desnoods de redelijkheid van de door NIRAS opgelegde voorwaarden aanvechten, via de voorziene beroepsprocedure.

In het onwaarschijnlijke geval dat de producent er niet in zou slagen een buitenlandse verwerker te vinden die bereid is om zich op vrijwillige (contractuele) basis te onderwerpen aan de NIRAS voorwaarden, of indien deze verwerker er niet in zou slagen de vereiste NIRAS-erkenning te bekomen, kan de producent in de onmogelijkheid verkeren het afval onder zijn verantwoordelijkheid te laten verwerken. De verwerking in een niet-erkende installatie moet immers geacht worden te zijn verboden door de wetgever. In dat geval echter heeft de producent de mogelijkheid om het afval in onverwerkte vorm ter acceptatie aan de NIRAS aan te bieden, die de aanvaarding ervan niet zal kunnen weigeren gezien zijn monopoliesituatie op de Belgische markt. Het behoort dan tot de opdracht en de verantwoordelijkheid van NIRAS om het afval te laten verwerken, eventueel opnieuw bij een buitenlandse verwerker, en desnoods zelfs bij diegene die NIRAS eerder niet heeft willen erkennen (art. 179, § 1, 4°, van de NIRAS-wet : «De opdrachten [van de Instelling] betreffende het radioactief afval omvatten ... de verwerking en de conditionering voor de producenten die niet over daartoe door de Instelling erkende uitrustingen beschikken, ...»). Het essentiële verschil is echter dat de verantwoordelijkheid over de kwaliteit van het eindproduct en over eventuele gebreken, nu integraal bij de NIRAS komt te liggen. NIRAS kan dus zelf het slachtoffer worden van haar eigen optreden, indien dit onredelijke proporties zou aannemen.

De producent wordt door de NIRAS-regelgeving dus niet in de onmogelijkheid gesteld om zijn afval te laten verwerken. Hij heeft de keuze dit afval ofwel bij NIRAS te laten verwerken, ofwel bij een door NIRAS erkende verwerker".

Uit die toelichting blijkt dat het niet de bedoeling is dat een in het buitenland gelegen uitrusting de erkenning van de NIRAS moet verkrijgen, in de zin dat de exploitant ervan zijn activiteiten ten behoeve van een Belgische producent slechts zou kunnen uitoefenen als hij voor zijn uitrusting beschikt over een Belgische erkenning. Het opleggen van een dergelijk vereiste zou er trouwens op neerkomen dat de Belgische regelgeving rechtstreeks toepasselijk gemaakt zou worden op uitrustingen die niet

.../...

toebehoren aan Belgische exploitanten en die evenmin op het Belgisch grondgebied gelegen zijn, hetgeen moeilijk of niet te verenigen zou zijn met de beperkingen die het internationaal publiekrecht stelt aan de rechtsmacht van staten.

Veeleer lijkt het de bedoeling te zijn dat een Belgische producent zijn afval slechts mag laten verwerken of conditioneren in een buitenlandse uitrusting, als hij voor de keuze van die uitrusting de toestemming ("erkenning") heeft verkregen van de NIRAS, en als de verwerking of de conditionering er gebeurt onder de voorwaarden die de NIRAS aan de Belgische producent oplegt, met dien verstande dat die producent ertoe gehouden is die voorwaarden contractueel op te leggen aan zijn mede-contractant.

Indien die lezing de juiste is, blijft de uitoefening van de Belgische rechtsmacht beperkt tot de producent die zijn activiteiten op het Belgisch grondgebied uitoefent, hetgeen strookt met het internationaal publiekrecht. Het feit dat de buitenlandse exploitant zich moet houden aan de door de NIRAS vastgestelde voorwaarden, is dan het gevolg, niet van een eenzijdige overheidshandeling van een Belgische overheid, maar van een overeenkomst welke die exploitant vrij gesloten heeft (met een Belgische producent, niet met de NIRAS).

De tekst van het ontwerp lijkt echter verder te gaan dan de bedoeling van de stellers ervan. Uit de combinatie van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp volgt immers dat ook buitenlandse uitrustingen door de NIRAS erkend moeten worden. Voor die erkenning zou de Belgische producent of de buitenlandse exploitant dan de procedure van artikel 5 moeten doorlopen. Bovendien zou, volgens artikel 9, de NIRAS gerechtigd zijn om inspecties uit te voeren in het buitenland.

Om het ontwerp te herschrijven in de zin van de hiervóór weergegeven bedoeling van de stellers ervan, zou best voorzien worden in bepalingen die specifiek van toepassing zijn op binnenlandse uitrustingen, en daarnaast in bepalingen die specifiek van toepassing zijn op buitenlandse uitrustingen. Voor de eerstgenoemde uitrustingen kan de ontworpen erkenningsregeling behouden blijven; voor de laatstgenoemde uitrustingen zou bijvoorbeeld vereist kunnen worden dat de overeenkomst tussen de Belgische producent

en de buitenlandse exploitant door de NIRAS goedgekeurd wordt, hetgeen een ad hoc-"erkenning" van de betrokken uitrusting zou impliceren ⁵.

5. In artikel 179, § 2, 6°, van de voornoemde wet is er sprake van de erkenning van uitrustingen "bestemd voor verwerking en conditionering". Het ontworpen besluit daarentegen is van toepassing op uitrustingen "waarin radioactief afval ... wordt verwerkt, geconditioneerd of opgeslagen" (zie artikel 2).

Gevraagd naar de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, in zoverre ze van toepassing is op uitrustingen waarin radioactief afval wordt opgeslagen, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt :

"... Alhoewel de wetgever niet uitdrukkelijk spreekt van uitrustingen bestemd voor de opslag van afval, gaat het ontwerp van koninklijk besluit ervan uit dat ook deze uitrustingen erkenningsplichtig zijn.

Het beheer van radioactief afval omvat in het algemeen de volgende fasen : verwerking, conditionering en berging. Tussen elk van deze fasen vindt er opslag en soms transport plaats, opslag in onverwerkte vorm, in verwerkte vorm en tenslotte in geconditioneerde vorm. De beoogde erkenning heeft als bedoeling de kwaliteit van de voortgebrachte afvalcolli doorheen het ganse afvalbeheersproces bij de afvalproducenten of -verwerkers te bewaken, opdat er geen onverwachte problemen zouden opduiken tijdens de latere opslag- en bergingsfasen in de NIRAS-installaties nadat de Instelling het afval heeft overgenomen.

De afvalcolli kunnen ook tijdens de opslagfase spontane of accidentele veranderingen ondergaan, als gevolg van de wijze van opstapeling, corrosie van de opslagvaten onder invloed van de klimatologische omstandigheden (bijvoorbeeld vochtigheidsgraad van de omgevingslucht), of als gevolg van accidenten (brand, mechanische impact, overstroming, ...), enz. Opslaginstallaties kunnen aldus beschouwd worden als uitrustingen waarin op passieve wijze een ongewilde en ongewenste «verwerking» van het afval kan plaatsvinden. Het is niet meer dan logisch dat de NIRAS ook voor de opslaginstallaties erkenningsvoorwaarden kan opleggen, ter voorkoming van een mogelijk degradatieproces, zodat het ganse afvalbeheersproces onder controle is.

Om elk misverstand hierover te vermijden werd het raadzaam geacht de uitrustingen bestemd voor de opslag uitdrukkelijk te vermelden in het ontwerp van koninklijk besluit".

⁵Volgens de gemachtigde van de regering zijn tot nu toe overigens alleen maar dergelijke ad hoc-erkenningen verleend.

De Raad van State kan het eens zijn met deze zienswijze.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het eerste lid redigere men als volgt :

"Gelet op de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, inzonderheid op artikel 179, § 2, 6°, vervangen bij de wet van 11 januari 1991 en gewijzigd bij de wet van 12 december 1997;"

7. Het tweede lid van de aanhef dient te worden geschrapt, omdat het daarin vermelde koninklijk besluit van 30 maart 1981 niet door het ontworpen besluit wordt gewijzigd of opgeheven, en het daaraan evenmin rechtsgrond biedt. Het enkele feit dat in sommige bepalingen van het ontwerp naar dat koninklijk besluit wordt verwezen, is nog geen reden om het ook in de aanhef te vermelden.

8. In het derde lid van de aanhef kunnen het nummer (32.097/3) en de datum (19 maart 2002) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 4

9. In de Franse tekst van artikel 4, 1°, schrijve men : "les équipements doivent permettre le contrôle de la conformité des déchets radioactifs ...".

In fine van dezelfde bepaling stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet helemaal overeen ("conform ... met de toepasselijke acceptatiecriteria"/"conformes aux critères d'acceptation des déchets radioactifs conditionnés").

Artikel 5

10. In paragraaf 1 dient verwezen te worden naar artikel 4 in plaats van artikel 3.

11. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2, 1°, stemmen niet helemaal overeen ("toepasselijke acceptatiecriteria"/"critères d'acceptation").

12. In paragraaf 2, 3°, schrijve men "... en voor het waarborgen van het behoud van deze conformiteit ...".

13. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2, 5°, stemmen niet overeen ("verwezenlijking van de conformiteit van de karakteristieken ... met de acceptatiecriteria"/"obtention des caractéristiques ... conformes aux critères d'acceptation"; "doeltreffende werking"/"efficacité opérationnelle").

Artikel 6

14. In de Franse tekst schrijve men : "Pour être susceptible d'être agréée, ...".

Artikel 7

15. Volgens artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp stelt de NIRAS een ontwerpbeslissing op. Die ontwerpbeslissing wordt volgens artikel 7, § 2, vierde lid, ter kennis gebracht van de producent of de exploitant.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat die kennisgeving tot doel heeft de aanvrager in de gelegenheid te stellen om binnen een bepaalde termijn zijn opmerkingen mede te delen.

Omwille van de rechtszekerheid zou die mogelijkheid uitdrukkelijk in de tekst van het ontworpen besluit geregeld moeten worden. Allicht zal dan ook de termijn waarbinnen de definitieve beslissing genomen moet worden (artikel 7, § 2, vijfde lid), aangepast moeten worden.

16. In artikel 7, § 3, eerste lid, vervange men de woorden "vanaf de ontvangst of de weigering van de erkenning" door "vanaf de ontvangst van de erkenning of de weigering van de erkenning".

17. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, ontbreekt het equivalent van de woorden "na ontvangst van het beroep".

In hetzelfde lid kan het woord "meegedeeld" beter vervangen worden door "ter kennis gebracht".

Artikel 10

18. Er wordt verwezen naar de algemene opmerking 4.

Artikel 11

19. Paragraaf 2 heeft betrekking op erkenningen die verleend zijn vóór de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, en die "vervallen zijn".

Uit de toelichting van de gemachtigde van de regering kan afgeleid worden dat al de bestaande erkenningen op een datum in de toekomst zullen vervallen. Mede gelet op die toelichting, kan paragraaf 2 beter geschreven worden als volgt :

"De erkenningen verleend door de Instelling op conventionele basis, vóór de inwerkingtreding van dit besluit, die vervallen na de inwerkingtreding van dit besluit, blijven uitwerking hebben, voor de toepassing van de regelgeving inzake de acceptatiecriteria, op het radioactief afval dat in de inmiddels verlopen erkenningsperiode voortgebracht is door een erkende uitrusting of dat daarin opgeslagen is."

Artikel 12

20. Volgens dit artikel treedt het ontworpen besluit in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

De Raad van State ziet geen reden waarom wordt afgeweken van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van koninklijke besluiten.

De gemachtigde van de regering heeft overigens verklaard dat het ontworpen besluit pas in werking kan treden nadat een koninklijk besluit, waarnaar verwezen wordt in artikel 1, 2°, van het ontwerp, genomen zal zijn.

De bepaling van artikel 12 moet dan ook vervangen worden door een bepaling waarbij de inwerkingtreding van het ontworpen besluit wordt afgestemd op die van dat andere besluit.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'article 179, § 2, 1°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 crée l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies (dénommé ci-après ONDRAF). Selon l'article 179, § 2, 2°, l'ONDRAF est notamment chargé de la gestion de tous les déchets radioactifs, quelles que soient leur origine et leur provenance.

L'article 179, § 2, 4°, dispose que les missions de l'ONDRAF relatives aux déchets radioactifs comprennent notamment "le traitement et le conditionnement pour les producteurs qui ne disposent pas d'équipements agréés à cette fin par l'Organisme".

Selon l'article 179, § 2, 6°, le Roi détermine les conditions auxquelles l'ONDRAF pourra agréer les équipements destinés au traitement et au conditionnement visés "à l'alinéa précédent" (lire : au 4°)¹ ainsi que les modalités de "recours".

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre l'article 179, § 2, 6°, précité.

Le contenu du projet est essentiellement le suivant :

1

L'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 a été remplacé par la loi du 11 janvier 1991. Dans le projet qui a donné lieu à cette dernière loi, l'article 179, § 2, en projet, n'avait pas été divisé en points numérotés, mais en alinéas (Doc. parl., Chambre, 1989-90, n° 1131-1, p. 3). Au cours des travaux parlementaires, la division en alinéas a été remplacée par une division en points numérotés, mais il a été omis de remplacer dans la disposition du 5° (actuellement : 6°) la référence à "l'alinéa précédent" par une référence à la disposition du 4°.

La loi du 12 décembre 1997 a inséré une nouvelle disposition (nouveau 5°) entre le 4° et le 5°, et le 5° initial est devenu le 6°; ici encore il a été omis d'adapter la référence à "l'alinéa précédent" figurant dans le nouveau 6°.

.../...

- l'article 1^{er} comporte un certain nombre de définitions utilisées plus loin dans le projet;

- l'article 2 détermine le champ d'application de la réglementation en projet; elle s'applique à tout équipement national ou étranger traitant, conditionnant ou entreposant des déchets radioactifs d'origine belge pour le compte d'un producteur ou d'un exploitant visé à l'article 1^{er} 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, en vue d'une acceptation future par l'ONDRAF ²;
- l'article 3 dispose que tout équipement doit être agréé par l'ONDRAF; les déchets radioactifs proposés pour agrément à l'ONDRAF doivent avoir fait l'objet d'un traitement, conditionnement et entreposage par un équipement agréé par l'ONDRAF afin de pouvoir considérer ces déchets conformes aux critères d'acceptation ³;
- les articles 4 à 6 fixent un certain nombre de conditions d'agrément techniques et autres;
- l'article 7 détermine la procédure à suivre pour l'introduction et le traitement d'une demande d'agrément d'un équipement;
- l'article 8 comporte des dispositions relatives à la modification d'un équipement ou des critères d'acceptation;
- l'article 9 règle l'inspection des équipements agréés par l'ONDRAF;

2

Aux termes de l'article 1^{er} 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, il faut entendre par "producteurs ou exploitants" : "sociétés, organismes, institutions ou personnes physiques au bénéfice desquels l'(ONDRAF) exerce ses compétences".

3

La fixation de ces critères d'acceptation doit encore faire l'objet d'un arrêté royal à adopter (voir à ce propos l'article 1^{er}, 2°, du projet).

.../...

- l'article 10 comporte des dispositions relatives aux contrats conclus entre un producteur belge et un exploitant étranger pour le traitement, le conditionnement ou l'entreposage de déchets radioactifs d'origine belge; ces contrats doivent contenir les conditions énoncées dans l'arrêté en projet;
- l'article 11 contient un régime transitoire pour les agréments délivrés par l'ONDRAF sur une base conventionnelle, avant l'entrée en vigueur de la réglementation en projet.

OBSERVATIONS GENERALES

3. Plusieurs articles du projet imposent des obligations au "producteur" et à "l'exploitant", sans distinction. Le projet n'indique cependant pas ce qu'il convient d'entendre par ces deux notions ⁴.

Interrogé sur la portée de ces deux notions, le délégué du gouvernement a déclaré qu'un "producteur de déchets" est propriétaire des déchets radioactifs tandis qu'un "exploitant" exploite une installation produisant des déchets radioactifs - auquel cas celui-ci est également un "producteur" - ou une installation qui traite, conditionne et stocke ces déchets radioactifs. Le délégué ajoute que la plupart des "exploitants" sont aussi des "producteurs", et vice-versa, que la plupart des "producteurs" disposent de leurs propres installations de production et de traitement, et sont par conséquent également des "exploitants". Les deux notions ne se recoupent cependant pas tout à fait.

Le délégué souligne en outre que l'arrêté royal du 30 mars 1981 précité ne fait pas non plus de distinction stricte entre les notions de "producteur" et d'"exploitant".

4

Comparer avec l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980, qui emploie la notion de "producteur" (4°), parallèlement aux notions d'"exploitant d'une installation nucléaire" et de "détenteur de substances radioactives" (7° et 11°).

Même si, en pratique, les notions précitées se recoupent souvent, il est néanmoins recommandé dans un souci de clarté de la réglementation, de déterminer dans le projet (article 1^{er}) ce qu'il faut entendre par ces notions.

En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que, selon l'article 179, § 2, 4°, de la loi du 8 août 1980, l'agrément porte sur un "équipement" ou une installation.

Dans la mesure où le projet fait référence à la personne qui demande ou obtient l'agrément, il y a donc lieu d'utiliser le terme "exploitant".

4. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté en projet s'applique à tout équipement national ou étranger traitant, conditionnant ou entreposant des déchets radioactifs d'origine belge pour le compte d'un producteur ou d'un exploitant.

La plupart des dispositions du projet ne font aucune distinction selon qu'il s'agit d'un équipement national ou d'un équipement étranger. Seul l'article 10 comporte des dispositions qui concernent plus particulièrement les équipements étrangers. Cet article dispose qu'un contrat conclu entre un producteur belge et un exploitant étranger doit, "sous peine de nullité, contenir les conditions mentionnées (dans l') arrêté (en projet)".

Interrogé sur la manière dont l'arrêté en projet devrait être appliqué aux équipements étrangers, le délégué du gouvernement a fourni les explications suivantes :

"Het toepassingsgebied van het ontworpen besluit strekt zich uit tot alle installaties waarin afval wordt verwerkt, geconditioneerd of gestockeerd dat ter gelegener tijd door NIRAS ter acceptatie moet worden opgenomen, ongeacht of deze installaties zijn gevestigd in het binnen- of buitenland.

De producenten van radioactief afval zijn vrij om hun afval geheel of gedeeltelijk in buitenlandse installaties te laten verwerken of conditioneren (en aldaar te laten opslaan). Dit behoort tot de normale vrijheid van ondernemen. NIRAS kan enkel eisen dat de verwerking gebeurt in een door haar erkende installatie. Indien er geen geschikte installaties in België voorhanden zijn, is de verwerking in buitenlandse installaties zelfs onvermijdelijk. De NIRAS-regelgeving inzake kwaliteitscontrole en -opvolging is van toepassing op al het afval dat ter gelegener tijd ter acceptatie aan de Instelling zal worden aangeboden. Indien de producent beschikt over een andere afnemer voor zijn afval (gezien het monopolie van NIRAS inzake berging op Belgisch grondgebied zal dit noodzakelijk een buitenlandse afnemer moeten zijn), is hij voor dit afval niet onderworpen aan deze NIRAS-regelgeving. De NIRAS regelgeving inzake kwaliteitscontrole en -opvolging moet éénvormig zijn voor al het afval dat haar ter acceptatie wordt aangeboden en kan geen onderscheid maken al naar gelang dit afval verwerkt is in een binnenlandse dan wel in een buitenlandse installatie. Het doorvoeren van een dergelijk onderscheid zou een schending betekenen van het gelijkheidsbeginsel.

De producenten die hun afval in het buitenland willen laten verwerken, kunnen aan de NIRAS-regelgeving voldoen, door de verwerker waarop zij een beroep doen te verplichten de NIRAS-voorwaarden te aanvaarden. Daarom wordt in artikel 10, § 1, van het ontwerp uitdrukkelijk voorzien dat elke producent de toepasselijkheid van de NIRAS-regelgeving contractueel moet afdwingen, op

.../...

straffe van de nietigheid van het verwerkingscontract. Het opnemen van voorwaarden inzake kwaliteitscontrole voor het eindproduct in commerciële contracten is een gebruikelijke praktijk, inclusief controles ter plaatse. Waarnemers van NIRAS zijn nu reeds aanwezig bij bepaalde operaties in buitenlandse installaties. De producent én de verwerker kunnen desnoods de redelijkheid van de door NIRAS opgelegde voorwaarden aanvechten, via de voorziene beroepsprocedure.

In het onwaarschijnlijke geval dat de producent er niet in zou slagen een buitenlandse verwerker te vinden die bereid is om zich op vrijwillige (contractuele) basis te onderwerpen aan de NIRAS voorwaarden, of indien deze verwerker er niet in zou slagen de vereiste NIRAS-erkenning te bekomen, kan de producent in de onmogelijkheid verkeren het afval onder zijn verantwoordelijkheid te laten verwerken. De verwerking in een niet-erkende installatie moet immers geacht worden te zijn verboden door de wetgever. In dat geval echter heeft de producent de mogelijkheid om het afval in onverwerkte vorm ter acceptatie aan de NIRAS aan te bieden, die de aanvaarding ervan niet zal kunnen weigeren gezien zijn monopoliesituatie op de Belgische markt. Het behoort dan tot de opdracht en de verantwoordelijkheid van NIRAS om het afval te laten verwerken, eventueel opnieuw bij een buitenlandse verwerker, en desnoods zelfs bij diegene die NIRAS eerder niet heeft willen erkennen (art. 179, § 1, 4°, van de NIRAS-wet : «De opdrachten [van de Instelling] betreffende het radioactief afval omvatten ... de verwerking en de conditionering voor de producenten die niet over daartoe door de Instelling erkende uitrustingen beschikken, ...»). Het essentiële verschil is echter dat de verantwoordelijkheid over de kwaliteit van het eindproduct en over eventuele gebreken, nu integraal bij de NIRAS komt te liggen. NIRAS kan dus zelf het slachtoffer worden van haar eigen optreden, indien dit onredelijke proporties zou aannemen.

De producent wordt door de NIRAS-regelgeving dus niet in de onmogelijkheid gesteld om zijn afval te laten verwerken. Hij heeft de keuze dit afval ofwel bij NIRAS te laten verwerken, ofwel bij een door NIRAS erkende verwerker".

Il ressort de ces explications que l'intention n'est pas de rendre l'obtention de l'agrément de l'ONDRAF obligatoire pour un équipement situé à l'étranger, dans la mesure où l'exploitant de celui-ci ne pourrait exercer ses activités au bénéfice d'un producteur belge que s'il dispose d'un agrément belge pour son équipement. Imposer une telle exigence reviendrait d'ailleurs à rendre la réglementation belge directement applicable aux équipements qui n'appartiennent pas aux exploitants belges et qui ne sont pas non plus situés sur le territoire belge, ce qui ne serait pas ou guère compatible avec les restrictions auxquelles le droit public international subordonne la juridiction des Etats.

Il s'agirait plutôt de permettre à un producteur belge de traiter ou de conditionner ses déchets par un équipement étranger seulement s'il a obtenu l'autorisation ("l'agrément") de l'ONDRAF pour le choix de cet équipement et si le traitement ou le conditionnement s'effectue dans les conditions qu'impose l'ONDRAF au producteur belge, étant entendu que ce producteur est tenu d'imposer contractuellement ces conditions à son cocontractant.

Si cette interprétation est exacte, l'exercice de la juridiction belge se limite au producteur qui exerce ses activités sur le territoire belge, ce qui est conforme au droit public international. L'obligation pour l'exploitant étranger de satisfaire aux conditions fixées par l'ONDRAF est donc la conséquence, non d'un acte unilatéral d'une autorité belge, mais d'une convention conclue librement par cet exploitant (avec un producteur belge et non avec l'ONDRAF).

Cependant, le texte du projet semble aller au-delà de l'intention de ses auteurs. En effet, il résulte de la lecture conjointe des articles 2 et 3 du projet que les équipements étrangers doivent aussi être agréés par l'ONDRAF. Pour obtenir cet agrément, le producteur belge ou l'exploitant étranger devrait suivre la procédure prévue à l'article 5. En outre, selon l'article 9, l'ONDRAF serait habilitée à procéder à des inspections à l'étranger.

Afin de reformuler le projet conformément à l'intention de ses auteurs, telle qu'elle vient d'être exposée ci-dessus, il serait préférable de prévoir des dispositions qui s'appliquent spécifiquement aux équipements nationaux, et ensuite des dispositions propres aux équipements étrangers. Pour les premiers équipements cités, le régime de l'agrément en projet peut être maintenu; pour les derniers équipements cités, il pourrait, par exemple, être requis que l'ONDRAF approuve la convention conclue entre le producteur belge et l'exploitant étranger, ce qui impliquerait un "agrément" ad hoc de l'équipement concerné ⁵.

5

Selon le délégué du gouvernement, seuls ces agréments ad hoc ont d'ailleurs été délivrés jusqu'à présent.

5. A l'article 179, § 2, 6°, de la loi précitée, il est question de l'agrément d'équipements "destinés au traitement et au conditionnement". Par contre, l'arrêté en projet s'applique à des équipements "traitant, conditionnant ou entreposant des déchets radioactifs" (voir l'article 2).

Interrogé sur le fondement légal de la réglementation en projet, dans la mesure où celle-ci s'applique à des équipements entreposant des déchets radioactifs, le délégué du gouvernement a fourni les explications suivantes :

"... Alhoewel de wetgever niet uitdrukkelijk spreekt van uitrustingen bestemd voor de opslag van afval, gaat het ontwerp van koninklijk besluit ervan uit dat ook deze uitrustingen erkenningsplichtig zijn.

Het beheer van radioactief afval omvat in het algemeen de volgende fasen : verwerking, conditionering en berging. Tussen elk van deze fasen vindt er opslag en soms transport plaats, opslag in onverwerkte vorm, in verwerkte vorm en tenslotte in geconditioneerde vorm. De beoogde erkenning heeft als bedoeling de kwaliteit van de voortgebrachte afvalcolli doorheen het ganse afvalbeheersproces bij de afvalproducenten of -verwerkers te bewaken, opdat er geen onverwachte problemen zouden opduiken tijdens de latere opslag- en bergingsfasen in de NIRAS-installaties nadat de Instelling het afval heeft overgenomen.

De afvalcolli kunnen ook tijdens de opslagfase spontane of accidentele veranderingen ondergaan, als gevolg van de wijze van opstapeling, corrosie van de opslagvaten onder invloed van de klimatologische omstandigheden (bijvoorbeeld vochtigheidsgraad van de omgevingslucht), of als gevolg van accidenten (brand, mechanische impact, overstroming, ...), enz. Opslaginstallaties kunnen aldus beschouwd worden als uitrustingen waarin op passieve wijze een ongewilde en ongewenste «verwerking» van het afval kan plaatsvinden. Het is niet meer dan logisch dat de NIRAS ook voor de opslaginstallaties erkenningsvoorwaarden kan opleggen, ter voorkoming van een mogelijk degradatieproces, zodat het ganse afvalbeheersproces onder controle is.

Om elk misverstand hierover te vermijden werd het raadzaam geacht de uitrustingen bestemd voor de opslag uitdrukkelijk te vermelden in het ontwerp van koninklijk besluit".

Le Conseil d'Etat peut se rallier à ce point de vue.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. On rédigera le premier alinéa comme suit :

"Vu la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, notamment l'article 179, § 2, 6°, remplacé par la loi du 11 janvier 1991 et modifié par la loi du 12 décembre 1997;"

7. Il y a lieu de supprimer le deuxième alinéa du préambule, dès lors que l'arrêté royal du 30 mars 1981 qui y est mentionné, n'est pas modifié ou abrogé par l'arrêté en projet et qu'il ne procure pas davantage de fondement légal à ce dernier. Le seul fait que certaines dispositions du projet font état de cet arrêté royal n'en justifie pas la mention dans le préambule.

8. Le numéro (32.097/3) et la date (19 mars 2002) du présent avis peuvent être indiqués au troisième alinéa du préambule.

Article 4

9. Dans le texte français de l'article 4, 1°, on écrira : "les équipements doivent permettre le contrôle de la conformité des déchets radioactifs ...".

A la fin de cette disposition, les textes français et néerlandais ne concordent pas tout à fait ("conformes aux critères d'acceptation des déchets radioactifs conditionnés"/"conform ... met de toepasselijke acceptatiecriteria").

Article 5

10. Au paragraphe 1^{er}, il faut faire mention de l'article 4 au lieu de l'article 3.
11. Les textes français et néerlandais du paragraphe 2, 1°, ne concordent pas tout à fait ("critères d'acceptation"/"toepasselijke acceptatiecriteria").
12. Au paragraphe 2, 3°, on écrira "... et de garantie de maintien de cette conformité ...".
13. Les textes français et néerlandais du paragraphe 2, 5°, ne concordent pas ("obtention des caractéristiques ... conformes aux critères d'acceptation"/"verwezenlijking van de conformiteit van de karakteristieken ... met de acceptatie criteria"; "efficacité opérationnelle"/"doeltreffende werking").

Article 6

14. Dans le texte français, on écrira : "Pour être susceptible d'être agréé, ...".

Article 7

15. Selon l'article 7, § 2, alinéa 2, du projet, l'ONDRAF rédige un projet d'avis. L'article 7, § 2, alinéa 4, prévoit que ce projet d'avis est notifié au producteur ou à l'exploitant.

Le délégué du gouvernement a déclaré que cette notification vise à permettre au demandeur de communiquer ses observations dans un délai déterminé.

Par souci de la sécurité juridique, il y aurait lieu de prévoir expressément cette possibilité dans le texte de l'arrêté en projet. Sans doute faudra-t-il aussi adapter le délai dans lequel la décision définitive doit être prise (article 7, § 2, alinéa 5).

16. A l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, on remplacera les mots "à partir de la réception ou du refus de l'agrément" par "à partir de la réception de l'agrément ou du refus de l'agrément".

17. Dans le texte français de l'article 7, § 3, alinéa 2, en projet, l'équivalent des mots "na ontvangst van het beroep" fait défaut.

Au même alinéa, mieux vaudrait remplacer le mot "communiquée" par "notifiée".

Article 10

18. L'on se reportera à l'observation générale 4.

Article 11

19. Le paragraphe 2 concerne les agréments qui ont été délivrés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et qui sont "arrivés à expiration".

Il peut se déduire des explications fournies par le délégué du gouvernement que tous les agréments existants prendront fin à une date future. Eu égard, notamment, à ces explications, il vaudrait mieux rédiger le paragraphe 2 comme suit :

"Les agréments délivrés par l'Organisme sur une base conventionnelle avant l'entrée en vigueur du présent arrêté et prenant fin après l'entrée en vigueur du présent arrêté, continuent à produire leurs effets pour l'application de la réglementation en matière de critères d'acceptation aux déchets radioactifs ayant été produits par un équipement

.../...

agréé pendant la période d'agrément qui s'est écoulée dans l'intervalle ou ayant été entreposés dans cet équipement.".

Article 12

20. Selon cet article, l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi il est dérogé à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

Le délégué du gouvernement a d'ailleurs déclaré que l'arrêté en projet ne pourra entrer en vigueur qu'après l'adoption d'un arrêté royal auquel fait référence l'article 1^{er}, 2°, du projet.

Il y a donc lieu de remplacer la disposition énoncée à l'article 12 par une disposition alignant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet sur celle de cet autre arrêté.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

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

MEVROUW
MADAME

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER