

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.217/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 31 januari 2007 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 maart 2007, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juni 1967 houdende de uitbreiding van zekere bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, tot het vervoer door middel van leidingen van pek, natronloog en afvalvloeistoffen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 februari 2007, 6 maart 2007 en 13 maart 2007, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het toepassingsgebied van sommige bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen uit te breiden tot gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties.

Hiertoe wordt artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juni 1967 houdende uitbreiding van zekere bepalingen van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, tot het vervoer door middel van leidingen van pek, natronloog en afvalvloeistoffen, gewijzigd.

Uit de considerans die is opgenomen in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, blijkt dat beoogd wordt om "het juridisch statuut vast te stellen van de leidingen bestemd voor het vervoer van gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties door deze leidingen te laten genieten van zekere bepalingen van de voornoemde wet van 12 april 1965 en aldus de vereiste rechtszekerheid te bieden aan de betrokkenen".

.../...

BEVOEGDHEID

3.1. Er moet worden onderzocht of de federale overheid bevoegd is om het vervoer van gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties te regelen en in het raam daarvan het juridische statuut vast te stellen van de leidingen bestemd voor dit vervoer.

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit heeft geen betrekking op het vervoer van energie als dusdanig, doch wel op het vervoer van gezuiverd afvalwater van nucleaire installaties, en betreft bijgevolg het afvalstoffenbeleid.

3.2. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/ en 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten. De gewesten zijn bevoegd voor alle aspecten van het afvalbeleid, met inbegrip van de ophaling en de verwerking van afvalstoffen. Ook het vervoeren van afvalstoffen valt onder die bevoegdheid ⁽¹⁾. Op de principiële bevoegdheid van de gewesten bestaan echter een aantal uitzonderingen. Te dezen is artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van belang. Naar luid van die bepaling is de federale overheid bevoegd voor "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval" ⁽²⁾. Deze voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid hangt samen met de in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake "de kernbrandstofcyclus" ⁽³⁾. De federale overheid is op grond van die bepaling bevoegd voor alle aspecten die rechtstreeks betrekking hebben op de organisatie en de werking van de nucleaire sector ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Arbitragehof, nr. 12/89, 31 mei 1989, B.2 en Arbitragehof nr. 18/89, 29 juni 1989, B.3.b.

⁽²⁾ Zie over de aflijning van deze federale bevoegdheid en de gewestbevoegdheden inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening en leefmilieu, advies 37.539/1/V van 3 augustus 2004 bij een ontwerp van koninklijk besluit "tot omzetting van de Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad voor wat betreft de hulp- en veiligheidsinstallaties van kerncentrales".

⁽³⁾ De federale bevoegdheid inzake kernenergie blijkt ook uit artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽⁴⁾ L. DERIDDER, "Het energiebeleid", in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, 2000, 47.

De regeling betreffende het gezuiverde afvalwater van nucleaire installaties kan worden geacht onder de zo-even omschreven federale bevoegdheden te ressorteren indien zo wordt aangetoond dat het gezuiverde afvalwater van nucleaire installaties radioactief afval uitmaakt. De gemachtigde verschaft dienaangaande de volgende toelichting:

"In antwoord op uw vraag kan ik u meedelen dat het gezuiverd afvalwater van nucleaire installaties naar onze mening radioactief afval uitmaakt in de zin van artikel 6, § 1, II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 6, § 1, II, van de BWHI stelt uitdrukkelijk dat federale overheid bevoegd is voor de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval.

In het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, wordt in artikel 2, 3/ een definitie gegeven van «radioactieve afvalstoffen» en «verwijdering van radioactieve afvalstoffen».

Uit deze elementen kan worden afgeleid dat gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties radioactief afval uitmaken en bijgevolg onder de bevoegdheid vallen van de federale overheid. In ieder geval worden radioactieve vloeibare lozingen vergund in het kader van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 (art. 34)."

3.3. Nu het bedoelde afvalwater lijkt te kunnen worden beschouwd als radioactief afval moet, wat het bepalen van het juridische stelsel van de leidingen betreft, nog een bijkomende bevoegdheidsvraag worden beantwoord.

De leidingen bestemd voor het gezuiverde afvalwater van nucleaire installaties kunnen zich zowel op het openbaar als op het privaat domein bevinden. Het is aannemelijk dat deze leidingen vaak ook zullen lopen langs wegen die deel uitmaken van het openbaar domein. In dat verband moet worden opgemerkt dat de gewesten, overeenkomstig artikel 6, § 1, X, 2/bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd zijn voor het juridische stelsel van de land- en waterwegen, welke ook de beheerder ervan zijn ⁽⁵⁾, waaronder tevens worden begrepen het statuut en het beheer van het wegennet, inclusief de eigendomsregeling en de openbare domeinregeling.

Het Arbitragehof was in zijn arrest nr. 172/2006 van oordeel dat een bepaling die gelijkaardig is aan het van toepassing te verklaren artikel 9, eerste lid, van de wet van 12 april 1965 kan worden ingepast in de in dat geval betrokken federale bevoegdheid inzake de telecommunicatie. Het Hof voegt daaraan wel toe dat de federale

⁽⁵⁾ Met uitzondering van de spoorwegen beheerd door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

wetgever bij het uitoefenen van zijn specifieke bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel in acht dient te nemen, en hij er derhalve moet voor waken dat hij de uitoefening van de gewestbevoegdheden inzake het juridische stelsel van de wegen niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt ⁽⁶⁾. Zo mogen de specifieke federale regels geen afbreuk doen aan het algemene vergunningenstelsel voor het gebruik van het openbaar domein ⁽⁷⁾.

De federale overheid moet dus in beginsel worden geacht bevoegd te zijn voor de ontworpen regeling. Gelet op de interferentie die bestaat tussen de betrokken federale en gewestbevoegdheden kan evenwel worden aanbevolen een samenwerkingsakkoord te sluiten met toepassing van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

RECHTSGROND

4. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 2, § 3, 2/, van de wet van 12 april 1965, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het toepassingsgebied van de wet van 12 april 1965 of van sommige bepalingen ervan kan uitbreiden tot de bouw en de exploitatie van leidingen voor het vervoer van andere producten dan gas.

Het is evenwel niet zeker of die bepaling een afdoende rechtsgrond kan bieden voor het ontworpen besluit. In de memorie van toelichting van het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 april 1965 werd met betrekking tot de bepaling die thans artikel 2, § 3, 2/, van die wet is, vooropgesteld dat met die bepaling wordt beoogd het de Koning mogelijk te maken alle of een deel van de regels vervat in de wet van toepassing te verklaren op het vervoer, door middel van de leidingen, van "andere gasvormige producten dan bedoeld in artikel 1, *litt.* a, indien dit nodig mocht blijken om redenen van openbare veiligheid, of wanneer een doelmatige aanwending van de beschikbare energiebronnen het zou vereisen" ⁽⁸⁾. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de machtiging slechts betrekking heeft op andere "gasvormige producten". Zulks lijkt bevestiging te vinden in het gegeven dat ze is opgenomen in een wet die essentieel betrekking heeft op het gas.

⁽⁶⁾ Arbitragehof, nr. 172/2006, 22 november 2006, B.11.

⁽⁷⁾ Ibid., B.12.

⁽⁸⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1964-65, nr. 899/1, p. 12.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om een meer uitdrukkelijke - en bijgevolg zekere - rechtsgrond voor de beoogde uitbreiding te creëren. Daardoor zou ook het grondwettigheidsprobleem worden verholpen dat thans zou kunnen rijzen doordat ook artikel 14 van de wet van 12 april 1965 van toepassing wordt verklaard op de in het ontworpen besluit bedoelde leidingen, waardoor het aan de Koning, in weerwil van het in artikel 16 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, wordt overgelaten een geval te bepalen waarin een onteigening kan plaatsvinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Bij artikel 1 worden enkel de woorden "en gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties" toegevoegd aan artikel 1, c), van het koninklijk besluit van 15 juni 1967. De verwijzingen in die bepaling houden evenwel geen rekening met naderhand aan de wet van 12 april 1965 aangebrachte wijzigingen (zo bestaat er geen artikel 2, 2/, meer in die wet), wat tot rechtsonzekerheid aanleiding kan geven. Wanneer het ontworpen besluit doorgang vindt (bij voorkeur na het creëren van een meer geëigende rechtsgrond - zie opmerking 4), maken de stellers van het ontwerp best van de gelegenheid gebruik om die verwijzingen aan te passen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.217/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 31 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 19 mars 2007, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 juin 1967 portant extension de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, au transport par canalisations de saumure, lessive caustique et liquides résiduaires", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 20 février 2007, 6 mars 2007 et 13 mars 2007, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à étendre le champ d'application de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations aux eaux résiduaires épurées d'installations nucléaires.

À cet effet, il modifie l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 juin 1967 portant extension de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, au transport par canalisations de saumure, lessive caustique et liquides résiduaires.

Il ressort du considérant figurant au troisième alinéa du préambule du projet que l'intention est de "fixer le statut juridique des canalisations destinées au transport d'eau[x] résiduaires épurées d'installations nucléaires en étendant le bénéfice de certaines dispositions de la loi du 12 avril 1965 précitée à ces canalisations et d'offrir ainsi la sécurité juridique requise aux intéressés".

COMPÉTENCE

3.1. Il faut examiner si l'autorité fédérale est compétente pour régler le transport d'eaux résiduaires épurées d'installations nucléaires et pour fixer dans ce cadre le statut juridique des canalisations destinées à ce transport.

.../...

Le projet d'arrêté royal à l'examen ne concerne pas le transport d'énergie en tant que telle, mais le transport d'eaux résiduelles épurées d'installations nucléaires, et relève par conséquent de la politique des déchets.

3.2. Selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la protection de l'environnement et la politique des déchets relèvent en principe de la compétence des régions. Les régions sont compétentes pour tous les aspects de la politique des déchets, y compris le ramassage et le traitement des déchets. Le transport des déchets relève aussi de cette compétence ⁽⁹⁾. Il y a cependant un certain nombre d'exceptions à la compétence de principe des régions, En l'espèce, c'est l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui est pertinent. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est compétente pour "la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs" ⁽¹⁰⁾. Cette compétence réservée de l'autorité fédérale est liée à la compétence en matière de "cycle du combustible nucléaire", réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽¹¹⁾. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale est compétente pour tous les aspects concernant directement l'organisation et le fonctionnement du secteur nucléaire ⁽¹²⁾.

La règle concernant les eaux résiduelles épurées d'installations nucléaires peut être réputée relever des compétences fédérales précitées s'il est ainsi démontré que

⁽⁹⁾ Cour d'arbitrage, n/ 12/89, 31 mai 1989, B.2 et Cour d'arbitrage, n/ 18/89, 29 juin 1989, B.3.b.

⁽¹⁰⁾ Voir, au sujet des délimitations de cette compétence fédérale et des compétences régionales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de l'environnement, l'avis 37.539/1/V du 3 août 2004 sur un projet d'arrêté royal "transposant la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la Directive 96/61/CE du Conseil en ce qui concerne les installations de secours et de sécurité des centrales nucléaires".

⁽¹¹⁾ La compétence fédérale en matière d'énergie nucléaire ressort également de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽¹²⁾ L. DERIDDER, "Het energiebeleid", dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN, *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Bruges, 2000, 47.

les eaux résiduaires épurées d'installations nucléaires constituent des déchets radioactifs. Le délégué a donné l'explication suivante à ce propos:

"In antwoord op uw vraag kan ik u meedelen dat het gezuiverd afvalwater van nucleaire installaties naar onze mening radioactief afval uitmaakt in de zin van artikel 6, § 1, II van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 6, § 1, II, van de BWHI stelt uitdrukkelijk dat federale overheid bevoegd is voor de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval.

In het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, wordt in artikel 2, 3/ een definitie gegeven van «radioactieve afvalstoffen» en «verwijdering van radioactieve afvalstoffen».

Uit deze elementen kan worden afgeleid dat gezuiverde afvalwaters van nucleaire installaties radioactief afval uitmaken en bijgevolg onder de bevoegdheid vallen van de federale overheid. In ieder geval worden radioactieve vloeibare lozingen vergund in het kader van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 (art. 34)."

3.3. Les eaux résiduaires visées semblent pouvoir être considérées comme des déchets radioactifs, il faut encore répondre à une autre question de compétence en ce qui concerne la fixation du statut juridique des canalisations.

Les canalisations destinées aux eaux résiduaires épurées d'installations nucléaires peuvent se trouver aussi bien sur le domaine public que sur le domaine privé. Il est vraisemblable que ces canalisations suivront souvent aussi des voies qui appartiennent au domaine public. À cet égard, il y a lieu d'observer que, conformément à l'article 6, § 1^{er}, X, 2/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire ⁽¹³⁾, ce qui comprend aussi le statut et la gestion du réseau routier, y compris les régimes de la propriété et de la domanialité publique.

Dans son arrêt n/ 172/2006, la Cour d'arbitrage a estimé qu'une disposition similaire à l'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965, qui doit être déclaré applicable, peut s'inscrire dans la ligne de la compétence fédérale concernée, en l'espèce en matière de télécommunications. La Cour y ajoute que dans l'exercice de sa compétence spécifique,

⁽¹³⁾ À l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges.

le législateur fédéral doit respecter le principe de proportionnalité et, dès lors, veiller à ce qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales en ce qui concerne le statut juridique de la voirie ⁽¹⁴⁾. Ainsi, les règles fédérales spécifiques ne peuvent pas porter atteinte au régime général d'autorisation de faire usage du domaine public ⁽¹⁵⁾.

L'autorité fédérale doit donc en principe être considérée comme ayant la compétence d'arrêter le règlement en projet. Eu égard à l'interférence existant entre les compétences fédérales et régionales concernées, il peut cependant être recommandé de conclure un accord de coopération en application de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 2, § 3, 2/, de la loi du 12 avril 1965, selon lequel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre le champ d'application de cette loi ou de certaines de ses dispositions à la construction et à l'exploitation de canalisations servant au transport de produits autres que des gaz.

Il n'est toutefois pas certain que cette disposition puisse procurer un fondement juridique adéquat à l'arrêté en projet. L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 12 avril 1965 a postulé en ce qui concerne la disposition qui est à présent l'article 2, § 3, 2/, de cette loi que cette disposition entend habiliter le Roi à étendre soit l'ensemble des règles édictées par la loi soit certaines d'entre elles au transport, par voie de canalisations, de "produits gazeux autres que ceux visés à l'article 1^{er}, *litt.* a, si la nécessité s'en faisait sentir pour des motifs de sécurité publique ou dans l'intérêt de l'exploitation rationnelle des ressources disponibles" ⁽¹⁶⁾. Il pourrait s'en déduire que l'habilitation ne concerne que d'autres "produits gazeux". Cela paraît être confirmé par le fait qu'elle figure dans une loi qui porte essentiellement sur le gaz.

⁽¹⁴⁾ Cour d'arbitrage, n/ 172/2006, 22 novembre 2006, B.11.

⁽¹⁵⁾ Ibid., B.12.

⁽¹⁶⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 1964-65, n/ 899/1, p. 12

Par conséquent, il est recommandé de procurer un fondement juridique plus explicite - et partant plus sûr - pour l'extension envisagée. Cela permettrait aussi de remédier au problème de constitutionnalité qui pourrait surgir à présent dès lors que l'article 14 de la loi du 12 avril 1965 est également déclaré applicable aux canalisations visées dans l'arrêté en projet, le soin étant laissé au Roi, en dépit du principe de légalité consacré par l'article 16 de la Constitution, de déterminer un cas dans lequel une expropriation peut avoir lieu.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er} ajoute uniquement les mots "et eaux résiduaires épurées d'installations nucléaires" à l'article 1^{er}, c), de l'arrêté royal du 15 juin 1967. Les références contenues dans cette disposition ne tiennent cependant pas compte des modifications apportées ultérieurement à la loi du 12 avril 1965 (ainsi, cette loi ne comporte plus d'article 2, 2/), ce qui peut donner lieu à une insécurité juridique. Si l'arrêté en projet est adopté (de préférence après la création d'un fondement juridique plus approprié - voir l'observation 4), les auteurs du projet seraient bien avisés de saisir cette occasion pour adapter ces références.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VOS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT