



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.729/1/V
van 28 juli 2017

over

een voorontwerp van wet
'houdende wijziging 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'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.729/1/V
du 28 juillet 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant
modification 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'

Op 20 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2017.

*

Le 20 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 4 août 2017,^(**) sur un avant-projet de loi ‘portant modification 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’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 juillet 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Bruno SEUTIN et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juillet 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het wijzigen van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (hierna: FANC-wet) op een aantal uiteenlopende vlakken. Die wijzigingen hebben betrekking op:

- het invoeren van beveiligingsmaatregelen tegen het risico op kwaadwillig gebruik van radioactieve stoffen die niet tot het kernmateriaal behoren en van toestellen of installaties die ioniserende stralingen uitzenden die niet van radioactieve stoffen afkomstig zijn (zie de artikelen 2, 7, 9 en 10 van het ontwerp);

- de toepassing op het Belgische grondgebied van het internationaal stelsel van waarborgen, wat afspraken vereist met de Internationale Organisatie voor Atoomenergie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (artikelen 5 en 6);

- het wijzigen van de bepalingen die betrekking hebben op de heffingen die van toepassing zijn op het vervoer van radioactieve stoffen (artikelen 11 tot 14);

- diverse tekstuele aanpassingen en verbeteringen (artikelen 3, 4 en 15).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

3. Aan het einde van het ontworpen artikel 14^{quater}, 2°, van de FANC-wet kan duidelijkheidshalve beter worden geschreven “en artikel 12, § 5, van de wet van 1 juni 2005”.

Artikelen 8 tot 10

4. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot het invoegen in artikel 17^{bis} van de FANC-wet van een nieuw lid waarin sprake is van het wijzigen of aanvullen met voorwaarden van de erkenningen die verband houden met de fysieke beveiliging van de nucleaire installatie of van het vervoerbedrijf. In dat artikel van de FANC-wet wordt echter geen melding gemaakt van erkenningen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

Op basis van onder meer artikel 17*bis*, eerste en tweede streepje, van de FANC-wet is echter het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 ‘betreffende de fysieke beveiliging van het kernmateriaal en de nucleaire installaties’ tot stand gekomen. Artikel 8, § 1, van dat besluit bepaalt het volgende:

“Onverminderd de artikelen 6 en 7 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, is de Exploitant van een nieuwe installatie, wanneer hij zijn aanvraag voor een oprichtings- en exploitatievergunning bij het Agentschap indient, verplicht om tegelijk de erkenning van het fysiek beveiligingssysteem van zijn installatie aan te vragen. Deze moet voorafgaand aan de definitieve inbedrijfname door het Agentschap worden erkend. Het Agentschap bepaalt de modaliteiten en de vormen volgens welke dit fysiek beveiligingssysteem aan hem moet worden voorgelegd.”

Het is bevreemdend en verwarrend om in de wet gewag te maken van een erkenningsregeling, wanneer de wet daarin niet zelf voorziet, maar het aan de uitvoerende macht overlaat om daarin eventueel te voorzien in het kader van de opdracht van de Koning om de beveiliging van kernmateriaal te regelen. Om daaraan te verhelpen zal in artikel 17*bis* ook moeten worden opgenomen dat de Koning dient te voorzien in een erkenningsregeling voor de fysieke beveiliging van nucleaire installaties en van het vervoerbedrijf.

Deze opmerking is overigens van overeenkomstige toepassing voor de ontworpen artikelen 17*quater* en 17*quinquies* van de FANC-wet (artikelen 9 en 10 van het ontwerp).

5. Op de vraag volgens welke procedure en met welke garanties de aanvulling of de wijziging van de voorwaarden zal gebeuren, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Zoals ook werd vermeld in de memorie van toelichting dringt de mogelijkheid voor het FANC om erkenningen te wijzigen of aan te vullen met voorwaarden zich op vanuit het standpunt van de progressieve benadering van enerzijds het domein van de nucleaire beveiliging en anderzijds de bepalingen omtrent nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voorzien in het ARBIS. De voorwaarden voor de erkenning van de fysieke beveiliging moeten kunnen worden gewijzigd of aangevuld, gedurende de gehele levensduur van de nucleaire installatie of van het vervoerbedrijf, teneinde het systeem voor fysieke beveiliging van de installatie of het vervoerbedrijf te kunnen doen blijven voldoen aan de wettelijke en reglementaire vereisten eigen aan de nucleaire beveiliging. Het is daadwerkelijk noodzakelijk gebleken om op generieke wijze, en niet *ad hoc*, de voorwaarden die oorspronkelijk werden uitgevaardigd te kunnen aanpassen aan evoluties die niet uitgaan van een initiatief van de exploitant of vervoerder, zoals de significante evoluties van het risico waartegen de exploitant zich dient tegen te beschermen en waarvan niet alle elementen aan de exploitant ter kennis kunnen worden gebracht om reden van vertrouwelijkheid, of zoals de wijzigingen die verband houden met de nucleaire veiligheid die wordt gevraagd door de overheid bevoegd voor de veiligheid maar die gevolgen zouden hebben voor de nucleaire beveiliging.

Uiteraard zal het FANC, als administratieve overheid, de beslissing om tot een wijziging of een aanvulling over te gaan steeds deugdelijk motiveren. Een dergelijke wijziging of aanvulling zal bovendien ook niet lichtzinnig gebeuren. Ze zal enkel maar worden toegepast als vanuit veiligheidsoverwegingen de omstandigheden het FANC daartoe nopen. Alvorens het FANC tot deze handelingen zou overgaan, zal het FANC ook eerst al de andere middelen/mogelijkheden, die zij tot haar beschikking heeft

(bijv. maatregelen via inspecteur), uitputten. De mogelijkheid om op generieke wijze tot wijziging of aanvulling van een erkenning over te gaan, moet met andere woorden worden beschouwd als een aanvulling op artikel 10^{septies} van de FANC-wet.

Daarnaast zou ik nog willen mededelen dat het FANC beseft dat dergelijke wijzigingen of aanvullingen mogelijkwijze een invloed kunnen hebben op de aan de erkende entiteit verleende subjectieve rechten. De afweging die het FANC maakt bij het wijzigen van een erkenning of de aanvulling daarvan met voorwaarden is evenwel een afweging tussen het algemene belang, met name het voorkomen van gevaren voor de veiligheid van de bevolking of van het milieu, ten opzichte van het particuliere belang van de erkende, waarbij het algemene belang zou moeten kunnen primeren op het private belang indien de omstandigheden dat vereisen.”

Het is noodzakelijk in de ontworpen bepaling het kader voor het optreden van het FANC te bepalen, alsook de principes te vermelden die het FANC daarbij moet naleven.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier à divers niveaux 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' (ci-après : la loi AFCN). Ces modifications concernent :

- l'instauration de mesures de protection contre les risques d'utilisation malveillante de substances radioactives autres que les matières nucléaires et d'appareils ou installations émettant des rayonnements ionisants ne provenant pas de substances radioactives (voir les articles 2, 7, 9 et 10 du projet) ;

- la mise en œuvre sur le territoire belge du régime international de garanties, ce qui requiert des accords avec l'Agence internationale de l'Énergie atomique et avec la Communauté européenne de l'Énergie atomique (articles 5 et 6) ;

- la modification des dispositions relatives aux taxes applicables au transport de substances radioactives (articles 11 à 14) ;

- diverses adaptations et améliorations textuelles (articles 3, 4 et 15).

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

3. À la fin de l'article 14^{quater}, 2°, en projet, de la loi AFCN, mieux vaudrait écrire dans un souci de clarté « et de l'article 12, § 5, de la loi du 1^{er} juin 2005 ».

Articles 8 à 10

4. L'article 8 du projet vise à insérer à l'article 17^{bis} de la loi AFCN un alinéa nouveau où il est question de modifier ou de compléter les agréments relatifs à la protection physique de l'installation nucléaire ou de l'entreprise de transport par des conditions. Cet article de la loi AFCN ne fait cependant pas état d'agréments.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Toutefois, c'est notamment sur la base de l'article 17bis, premier et deuxième tirets, de la loi AFCN que l'arrêté royal du 17 octobre 2011 'relatif à la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires' a été élaboré. L'article 8, § 1^{er}, de cet arrêté dispose ce qui suit :

« Sans préjudice des articles 6 et 7 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, l'Exploitant d'une nouvelle installation est tenu, lorsqu'il introduit sa demande d'autorisation de création et d'exploitation auprès de l'Agence, de demander concomitamment l'agrément du système de protection physique de son installation. Celui-ci doit être agréé par l'Agence préalablement à la mise en exploitation définitive de celle-ci. L'Agence fixe les modalités et formes selon lesquelles ce système de protection physique doit lui être présenté ».

Il est surprenant et troublant de faire état dans la loi d'un régime d'agrément lorsque la loi ne le prévoit pas elle-même mais laisse au pouvoir exécutif le soin d'éventuellement le prévoir, dans le cadre de la mission du Roi de régler la protection des matières nucléaires. Afin de remédier à cette situation, il conviendra d'inscrire à l'article 17bis l'obligation pour le Roi de fixer un régime d'agrément pour la protection physique des installations nucléaires et de l'entreprise de transport.

Cette observation vaut d'ailleurs par analogie pour les articles 17quater et 17quinquies, en projet, de la loi AFCN (articles 9 et 10 du projet).

5. À la question de savoir selon quelle procédure et moyennant quelles garanties, il y aura lieu de procéder à l'ajout ou à la modification des conditions, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Zoals ook werd vermeld in de memorie van toelichting dringt de mogelijkheid voor het FANC om erkenningen te wijzigen of aan te vullen met voorwaarden zich op vanuit het standpunt van de progressieve benadering van enerzijds het domein van de nucleaire beveiliging en anderzijds de bepalingen omtrent nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voorzien in het ARBIS. De voorwaarden voor de erkenning van de fysieke beveiliging moeten kunnen worden gewijzigd of aangevuld, gedurende de gehele levensduur van de nucleaire installatie of van het vervoerbedrijf, teneinde het systeem voor fysieke beveiliging van de installatie of het vervoerbedrijf te kunnen doen blijven voldoen aan de wettelijke en reglementaire vereisten eigen aan de nucleaire beveiliging. Het is daadwerkelijk noodzakelijk gebleken om op generieke wijze, en niet *ad hoc*, de voorwaarden die oorspronkelijk werden uitgevaardigd te kunnen aanpassen aan evoluties die niet uitgaan van een initiatief van de exploitant of vervoerder, zoals de significante evoluties van het risico waartegen de exploitant zich dient tegen te beschermen en waarvan niet alle elementen aan de exploitant ter kennis kunnen worden gebracht om reden van vertrouwelijkheid, of zoals de wijzigingen die verband houden met de nucleaire veiligheid die wordt gevraagd door de overheid bevoegd voor de veiligheid maar die gevolgen zouden hebben voor de nucleaire beveiliging.

Uiteraard zal het FANC, als administratieve overheid, de beslissing om tot een wijziging of een aanvulling over te gaan steeds deugdelijk motiveren. Een dergelijke wijziging of aanvulling zal bovendien ook niet lichtzinnig gebeuren. Ze zal enkel maar worden toegepast als vanuit veiligheidsoverwegingen de omstandigheden het FANC daartoe nopen. Alvorens het FANC tot deze handelingen zou overgaan, zal het FANC ook

eerst al de andere middelen/mogelijkheden, die zij tot haar beschikking heeft (bijv. maatregelen via inspecteur), uitputten. De mogelijkheid om op generieke wijze tot wijziging of aanvulling van een erkenning over te gaan, moet met andere woorden worden beschouwd als een aanvulling op artikel 10^{septies} van de FANC-wet.

Daarnaast zou ik nog willen mededelen dat het FANC beseft dat dergelijke wijzigingen of aanvullingen mogelijkerwijze een invloed kunnen hebben op de aan de erkende entiteit verleende subjectieve rechten. De afweging die het FANC maakt bij het wijzigen van een erkenning of de aanvulling daarvan met voorwaarden is evenwel een afweging tussen het algemene belang, met name het voorkomen van gevaren voor de veiligheid van de bevolking of van het milieu, ten opzichte van het particuliere belang van de erkende, waarbij het algemene belang zou moeten kunnen primeren op het private belang indien de omstandigheden dat vereisen ».

Il est nécessaire de fixer le cadre de l'intervention de l'AFCN dans la disposition en projet et d'y inscrire les principes que doit respecter l'AFCN à cet égard.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT