



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 60.811/3  
van 8 februari 2017

avis 60.811/3  
du 8 février 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot vaststelling van het  
vergunningstelsel van de  
inrichtingen voor berging van  
radioactief afval'

un projet d'arrêté royal 'portant  
régime d'autorisation des  
établissements de stockage de  
déchets radioactifs'

Op 9 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 februari 2017.

\*

Le 9 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 janvier 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 février 2017.

\*

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.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een vergunningsstelsel voor de berging van radioactief afval vast te stellen.

In hoofdstuk I van het ontwerp worden een aantal definities bepaald, bovenop de definities die vervat zijn in artikel 2 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 de ioniserende stralingen’ (artikel 1), en wordt het toepassingsgebied van het te nemen besluit vastgesteld (artikel 2).

Hoofdstuk II van het ontwerp omvat het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval.

Afdeling I van dat hoofdstuk omvat algemene bepalingen. In artikel 3 wordt bepaald dat de berging van radioactief afval slechts mag gebeuren in inrichtingen met een oprichtings- en exploitatievergunning die door de Koning wordt toegekend volgens de bepalingen van het te nemen besluit. In artikel 4 wordt aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het FANC) de mogelijkheid gegeven om tijdens de pre-operationele periode adviezen uit te brengen over de documenten die in het kader van de vergunningsprocedure worden overgelegd.

In afdeling II van hetzelfde hoofdstuk wordt de procedure voor het verkrijgen van een oprichtings- en exploitatievergunning geregeld. Zo worden de inlichtingen en de documenten bepaald die een vergunningsaanvraag omvat (artikel 5.1). Het FANC kan, naargelang het type van inrichting, de inhoud van het beveiligingsplan, het veiligheidsrapport en het milieueffectrapport verder preciseren (artikel 5.2). In artikel 6 wordt het onderzoek van de aanvraag door het FANC geregeld, eerst wat betreft de volledigheid van het dossier (artikel 6.1), vervolgens ook ten gronde (artikel 6.2). Het FANC stelt vervolgens een analyseverslag op voor de Wetenschappelijke Raad (artikel 6.3). In artikel 7 wordt voorzien in een voorafgaand advies door de Wetenschappelijke Raad, waarbij wordt bepaald dat als het voorafgaande advies negatief is, de minister bevoegd voor binnenlandse zaken (hierna: de minister) aan de Koning kan voorstellen om de oprichtings- en exploitatievergunning te weigeren. Van zodra het voorafgaande advies van de Wetenschappelijke Raad definitief en gunstig is, wordt voorzien in de raadpleging van de Europese Commissie overeenkomstig aanbeveling 2010/635/Euratom van de Europese Commissie van 11 oktober 2010 ‘betreffende de toepassing van artikel 37 van het Euratom-Verdrag’ en, indien de Wetenschappelijke Raad van oordeel is dat de geplande inrichting aanzienlijke milieueffecten kan hebben voor een of meer lidstaten van de Europese Economische Ruimte, van die landen (artikel 8), evenals van de gemeentelijke overheden van alle

gemeenten die binnen een straal van vijf kilometer rond de geplande inrichting liggen (artikel 9). Tevens wordt in een advies van de provinciale overheden voorzien (artikel 10). Op basis van de voormelde adviezen stelt het FANC een syntheseverslag op dat het, samen met de voormelde adviezen, aan de Wetenschappelijke Raad bezorgt, die een eindadvies uitbrengt (artikel 11). Binnen dertig kalenderdagen na ontvangst van het eindadvies van de Wetenschappelijke Raad legt het FANC het volledige dossier voor aan de minister (artikel 12). De vergunning wordt verleend door de Koning, op voorstel van de minister (artikel 13.1). In de vergunning worden onder meer de exploitatievoorwaarden, de dosisbeperking en de frequentie van de periodieke veiligheidsherzieningen vastgelegd (artikel 13.2). De eindbeslissing wordt, samen met het eindadvies van de Wetenschappelijke Raad, door het FANC betekend aan de aanvrager en aan een aantal overheden en bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 14).

In afdeling III van hoofdstuk II wordt de eerste bevestiging van de oprichtings- en exploitatievergunning geregeld. Daarvoor moet het FANC bij een proces-verbaal de door de exploitant georganiseerde oplevering goedkeuren (artikel 15). Ingeval het opleveringsrapport gunstig is, stuurt het FANC dat rapport door naar de Wetenschappelijke Raad (artikel 16.1) om te beoordelen of de voorwaarden van de oprichtings- en exploitatievergunning moeten worden aangepast of niet. Het eindadvies ter zake wordt bezorgd aan de minister die aan de Koning kan voorstellen de oprichtings- en exploitatievergunning te bevestigen (artikel 16.2) of om de voorwaarden van de oprichtings- en exploitatievergunning aan te vullen of te wijzigen (artikel 16.3). Het bevestigingsbesluit, dat overeenkomstig artikel 14 wordt betekend en bekendgemaakt, laat de exploitant toe om de exploitatie-activiteiten te starten (artikel 16.4). Indien een inrichting uit verschillende types bergingseenheden bestaat, moet voor elk ervan de procedure van de artikelen 16.1 en 16.2 of 16.1 en 16.3 worden doorlopen (artikel 16.5). Bij de ingebruikname van een nieuwe bergingseenheid van hetzelfde type als een eenheid die al het voorwerp heeft uitgemaakt van die procedure, volstaat een opleveringsrapport (artikel 16.6).

In afdeling IV van hoofdstuk II wordt de procedure geregeld voor de aanvraag tot sluiting (artikel 17), de overgang naar de controlefase (artikel 18) en de wijziging van de inrichting (artikel 19). De Wetenschappelijke Raad of de minister kan op eigen initiatief, of op voorstel van het FANC, voorstellen aan de Koning om de voorwaarden van de oprichtings- en exploitatievergunning te wijzigen (artikel 20).

In afdeling V van hoofdstuk II wordt de aanvraag voor de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning geregeld (artikel 21.1). Vanaf de datum van bekendmaking van die opheffing is de inrichting niet langer een ingedeelde inrichting en niet langer onderworpen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 (artikel 21.2).

Hoofdstuk III van het ontwerp bevat slotbepalingen. Zo wordt het koninklijk besluit van 20 juli 2001 gewijzigd (artikel 22.1) teneinde te bepalen dat de vergunningsprocedure in dat besluit niet van toepassing is op inrichtingen voor berging van radioactief afval en teneinde een aantal definities aan te passen. In tabel 1 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 'tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de bescherming tegen ioniserende straling' wordt de retributie voor de afgifte van een vergunning voor de bergingsplaatsen voor radioactief afval geschrapt (artikel 22.2), nu die vergunning niet langer op basis van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 wordt toegekend. In het koninklijk besluit van 30 november 2011 'houdende

veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties' worden de verwijzingen naar "eindberging van radioactief afval" vervangen door de woorden "berging van radioactief afval" (artikel 22.3). Ten slotte wordt in overgangsbepalingen voorzien (artikel 23) en wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld (artikel 24).

### RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit wordt volgens de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 179, §§ 2, 5 en 6, van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980' en in de artikelen 3, 15, 16, 17, 30*bis*/1 en 30*quater* 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' en wordt tevens gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet beschikt. Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.1. Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet duidelijk voor welke bepalingen van het ontworpen besluit artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 rechtsgrond biedt. Het is correct dat de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splitstoffen (hierna: de NIRAS), opgericht bij artikel 179, § 2, van de voormelde wet, belast wordt met het beheer van het radioactief afval, hetgeen onder meer de berging ervan omvat,<sup>1</sup> en dat de berging moet gebeuren in overeenstemming met de nadere regels gedefinieerd in de in artikel 179, § 6, van diezelfde wet bedoelde "Nationale Beleidsmaatregelen".<sup>2</sup> Het voorgaande neemt niet weg dat het ontworpen vergunningsstelsel er niet toe strekt uitvoering te geven aan de voormelde bepalingen. De gemachtigde heeft dat erkend:

"Artikel 179 van de wet van 8 augustus vormt geen rechtsgrond voor dit besluit. Het is eerder een verduidelijking van het rechtskader, rekening houdende met de bevoegdheden van NIRAS bij de omzetting van de richtlijn 2011/70/ Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van het communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte slijtstof en radioactief afval."

Er moet worden besloten dat het ontworpen besluit geen rechtsgrond vindt in artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980.

3.2. Artikel 16, § 1, vierde lid, van de wet van 15 april 1994, naar luid waarvan de Koning de voorwaarden bepaalt waaronder de oprichtings- en exploitatievergunning bedoeld in het eerste lid van die bepaling wordt verleend, en artikel 17 van diezelfde wet, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de nadere regelen voor de toepassing van het voormelde artikel 16 vast te stellen, vormen samen de rechtsgrond voor het vaststellen van het vergunningsstelsel voor inrichtingen voor de berging van radioactief afval waarin het ontworpen besluit voorziet, en derhalve voor het merendeel van de bepalingen ervan.

---

<sup>1</sup> Artikel 179, § 2, 2° en 4°, van de wet van 8 augustus 1980

<sup>2</sup> Artikel 179, § 5, 3°, van de wet van 8 augustus 1980.

Wat de overige in het tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen van de wet van 15 april 1994 betreft, kan het volgende worden opgemerkt.

Artikel 3, vierde lid, van die wet, naar luid waarvan de Koning de verwijdering en de ontruiming van radioactieve stoffen kan reglementeren, biedt rechtsgrond voor artikel 22.1, § 3, van het ontworpen besluit, dat ertoe strekt in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 de definitie van “verwijdering van radioactieve afvalstoffen” te wijzigen.

Artikel 3, laatste lid, van de wet van 15 april 1994, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de nadere regelen te bepalen volgens welke de gemeentelijke overheden worden geïnformeerd, biedt rechtsgrond voor de artikelen 9, 14, tweede lid, 3., 17.1, tweede lid, en 21.1, tweede lid, van het ontworpen besluit, die in de betrokkenheid of in de informatie van de gemeenten in het vergunningsproces voorzien.

Artikel 15 van de wet van 15 april 1994 bevat geen delegatie aan de Koning en kan dus op zich geen rechtsgrond vormen voor het ontworpen besluit. Evenwel kan voor artikel 4 van het ontworpen besluit een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, in samenhang gelezen met artikel 15 van de wet van 15 april 1994, waarin de onderzoeks-, toezicht-, controle-, en inspectietaken worden bepaald die de opdracht van het FANC omvat.

Voor artikel 22.2 van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 30*quater* van de wet van 15 april 1994, waarbij de Koning wordt gemachtigd om te bepalen dat retributies worden geheven, onder meer ter gelegenheid van het indienen van een aanvraag tot het bekomen van een vergunning. Artikel 30*bis*/1 van diezelfde wet daarentegen heeft betrekking op de jaarlijkse heffingen en biedt geen rechtsgrond voor het voormelde artikel 22.2 dat de eenmalige retributie opheft voor het verkrijgen van een vergunning, noch voor enige andere bepaling van het ontworpen besluit.

### VORMVEREISTEN

4. In de geïntegreerde impactanalyse wordt vermeld dat het ontwerp ter advies werd voorgelegd aan onder meer de NIRAS en de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk. Van die adviezen wordt, in tegenstelling tot het advies van de Hoge Gezondheidsraad en de mededeling aan de Europese Commissie, geen gewag gemaakt in de aanhef van het ontwerp. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het advies bij de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk werd, in tegenstelling zoals vermeld in de impactanalyse niet aangevraagd. Er werd geoordeeld dat dit advies niet diende te worden gevraagd, rekening houdende met de bevoegdheid zoals bepaald in het koninklijk besluit van 27 oktober 2006 betreffende de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk.

Het advies van NIRAS werd niet vermeld in de aanhef daar het geen verplicht te vervullen vormvereiste is bij het tot stand komen van het koninklijk besluit. Over dossiers die met radioactief afval te maken hebben is er in praktijk systematisch overleg tussen het FANC en NIRAS. (NIRAS wordt bovendien vertegenwoordigd in de

interkabinettenwerkgroep die het ontwerp van koninklijk besluit bespreekt ter voorbereiding van de Ministerraad.”

Vermits het om een facultatieve vormvereiste gaat, kan het advies van de NIRAS in de aanhef worden vermeld als een considerans (“Overwegende ...”).

### BEVOEGDHEID

5. Luidens artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is de federale overheid, als uitzondering op de bevoegdheden van de gewesten op het gebied van het leefmilieu en het waterbeleid, bevoegd voor de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van radioactief afval. Op grond hiervan kan de federale overheid het ontworpen vergunningsstelsel voor de berging van radioactief afval vaststellen.

Op grond van die bevoegdheid mag de federale overheid tevens bepalen dat op initiatief van de aanvrager van een oprichtings- en exploitatievergunning voor een inrichting voor de berging van radioactief afval een milieueffectrapport moet worden opgesteld, dat de resultaten omvat van het wetenschappelijk onderzoek betreffende het geheel van de directe en indirecte effecten op korte, middellange en lange termijn van de inrichting op het leefmilieu (artikel 5.1, 8., van het ontwerp), voor zover die milieueffectbeoordeling betrekking heeft op de verwachte effecten op het leefmilieu die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen.<sup>3</sup>

Uit het ontwerp blijkt evenwel dat de milieueffectenrapportage die wordt voorgeschreven verder gaat dan het loutere onderzoek van de effecten van de inrichting op het leefmilieu die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen. Naar luid van artikel 5.1, 8., tweede lid, van het ontwerp moet worden onderzocht “het geheel van de directe en indirecte effecten op korte, middellange en lange termijn van de inrichting op het leefmilieu, d.w.z. op mens, dier en plant, op bodem, water, lucht, klimaat en *landschap*, op de productie en het beheer van afval, op de interactie tussen de voorgaande factoren en op de materiële goederen en *het culturele erfgoed*”. Het effect van een inrichting op het landschap betreft niet het leefmilieu, maar veeleer de ruimtelijke ordening, hetgeen een gewestbevoegdheid is.<sup>4</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat de gewesten op grond van die bevoegdheid “vergunningen aan een voorafgaande milieueffectenstudie [kunnen] onderwerpen, beperkt tot de doelstelling van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening”.<sup>5</sup> Het effect van een inrichting op het culturele erfgoed houdt dan weer verband met de monumenten en landschappen, hetgeen eveneens een gewestbevoegdheid is,<sup>6</sup> of met het cultureel patrimonium, hetgeen tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoort.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Zie GwH 12 juli 1995, nr. 57/95, B.8.

<sup>4</sup> Artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>5</sup> GwH 12 juli 1995, nr. 57/95, B.6.

<sup>6</sup> Artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>7</sup> Artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De federale overheid is niet bevoegd om een milieueffectenrapportage voor te schrijven die verder gaat dan het onderzoek van de effecten op het leefmilieu die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen. In het verslag aan de Koning wordt dit met zoveel woorden toegegeven,<sup>8</sup> en wordt een samenwerkingsakkoord met de gewesten over de totstandkoming van het milieueffectrapport in het vooruitzicht gesteld.<sup>9</sup> De gemachtigde verduidelijkt in dat verband:

“Het overleg met de gewesten werd on hold gezet omdat de gewestelijke regelgeving grondig werd herzien (omgevingsvergunning).”

Zonder een dergelijk samenwerkingsakkoord kan artikel 5.1, 8., van het ontwerp echter geen doorgang vinden of moet de milieueffectbeoordeling waarin door die bepaling wordt voorzien, worden beperkt tot de verwachte effecten van de inrichting op het leefmilieu die verband houden met de bescherming tegen ioniserende stralingen.<sup>10</sup> Bovendien moet eraan worden herinnerd dat, zo “het culturele erfgoed” in artikel 5.1, 8., tweede lid, van het ontwerp ook zou slaan op het roerend culturele erfgoed, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn,<sup>11</sup> ook de gemeenschappen moeten worden betrokken bij dat samenwerkingsakkoord.

6. In artikel 1, tweede lid, 9° en 10°, van het ontwerp wordt in een definitie voorzien van “gemeentelijke overheid” en van “provinciale overheid”. Uit die definities kan worden afgeleid dat telkens het uitvoerend orgaan van de betrokken overheid wordt bedoeld.<sup>12</sup> Het komt evenwel aan de gewesten toe om, op grond van hun bevoegdheid inzake de ondergeschikte besturen<sup>13</sup> te bepalen welke die uitvoerende organen zijn. In de voormelde bepalingen van het ontwerp moet dan ook worden verwezen naar het uitvoerend orgaan van de gemeente of van de provincie, zoals bepaald door het bevoegde gewest.

---

<sup>8</sup> Citaat uit het verslag aan de Koning: “De gewesten kunnen zich enkel uitspreken over de aspecten van bescherming van het leefmilieu, daar waar de federale Staat zich enkel kan uitspreken over de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactieve afval.”

<sup>9</sup> Citaat uit het verslag aan de Koning: “Een gecoördineerde en doeltreffende tenuitvoerlegging van de Europese regelgeving betreffende de milieueffectbeoordeling vereist een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten.”

<sup>10</sup> Dat zou evenwel botsen met de vereisten van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’, waarin wordt bepaald dat de milieueffectenbeoordeling ook betrekking moet hebben op die factoren.

<sup>11</sup> GwH 17 maart 2010, nr. 25/2010, B.4.3.

<sup>12</sup> Waarbij artikel 1, tweede lid, 10°, van het ontwerp een lacune bevat wat betreft het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

<sup>13</sup> Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

### ALGEMENE OPMERKING

7. De onderverdelingen van verschillende bepalingen van het ontwerp moeten worden herzien. Zo moeten de artikelen 5, 6, 13, 16, 17, 18 en 21 van het ontwerp worden ingedeeld in paragrafen, die worden aangegeven met het typografisch teken “§”, gevolgd door een nummering met Arabische cijfers: “§ 1.”, “§ 2.” (niet “5.1”, “5.2”, ...). Artikel 22 van het ontwerp, dat ertoe strekt drie verschillende koninklijke besluiten te wijzigen, moet daarentegen worden opgedeeld in drie verschillende artikelen.

Bovendien moeten de onderdelen van de opsommingen in de artikelen 5.1, 13.2, 14, tweede lid, en 22.2 van het ontwerp worden genummerd tot “1°”, “2°”, “3°”, ... (niet: “1.”, “2.”, “3.”, ... of de streepjes die in artikel 13.2 van het ontwerp worden gebruikt). In artikel 5.1, 7. en 8., van het ontwerp moeten die onderdelen op hun beurt worden weergegeven als “a)”, “b)”, “c)”, ... (niet “1°”, “2°”, “3°”, of de streepjes die in de Nederlandse tekst of de vermeldingen “1.”, “2.”, “3.”, ... die in de Franse tekst van artikel 5.1, 8., eerste lid, van het ontwerp worden gebruikt).

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

8.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen over de rechtsgrond is opgemerkt. Zo moet het tweede lid van de aanhef worden weggelaten en moet in het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, de verwijzing naar artikel 30bis/1 van de wet van 15 april 1994 worden weggelaten.

8.2. Artikel 22.3 van het ontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’. Dat besluit wordt echter niet vermeld in de aanhef. Na het vijfde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, moet daarom een lid worden ingevoegd dat luidt als volgt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties;”.

#### Artikel 2

9.1. Volgens de Nederlandse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp is het te nemen besluit van toepassing op alle types van inrichtingen voor berging van vast radioactief afval “ongeacht de wijze van sluiting van de inrichting”. Die woorden komen evenwel niet voor in Franse tekst van artikel 2, eerste lid. Beide versies moeten derhalve op elkaar worden afgestemd.

Daar komt nog bij dat de vraag rijst wat de verhouding is tussen die bepaling en artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, naar luid waarvan artikel 17 van het te nemen besluit niet van toepassing is op de inrichtingen voor berging waarbij de sluiting uitsluitend gerealiseerd wordt door een afdekking van het geborgen afval. Hieruit vloeit immers voort dat de toepassing van minstens één bepaling van het te nemen besluit wordt bepaald door “de wijze van sluiting van de inrichting”.

9.2.1. Om uitleg gevraagd over de draagwijdte van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Deze bepaling beoogt interventiesituaties (vb. Umicore waar op de site zelf laagactief afval kan [worden] opgeslagen (berging)) waarbij de operationele fase zeer kort is en de sluiting reeds mee vergund wordt in de oprichtings- en exploitatievergunning.”

Dat blijkt echter niet uit de tekst van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. De niet-toepassing van artikel 17 van het te nemen besluit wordt immers niet verbonden aan het soort afval of aan de inhoud van de oprichtings- en exploitatievergunning, maar aan de wijze van sluiting. Er moet bovendien worden opgemerkt dat het voorliggende ontwerp nergens expliciet in de mogelijkheid voorziet om samen met de vergunningsaanvraag voor de oprichtings- en exploitatievergunning een aanvraag tot sluiting in te dienen. Indien dat de bedoeling is, moet dit uitdrukkelijk worden geregeld, en zal de uitzondering in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp in functie van die bijzondere procedure moeten worden aangepast.

9.2.2. De gemachtigde bevestigde eveneens dat enkel artikel 17 van het te nemen besluit niet van toepassing is op de inrichtingen voor berging waarbij de sluiting uitsluitend wordt gerealiseerd door afdekking van het verborgen afval. Na de afdekking, die dus een feitelijke sluiting inhoudt die niet afzonderlijk zou worden vergund, zou meteen worden overgegaan naar de controlefase overeenkomstig artikel 18 van het te nemen besluit.

Het voorgaande zou minstens in het verslag aan de Koning moeten worden verduidelijkt.

### Artikel 7

10.1. Naar luid van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, kan de Wetenschappelijke Raad eisen dat de aanvrager hem het advies meedeelt van elke nationale, internationale of buitenlandse deskundige of instelling die de Wetenschappelijke Raad aanwijst. Hij kan dit advies eveneens rechtstreeks inwinnen, op kosten van de aanvrager. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De bijkomende analyses waar het hier over gaat vergen hetzij een zeer specifieke expertise die slechts bij één enkele dienstverlener beschikbaar is of betreffen diensten van onderzoek en ontwikkeling.”

Het voorgaande neemt niet weg dat bij het aanwijzen van de nationale, internationale of buitenlandse deskundige of instelling, de Wetenschappelijke Raad de regels inzake het vrij verkeer van diensten en inzake de overheidsopdrachten in acht zal moeten nemen.

10.2. Uit artikel 7, negende lid, van het ontwerp vloeit voort dat, als het definitieve voorafgaande advies ongunstig is, de minister aan de Koning *kan* voorstellen om de oprichtings- en exploitatievergunning te weigeren.

Gevraagd of het om een loutere mogelijkheid gaat dan wel om een verplichting en, in het eerste geval, in welke verhouding die bepaling staat tot de artikelen 8 en 9 van het ontwerp, waaruit voortvloeit dat de internationale en nationale raadplegingen pas plaatsvinden “[v]an zodra het voorafgaand advies van de Wetenschappelijke Raad definitief en gunstig is”, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het is inderdaad zo dat de Minister ook andere stappen kan ondernemen, vb. vragen van bijkomend advies.”

Die mogelijkheid, en de bijhorende procedurele waarborgen, moeten evenwel uitdrukkelijk in het ontwerp worden geregeld.

### Artikel 9

11. Artikel 9 van het ontwerp voorziet in een openbaar onderzoek in de gemeente waar de inrichting gevestigd is, evenals in elke andere gemeente in een straal van vijf kilometer rond de inrichting. Naar luid van artikel 9, vijfde lid, van het ontwerp organiseert het FANC tijdens de periode van het openbaar onderzoek minstens één openbare informatievergadering voor de bevolking.

Het kan evenwel niet de bedoeling zijn dat enkel de inwoners van de betrokken gemeenten, en niet andere belanghebbenden, zouden kunnen deelnemen aan die informatievergadering of aan het openbaar onderzoek. Een dergelijke interpretatie zou niet bestaanbaar zijn met artikel 6, lid 4, van richtlijn 2011/92/EU, naar luid waarvan “[h]et betrokken publiek” in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de milieubesluitvormingsprocedures dient te krijgen, waarbij het “betrokken publiek” wordt gedefinieerd als “het publiek dat gevolgen ondervindt of waarschijnlijk ondervindt van of belanghebbende is bij de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures. Voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich voor milieubescherming inzetten en voldoen aan de eisen van nationaal recht, geacht belanghebbende te zijn”<sup>14</sup>. Het verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: het verdrag van Aarhus), voorziet in een gelijkaardige verplichting en een gelijkaardige definitie van het begrip “betrokken publiek”.<sup>15</sup>

Het gegeven dat, zoals de gemachtigde verklaarde, “ook NIRAS een publieksbevraging organiseert alvorens een vergunningsaanvraag in te dienen”, kan dit niet verhelpen. Daargelaten het gegeven dat hieromtrent niets in het ontwerp wordt bepaald, moet worden vastgesteld dat de publieksactiviteiten van de NIRAS niet tot doel hebben om de overheid

<sup>14</sup> Artikel 1, lid 2, e), van richtlijn 2011/92/EU

<sup>15</sup> Artikelen 2, lid 5, en 6 van het verdrag van Aarhus.

te helpen om mogelijke bezwaren van het betrokken publiek in kaart te brengen, maar om “het maatschappelijk draagvlak dat vereist is voor de integratie van een bergingsinstallatie voor radioactief afval in een lokale collectiviteit, te creëren en in stand te houden”<sup>16</sup>.

De gemachtigde verklaarde eveneens dat inwoners van andere gemeenten dan de gemeenten die het openbaar onderzoek organiseren, via die laatstvermelde gemeenten hun bezwaar kunnen indienen. De tekst van artikel 9 van het ontwerp is inderdaad voldoende ruim geformuleerd om die mogelijkheid niet uit te sluiten. Zo wordt in artikel 9, tweede lid, van het ontwerp bepaald dat “eventuele klachten of opmerkingen kunnen [worden] ingediend”, zonder dat wordt gepreciseerd dat het om klachten of opmerkingen van de inwoners van de betrokken gemeente moet gaan. Ook wordt in artikel 9, vijfde lid, van het ontwerp in algemene bewoordingen verwezen naar “de bevolking”.

Om hieromtrent evenwel geen twijfel te doen ontstaan, zou desgevallend de mogelijkheid voor belanghebbenden uit andere gemeenten dan die bedoeld in artikel 9 van het ontwerp, en voor niet-gouvernementele organisaties, om hun bezwaren via de gemeenten bedoeld in artikel 9 van het ontwerp in te dienen, uitdrukkelijk in het ontwerp kunnen worden opgenomen. In het licht daarvan moeten de stellers van het ontwerp ook voorzien in een ruimere bekendmaking dan de aanplakking aan het gemeentehuis<sup>17</sup>, teneinde het betrokken publiek op “adequate, tijdige en doeltreffende wijze”<sup>18</sup> te informeren, “door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze, bijvoorbeeld met elektronische middelen”<sup>19</sup>, van de lopende vergunningsprocedure.

### Artikel 13

12. In artikel 12 van het ontwerp wordt bepaald dat het FANC het volledige dossier, met inbegrip van het resultaat van zijn onderzoek van het dossier en het eindadvies van de Wetenschappelijke Raad met desgevallend een voorstel van de voorwaarden van de oprichtings- en exploitatievergunning, voorlegt aan de minister. Naar luid van artikel 13.1 van het ontwerp wordt de vergunning door de Koning verleend, op voorstel van de minister. Uit die laatste bepaling blijkt evenwel niet in welke mate de Koning nog kan afwijken van het voormelde voorstel van de voorwaarden van de oprichtings- en exploitatievergunning. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De Koning kan nog steeds afwijken van het eindadvies, en dit op gemotiveerde basis, bijvoorbeeld op grond van politieke, strategische of financiële redenen of internationale afspraken, ...”

Die mogelijkheid wordt het best uitdrukkelijk in het ontwerp geregeld.

---

<sup>16</sup> Artikel 179, § 2, 4°, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980.

<sup>17</sup> Artikel 9, derde lid, van het ontwerp.

<sup>18</sup> Artikel 6, § 2, van het verdrag van Aarhus

<sup>19</sup> Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2011/92/EU.

### Artikel 14

13. In artikel 14, tweede lid, 3., van het ontwerp wordt bepaald dat het FANC een afschrift van de beslissing bezorgt aan de burgemeester van elke geraadpleegde gemeente, die de beslissing en de voorwaarden die eraan gekoppeld zijn laat aanplakken, gedurende minstens dertig kalenderdagen.

Uit artikel 9, achtste lid, van het ontwerp vloeit evenwel voort dat ook gemeenten van andere staten kunnen worden geraadpleegd. Ofschoon de wetgever kan bepalen dat het FANC ook aan die gemeenten een afschrift van de beslissing moet bezorgen, vermag hij niet aan die gemeenten verplichtingen op te leggen. Derhalve moeten die gemeenten worden uitgezonderd van de verplichting tot aanplakking.

Er dient ook te worden vastgesteld dat voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest, de bekendmaking van reglementen en verordeningen van de gemeenteraad, van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester niet langer door middel van aanplakbrieven, maar door middel van de gemeentelijke website gebeurt.<sup>20</sup> In die omstandigheden rijst de vraag of een bekendmaking van de beslissing van de Koning waarbij de vergunning wordt verleend of geweigerd door middel van aanplakbrieven, het geëigende middel tot bekendmaking is.

### Artikel 16

14. Artikel 16.6 van het ontwerp voorziet in een vereenvoudigde procedure voor de ingebruikname van bergingseenheden van hetzelfde type als de bergingseenheden die reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van de procedure waarin voorzien is in de artikelen 16.1 en 16.2 van het ontwerp of in de artikelen 16.1 en 16.3 van het ontwerp.

De vraag rijst of daarbij niet moet worden bepaald dat een bevestigingsbesluit in de zin van artikel 16.4 van het ontwerp is vereist, weliswaar zonder dat eerst de procedure van de voormelde artikelen 16.1 en 16.2 of 16.1 en 16.3 moet worden doorlopen. In tegenstelling tot het opleveringsrapport bedoeld in artikel 15 van het ontwerp, wordt dat besluit immers bekendgemaakt overeenkomstig artikel 14 van het ontwerp, zodat belanghebbenden kennis hebben van de nakende ingebruikname, en in voorkomend geval daartegen ook een rechtsmiddel kunnen aanwenden. Hieromtrent ondervraagd, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“Dit was niet het opzet.

Door het verlenen van de oprichtings- en exploitatievergunning krijgt de exploitant de toelating om de bouwactiviteiten te starten. Na de bouw van de eerste bergingseenhe(i)d(en) kan de inrichting gedeeltelijk opgeleverd worden. Met oplevering wordt bedoeld dat door de dienst voor fysieke controle nagegaan wordt of de bouw uitgevoerd werd in overeenstemming met de van toepassing zijnde reglementeringen en de oprichtings- en exploitatievoorwaarden die in de vergunning zijn opgenomen, in het bijzonder wat betreft de overeenstemming met het veiligheidsrapport. De oplevering wordt, op vraag van de exploitant, aan de hand van processen-verbaal goedgekeurd door

<sup>20</sup> Artikel 186 van het Gemeentedecreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 15 juli 2005.

het Agentschap. Op basis van die processen-verbaal stelt het Agentschap een opleveringsrapport op. Het Agentschap kan hierbij controles uitvoeren bij leveranciers, onderaannemers en deskundigen die door de exploitant ingeschakeld worden bij het ontwerp en de bouw van de inrichting. Wanneer het opleveringsverslag gunstig is stelt het Agentschap een rapport op voor de Wetenschappelijke Raad, eventueel vergezeld van een voorstel van wijziging of aanvulling van de oprichtings- en exploitatievoorwaarden. Na ontvangst van het advies van de Wetenschappelijke Raad kan het Agentschap voorstellen om de oprichtings- en exploitatievergunning bij koninklijk besluit te bevestigen. Door die bevestiging krijgt de exploitant de toelating om de exploitatie te starten en het radioactieve afval binnen de inrichting te brengen. Deze procedure (oplevering gevolgd door bevestiging van de oprichtings- en exploitatievergunning) wordt gevolgd voor elk type van bergingseenheid zoals beschreven in het veiligheidsrapport. De ingebruikname van later gebouwde bergingseenheden van een zelfde type als de bergingseenhe(i)d(en) opgeleverd en bevestigd zoals hiervoor beschreven, is toegestaan mits goedkeuring van de oplevering door het Agentschap. Een verder bevestigingsbesluit wordt niet meer nodig geacht als er geen wijziging is die een aanpassing aan de initiële oprichtings- en exploitatievergunning vergt. Voor elk afwijkend type van bergingseenheid ten aanzien van deze beschreven in het veiligheidsrapport moet de procedure voor een wijziging van de inrichting gevolgd worden. Het is wel zo dat de beslissing van het FANC in een administratieve akte moet worden opgenomen.

Op te merken valt dat de oprichtings- en exploitatievergunning betrekking heeft op de bergingsinrichting in haar geheel (die meerdere bergingsinstallaties kan omvatten) en op de volledige levensduur van de bergingsinrichting. De fasering van de bouw en de exploitatie van de verschillende bergingseenheden en installaties wordt in de oprichtings- en exploitatievergunning vastgelegd. Belanghebbende partijen zijn dus op de hoogte en kunnen bij het afleveren van de initiële vergunning eventueel bezwaar indienen.”

Er moet worden op gewezen dat bij ontstentenis van een bevestigingsbeslissing, het opleveringsverslag een aanvechtbare handeling wordt. Bij gebrek aan bekendmaking van dat verslag, wordt het begin van de beroepstermijn evenwel rechtsonzeker.

Het gegeven dat belanghebbende partijen bezwaar zouden kunnen aantekenen tegen het afgeven van de oprichtings- en exploitatievergunning, kan dit niet verhelpen. Er valt immers niet uit te sluiten dat het bezwaar geen betrekking heeft op de fasering van de bouw en de exploitatie van de verschillende bergingseenheden, maar dat een belanghebbende wil betwisten dat de nieuwe bergingseenheid werkelijk van hetzelfde type is, bijvoorbeeld omdat bij de bouw van een volgende – zelfs *prima facie* gelijke – bergingseenheid nieuwe technieken of materialen zijn gebruikt, wat niet voorzienbaar is bij de initiële vergunningsaanvraag.

Gelet op het voorgaande, strekt het tot aanbeveling te voorzien in een bevestigingsbeslissing, hetgeen een meer rechtszekere oplossing biedt, niet enkel in het belang van de belanghebbenden, maar ook in het belang van de exploitant.

### Artikel 17

15. Uit artikel 17, tweede lid, van het ontwerp vloeit voort dat bij een aanvraag tot sluiting het FANC enkel het advies inwint van de gemeentelijke overheden bepaald in artikel 9 van het ontwerp. Gevraagd waarom niet is voorzien in een internationale raadpleging zoals bepaald in artikel 8 van het ontwerp of in een raadpleging van de provinciale overheden bepaald in artikel 10 van het ontwerp, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is in eerste instantie de lokale bevolking die betrokken is. De provincies en de internationale instanties worden initieel betrokken en verlenen in principe dan al hun akkoord met de sluiting. Ook hier is er een analogie met het Arbis (bevestigingsbesluiten).”

Die verantwoording overtuigt niet. Uit de tekst van de artikelen 8 en 10 van het ontwerp blijkt geenszins dat de provincies en de internationale instanties al bij de aanvraag van de oprichtings- en exploitatievergunning instemmen met de sluiting. Wat de Europese Commissie betreft kan weliswaar worden aangenomen dat zij overeenkomstig punt 8 van bijlage IV bij aanbeveling 2010/635/Euratom informatie zal ontvangen over de periode na sluiting, maar gelet op het feit dat er tussen de aanvraag van de oprichtings- en exploitatievergunning en de sluiting een lange tijd zal liggen, kan niet worden aangenomen dat zij geen zinvol advies over de sluiting zou kunnen geven. Voor de overige internationale instanties en de provinciale overheden wordt dienaangaande niets bepaald.

Bijkomstig kan worden opgemerkt dat, zelfs indien internationale instanties en provinciale overheden bij de aanvraag van de oprichtings- en exploitatievergunning reeds rekening zouden kunnen houden met de sluiting, hetzelfde eveneens geldt voor de gemeentelijke overheden.

Er moet worden besloten dat het verschil in behandeling dat uit artikel 17 van het ontwerp voortvloeit, niet redelijk is verantwoord.

Hetzelfde geldt, wat de internationale raadplegingen betreft, voor artikel 21.1, tweede lid, van het ontwerp.

### Artikel 22

16.1 Artikel 22.2 van het ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 de verwijzing naar de berging van radioactief afval te schrappen uit tabel 1 van de bijlage. Die bepaling is terecht, gelet op het feit dat de oprichtings- en exploitatievergunning niet langer volgens het koninklijk besluit van 20 juli 2001 wordt toegekend. Dat neemt niet weg dat de vraag rijst of dan, gelet op het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, op basis van artikel 30*quater* van de wet van 15 april 1994 niet moet worden voorzien in een retributie voor die oprichtings- en exploitatievergunning en eventuele wijzigingen ervan. Volgens de gemachtigde is dat niet het geval, op grond van de volgende overweging:

“Gelet op artikel 30*bis*/1 §3 van de FANC-wet wordt er geen retributie voorzien voor de aanvraag van de oprichtings-en exploitatievergunning. De kosten verbonden aan de analyse van de aanvraag worden geacht inbegrepen te zijn in de heffing.”

Zelfs al zou kunnen worden aanvaard dat de jaarlijkse heffingen die de NIRAS betaalt op grond van artikel 30*bis*/1, § 3, van de wet van 15 april 1994 ook de administratiekosten dekt van de oprichtings- en exploitatievergunning, moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling een algemene draagwijdte heeft en dat de NIRAS niet noodzakelijkerwijs de exploitant is. Zo wordt in artikel 5.1, 1., van het ontwerp uitdrukkelijk verwezen naar het geval dat de NIRAS niet de exploitant is. Alleszins ten aanzien van die exploitanten gaat de door de gemachtigde aangehaalde verantwoording van het voormelde verschil in behandeling niet op.

16.2. In de Franse versie van artikel 22.2 van het ontwerp moet de nummering worden aangepast (“1°” en “2°”, in plaats van “3.” en “4.”).

16.3. De schrapping bedoeld in artikel 22.2 van het ontwerp moet zowel gebeuren in de zin “Oprichtings- en exploitatievergunning voor kernreactoren voor elektriciteitsproductie en bergingsplaatsen voor radioactief afval” als in de zin “Wijziging aan de Oprichtings- en exploitatievergunning voor kernreactoren voor elektriciteitsproductie en bergingsplaatsen voor radioactief afval”, maar niet in de zin “Wijziging aan de Oprichtings- en exploitatievergunning voor inrichtingen van klasse I andere dan kernreactoren voor elektriciteitsproductie en bergingsplaatsen voor radioactief afval”, zo niet zouden de bergingsplaatsen voor radioactief afval toch onder die retributie vallen.

De gemachtigde was echter van oordeel dat “[d]e retributie voor de wijziging (9<sup>de</sup> lijn) moet behouden blijven”. Hiermee kan niet worden ingestemd. Het behouden van die retributie kan enkel voor wijzigingen die onder het koninklijk besluit van 20 juli 2001 vallen, omdat die tabel enkel op dergelijke retributies betrekking heeft. Dat is, in beginsel,<sup>21</sup> niet het geval voor de wijzigingen aan een oprichtings- en exploitatievergunning voor de berging van radioactief afval die zou worden toegekend in overeenstemming met het te nemen besluit, waarop artikel 19 van het ontwerp van toepassing zal zijn, en dus niet de artikelen 12 en 13 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001.

### Artikel 23

17.1. In de Nederlandse tekst van artikel 23, eerste lid, van het ontwerp moet het woord “bekomen” worden vervangen door “verkrijgen”.

17.2. De overgangsregeling waarin door artikel 23 van het ontwerp wordt voorzien, heeft enkel betrekking op aanvragen tot het verkrijgen van een oprichtings- en exploitatievergunning voor berging van radioactief afval die werden ingediend voor het in werking treden van het te nemen besluit.

---

<sup>21</sup> Maar zie opmerking 17.2, wat betreft een eventuele overgangsregeling.

De vraag rijst of niet ook moet worden voorzien in een overgangsregeling waarin de procedure wordt geregeld voor de wijziging van al eerder overeenkomstig het koninklijk besluit van 20 juli 2001 verkregen oprichtings- en exploitatievergunningen. Bij die gelegenheid zou kunnen worden bepaald dat de retributie bepaald in de negende rij van tabel 1 van de bijlage van het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 wel nog zou blijven gelden voor wijzigingen aan een oprichtings- en exploitatievergunning voor de berging van radioactief afval die zou zijn toegekend voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit, op basis van het koninklijk besluit van 20 juli 2001.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

\*

### PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer un régime d'autorisation pour le stockage des déchets radioactifs.

Le chapitre I<sup>er</sup> du projet prévoit un certain nombre de définitions, qui s'ajoutent à celles figurant à l'article 2 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' (article 1<sup>er</sup>) et fixe le champ d'application de l'arrêté envisagé (article 2).

Le chapitre II du projet contient le régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs.

La section I de ce chapitre comporte des dispositions générales. L'article 3 dispose que le stockage de déchets radioactifs ne peut s'effectuer que dans des établissements titulaires d'une autorisation de création et d'exploitation octroyée par le Roi selon les dispositions de l'arrêté envisagé. L'article 4 permet à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN) d'émettre, pendant la période pré-opérationnelle, des avis sur les documents produits dans le cadre de la procédure d'autorisation.

La section II du même chapitre règle la procédure d'obtention d'une autorisation de création et d'exploitation. Ainsi, le projet détermine les renseignements et les documents que la demande d'autorisation contient (article 5.1). L'AFCN peut préciser, selon le type d'établissement, le contenu du plan de sécurité, du rapport de sûreté et du rapport d'incidences sur l'environnement (article 5.2). L'article 6 règle l'instruction de la demande par l'AFCN, d'abord en ce qui concerne le caractère complet du dossier (article 6.1), puis également sur le fond (article 6.2). L'AFCN établit ensuite un rapport d'analyse pour le Conseil Scientifique (article 6.3). L'article 7 prévoit un avis préalable du Conseil Scientifique énonçant que si celui-ci est négatif, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions (ci-après : le ministre) peut proposer au Roi de refuser l'autorisation de création et d'exploitation. Dès que l'avis préalable du Conseil Scientifique est définitif et favorable, il est prévu de consulter la Commission européenne conformément à la recommandation 2010/635/Euratom de la Commission européenne du 11 octobre 2010 'sur l'application de l'article 37 du traité Euratom' et, si le Conseil Scientifique est d'avis que l'établissement projeté peut avoir des incidences notables sur l'environnement d'un ou plusieurs autres États membres de l'Espace économique européen, ainsi que ces pays (article 8) et les autorités communales de toutes les communes situées dans un rayon de cinq kilomètres autour de l'établissement projeté (article 9). Il est en outre prévu un avis des autorités provinciales (article 10). Se fondant sur les avis précités, l'AFCN établit un rapport de synthèse qu'il transmet en même temps que les avis précités au Conseil Scientifique, qui rend un

avis final (article 11). L'AFCN transmet, dans un délai de trente jours calendrier suivant la réception de l'avis final du Conseil Scientifique, le dossier complet au ministre (article 12). L'autorisation est délivrée par le Roi, sur proposition du ministre (article 13.1). L'autorisation fixe notamment les conditions d'exploitation, la contrainte de dose et la fréquence des révisions périodiques de la sûreté (article 13.2). La décision finale est notifiée en même temps que l'avis final du Conseil Scientifique par l'AFCN au demandeur et à un certain nombre d'autorités et est publiée par extrait au Moniteur belge (article 14).

La section III du chapitre II règle la première confirmation de l'autorisation de création et d'exploitation. À cette fin, l'AFCN doit approuver par procès-verbal la réception organisée par l'exploitant (article 15). Lorsque le rapport de réception est favorable, l'AFCN le transmet au Conseil Scientifique (article 16.1) afin d'apprécier si les conditions de l'autorisation de création et d'exploitation doivent être adaptées ou non. L'avis final en l'espèce est transmis au ministre qui peut proposer au Roi de confirmer l'autorisation de création et d'exploitation (article 16.2) ou de compléter ou de modifier les conditions de ladite autorisation (article 16.3). L'arrêté de confirmation notifié et publié conformément à l'article 14 permet à l'exploitant de commencer les activités d'exploitation (article 16.4). Si un établissement est composé de différents types d'unités de stockage, la procédure prévue aux articles 16.1 et 16.2 ou 16.1 et 16.3 doit être suivie pour chacun d'eux (article 16.5). Lors de la mise en exploitation d'une nouvelle unité de stockage du même type qu'une unité qui a déjà fait l'objet de cette procédure, un rapport de réception suffit (article 16.6).

La section IV du chapitre II règle la procédure de demande de fermeture (article 17), de passage à la phase de contrôle (article 18) et de modification de l'établissement (article 19). Le Conseil Scientifique ou le ministre peut, d'initiative ou sur proposition de l'AFCN, proposer au Roi de modifier les conditions de l'autorisation de création et d'exploitation (article 20).

La section V du chapitre II règle la demande d'abrogation de l'autorisation de création et d'exploitation (article 21.1). À partir de la date de publication de cette abrogation, l'établissement n'est plus un établissement classé et n'est plus soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 (article 21.2).

Le chapitre III du projet contient des dispositions finales. Ainsi, l'arrêté royal du 20 juillet 2001 est modifié (article 22.1) en ce sens qu'il prévoit que la procédure d'autorisation inscrite dans cet arrêté ne s'applique pas aux établissements de stockage de déchets radioactifs et plusieurs définitions sont adaptées. Le tableau 1 de l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2009 'fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants' supprime la redevance perçue pour la délivrance d'une autorisation pour les dépôts définitifs de déchets radioactifs (article 22.2), cette autorisation n'étant plus délivrée sur la base de l'arrêté royal du 20 juillet 2001. Dans l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires', les mots « stockage définitif de déchets radioactifs » sont remplacées par les mots « stockage de déchets radioactifs » (article 22.3). Enfin, le projet prévoit des dispositions transitoires (article 23) et règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 24).

### FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon son préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 179, §§ 2, 5 et 6, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' et dans les articles 3, 15, 16, 17, 30bis/1 et 30quater 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' et il se fonde également sur le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution. À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

3.1. Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas clairement les dispositions de l'arrêté en projet auxquelles l'article 179 de la loi du 8 août 1980 procure un fondement juridique. Il est exact que l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières Fissiles enrichies (ci-après : l'ONDRAF), créé par l'article 179, § 2, de la loi précitée, est chargé de la gestion des déchets radioactifs, qui englobe notamment leur stockage<sup>1</sup>, et que le stockage doit s'effectuer conformément aux modalités définies dans les « Politiques nationales »<sup>2</sup> visées à l'article 179, § 6, de cette même loi. Il n'en demeure pas moins que le régime d'autorisation en projet ne vise pas à donner exécution aux dispositions précitées. Le délégué l'a reconnu :

« Artikel 179 van de wet van 8 augustus vormt geen rechtsgrond voor dit besluit. Het is eerder een verduidelijking van het rechtskader, rekening houdende met de bevoegdheden van NIRAS bij de omzetting van de richtlijn 2011/70/ Euratom van de Raad van 19 juli 2011 tot vaststelling van het communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte slijtstof en radioactief afval ».

Force est de conclure que l'arrêté en projet ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 179 de la loi du 8 août 1980.

3.2. L'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la loi du 15 avril 1994, qui dispose que le Roi fixe les conditions auxquelles l'autorisation de création et d'exploitation visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cette disposition est accordée, et l'article 17 de cette même loi, qui habilite le Roi à déterminer les modalités d'application de l'article 16 précité, constituent ensemble le fondement juridique de la mise en place du régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs prévu par l'arrêté en projet, et dès lors pour la plupart de ses dispositions.

En ce qui concerne les autres dispositions de la loi du 15 avril 1994, visées au deuxième alinéa du préambule, les observations suivantes peuvent être formulées.

L'article 3, alinéa 4, de cette loi, qui énonce que le Roi peut réglementer l'évacuation de substances radioactives, procure un fondement juridique à l'article 22.1, § 3, de l'arrêté en projet, qui vise à modifier la définition de « élimination de déchets radioactifs », inscrite à l'arrêté royal du 20 juillet 2001.

L'article 3, dernier alinéa, de la loi du 15 avril 1994, qui habilite le Roi à déterminer les modalités suivant lesquelles les autorités communales sont informées, procure un

<sup>1</sup> Article 179, § 2, 2° et 4°, de la loi du 8 août 1980.

<sup>2</sup> Article 179, § 5, 3°, de la loi du 8 août 1980.

fondement juridique aux articles 9, 14, alinéa 2, 3., 17.1, alinéa 2, et 21.1, alinéa 2, de l'arrêté en projet, qui prévoient d'associer ou d'informer les communes quant au processus d'autorisation.

L'article 15 de la loi du 15 avril 1994 ne confère pas de délégation au Roi et ne peut donc pas par lui-même procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet. Toutefois, en ce qui concerne l'article 4 de l'arrêté en projet, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec l'article 15 de la loi du 15 avril 1994, qui prévoit les tâches d'investigation, de surveillance, de contrôle et d'inspection que comprend la mission de l'AFCN.

L'article 30<sup>quater</sup> de la loi du 15 avril 1994, qui habilite le Roi à définir que des redevances sont perçues, notamment au moment de l'introduction d'une demande d'obtention d'une autorisation, peut procurer un fondement juridique à l'article 22.2 de l'arrêté en projet. Par contre, l'article 30<sup>bis</sup>/1 de cette même loi concerne les taxes annuelles et ne procure pas de fondement juridique à l'article 22.2 précité qui abroge la redevance unique pour l'obtention d'une autorisation, ni à toute autre disposition de l'arrêté en projet.

### FORMALITÉS

4. L'analyse d'impact intégrée mentionne que le projet a été soumis pour avis notamment à l'ONDRAF et au Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail. Contrairement à l'avis du Conseil Supérieur de la Santé et à la communication à la Commission européenne, le préambule du projet ne fait pas mention de ces avis. Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het advies bij de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk werd, in tegenstelling zoals vermeld in de impactanalyse niet aangevraagd. Er werd geoordeeld dat dit advies niet diende te worden gevraagd, rekening houdende met de bevoegdheid zoals bepaald in het koninklijk besluit van 27 oktober 2006 betreffende de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk.

Het advies van NIRAS werd niet vermeld in de aanhef daar het geen verplicht te vervullen vormvereiste is bij het tot stand komen van het koninklijk besluit. Over dossiers die met radioactief afval te maken hebben is er in praktijk systematisch overleg tussen het FANC en NIRAS. (NIRAS wordt bovendien vertegenwoordigd in de interkabinettenwerkgroep die het ontwerp van koninklijk besluit bespreekt ter voorbereiding van de Ministerraad ».

Étant donné qu'il s'agit d'une formalité facultative, l'avis de l'ONDRAF peut être mentionné dans le préambule sous la forme d'un considérant (« Considérant ... »).

## COMPÉTENCE

5. Selon l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale est compétente, à titre d'exception aux compétences des régions en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, pour la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs. L'autorité fédérale peut, sur cette base établir le régime d'autorisation en projet pour le stockage des déchets radioactifs.

En vertu de cette compétence, l'autorité fédérale peut en outre prévoir qu'un rapport d'incidences sur l'environnement comportant les résultats de l'étude scientifique relative à l'ensemble des effets directs et indirects à court, moyen et long termes de l'établissement sur l'environnement doit être rédigé à l'initiative du demandeur d'une autorisation de création et d'exploitation pour un établissement de stockage de déchets radioactifs (article 5.1, 8., du projet), pour autant que l'évaluation des incidences sur l'environnement concerne les incidences attendues sur l'environnement en rapport avec la protection contre les radiations ionisantes <sup>3</sup>.

Il ressort toutefois du projet que le rapport d'incidences sur l'environnement qui est prescrit dépasse la simple étude des incidences de l'établissement sur l'environnement en rapport avec la protection contre les radiations ionisantes. Aux termes de l'article 5.1, 8., alinéa 2, du projet, l'étude doit porter sur « l'ensemble des effets directs et indirects à court, moyen et long termes de l'établissement sur l'environnement, c.à.d. sur l'homme, la flore et la faune, le sol, l'eau, l'air, le climat et *le paysage*, la production et la gestion de déchets, les interactions entre ces facteurs, les biens matériels et *le patrimoine culturel* ». L'incidence d'un établissement sur le paysage ne concerne pas l'environnement, mais plutôt l'aménagement du territoire, qui est du ressort des régions <sup>4</sup>. La Cour constitutionnelle a jugé à ce propos qu'en vertu de cette compétence les régions « peuvent (...) soumettre [l]es permis à une étude préalable des incidences sur l'environnement, limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire » <sup>5</sup>. L'incidence d'un établissement sur le patrimoine culturel se rapporte quant à elle aux monuments et sites, qui sont également du ressort des régions <sup>6</sup> ou au patrimoine culturel, qui relève des compétences des communautés <sup>7</sup>.

L'autorité fédérale n'est pas compétente pour prescrire un rapport d'incidences sur l'environnement qui excède l'étude des incidences sur l'environnement en rapport avec la protection contre les radiations ionisantes. Le rapport au Roi en convient explicitement <sup>8</sup> et

---

<sup>3</sup> Voir C.C., 12 juillet 1995, n° 57/95, B.8.

<sup>4</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, I, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>5</sup> C.C., 12 juillet 1995, n° 57/95, B.6.

<sup>6</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>7</sup> Article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>8</sup> *Citation du rapport au Roi* : « Les régions ne peuvent s'exprimer que sur les aspects relatifs à la protection de l'environnement, tandis que l'État fédéral peut uniquement se prononcer sur la protection contre les rayonnements ionisants, associée aux déchets radioactifs ».

annonce la conclusion d'un accord de coopération avec les régions quant à l'élaboration du rapport d'incidences sur l'environnement<sup>9</sup>. Le délégué précise à cet égard :

« Het overleg met de gewesten werd on hold gezet omdat de gewestelijke regelgeving grondig werd herzien (omgevingsvergunning) ».

Toutefois, sans un tel accord de coopération, l'article 5.1, 8., du projet ne pourra avoir lieu ou l'évaluation des incidences sur l'environnement prévue dans cette disposition devra se limiter aux incidences attendues de l'établissement sur l'environnement en rapport avec la protection contre les radiations ionisantes<sup>10</sup>. Il convient de rappeler par ailleurs que dans l'hypothèse où « le patrimoine culturel » visé à l'article 5.1, 8., alinéa 2, du projet concernerait également le patrimoine culturel mobilier, qui est du ressort des communautés<sup>11</sup>, celles-ci devraient également être associées à cet accord de coopération.

6. L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 9° et 10°, du projet définit les termes « autorité communale » et « autorité provinciale ». Il peut se déduire de ces définitions qu'il s'agit chaque fois de l'organe exécutif de l'autorité concernée<sup>12</sup>. Or, en vertu de leur compétence en matière de pouvoirs subordonnés<sup>13</sup>, c'est aux régions qu'il revient de déterminer quels sont ces organes exécutifs. Les dispositions précitées du projet feront dès lors référence à l'organe exécutif de la commune ou de la province, tel qu'il est défini par la région concernée.

### OBSERVATION GÉNÉRALE

7. Il convient de revoir la subdivision de plusieurs dispositions du projet. C'est ainsi que les articles 5, 6, 13, 16, 17, 18 et 21 du projet seront divisés en paragraphes, qui seront désignés par le signe typographique « § » suivi d'un numéro en chiffres arabes : « § 1<sup>er</sup>. », « § 2. » (et non : « 5.1 », « 5.2 », ...). L'article 22 du projet, qui vise à modifier trois arrêtés royaux différents, doit par contre être divisé en trois articles distincts.

En outre, les points des énumérations figurant aux articles 5.1, 13.2, 14, alinéa 2, et 22.2 du projet seront numérotés « 1° », « 2° », « 3° », ... (et non : « 1. », « 2. », « 3. », ... ou les tirets utilisés à l'article 13.2 du projet). À l'article 5.1, 7. et 8., du projet, ces subdivisions doivent à leur tour être désignées par « a) », « b) », « c) », ... (et non : « 1° », « 2° », « 3° », ou les tirets utilisés dans le texte néerlandais ou encore les mentions « 1. », « 2. », « 3. », ... utilisées dans le texte français de l'article 5.1, 8., alinéa 1<sup>er</sup>, du projet).

---

<sup>9</sup> Citation du rapport au Roi : « Une mise en oeuvre coordonnée et efficace de la réglementation européenne relative à l'évaluation des incidences environnementales requiert un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions ».

<sup>10</sup> Ce qui se heurterait cependant aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement', qui dispose que l'évaluation des incidences sur l'environnement doit également porter sur ces facteurs.

<sup>11</sup> C.C., 17 mars 2010, n° 25/2010, B.4.3.

<sup>12</sup> À cet égard, l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 10°, du projet contient une lacune en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>13</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

8.1. Le préambule doit être adapté en fonction des observations qui ont été formulées à l'égard du fondement juridique. C'est ainsi qu'il y a lieu d'omettre le deuxième alinéa du préambule et que dans le troisième alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, on supprimera la référence à l'article 30*bis*/1 de la loi du 15 avril 1994.

8.2. L'article 22.3 du projet vise à modifier l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'. Cet arrêté n'est toutefois pas mentionné dans le préambule. C'est pourquoi il y a lieu d'insérer à la suite du cinquième alinéa du préambule, qui devient le quatrième alinéa, un alinéa s'énonçant comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires ; ».

### Article 2

9.1. Selon le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, l'arrêté envisagé est applicable à tous les types d'établissements de stockage de déchets radioactifs solides « ongeacht de wijze van sluiting van de inrichting ». Or, ces mots n'apparaissent pas dans le texte français de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>. Il convient dès lors d'harmoniser les deux versions.

Se pose en outre la question de l'articulation entre cette disposition et l'article 2, alinéa 2, du projet, aux termes duquel l'article 17 de l'arrêté envisagé ne s'applique pas aux établissements de stockage dont la fermeture est réalisée uniquement par la couverture des déchets stockés. Il en résulte en effet que l'application d'au moins une disposition de l'arrêté envisagé est déterminée par « de wijze van sluiting van de inrichting » (mode de fermeture de l'établissement).

9.2.1. Invité à préciser la portée de l'article 2, alinéa 2, du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Deze bepaling beoogt interventiesituaties (vb. Umicore waar op de site zelf laagactief afval kan [worden] opgeslagen (berging)) waarbij de operationele fase zeer kort is en de sluiting reeds mee vergund wordt in de oprichtings- en exploitatievergunning ».

Ce point de vue ne ressort toutefois pas du texte de l'article 2, alinéa 2, du projet. En effet, la non-application de l'article 17 de l'arrêté envisagé n'est pas liée au type de déchets ou au contenu de l'autorisation de création et d'exploitation, mais au mode de fermeture. On notera par ailleurs qu'aucune disposition du projet à l'examen ne prévoit explicitement la possibilité d'introduire une demande de fermeture en même temps que la demande relative à l'autorisation de création et d'exploitation. Si telle est l'intention, il conviendra de régler expressément cette question et d'adapter l'exception prévue à l'article 2, alinéa 2, du projet en fonction de cette procédure particulière.

9.2.2. Le délégué a également confirmé que seul l'article 17 de l'arrêté envisagé n'est pas applicable aux établissements de stockage dont la fermeture est réalisée uniquement par la couverture des déchets stockés. Après la couverture, qui implique donc une fermeture de fait qui ne ferait pas l'objet d'une autorisation distincte, on passerait immédiatement à la phase de contrôle conformément à l'article 18 de l'arrêté envisagé.

Il conviendrait à tout le moins d'apporter ces précisions dans le rapport au Roi.

### Article 7

10.1. Selon l'article 7, alinéa 2, du projet, le Conseil Scientifique peut exiger que le demandeur lui fasse connaître l'avis de tout expert ou organisme national, international ou étranger que le Conseil Scientifique désigne. Il peut également solliciter directement cet avis aux frais du demandeur. Invité à fournir des éclaircissements à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« De bijkomende analyses waar het hier over gaat vergen hetzij een zeer specifieke expertise die slechts bij één enkele dienstverlener beschikbaar is of betreffen diensten van onderzoek en ontwikkeling ».

Il n'en demeure pas moins que pour désigner l'expert ou l'organisme national, international ou étranger, le Conseil Scientifique devra respecter les règles relatives à la libre circulation des services et aux marchés publics.

10.2. Il résulte de l'article 7, alinéa 9, du projet que si l'avis préalable définitif est défavorable, le ministre *peut* proposer au Roi de refuser l'autorisation de création et d'exploitation.

À la question de savoir s'il s'agit d'une simple possibilité ou bien d'une obligation et, dans la première hypothèse, comment s'articule cette disposition avec les articles 8 et 9 du projet, dont il ressort que les consultations internationales et nationales interviennent « [d]ès que l'avis préalable du Conseil Scientifique est définitif et favorable », le délégué a répondu en ces termes :

« Het is inderdaad zo dat de Minister ook andere stappen kan ondernemen, vb. vragen van bijkomend advies ».

Cette possibilité et les garanties procédurales y afférentes doivent toutefois être réglées expressément dans le projet.

### Article 9

11. L'article 9 du projet prévoit une enquête publique dans la commune où est situé l'établissement, ainsi que dans toute autre commune dans un rayon de cinq kilomètres autour de l'établissement. Selon l'article 9, alinéa 5, du projet l'AFCN organise, pendant la période de l'enquête publique, au moins une réunion d'information publique pour la population.

L'objectif ne saurait toutefois être de permettre aux seuls habitants des communes concernées, à l'exclusion d'autres intéressés, de participer à cette réunion d'information ou à l'enquête publique. Une telle interprétation ne serait pas compatible avec l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE, selon lequel à un stade précoce de la procédure, « le public concerné » doit se voir donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement, « le public concerné » étant défini comme « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre. Aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt »<sup>14</sup>. La Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', signée à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : la Convention d'Aarhus), prévoit une obligation analogue et une définition similaire de la notion de « public concerné »<sup>15</sup>.

Le fait que, comme le déclare le délégué, « ook NIRAS een publieksbevraging organiseert alvorens een vergunningsaanvraag in te dienen », ne peut pas répondre à cette objection. Outre que le projet ne prévoit rien à ce sujet, force est de constater que les activités de l'ONDRAF à l'égard du public n'ont pas pour objectif d'aider l'autorité à identifier les objections éventuelles du public, mais visent « à créer et à maintenir l'assise sociétale nécessaire pour assurer l'intégration d'une installation de dépôt final de déchets radioactifs dans une collectivité locale »<sup>16</sup>.

Le délégué a également déclaré que les habitants de communes autres que celles qui organisent l'enquête publique peuvent faire valoir leur objection à l'intervention de ces dernières communes. La formulation suffisamment large du texte de l'article 9 du projet permet en effet de ne pas exclure cette possibilité. C'est ainsi que l'article 9, alinéa 2, du projet dispose que « les réclamations ou observations éventuelles peuvent être introduites », sans préciser qu'il doit s'agir de réclamations ou d'observations des habitants de la commune concernée. L'article 9, alinéa 5, du projet vise également « la population » en termes généraux.

Cependant, pour écarter toute incertitude à ce sujet, le projet pourrait, le cas échéant, expressément mentionner la possibilité pour les intéressés d'autres communes que celles visées à l'article 9 du projet, et pour les organisations non gouvernementales, d'introduire leurs objections à l'intervention des communes visées à l'article 9 du projet. Compte tenu de ce qui précède, les auteurs du projet doivent également prévoir une plus large publicité que l'affichage à la maison communale<sup>17</sup>, afin d'informer le public concerné « comme il convient, de manière

<sup>14</sup> Article 1, paragraphe 2, e), de la directive 2011/92/UE.

<sup>15</sup> Articles 2, paragraphe 5, et 6 de la Convention d'Aarhus.

<sup>16</sup> Article 179, § 2, 4°, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980.

<sup>17</sup> Article 9, alinéa 3, du projet.

efficace et en temps voulu »<sup>18</sup>, « par des avis au public ou par d'autres moyens appropriés, tels que les moyens de communication électroniques »<sup>19</sup>, de la procédure d'autorisation en cours.

### Article 13

12. L'article 12 du projet prévoit que l'AFCN transmet le dossier complet, y compris le résultat de son instruction du dossier et l'avis final du Conseil Scientifique avec, le cas échéant, une proposition de conditions pour l'autorisation de création et d'exploitation, au ministre. Selon l'article 13.1 du projet, l'autorisation est délivrée par le Roi, sur proposition du ministre. Cette dernière disposition n'indique toutefois pas dans quelle mesure le Roi peut encore déroger à la proposition de conditions pour l'autorisation de création et d'exploitation, précitée. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De Koning kan nog steeds afwijken van het eindadvies, en dit op gemotiveerde basis, bijvoorbeeld op grond van politieke, strategische of financiële redenen of internationale afspraken, ... ».

Il serait préférable que cette possibilité soit expressément réglée dans le projet.

### Article 14

13. L'article 14, alinéa 2, 3., du projet dispose que l'AFCN transmet une copie de la décision au bourgmestre de chaque commune consultée, qui procède à l'affichage, pendant au moins trente jours calendrier, de la décision et des conditions dont elle est assortie.

Or, il découle de l'article 9, alinéa 8, du projet que des communes d'autres États peuvent également être consultées. Bien que le législateur puisse prévoir que l'AFCN doit également transmettre une copie de la décision à ces communes, il ne peut imposer des obligations à celles-ci. Dès lors, ces communes doivent être exclues de l'obligation d'affichage.

Il faut également constater que pour les communes de la Région flamande, la publicité de règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre ne se fait plus par voie d'affiches, mais sur le site internet communal<sup>20</sup>. La question se pose de savoir si, dans ce contexte, une publication de la décision du Roi accordant ou refusant l'autorisation par voie d'affiches constitue le moyen de publicité approprié.

---

<sup>18</sup> Article 6, § 2, de la Convention d'Aarhus

<sup>19</sup> Article 6, paragraphe 2, de la directive 2011/92/UE.

<sup>20</sup> Article 186 du décret communal de la Communauté flamande et de la Région flamande du 15 juillet 2005.

### Article 16

14. L'article 16.6 du projet prévoit une procédure simplifiée pour la mise en exploitation d'unités de stockage du même type que celles ayant déjà fait l'objet de la procédure prévue aux articles 16.1 et 16.2 du projet ou aux articles 16.1 et 16.3 de celui-ci.

La question se pose de savoir si, à cet égard, il ne faut pas prévoir qu'un arrêté de confirmation au sens de l'article 16.4 du projet est requis, certes sans devoir d'abord suivre la procédure des articles 16.1 et 16.2 ou 16.1 et 16.3. Contrairement au rapport de réception visé à l'article 15 du projet, cet arrêté est en effet publié conformément à l'article 14 du projet, de sorte que les intéressés ont connaissance de la mise en exploitation imminente et, le cas échéant, peuvent également exercer un recours contre celle-ci. Interrogé sur ce point, le délégué a répondu négativement :

« Dit was niet het opzet.

Door het verlenen van de oprichtings- en exploitatievergunning krijgt de exploitant de toelating om de bouwactiviteiten te starten. Na de bouw van de eerste bergingseenhe(i)d(en) kan de inrichting gedeeltelijk opgeleverd worden. Met oplevering wordt bedoeld dat door de dienst voor fysieke controle nagegaan wordt of de bouw uitgevoerd werd in overeenstemming met de van toepassing zijnde reglementeringen en de oprichtings- en exploitatievoorwaarden die in de vergunning zijn opgenomen, in het bijzonder wat betreft de overeenstemming met het veiligheidsrapport. De oplevering wordt, op vraag van de exploitant, aan de hand van processen-verbaal goedgekeurd door het Agentschap. Op basis van die processen-verbaal stelt het Agentschap een opleveringsrapport op. Het Agentschap kan hierbij controles uitvoeren bij leveranciers, onderaannemers en deskundigen die door de exploitant ingeschakeld worden bij het ontwerp en de bouw van de inrichting. Wanneer het opleveringsverslag gunstig is stelt het Agentschap een rapport op voor de Wetenschappelijke Raad, eventueel vergezeld van een voorstel van wijziging of aanvulling van de oprichtings- en exploitatievoorwaarden. Na ontvangst van het advies van de Wetenschappelijke Raad kan het Agentschap voorstellen om de oprichtings- en exploitatievergunning bij koninklijk besluit te bevestigen. Door die bevestiging krijgt de exploitant de toelating om de exploitatie te starten en het radioactieve afval binnen de inrichting te brengen. Deze procedure (oplevering gevolgd door bevestiging van de oprichtings- en exploitatievergunning) wordt gevolgd voor elk type van bergingseenheid zoals beschreven in het veiligheidsrapport. De ingebruikname van later gebouwde bergingseenheden van een zelfde type als de bergingseenhe(i)d(en) opgeleverd en bevestigd zoals hiervoor beschreven, is toegestaan mits goedkeuring van de oplevering door het Agentschap. Een verder bevestigingsbesluit wordt niet meer nodig geacht als er geen wijziging is die een aanpassing aan de initiële oprichtings- en exploitatievergunning vergt. Voor elk afwijkend type van bergingseenheid ten aanzien van deze beschreven in het veiligheidsrapport moet de procedure voor een wijziging van de inrichting gevolgd worden. Het is wel zo dat de beslissing van het FANC in een administratieve akte moet worden opgenomen.

Op te merken valt dat de oprichtings- en exploitatievergunning betrekking heeft op de bergingsinrichting in haar geheel (die meerdere bergingsinstallaties kan omvatten) en op de volledige levensduur van de bergingsinrichting. De fasering van de bouw en de exploitatie van de verschillende bergingseenheden en installaties wordt in de oprichtings- en exploitatievergunning vastgelegd. Belanghebbende partijen zijn dus op de hoogte en kunnen bij het afleveren van de initiële vergunning eventueel bezwaar indienen ».

Il faut souligner qu'à défaut de décision de confirmation, le rapport de réception devient un acte attaquant. À défaut de publication de ce rapport, le point de départ du délai de recours est cependant juridiquement incertain.

La circonstance que les parties intéressées pourraient former un recours contre la délivrance de l'autorisation de création et d'exploitation ne peut y remédier. Il n'est en effet pas exclu que la réclamation ne concerne pas les phases de construction et d'exploitation des différentes unités de stockage, mais qu'un intéressé veuille contester que la nouvelle unité de stockage est réellement du même type, par exemple parce que, lors de la construction d'une unité de stockage suivante – même à première vue similaire –, de nouveaux matériaux ou techniques ont été utilisés, ce qui n'était pas prévisible lors de la demande d'autorisation initiale.

Eu égard à ce qui précède, il est recommandé de prévoir une décision de confirmation, ce qui procure une solution juridiquement plus sûre, tant dans l'intérêt des intéressés que dans celui de l'exploitant.

### Article 17

15. Il découle de l'article 17, alinéa 2, du projet que, lors d'une demande de fermeture, l'AFCN se borne à recueillir l'avis des autorités communales visées à l'article 9 du projet. À la question de savoir pourquoi une consultation internationale n'a pas été prévue, comme c'est le cas à l'article 8 du projet, ou une consultation des autorités provinciales comme c'est le cas à l'article 10 du projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het is in eerste instantie de lokale bevolking die betrokken is. De provincies en de internationale instanties worden initieel betrokken en verlenen in principe dan al hun akkoord met de sluiting. Ook hier is er een analogie met het Arbis (bevestigingsbesluiten) ».

Cette justification ne convainc pas. Il ne ressort nullement du texte des articles 8 et 10 du projet que les provinces et les organisations internationales marquent déjà leur accord sur la fermeture au moment de la demande d'autorisation de création et d'exploitation. En ce qui concerne la Commission européenne, on peut certes admettre que, conformément au point 8 de l'annexe IV de la recommandation 2010/635/Euratom, elle recevra des informations sur la période après la fermeture, mais dès lors qu'il s'écoulera un laps de temps important entre la demande relative à l'autorisation de création et d'exploitation et la fermeture, on ne peut pas considérer qu'elle ne pourrait pas donner un avis pertinent sur la fermeture. En ce qui concerne les autres organisations internationales et les autorités provinciales, rien n'est prévu à cet égard.

Subsidiairement, on peut observer que, même si des organisations internationales et autorités provinciales pourraient déjà tenir compte de la fermeture au moment de la demande relative à l'autorisation de création et d'exploitation, il en va de même en ce qui concerne les autorités communales.

Force est de conclure que la différence de traitement qui découle de l'article 17 du projet n'est pas raisonnablement justifiée.

Il en va de même en ce qui concerne les consultations internationales, pour l'article 21.1, alinéa 2, du projet.

## Article 22

16.1 L'article 22.2 du projet vise à supprimer, dans l'arrêté royal du 27 octobre 2009, la référence au dépôt de déchets radioactifs dans le tableau 1 de l'annexe. Cette disposition est pertinente, dès lors que l'autorisation de création et d'exploitation n'est plus accordée selon l'arrêté royal du 20 juillet 2001. Il n'en demeure pas moins que la question se pose de savoir si, dans ce cas, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, en vertu de l'article 30<sup>quater</sup> de la loi du 15 avril 1994, il n'y a pas lieu de prévoir une redevance pour cette autorisation de création et d'exploitation et ses modifications éventuelles. Selon le délégué, tel n'est pas le cas pour le motif suivant :

« Gelet op artikel 30<sup>bis</sup>/1 §3 van de FANC-wet wordt er geen retributie voorzien voor de aanvraag van de oprichtings-en exploitatievergunning. De kosten verbonden aan de analyse van de aanvraag worden geacht inbegrepen te zijn in de heffing ».

Même s'il pouvait être admis que les taxes annuelles que l'ONDRAF paie sur le fondement de l'article 30<sup>bis</sup>/1, § 3, de la loi du 15 avril 1994 couvrent également les frais administratifs de l'autorisation de création et d'exploitation, force est de constater que le dispositif en projet a une portée générale et que l'ONDRAF n'est pas nécessairement l'exploitant. Ainsi, l'article 5.1, 1., du projet vise expressément le cas où l'ONDRAF n'est pas l'exploitant. En tout cas, à l'égard de ces exploitants, la justification de la différence de traitement précitée que fait valoir le délégué n'est pas pertinente.

16.2. Dans la version française de l'article 22.2 du projet, il faut adapter la numérotation (« 1° » et « 2° », au lieu de « 3. » et « 4. »).

16.3. La suppression visée à l'article 22.2 du projet doit être opérée, tant dans la phrase « Autorisation de création et d'exploitation de réacteurs nucléaires destinés à la production d'énergie électrique et les dépôts définitifs de déchets radioactifs » que dans la phrase « Modification de l'autorisation de création et d'exploitation de réacteurs nucléaires destinés à la production d'énergie électrique et les dépôts définitifs de déchets radioactifs », mais pas dans la phrase « Modification de l'autorisation de création et d'exploitation d'établissements de classe I autres que les réacteurs nucléaires destinés à la production d'énergie électrique et les dépôts définitifs de déchets radioactifs », sans quoi les dépôts définitifs de déchets radioactifs seraient malgré tout visés par cette redevance.

Le délégué était cependant d'avis que « [d]e retributie voor de wijziging (9de lijn) moet behouden blijven ». Ce point de vue ne peut être partagé. Cette redevance ne peut être maintenue que pour des modifications qui relèvent de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, dès lors que ce tableau ne concerne que de telles redevances. Ce n'est, en principe<sup>21</sup>, pas le cas pour les modifications à une autorisation de création et d'exploitation pour le stockage de déchets

<sup>21</sup> Voir cependant l'observation 17.2, en ce qui concerne un éventuel régime transitoire.

radioactifs qui serait accordée conformément à l'arrêté envisagé, auquel l'article 19 du projet s'appliquera, et donc pas les articles 12 et 13 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001.

### Article 23

17.1. Dans le texte néerlandais de l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, on remplacera le mot « bekomen » par le mot « verkrijgen ».

17.2. Le régime transitoire prévu à l'article 23 du projet ne concerne que des demandes d'obtention d'une autorisation de création et d'exploitation pour le stockage de déchets radioactifs qui ont été introduites avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

Reste à savoir s'il ne convient pas de prévoir également un régime transitoire réglant la procédure pour la modification d'autorisations de création et d'exploitation déjà obtenues antérieurement conformément à l'arrêté royal du 20 juillet 2001. Cette occasion pourrait être mise à profit pour prévoir que la redevance visée à la neuvième ligne du tableau 1 de l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2009 continuerait encore à s'appliquer pour les modifications à une autorisation de création et d'exploitation pour le stockage de déchets radioactifs qui aurait été accordée avant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, sur le fondement de l'arrêté royal du 20 juillet 2001.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT