RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.268/3
van 16 juni 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties, voor wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.268/3
du 16 juin 2014

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne l’extension de son champ d’application’

Op 30 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 juni 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties, voor wat betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juni 2014.

*

Le 30 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 16 juin 2014, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne l'extension de son champ d'application'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 juin 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Lieven DENYS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2014.

*

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 ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 30 november 2011 'houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties'.

3.1. Aan de ene kant is het de bedoeling om het toepassingsgebied van de regeling aan te passen (zie artikel 1 van het ontwerp).

Krachtens het huidige artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 zijn de hoofdstukken 2 ("Generieke veiligheidsvoorschriften") en 3 ("Specifieke veiligheidsvoorschriften voor de vermogensreactoren") van toepassing voor de kernreactoren voor de productie van elektriciteit, terwijl voor de andere inrichtingen dan kernreactoren voor de productie van elektriciteit, gedefinieerd in artikel 3.1, a), van het algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 20 juli 2001 (hierna: algemeen reglement), volgende regeling geldt: indien het gaat om installaties die vergund zijn nà 1 januari 2011 geldt het volledige hoofdstuk 2, terwijl indien het gaat om installaties die vergund waren op 1 januari 2011, slechts de artikelen van dat hoofdstuk opgesomd in artikel 2, vierde lid, van toepassing zijn.

Volgens het ontworpen, nieuwe artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 zullen de bepalingen van hoofdstuk 2 ("Generieke veiligheidsvoorschriften") van toepassing zijn op de inrichtingen van klasse I, omschreven in artikel 3.1, a), van het

algemeen reglement, terwijl de bepalingen van hoofdstuk 3 van toepassing zullen zijn op de kernreactoren voor de elektriciteitsproductie.[1]

3.2. Aan de andere kant is het de bedoeling om de regeling van inwerkingtreding aan te passen (zie artikel 2 van het ontwerp). Daardoor wordt het effect van de uitbreiding van het toepassingsgebied ten dele getemperd, in die zin dat bepaalde verplichtingen pas in werking zullen treden op 1 januari 2016 en andere op 1 januari 2019. Daartoe wordt artikel 34 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 gewijzigd.

RECHTSGROND

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'. Aangezien het voormelde artikel 28 geen expliciete delegatie aan de Koning bevat, dient ook een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet).

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp strekt tot wijziging van een besluit dat genomen is ter omzetting van richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 'tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties'. Met toepassing van artikel 10, lid 2, van die richtlijn zal het te nemen besluit moeten worden meegedeeld aan de Europese Commissie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

6. Vooraan in het ontwerp zal een artikel moeten worden toegevoegd waarin wordt aangegeven dat het ontworpen besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/71/Euratom.[2]

7. Er dient te worden op gelet dat de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar overeenstemmen. Vergelijk in dat verband beide taalversies van het ontworpen artikel 34, § 2 (Franse tekst : "autres établissements de la Classe 1 (lees: "classe I") tels que définis à l'article 3.1 a) du Règlement général et qui étaient déjà autorisés le 1er janvier 2012" ;

[1] Zoals in het huidige artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, wordt in het nieuwe, ontworpen artikel 2 ook bepaald dat hoofdstuk 4 ("Specifieke veiligheidsvoorschriften voor de inrichtingen voor eindberging van radioactief afval") van toepassing is op de inrichtingen voor de eindberging van radioactief afval. Dat hoofdstuk bestaat echter louter uit een opschrift en bevat geen enkele bepaling.

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94.1 en formule F 4-1-2-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Nederlandse tekst : "andere inrichtingen van klasse 1 (lees: "klasse I") en die vóór 1 januari 2012 vergund werden").

Aanhef

8. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 2

9. Zoals artikel 2 van het ontwerp is geconcipieerd, zal de geldende bepaling inzake de inwerkingtreding in haar geheel worden vervangen.[3] Daardoor zal niet meer duidelijk blijken dat de oorspronkelijke regeling, op enkele onderdelen na, op 1 maart 2012 in werking is getreden. Integendeel zal zelfs de indruk ontstaan dat het koninklijk besluit van 30 november 2011 in werking is getreden tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, namelijk op 31 december 2011. Met het oog op een meer transparante regeling verdient het dan ook aanbeveling om artikel 2 van het ontwerp te herzien.

9.1. In de eerste plaats zou voor de bepalingen die reeds in werking zijn getreden, die inwerkingtreding geconsolideerd moeten worden. Bovendien blijkt uit het huidige artikel 34, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 reeds dat de artikelen 29.3, eerste, vierde, en zesde lid, en 32.2 in werking treden op 1 januari 2016. Die bepaling kan dus eenvoudig behouden blijven.

Er wordt daarom ter overweging gegeven om artikel 34 ("Inwerkingtreding") van het koninklijk besluit van 30 november 2011 niet te vervangen, maar in het eerste lid ervan het zinsdeel "17.3; 17.4 derde en vierde lid;" te schrappen.

9.2. De bepalingen van de tweede paragraaf van het ontworpen artikel 34 ("Inwerkingtreding en overgangsbepalingen") zijn eigenlijk overgangsregelingen, die het best in een afzonderlijk artikel – een nieuw artikel 35 ("Overgangsbepalingen") – worden opgenomen. Dat artikel kan dan als volgt luiden:

"De kernreactoren voor elektriciteitsproductie voldoen vanaf 1 januari 2016 aan de artikelen 17.3, 17.4, derde en vierde lid.

De andere inrichtingen van klasse I, omschreven in artikel 3.1, a), van het algemeen reglement, die vóór 1 januari 2012 vergund werden *(of, in overeenstemming met de Franse tekst: die vergund waren op 1 januari 2012)*, voldoen vanaf 1 januari 2016 aan de

[3] En ook de uitvoeringsbepaling, die immers in hetzelfde artikel is opgenomen. Het verdient aanbeveling om die uitvoeringsbepaling onder te brengen in een apart artikel – een nieuw artikel 36 ("Uitvoeringsbepaling") –, te plaatsen aan het slot van het dispositief.

artikelen 8.2 tot en met 8.4, 9.2 tot en met 9.6, 10.1 tot en met 10.3, 12.2, 12.3, 17.1 tot en met 17.6 en vanaf 1 januari 2019 aan de artikelen 7.3 tot en met 7.6."[4-5]

10. Opvallend is ook dat in de ontworpen regeling een onderscheid wordt gemaakt tussen inrichtingen die vóór 1 januari 2012 vergund werden *(of, volgens de Franse tekst: die vergund waren op 1 januari 2012)*, terwijl in de thans geldende regeling het scharnierpunt 1 januari 2011 is, zoals blijkt uit artikel 2, tweede ("die na 1 januari 2011 vergund werden") en vierde lid ("die vergund waren op 1 januari 2011"), van het koninklijk besluit van 30 november 2011. Op de vraag of niet veeleer naar 1 januari 2011 dient te worden verwezen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Er werd gekozen voor een datum van 1/1/2012 omdat die beter overeenstemt met het werkelijk in werking treden van het basisbesluit van 30 november 2011.
>
> In de praktijk werden trouwens geen nieuwe inrichtingen van klasse I vergund in de periode tussen 1 januari 2011 en 1 januari 2012, zodat dit geen verschil maakt."

Vermits het basisbesluit in werking is getreden op 1 maart 2012 (niet: 1 januari 2012) en er in 2011 geen nieuwe inrichtingen van klasse I blijken te zijn vergund, heeft het verplaatsen van de scharnierdatum geen nut. Een wijziging in dit opzicht is ook nefast voor de transparantie van de regeling, aangezien ermee een wijziging in de temporele werking wordt gesuggereerd.

*

[4] Krachtens het van toepassing zijnde artikel 34 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, treden de artikelen 17.3 en 17.4, derde en vierde lid, pas op 1 januari 2016 in werking voor alle aan de regeling onderworpen installaties. Luidens de ontworpen regeling is dit nog slechts het geval voor de kernreactoren voor elektriciteitsproductie, zodat voor de andere inrichtingen van klasse I, omschreven in artikel 3.1, a), van het algemeen reglement, die bepalingen in werking zullen treden volgens de normale regels, dat wil zeggen tien dagen na de bekendmaking van de nieuwe regels in het Belgisch Staatsblad.

[5] Ook voor de andere inrichtingen van klasse I, omschreven in artikel 3.1, a), van het algemeen reglement, die luidens de ontworpen regeling nieuwe verplichtingen opgelegd krijgen, zullen de betrokken bepalingen in werking treden tien dagen na de bekendmaking van de nieuwe regels in het Belgisch Staatsblad. Zo bijvoorbeeld is een dergelijke vergunde inrichting waarvoor de vergunning in 2010 is afgegeven, volgens de thans geldende regeling niet onderworpen aan onder meer de artikelen 4.1, 5.5 en 7.5 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, terwijl die artikelen volgens de ontworpen regeling wel van toepassing zullen zijn op een dergelijke inrichting.

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 du gouvernement sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de sa compétence. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications à l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'.

3.1. D'une part, l'intention est d'adapter le champ d'application de la réglementation (voir l'article 1er du projet).

En vertu de l'article 2 actuel de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, les chapitres 2 (« Prescriptions de sûreté génériques ») et 3 (« Prescriptions de sûreté spécifiques aux réacteurs de puissance ») s'appliquent aux réacteurs nucléaires de production d'électricité, alors que pour les établissements autres que les réacteurs nucléaires de production d'électricité, définis à l'article 3.1, a), du règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, fixé par l'arrêté royal du 20 juillet 2001 (ci-après : règlement général), le régime suivant s'applique : s'il s'agit d'installations autorisées après le 1er janvier 2011, l'ensemble du chapitre 2 est d'application, alors que s'il s'agit d'installations qui étaient autorisées le 1er janvier 2011, seuls les articles de ce chapitre énumérés à l'article 2, alinéa 4, sont applicables.

Selon le nouvel article 2, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, les dispositions du chapitre 2 (« Prescriptions de sûreté génériques ») s'appliqueront aux établissements de classe I, définis à l'article 3.1, a), du règlement général, alors que les dispositions du chapitre 3 s'appliqueront aux réacteurs nucléaires de production d'électricité [1].

3.2. D'autre part, l'intention est d'adapter le dispositif d'entrée en vigueur (voir l'article 2 du projet). L'effet de l'extension du champ d'application s'en trouve ainsi partiellement atténué, en ce sens que certaines obligations n'entreront en vigueur que le 1er janvier 2016 et d'autres le 1er janvier 2019. L'article 34 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 est modifié à cet effet.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Les 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 relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire' procurent le fondement juridique à l'arrêté en projet. L'article 28 précité ne comportant pas de délégation expresse au Roi, il faudra également invoquer le pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution).

FORMALITÉS

5. Le projet vise à modifier un arrêté pris en vue de transposer la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires'. En application de l'article 10, paragraphe 2, de cette directive, l'arrêté envisagé devra être communiqué à la Commission européenne.

EXAMEN DU TEXTE

Observations préliminaires

6. Au début du projet, on ajoutera un article précisant que l'arrêté en projet vise à transposer partiellement la directive 2009/71/Euratom[2].

7. Il y a lieu de veiller à la concordance des versions française et néerlandaise. Comparez, à cet égard, les deux versions linguistiques de l'article 34, § 2, en projet (texte français : « autres établissements de la Classe 1 (lire : « de classe I ») tels que définis à l'article 3.1 a) du [r]èglement général et qui étaient déjà autorisés le 1er janvier 2012 »; texte

[1] À l'instar de l'article 2 actuel de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, le nouvel article 2, en projet, dispose également que le chapitre 4 ("Prescriptions de sûreté spécifiques aux établissements de stockage définitif de déchets radioactifs") s'applique aux établissements de stockage définitif de déchets radioactifs. Toutefois, ce chapitre ne comporte qu'un intitulé et ne contient aucune disposition.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94.1 et formule F 4-1-2-1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

néerlandais : « andere inrichtingen van klasse 1 (lees: « klasse I ») en die vóór 1 januari 2012 vergund werden »).

Préambule

8. Le préambule doit être adapté à l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 2

9. Tel que l'article 2 du projet est conçu, la disposition actuelle d'entrée en vigueur sera intégralement remplacée [3]. Ainsi, il n'apparaîtra plus clairement que le dispositif initial, à quelques dispositions près, est entré en vigueur le 1er mars 2012. Au contraire, ce remplacement donnera même à penser que l'arrêté royal du 30 novembre 2011 est entré en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge*, à savoir le 31 décembre 2011. Pour assurer une meilleure transparence du régime, il est dès lors recommandé de réviser l'article 2 du projet.

9.1. En premier lieu, cette entrée en vigueur devrait être consolidée pour les dispositions qui sont déjà en vigueur. En outre, il résulte déjà de l'article 34, alinéa 1er, actuel, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 que les articles 29.3, alinéas 1er, 4 et 6, et 32.2 entreront en vigueur le 1er janvier 2016. Cette disposition peut donc être purement et simplement maintenue.

C'est pourquoi il est suggéré de ne pas remplacer l'article 34 (« Entrée en vigueur ») de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, mais de supprimer le membre de phrase « 17.3; 17.4 troisième et quatrième alinéas ; » dans son alinéa 1er.

9.2. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 34 en projet (« Entrée en vigueur et dispositions transitoires ») sont à vrai dire des dispositifs transitoires, qu'il vaudrait mieux insérer dans un article distinct – un nouvel article 35 (« Dispositions transitoires »). Cet article peut alors s'énoncer comme suit :

« Les réacteurs nucléaires de production d'électricité satisfont à partir du 1er janvier 2016 aux articles 17.3, 17.4, alinéas 3 et 4.

Les autres établissements de classe I, définis à l'article 3.1, a), du règlement général, qui étaient autorisés le 1er janvier 2012 (ou selon le texte néerlandais avant le 1er janvier 2012), satisfont à partir du 1er janvier 2016 aux articles 8.2 à 8.4, 9.2 à 9.6, 10.1 à 10.3, 12.2, 12.3, 17.1 à 17.6 et à partir du 1er janvier 2019 aux articles 7.3 à 7.6 »[4-5].

---

[3] Ainsi que l'exécutoire, qui est inséré, en effet, dans le même article. Il est recommandé d'intégrer cet exécutoire dans un article distinct – un nouvel article 36 (« Exécutoire ») –, à faire figurer à la fin du dispositif.

[4] En vertu de l'article 34 en vigueur de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, les articles 17.3 et 17.4, alinéas 3 et 4, n'entreront en vigueur que le 1er janvier 2016 pour toutes les installations soumises à la réglementation. Selon le dispositif en projet, tel n'est plus le cas que pour les réacteurs nucléaires de production d'électricité, de sorte que pour les autres établissements de classe I, définis à l'article 3.1, a), du règlement général, ces dispositions entreront en vigueur selon les règles normales, à savoir dix jours après la publication des nouvelles règles au *Moniteur belge*.

10. Il faut constater que le dispositif en projet opère également une distinction entre les établissements qui étaient autorisés le 1er janvier 2012 (ou selon le texte néerlandais avant le 1er janvier 2012), alors que dans le dispositif actuellement en vigueur, la date charnière est le 1er janvier 2011, ainsi qu'il résulte de l'article 2, alinéas 2 (« autorisés après le 1er janvier 2011 ») et 4 (« qui étaient autorisés le 1er janvier 2011 »), de l'arrêté royal du 30 novembre 2011. À la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux viser la date du 1er janvier 2011, le délégué a donné la réponse suivante :

> « Er werd gekozen voor een datum van 1/1/2012 omdat die beter overeenstemt met het werkelijk in werking treden van het basisbesluit van 30 november 2011.
>
> In de praktijk werden trouwens geen nieuwe inrichtingen van klasse I vergund in de periode tussen 1 januari 2011 en 1 januari 2012, zodat dit geen verschil maak ».

Dès lors que l'arrêté de base est entré en vigueur le 1er mars 2012 (et non : 1er janvier 2012) et qu'aucun nouvel établissement de classe I ne s'avère avoir été autorisé en 2011, le déplacement de la date charnière est sans intérêt. À cet égard, une modification est également néfaste pour la transparence du dispositif, dès lors qu'elle suggère une modification des effets dans le temps.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[5] Pour les autres établissements de classe I, définis à l'article 3.1, a), du règlement général, auxquels le dispositif en projet impose de nouvelles obligations, les dispositions concernées entreront également en vigueur dix jours après la publication des nouvelles règles au *Moniteur belge* également. Ainsi, par exemple, pareil établissement autorisé, pour lequel l'autorisation a été délivrée en 2010, n'est plus soumis, selon le dispositif actuellement en vigueur, notamment aux articles 4.1, 5.5 et 7.5 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, alors que ces articles, selon le dispositif en projet, s'appliqueront bel et bien à cet établissement.