KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 46.033/3
VAN 17 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 februari 2009 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de invoer, de doorvoer en de uitvoer van radioactieve stoffen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door:

"- de omstandigheid dat de omzetting van Richtlijn 2006/117/Euratom ten laatste op 24 december 2008 diende gerealiseerd te zijn en dat de Europese regeling voor het toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof op 24 december 2008 in werking moest treden.

- Overwegende dat de bevoegde dienst binnen het Federaal Agentschap voor nucleaire controle reeds dossiers heeft ontvangen die in principe volgens de nieuwe procedure moeten afgehandeld worden;

- Overwegende dat het noodzakelijk is om deze regelgeving zo spoedig mogelijk in werking te laten treden gezien deze betrekking heeft op een sector, met name de transportsector, waarin er vanuit de aard contacten zijn met andere landen binnen Europa waarin de voornoemde richtlijn tevens wordt omgezet naar nationaal recht en een uniforme werkwijze noodzakelijk is teneinde praktische problemen te voorkomen;

- Overwegende ook de aanbevelingen van de Europese commissie die stelt dat een tijdige en correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht van essentieel belang is om de sterke fundamenten van de Europese Unie in stand te houden en om ervoor te zorgen dat het Europese beleid de beoogde effecten heeft en de burgers voordelen oplevert, dat de Europese instellingen en de lidstaten een gemeenschappelijk belang hebben bij de instandhouding van deze sterke fundamenten en er moeten naar streven dat aan de correcte toepassing van het recht hoge prioriteit wordt verleend;

- Overwegende dat derhalve zo veel als mogelijk moet vermeden worden dat toepassing wordt gemaakt van artikel 226 van het EG-verdrag en artikel 141 van het Euratom-verdrag;" [(1)].

*

* *

(1) In strijd met het voorschrift van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bevat de aanhef van het ontwerp een anders geformuleerde motivering van de spoedeisendheid. Het is de in de adviesaanvraag voorkomende motivering die in de aanhef moet worden overgenomen.

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er vooreerst toe richtlijn 2006/117/Euratom van de Raad van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof (hierna: richtlijn 2006/117/Euratom) om te zetten in het interne recht. Met die richtlijn wordt beoogd een communautair systeem vast te stellen voor het toezicht en de controle op grensoverschrijdende overbrengingen van radioactief afval en verbruikte splijtstof, teneinde een adequate bescherming van de bevolking te waarborgen.

Daarnaast bevatten de hoofdstukken II, III en IV ook regelingen betreffende de invoer van radioactieve stoffen en splijtstoffen die thans in hoofdstuk IV van 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 ioniserende stralingen zijn opgenomen ter omzetting van richtlijn 92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap, en in het licht van richtlijn 2006/117/Euratom worden aangepast.

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 3, 4, 5 en 18 van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet.

4.2. In het ontworpen besluit worden taken opgedragen aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) [2]. De rechtsgrond hiervoor kan worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

4.3. In enkele artikelen van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de houder [3], de ontvanger [4] of de verantwoordelijke [5] aansprakelijk is voor alle kosten in de gevallen waarbij de overbrenging van radioactief afval en bestraalde splijtstoffen niet kan of mag worden voltooid.

Met die artikelen wordt beoogd uitvoering te geven aan de artikelen 12, lid 3, 13, lid 6, en 14, lid 5, van richtlijn 2006/117/Euratom.

Hoewel de wet van 15 april 1994 geen specifieke machtiging bevat die de Koning toelaat om in een regeling betreffende de aansprakelijkheid te voorzien, kan worden voorgehouden dat de ruime delegatie die in artikel 3 van deze wet aan de Koning wordt verleend, ook de bevoegdheid omvat om ter uitvoering van richtlijn 2006/117/Euratom in een daarbij aansluitende aansprakelijkheidsregeling te voorzien. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het evenwel aanbeveling dat hiervoor in de wet van 15 april 1994 een uitdrukkelijke rechtsgrond zou worden opgenomen.

---

(2) Zie bijvoorbeeld de artikelen 11.3 en 15.1.

(3) Zie de artikelen 12.5, derde lid, 13.7, derde lid, 15.3, derde lid, en 16.3, tweede lid.

(4) Zie artikel 14.6, tweede lid.

(5) Zie artikel 17.6, derde lid.

ALGEMENE OPMERKING

5. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt vereist dat een beslissing van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) wordt gemotiveerd [6] of met redenen wordt omkleed [7].

Het voorschrift dat een beslissing met redenen omkleed wordt, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig, en tevens misleidend, omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere in het ontwerp geregelde administratieve beslissingen niet formeel gemotiveerd hoeven te zijn.

In het ontwerp dienen bijgevolg de verwijzingen naar de formele motiveringsplicht te worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dienen aan de aanhef twee leden te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar, respectievelijk, artikel 108 van de Grondwet en artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

Artikel 1

7. In de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 1 wordt een definitie gegeven van het begrip "erkende installatie" die niet volledig overeenstemt met de definitie die van dit begrip wordt gegeven in artikel 5, 16), van richtlijn 2006/117/Euratom.

---

(6) Zie bijvoorbeeld de artikelen 3.4, derde lid, en 9.3, eerste lid.

(7) Zie de artikelen 15.1, zesde lid, en 16.1, vierde lid.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde geantwoord:

"In het KB algemeen reglement (20 juli 2001) wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen «tijdelijke» en «langdurige» opslag, hetgeen dus in ons nationaal recht irrelevante begrippen zijn. Relevant is dat de opslag vergund is. De geldigheidsduur van de vergunning kan in deze laatste vastgelegd worden (zie art. 5.3 voornoemd KB). Wel relevant is het onderscheid tussen «opslag» en «berging»- («entreposage» et «stockage définitif»)."

Artikel 3

8. Luidens artikel 3.3, tweede lid, wordt, indien het Agentschap van oordeel is dat aan de gevraagde registratie geen gevolg kan worden gegeven, dit aan de aanvrager meegedeeld en gemotiveerd, en wordt hierbij verduidelijkt dat hij het recht heeft om binnen dertig dagen vanaf de betekening van deze mededeling te worden gehoord.

In artikel 3.3 wordt evenwel niet bepaald wat er gebeurt zo de betrokkene heeft gevraagd om te worden gehoord. Met het oog op de rechtszekerheid dient het ontwerp op dat punt te worden aangevuld.

Deze opmerking kan worden herhaald voor de artikelen van het ontwerp die in een gelijkaardige procedure voorzien.

Artikel 24

9. Bij wijze van overgangsbepaling wordt in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2006/117/Euratom bepaald dat de lidstaat van herkomst, bij het nemen van een besluit over aanvragen die vóór 25 december 2008 zijn ingediend en betrekking hebben op meer dan één overbrenging van radioactief afval of verbruikte splijtstof naar een derde land van bestemming, rekening dient te houden met alle relevante omstandigheden en met name:

- met het geplande tijdschema voor de uitvoering van alle overbrengingen die onder dezelfde aanvraag vallen;
- met de motivering voor het bundelen van alle overbrengingen in dezelfde aanvraag;
- met de vraag of het niet wenselijk is een vergunning te verlenen voor een aantal overbrengingen dat lager is dan het aantal waarop de aanvraag betrekking heeft.

.../...

Er dient te worden vastgesteld dat de inhoud van het genoemde artikel 24, lid 2, in het ontwerp niet wordt overgenomen. Het ontwerp dient op dat punt in overeenstemming te worden gebracht met richtlijn 2006/117/Euratom.

Artikel 25

10. Luidens artikel 25 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking (lees: heeft uitwerking) op 24 december 2008. Dat is de datum waarop, krachtens artikel 22 , lid 1, van richtlijn 2006/117/Euratom, die richtlijn in het interne recht diende te zijn omgezet.

Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, zullen de verplichtingen die in het ontworpen besluit vervat zijn aldus retroactief worden opgelegd. Die terugwerkende kracht valt niet in te passen in een van de gevallen waarin retroactiviteit toelaatbaar is en komt aldus in strijd met de beginselen van de rechtszekerheid en van de voorzienbaarheid van de regelgeving. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de richtlijn niet tijdig werd omgezet.

Daargelaten de vaststelling dat dergelijke terugwerking zinloos is aangezien ze onwerkbaar is, moet daarenboven worden opgemerkt dat de niet-naleving van die verplichtingen overeenkomstig de wet van 15 april 1994 worden opgespoord, vastgesteld en vervolgd. De terugwerkende kracht zou aldus bovendien strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Artikel 25 van het ontwerp dient derhalve te worden aangepast.

---

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | J. SMETS, | staatsraad, voorzitter, |
| | B. SEUTIN,<br>P. BARRA, | staatsraden, |
| | H. COUSY, | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw | A.-M. GOOSSENS, | griffier. |

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

---

AVIS 46.033/3
DU 17 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 12 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant règlement de l'importation, du transit et de l'exportation de substances radioactives", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par:

"- de omstandigheid dat de omzetting van Richtlijn 2006/117/Euratom ten laatste op 24 december 2008 diende gerealiseerd te zijn en dat de Europese regeling voor het toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof op 24 december 2008 in werking moest treden.

- Overwegende dat de bevoegde dienst binnen het Federaal Agentschap voor nucleaire controle reeds dossiers heeft ontvangen die in principe volgens de nieuwe procedure moeten afgehandeld worden;

- Overwegende dat het noodzakelijk is om deze regelgeving zo spoedig mogelijk in werking te laten treden gezien deze betrekking heeft op een sector, met name de transportsector, waarin er vanuit de aard contacten zijn met andere landen binnen Europa waarin de voornoemde richtlijn tevens wordt omgezet naar nationaal recht en een uniforme werkwijze noodzakelijk is teneinde praktische problemen te voorkomen;

- Overwegende ook de aanbevelingen van de Europese commissie die stelt dat een tijdige en correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht van essentieel belang is om de sterke fundamenten van de Europese Unie in stand te houden en om ervoor te zorgen dat het Europese beleid de beoogde effecten heeft en de burgers voordelen oplevert, dat de Europese instellingen en de lidstaten een gemeenschappelijk belang hebben bij de instandhouding van deze sterke fundamenten en er moeten naar streven dat aan de correcte toepassing van het recht hoge prioriteit wordt verleend;

- Overwegende dat derhalve zo veel als mogelijk moet vermeden worden dat toepassing wordt gemaakt van artikel 226 van het EG-verdrag en artikel 141 van het Euratom-verdrag;" (1).

*

* *

(1) En méconnaissance de l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le préambule du projet comporte une motivation de l'urgence formulée différemment. Or, c'est la motivation figurant dans la demande d'avis qui doit être reproduite dans le préambule.

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend tout d'abord transposer en droit interne la directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (ci-après: directive 2006/117/Euratom). Celle-ci vise à établir un système communautaire de surveillance et de contrôle des transferts transfrontières de déchets radioactifs et de combustible usé, de façon à garantir une protection adéquate de la population.

Ensuite, les chapitres II, III et IV comportent également des dispositions concernant l'importation de substances radioactives et de matières fissiles, qui figurent actuellement au chapitre IV de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants pour transposer la directive 92/3/Euratom du Conseil du 3 février 1992 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté, et qui sont à présent adaptées à la lumière de la directive 2006/117/Euratom.

4.1. L'arrêté en projet trouve en principe son fondement juridique dans les articles 3, 4, 5 et 18 de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, combinés ou non au pouvoir général d'exécution du Roi visé à l'article 108 de la Constitution.

4.2. L'arrêté en projet attribue des tâches à l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies (ONDRAF) [2]. Le fondement juridique à cet effet peut-être procuré par l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi) combiné à l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

4.3. Quelques articles de l'arrêté en projet disposent que les coûts résultant des cas où le transfert de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé ne peut être mené à bien incombent au détenteur [3], au destinataire [4] ou au responsable [5].

Ces articles visent à mettre en oeuvre les articles 12, paragraphe 3, 13, paragraphe 6, et 14, paragraphe 5, de la directive 2006/117/Euratom.

Bien que la loi du 15 avril 1994 ne comporte pas d'habilitation spécifique autorisant le Roi à prévoir un régime relatif à la responsabilité, il peut être avancé que la large délégation que l'article 3 de cette loi confère au Roi comprend également le pouvoir de prévoir, en exécution de la directive 2006/117/Euratom, un régime de responsabilité s'y rapportant. Par souci de sécurité juridique, il est toutefois recommandé d'inclure à cet effet un fondement juridique exprès dans la loi du 15 avril 1994.

## OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Différentes dispositions du projet requièrent qu'une décision de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après: l'Agence) soit motivée [6].

---

[2] Voir, par exemple, les articles 11.3 et 15.1.

[3] Voir les articles 12.5, alinéa 3, 13.7, alinéa 3, 15.3, alinéa 3, et 16.3, alinéa 2.

[4] Voir l'article 14.6, alinéa 2.

[5] Voir l'article 17.6, alinéa 3.

[6] Voir par exemple les articles 3.4, alinéa 3, 9.3, alinéa 1er, 15.1, alinéa 6, et 16.1, alinéa 4.

Prévoir qu'une décision doit être motivée revient à réitérer ce qui découle déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette prescription est donc superflue et également de nature à induire en erreur parce qu'elle pourrait donner à tort l'impression que d'autres décisions administratives réglées dans le projet ne doivent pas être motivées formellement.

Il faut donc supprimer les références à l'obligation de motivation formelle figurant dans le projet.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Préambule

6. Conformément à ce qui a été relevé quant au fondement juridique de l'arrêté en projet, il convient d'ajouter au préambule deux alinéas faisant respectivement référence à l'article 108 de la Constitution et à l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

### Article 1er

7. Les textes français et néerlandais de l'article 1er donnent une définition de la notion de "installation agréée" qui ne correspond pas entièrement à celle que donne à cette notion l'article 5, 16), de la directive 2006/117/Euratom.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le fonctionnaire délégué a répondu:

> "In het KB algemeen reglement (20 juli 2001) wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen «tijdelijke» en «langdurige» opslag, hetgeen dus in ons nationaal recht irrelevante begrippen zijn. Relevant is dat de opslag vergund is. De geldigheidsduur van de vergunning kan in deze laatste vastgelegd worden (zie art. 5.3 voornoemd KB). Wel relevant is het onderscheid tussen «opslag» en «berging»- («entreposage» et «stockage définitif»)."

Article 3

8. Selon l'article 3.3, alinéa 2, si l'Agence estime qu'il convient de ne pas donner de suite à la demande d'enregistrement, le demandeur en est informé par avis motivé et il lui est précisé qu'il a le droit d'être entendu dans les trente jours suivant la notification de cette information.

L'article 3.3 ne prévoit toutefois pas ce qu'il en est si l'intéressé a demandé à être entendu. Par souci de sécurité juridique, le projet doit être complété sur ce point.

Cette observation peut être réitérée pour les articles du projet qui prévoient une procédure analogue.

Article 24

9. À titre de disposition transitoire, l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2006/117/Euratom énonce que pour statuer sur les demandes d'autorisation soumises avant le 25 décembre 2008, et portant sur plusieurs transferts de déchets radioactifs ou de combustible usé à destination d'un pays tiers, l'État membre d'origine tient compte de tous les aspects nécessaires, et en particulier:

- le calendrier prévu pour l'exécution de tous les transferts couverts par une même demande;
- la justification du regroupement de plusieurs transferts dans une même demande;
- l'opportunité d'accorder une autorisation pour un nombre de transferts inférieur à celui indiqué dans la demande.

Force est de constater que la teneur de l'article 24, paragraphe 2, visé ne se retrouve pas dans le projet. Ce dernier doit être harmonisé sur ce point avec la directive 2006/117/Euratom.

Article 25

10. Aux termes de l'article 25, l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur (lire: produit ses effets) le 24 décembre 2008. Il s'agit de la date à laquelle l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2006/117/Euratom prévoit qu'elle devait être transposée en droit interne.

Eu égard au moment où le présent avis est donné, les obligations qui figurent dans l'arrêté en projet seront par conséquent imposées rétroactivement. Cet effet rétroactif ne peut s'inscrire dans une des hypothèses où la rétroactivité est admissible et se heurte ainsi aux principes de la sécurité juridique et de la prévisibilité de la législation. Le fait que la directive n'a pas été transposée dans les délais n'ôte rien à cette constatation.

Force est de constater, non seulement qu'une telle rétroactivité étant inopérante, elle n'a guère de sens, mais en outre que, conformément à la loi du 15 avril 1994, le non-respect de ces obligations fait l'objet de recherches, de constatations et de poursuites. Dès lors, l'effet rétroactif serait, en outre, contraire à l'interdiction de rétroactivité de la législation pénale, garantie par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 25 du projet doit dès lors être adapté.

---

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | J. SMETS, | conseiller d'État, président, |
| | B. SEUTIN,<br>P. BARRA, | conseillers d'État, |
| | H. COUSY, | assesseur de la section de législation, |
| Madame | A.-M. GOOSSENS, | greffier. |

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

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS