



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.742/3
van 25 januari 2018

avis 62.742/3
du 25 janvier 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging 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 en strekkende tot het vermijden van situaties die tot een potentieel passief aan radioactief afval en aan te ontmantelen installaties aanleiding kunnen geven'

un projet d'arrêté royal 'modifiant 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 et visant à éviter les situations susceptibles d'engendrer un éventuel passif de déchets radioactifs et d'installations à démanteler'

Op 22 december 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 wijziging 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 en strekkende tot het vermijden van situaties die tot een potentieel passief aan radioactief afval en aan te ontmantelen installaties aanleiding kunnen geven’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS 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 25 januari 2018.

*

Le 22 décembre 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 ‘modifiant 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 et visant à éviter les situations susceptibles d'engendrer un éventuel passif de déchets radioactifs et d'installations à démanteler’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 16 janvier 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS 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 25 janvier 2018.

*

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 tot aanpassing 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’ (hierna: ARBIS).

Er wordt vooreerst in een aantal bijkomende definities voorzien (ontworpen artikel 2, 3°, van het ARBIS; artikel 1 van het ontwerp). Vervolgens worden de procedure en de voorwaarden geregeld waaronder vergunningen van klasse I (ontworpen artikel 5.4.1 van het ARBIS) en de overige vergunningen (ontworpen artikel 5.4.2 van het ARBIS) kunnen worden overgedragen (artikel 2 van het ontwerp) en wordt in maatregelen voorzien ten aanzien van inrichtingen die onder curatele of voorlopige bewindvoering worden geplaatst (ontworpen artikel 5.4bis van het ARBIS; artikel 3 van het ontwerp).

Er wordt een bepaling (ontworpen artikel 5.8 van het ARBIS) ingevoegd in het ARBIS die voorziet in het opstellen van een deeldossier radioactieve afvalstoffen en een deeldossier ontmanteling, die deel uitmaken van de vergunningsaanvraag (artikel 4 van het ontwerp). De artikelen 6, 7, 8, 12 en 17 van het ARBIS worden hieraan aangepast (artikelen 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 en 13 van het ontwerp).

Er wordt in een verplichting voorzien om langdurige onderbrekingen van de vergunde activiteit te melden aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC), dat na vijf jaar – of vroeger, indien dat om veiligheidsredenen nodig zou zijn – de definitieve stopzetting en ontmanteling van de installatie kan voorstellen (ontworpen artikel 16bis van het ARBIS; artikel 12 van het ontwerp). De dienst voor fysische controle moet die langdurige onderbrekingen, evenals de heropstart erna, onderzoeken (ontworpen artikel 23.1, tweede lid, 13°, van het ARBIS; artikel 14, 1°, van het ontwerp).

De exploitanten van de inrichtingen worden verplicht om een inventaris bij te houden van alle radioactieve stoffen die in de inrichting aanwezig zijn (ontworpen artikel 27bis van het ARBIS; artikel 15 van het ontwerp). Die inventaris wordt onttrokken aan het register bedoeld in artikel 23.1, tweede lid, 14°, van het ARBIS (artikel 14, 2°, van het ontwerp).

De exploitanten van de vergunde klassen II en III worden verplicht om de nominale benuttingsgraad van de opslaginstallaties te identificeren. Die capaciteit mag slechts worden overschreden na goedkeuring van de dienst voor fysische controle, en mits een plan wordt bezorgd aan het FANC om binnen het jaar de situatie te regulariseren (ontworpen artikel 37.5 van het ARBIS; artikel 16 van het ontwerp).

Er wordt ook voorzien in overgangsregelingen met betrekking tot het ontworpen artikel 37.5 (ontworpen artikel 81.2 van het ARBIS; artikel 17 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 27*bis* (ontworpen artikel 81.3 van het ARBIS; artikel 18 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1. De bepalingen van het ontworpen besluit die betrekking hebben op de opslag van radioactief materiaal vinden rechtsgrond in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’. Volgens die bepaling kan de Koning onder meer maatregelen nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu. Deze maatregelen hebben betrekking op de voorwaarden verbonden aan het invoeren, het uitvoeren, het produceren, het vervaardigen, het bezit, het vervoeren, het doorvoeren, het te koop aanbieden, het verkopen, het afstand doen onder bezwarende titel of om niet, het verdelen en het gebruiken met commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of enig ander oogmerk, van apparaten, installaties of stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden.

3.2. De artikelen 16 en 17 van de wet van 15 april 1994 bieden rechtsgrond voor de bepalingen van het ontworpen besluit die ertoe strekken de vergunningsprocedure te wijzigen – in het bijzonder de verplichting om een deeldossier radioactieve afvalstoffen en een deeldossier ontmanteling op te stellen (ontworpen artikel 5.8 van het ARBIS).

3.3. In artikel 16 van de wet van 15 april 1994 wordt enkel de verkrijging, schorsing en intrekking van een vergunning geregeld. Die bepaling voorziet niet in de overdracht van vergunningen, hetgeen in artikel 2 van het ontworpen besluit wordt geregeld. Voor die bepaling kan evenwel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 16 van de wet van 15 april 1994. Uit de laatstvermelde bepaling blijkt immers dat de vergunning aan een welbepaalde inrichting is verbonden, hetgeen niet uitsluit dat ze van de ene exploitant naar een andere exploitant wordt overgedragen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat het ontwerp bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval’. Bijgevolg moet, overeenkomstig artikel 15, lid 1, van die richtlijn, in een nieuw eerste artikel van het ontwerp, of bij de bekendmaking ervan, naar die richtlijn worden verwezen.

5. Het ontwerp bevat talrijke kruisverwijzingen naar bepalingen van het ARBIS.

Teneinde de leesbaarheid van die kruisverwijzingen te verbeteren zou tussen het nummer van een (deel)artikel van het ARBIS waarnaar wordt verwezen, en elke verdere

onderverdeling, telkens een komma moeten worden geplaatst. Zo schrijve men bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 37.5, eerste lid, van het ARBIS (artikel 16 van het ontwerp) “artikelen 3.1, b), 1 en 3.1, b), 2” (in plaats van de “artikelen 3.1.b)1 en 3.1.b)2”), en in het ontworpen artikel 81.2 van het ARBIS (artikel 17 van het ontwerp) “artikel 37.5, eerste lid” (in plaats van “artikel 37.5 lid 1”). In het ontworpen artikel 81.3 van het ARBIS (artikel 18 van het ontwerp) moet worden verwezen naar artikel “27, derde lid, 4°, g)” (niet “27, 4°g”).

Het gehele ontwerp moet worden nagezien in het licht van het voorgaande.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de Franse versie van het ontwerp moet in het achtste lid van de aanhef de datum van het begrotingsakkoord worden toegevoegd (8 december 2017).

Artikel 16

7. Naar luid van het ontworpen artikel 37.5, derde lid, van het ARBIS mag, “[m]et uitzondering van de omstandigheden vermeld in artikel 5.8.4[, a),” de vooropgestelde nominale benuttingsgraad van de opslaginstallatie tijdens de normale exploitatie slechts worden overschreden mits voorafgaande goedkeuring van de dienst voor fysieke controle en mits melding aan het FANC.

Uit artikel 5.8.4, a), van het ARBIS, waarnaar wordt verwezen in de voormelde bepaling, vloeit voort dat de vooropgestelde nominale benuttingsgraad die in het deeldossier radioactieve stoffen moet worden gespecificeerd, van die aard moet zijn dat een zodanige opslagcapaciteit beschikbaar is dat de radioactieve afvalstoffen verplaatst kunnen worden voor controles, voor onderhouds- of herstellingswerken, evenals voor andere te voorziene handelingen.

Het gaat derhalve niet op om te bepalen dat in de omstandigheden vermeld in artikel 5.8.4, a), van het ARBIS, de vooropgestelde nominale benuttingsgraad van de opslaginstallaties mag worden overschreden. Die bepaling vereist juist dat er in voldoende opslagcapaciteit wordt voorzien om de afvalstoffen ook te kunnen verplaatsten voor controles, voor onderhouds- of herstellingswerken en voor “andere te voorziene handelingen”, zonder dat de vooropgestelde nominale benuttingsgraad wordt overschreden. Daarbij komt nog dat de categorie “andere te voorziene handelingen” zo ruim is, dat elke voorzienbare handeling die tot capaciteitsoverschrijding aanleiding zou geven – bijvoorbeeld een verdubbeling van de productie – zou worden vrijgesteld van de voorafgaande goedkeuring van de dienst voor fysieke controle en melding aan het FANC. Dat is allicht niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Voor zover de uitzondering op de voorafgaande goedkeurings- en meldingsplicht wordt behouden, moet in het ontworpen artikel 37.5, derde lid, van het ARBIS de verwijzing naar “de omstandigheden vermeld in artikel 5.8.4[, a)” van het ARBIS worden vervangen door een beschrijving van de omstandigheden waarvoor in een dergelijke uitzondering wordt voorzien.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'adapter 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' (ci-après : RGPRI).

Le projet définit tout d'abord quelques notions supplémentaires (article 2, 3°, en projet, du RGPRI ; article 1^{er} du projet). Ensuite, il règle la procédure et les conditions auxquelles peuvent être transférées les autorisations de classe I (article 5.4.1, en projet, du RGPRI) et les autres autorisations (article 5.4.2, en projet, du RGPRI) (article 2 du projet) et instaure des mesures à l'égard d'établissements placés sous curatelle ou sous administration provisoire (article 5.4*bis*, en projet, du RGPRI ; article 3 du projet).

Il insère une disposition dans le RGPRI (article 5.8, en projet, du RGPRI) prévoyant l'établissement d'un sous-dossier déchets radioactifs et d'un sous-dossier démantèlement qui font partie de la demande d'autorisation (article 4 du projet). Les articles 6, 7, 8, 12 et 17 du RGPRI sont adaptés en conséquence (articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 13 du projet).

Le projet instaure l'obligation de notifier des interruptions de longue durée de l'activité autorisée à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) qui peut proposer après cinq ans – ou plus tôt, en cas de nécessité pour des raisons de sécurité – la cessation définitive et le démantèlement de l'installation (article 16*bis*, en projet, du RGPRI ; article 12 du projet). Il prévoit à l'égard du service de contrôle physique l'obligation d'examiner ces interruptions de longue durée ainsi que la reprise d'activités subséquente (article 23.1, alinéa 2, 13°, en projet, du RGPRI ; article 14, 1°, du projet).

Les exploitants des établissements sont tenus de conserver un inventaire de toutes les substances radioactives présentes dans l'établissement (article 27*bis*, en projet, du RGPRI ; article 15 du projet). Cet inventaire est soustrait du registre visé à l'article 23.1, alinéa 2, 14°, du RGPRI (article 14, 2°, du projet).

Le projet oblige les exploitants des classes II et III autorisées d'identifier le taux nominal prédéfini d'utilisation des installations d'entreposage et énonce que cette capacité ne peut être dépassée que moyennant l'approbation du service de contrôle physique et pourvu qu'un plan soit transmis à la AFCN afin de régulariser la situation dans l'année (article 37.5, en projet, du RGPRI ; article 16 du projet).

Le projet instaure en outre des régimes transitoires en ce qui concerne l'article 37.5 en projet (article 81.2 en projet du RGPRI ; article 17 du projet) et l'article 27*bis* en projet (article 81.3, en projet, du RGPRI ; article 18 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les dispositions de l'arrêté en projet portant sur l'entreposage de substances radioactives trouvent un fondement juridique dans l'article 3 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'. Selon cette disposition, le Roi peut notamment prendre des mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement. Ces mesures sont relatives aux conditions liées à l'importation, à l'exportation, à la production, à la fabrication, à la possession, au transport, au transit, à la mise en vente, à la vente, à la renonciation/abandon à titre onéreux ou gratuit, à la répartition et à l'utilisation à but commercial, industriel, scientifique, médical ou autres d'appareils, d'installations ou de substances capables d'émettre des rayonnements ionisants.

3.2 Les articles 16 et 17 de la loi du 15 avril 1994 procurent un fondement juridique aux dispositions de l'arrêté en projet qui visent à modifier la procédure d'autorisation – en particulier l'obligation d'établir un sous-dossier déchets radioactifs et un sous-dossier démantèlement (article 5.8 en projet du RGPRI).

3.3. L'article 16 de la loi du 15 avril 1994 règle uniquement l'obtention, la suspension et le retrait d'une autorisation. Cette disposition ne prévoit pas le transfert d'autorisations, ce que règle l'article 2 de l'arrêté en projet. Toutefois, en ce qui concerne cette disposition, on peut se prévaloir du pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi sur la base de l'article 108 de la Constitution, combiné à l'article 16 précité de la loi du 15 avril 1994. En effet, il ressort de cette dernière disposition que l'autorisation est liée à un établissement bien déterminé, ce qui n'exclut pas le transfert de celle-ci d'un exploitant à un autre.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il ressort du rapport au Roi que le projet contribue à la réalisation des objectifs de la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 'établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs'. Par conséquent, conformément à l'article 15, paragraphe 1, de cette directive, un nouvel article 1^{er} du projet contiendra une référence à cette directive ou le projet sera accompagné d'une telle référence lors sa publication.

5. Le projet comporte de nombreuses références croisées aux dispositions du RGPRI.

Afin d'améliorer la lisibilité de ces références croisées, une virgule devrait chaque fois être placée entre le numéro (d'une partie) d'un article du RGPRI auquel il est fait référence et chaque subdivision supplémentaire. Par exemple, à l'article 37, 5, alinéa 1^{er}, en projet, du RGPRI (article 16 du projet), on écrira « articles 3.1, b), 1 et 3.1, b), 2 (au lieu de « articles 3.1.b)1 et 3.1.b)2 ») et à l'article 81.2. en projet du RGPRI (article 17 du projet) « article 37.5, alinéa 1^{er} » (au lieu de « article 37.5 alinéa 1 »). À l'article 81.3, en projet, du RGPRI (article 18 du projet), il convient de viser l'article « 27, alinéa 3, 4^o, g) » (et non : « 27 4^o g »).

L'ensemble du projet sera réexaminé au regard de cette observation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Dans la version française du projet, on complétera le huitième alinéa du préambule par l'ajout de la date de l'accord budgétaire (8 décembre 2017).

Article 16

7. Aux termes de l'article 37.5, alinéa 3, en projet, du RGPRI, « [à] l'exception des circonstances mentionnées à l'article 5.8.4[,] a), », le taux nominal prédéfini d'utilisation des installations d'entreposage en conditions normales ne peut être dépassé que moyennant l'approbation préalable du service de contrôle physique et notification à l'Agence.

Il découle de l'article 5.8.4, a), du RGPRI auquel fait référence la disposition précitée que le taux nominal prédéfini d'utilisation devant être spécifié dans le sous-dossier substances radioactives, doit être de nature à rendre une capacité d'entreposage à ce point disponible que les déchets radioactifs peuvent être déplacés afin de permettre des contrôles, des travaux de maintenance ou de réparation ainsi que toute opération prévue.

Dès lors, il ne faut pas disposer que le taux nominal prédéfini d'utilisation des installations d'entreposage peut être dépassé dans les circonstances énumérées à l'article 5.8.4, a), du RGPRI. Cette disposition requiert justement de prévoir une capacité d'entreposage suffisante en vue de pouvoir déplacer les déchets à des fins de contrôles, de travaux de maintenance ou de réparation ainsi que pour « toute autre opération prévue », sans dépasser le taux nominal prédéfini d'utilisation. À cela s'ajoute encore que la catégorie « toute autre opération prévue » est à ce point étendue que chaque opération prévisible susceptible d'entraîner un dépassement de capacité – par exemple, un doublement de la production – serait exemptée de l'approbation préalable du service de contrôle physique et de la notification à l'AFCN, ce qui n'est, à l'évidence, pas l'objectif poursuivi par les auteurs du projet.

Dans la mesure où l'exception à l'obligation d'approbation et de notification préalables est maintenue, il convient de remplacer la référence faite, dans l'article 37.5, alinéa 3, en projet, du RGPRI, aux « circonstances mentionnées à l'article 5.8.4[,] a) » du RGPRI, par une description des circonstances dans lesquelles pareille exception est instaurée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT