KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.241/3
VAN 11 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 1 september 2011 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 oktober 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe veiligheidsvoorschriften vast te stellen voor kerninstallaties en strekt er aldus toe uitvoering te geven aan de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’. Het ontwerp bevat daartoe generieke veiligheidsvoorschriften (hoofdstuk 2) en specifieke veiligheidsvoorschriften voor de vermogensreactoren (hoofdstuk 3).[1]

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 3 en 28 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’.

[1] Het ontwerp bevat ook een hoofdstuk 4 met als opschrift ‘Specifieke veiligheidsvoorschriften voor de inrichtingen voor eindberging van radioactief afval’, maar dit hoofdstuk bevat nog geen bepalingen.

In het eerste lid van de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 16 van de genoemde wet. Die wetsbepaling heeft evenwel betrekking op de oprichtings- en exploitatievergunningen, en op de voorwaarden die de Koning in een individuele vergunning kan opleggen. Die bepaling biedt geen rechtsgrond voor een regeling met een verordenend karakter.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Zoals hiervóór is opgemerkt, wordt met het ontwerp beoogd uitvoering te geven aan de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2009/71/Euratom. Deze artikelen formuleren ten aanzien van de lidstaten een aantal doelstellingen in verband met veiligheidsmaatregelen waartoe zij de houders van een vergunning voor de exploitatie van een kerninstallatie moeten verplichten. Die doelstellingen zijn zo geformuleerd dat aan de lidstaten een ruime vrijheid wordt gelaten in de keuze van de middelen tot het bereiken van deze doelstellingen.

Ook bevat het ontwerp weinig of geen concrete voorschriften ten aanzien van de exploitanten van kerninstallaties. Het bevat veeleer een reeks doelstellingen die de exploitanten moeten nastreven, waarbij de keuze van de middelen om die doelstellingen te bereiken kennelijk aan de exploitanten zelf wordt overgelaten.[2]

Hoewel een dergelijk procédé van regelgeving, waarbij de exploitanten worden geresponsabiliseerd, op zich verenigbaar lijkt met richtlijn 2009/71/Euratom,[3] rijst de vraag of sommige voorschriften niet in te vage termen zijn geformuleerd om nog verenigbaar te zijn met het beginsel van de rechtszekerheid. Deze vraag klemt des te meer gezien de inbreuken op de bepalingen van het te nemen besluit strafbaar worden gesteld.[4]

De stellers van het ontwerp zouden moeten onderzoeken of sommige voorschriften niet op een meer precieze en normatieve wijze kunnen worden bepaald.

6. Hoewel in artikel 1 van het ontwerp de begrippen worden gedefinieerd die verder in de tekst worden gebruikt, bevatten een aantal andere artikelen van het ontwerp ook definities. Zo worden in artikel 6 de begrippen “kwalificatie” en “vergunning of bevoegdheidsverklaring” gedefinieerd en in artikel 10 onder meer het begrip “verouderingsbeheerprogramma”.

---

[2] Zie het verslag aan de Koning, onderdeel 5, met als opschrift “Een regelgeving met doelstellingen”.

[3] Zie bijvoorbeeld artikel 6, leden 2 tot 5, van richtlijn 2009/71/Euratom.

[4] Zie artikel 33 van het ontwerp.

Aangezien die begrippen niet uitsluitend in het betrokken artikel worden gehanteerd,[5] verdient het aanbeveling dat ook deze definities in artikel 1 van het ontwerp worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 4), dient in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 16 van de erin vermelde wet van 15 april 1994 te worden weggelaten, en dient een verwijzing naar artikel 28 van die wet te worden ingevoegd.

8. Aangezien de Raad van State om advies gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient het zevende lid van de aanhef te worden vervangen door het volgende lid:

"Gelet op advies 50.241/3 van de Raad van State, gegeven op 11 oktober 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Artikel 2

9. Voor de duidelijkheid voege men aan het einde van het tweede lid van artikel 2 de volgende woorden toe: “dan de kernreactoren voor de productie van elektriciteit”.

Deze opmerking kan worden herhaald voor het vierde lid van artikel 2, met dien verstande dat in de Nederlandse tekst ook dient te worden bepaald, zoals in de Franse tekst, dat de “andere inrichtingen“ vergund dienen te zijn op 1 januari 2011.

---

[5] Zie bijvoorbeeld artikel 24, waar gewag wordt gemaakt van het begrip “verouderingsbeheerprogramma”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.241/3
DU 11 OCTOBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 1er septembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusgu'au 25 octobre 2011, sur un projet d'arrêté royal 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'établir des prescriptions de sûreté pour les installations nucléaires et de donner ainsi exécution aux articles 6 et 7 de la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires'. À cet effet, le projet comporte des prescriptions de sécurité génériques (chapitre 2) et des prescriptions de sécurité spécifiques aux réacteurs de puissance (chapitre 3) [6].

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve aux articles 3 et 28 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 relatives à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'.

Le premier alinéa du préambule fait également référence à l'article 16 de la loi précitée. Cette disposition législative concerne cependant les autorisations de création et

[6] Le projet comporte également un chapitre 4 intitulé « Prescriptions de sûreté spécifiques aux établissements de stockage définitif de déchets radioactifs », mais ce chapitre ne contient pas encore de dispositions.

d'exploitation, ainsi que les conditions auxquelles le Roi peut soumettre une autorisation individuelle. Cette disposition ne procure pas de fondement juridique à un texte de nature réglementaire.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Comme il a été relevé ci-dessus, le projet vise à donner exécution aux articles 6 et 7 de la directive 2009/71/Euratom. Ces articles énoncent un certain nombre d'objectifs en matière de prescriptions de sûreté que les États membres doivent imposer aux titulaires d'une autorisation d'exploitation d'une centrale nucléaire. La formulation de ces objectifs est telle qu'elle laisse une grande liberté aux États membres pour apprécier les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le projet comporte également peu, voire pas de prescriptions concrètes à l'égard des exploitants de centrales nucléaires. Il énumère plutôt une série d'objectifs vers lesquels les exploitants doivent tendre, le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs étant manifestement laissé à l'appréciation de l'exploitant lui-même [7].

Bien qu'un pareil procédé de réglementation, qui responsabilise les exploitants, semble, en soi, conciliable avec la directive 2009/71/Euratom [8], la question se pose de savoir si certaines prescriptions ne sont pas formulées d'une manière trop vague pour encore être en accord avec le principe de sécurité juridique. Cette question est d'autant plus pertinente que les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé font l'objet de sanctions pénales [9].

Les auteurs du projet devraient examiner s'il n'est pas possible d'énoncer certaines prescriptions d'une manière plus précise et plus normative.

6. Bien que l'article 1er du projet définisse les notions utilisées dans la suite du texte, plusieurs autres articles du projet renferment également des définitions. Ainsi, l'article 6 du projet définit les notions de « qualification » et d'« autorisation ou habilitation » et l'article 10 définit notamment la notion de « programme de gestion du vieillissement ».

---

[7] Voir le point 5 du rapport au Roi, ayant pour intitulé « Une réglementation par objectifs » .

[8] Voir par exemple, l'article 6, paragraphes 2 à 5, de la directive 2009/71/Euratom.

[9] Voir l'article 33 du projet.

Ces notions n'étant pas utilisées dans le seul article concerné [10], il serait préférable que ces définitions figurent également dans l'article 1er du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. Pour se conformer à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 4), la référence à l'article 16 de la loi du 15 avril 1994, figurant dans le premier alinéa du préambule, sera omise et remplacée par une référence à l'article 28 de cette loi.

8. L'avis du Conseil d'État ayant été demandé en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le septième alinéa du préambule sera remplacé un alinéa rédigé comme suit :

« Vu l'avis 50.241/3 du Conseil d'État, donné le 11 octobre 2011, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

Article 2

9. Dans un souci de précision, l'alinéa 2 de l'article 2, sera complété comme suit : « que les réacteurs nucléaires de production d'électricité ».

Cette observation peut être répétée en ce qui concerne le quatrième alinéa de l'article 2, étant entendu que, comme le fait le texte français, le texte néerlandais doit également préciser que les « autres établissements » doivent être autorisés le 1er janvier 2011.

---

[10] Voir par exemple l'article 24, qui fait état de la notion de « programme de gestion du vieillissement ».

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS