



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.743/3
van 1 februari 2018

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot aanvulling van het
koninklijk besluit van
30 november 2011 houdende
veiligheidsvoorschriften voor
kerninstallaties voor wat
betreft de opslaginstallaties van
verbruikte kernbrandstof en
van colli met radioactief afval’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.743/3
du 1^{er} février 2018

sur

un projet d'arrêté royal
‘complétant l'arrêté royal du
30 novembre 2011 portant
prescriptions de sûreté des
installations nucléaires en ce
qui concerne les installations
d'entreposage de combustible
nucléaire utilisé et de colis de
déchets radioactifs’

Op 22 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 februari 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft de opslaginstallaties van verbruikte kernbrandstof en van colli met radioactief afval'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 februari 2018.

*

Le 22 décembre 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 jusqu'au 1^{er} février 2018, sur un projet d'arrêté royal 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne les installations d'entreposage de combustible nucléaire usé et de colis de déchets radioactifs'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 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 Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Joke GORIS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} février 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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ aan te vullen met een nieuw hoofdstuk met specifieke veiligheidsvoorschriften voor de opslaginstallaties van verbruikte kernbrandstof en van colli met radioactief afval.

De niet-gouvernementele organisatie *Western European Nuclear Regulator's Association* (WENRA), waarvan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) lid is, heeft – in het kader van haar doelstelling om de aanpak inzake de nucleaire veiligheid in West-Europa te harmoniseren – referentieniveaus opgesteld voor de nucleaire veiligheid van de buitenbedrijfstelling van kerninstallaties, evenals voor de opslag van radioactief afval en verbruikte kernbrandstof. Met het te nemen besluit worden die referentieniveaus omgezet in Belgische regelgeving.

Tevens wordt de gedeeltelijke omzetting beoogd van de richtlijnen 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’ en 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’. Deze richtlijnen vereisen namelijk dat een passend nationaal wettelijk, regelgevend en organisatorisch kader wordt opgesteld voor de veiligheid van kerninstallaties en voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval.

RECHTSGROND

3. Luidens het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning) en in de artikelen 3, 14, 15, tweede lid, en 16, § 1, van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (hierna: wet van 15 april 1994).

3.1. Artikel 3 van de wet van 15 april 1994 luidt:

“De Koning kan, met uitsluiting van de gemeentelijke overheid, 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. Deze voorwaarden, verbonden aan voormelde activiteiten kunnen ook slaan op de toebehoren van apparaten en installaties en op de software die dient om de veiligheid en de werking van deze apparaten en installaties te verzekeren.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de voorwaarden, de beperkingen en de nadere regelen volgens welke het Agentschap de opdrachten vervult bepaald in de artikelen 19 en 20.

Hij kan eveneens de verwijdering en de ontruiming van radioactieve stoffen reglementeren.

De Koning kan de nadere regelen bepalen volgens welke de gemeentelijke overheden worden geïnformeerd.”

De opslag van verbruikte kernbrandstof en van colli met radioactief afval kan worden beschouwd als het bezit van stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden. Bijgevolg kan de Koning maatregelen nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu met toepassing van het artikel 3, eerste lid, van de wet van 15 april 1994. Het ontworpen besluit vindt dan ook in hoofdzaak rechtsgrond in die bepaling.

3.2. Het ontwerp strekt er weliswaar in de eerste plaats toe verplichtingen op te leggen aan de exploitanten, maar het bevat ook bepalingen met betrekking tot de opdrachten van het FANC.¹

Hiervoor kan worden aangenomen dat op grond van artikel 108 van de Grondwet uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 14 en 15, tweede lid, van de wet van 15 april 1994, waarbij het FANC wordt belast met het toezicht en de controle.

3.3. Voor zover de ontworpen bepalingen strekken tot de wijziging van de draagwijdte van de vergunningsplicht, wordt hiervoor rechtsgrond gevonden in artikel 16, § 1, van de wet van 15 april 1994, luidens welke bepaling de Koning de voorwaarden bepaalt waaronder de oprichtings- en exploitatievergunning wordt verleend die de oprichting voorafgaat van elke inrichting waarin stoffen of apparaten aanwezig zijn die ioniserende stralingen kunnen uitzenden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het vijfde lid van de aanhef schrijve men, overeenkomstig het opschrift van richtlijn 2011/70/Euratom, “splijtstof” in plaats van “kernbrandstof”.

5. Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende

¹ Zie artikel 18 van het ontwerp, dat strekt tot aanvulling van artikel 35 van het koninklijk besluit van 30 november 2011.

diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' moet in de aanhef ook melding worden gemaakt van de uitgevoerde regelgevingsimpactanalyse.

Artikel 6

6. In het ontworpen artikel 33 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 wordt in de Nederlandse versie de term 'ontwerpongeval' gehanteerd, terwijl in de Franse versie verschillende termen worden gebruikt, namelijk "accident de dimensionnement" of "accidents de conception". Het verdient aanbeveling om ook in de Franse versie van het ontworpen artikel 33 telkens gebruik te maken van het in het ontworpen artikel 1, 26° (artikel 1, eerste lid, van het ontwerp), gedefinieerde begrip 'accident de base de conception'.

Artikelen 9 en 15

7. De rechtszekerheid is niet gebaat bij de woorden "onder meer" in het ontworpen artikel 35 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 (artikel 9 van het ontwerp). Het gaat immers niet op te bepalen dat bij het vaststellen van de uitbatingslimieten en -voorwaarden rekening moet worden gehouden met de in de ontworpen bepaling vermelde elementen, maar er "onder meer" aan toe te voegen, zonder duidelijk te maken welke andere elementen daarmee worden bedoeld. Die woorden moeten derhalve worden geschrapt.

8. In dezelfde zin zijn ook de woorden "op niet beperkende wijze" in het ontworpen artikel 40 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 (artikel 15 van het ontwerp) rechtsonzeker. Het ontworpen artikel bevat immers een opsomming van de elementen die in het veiligheidsrapport behandeld moeten worden, maar het is onduidelijk wat er voorts in behandeld moet worden.

Indien het de bedoeling zou zijn aan te geven dat het veiligheidsrapport ook nog andere elementen mag bevatten, zijn die woorden niet echt noodzakelijk. Eventueel kan in die hypothese worden geschreven: "Het veiligheidsrapport behandelt in elk geval de volgende zaken: (...)".

*

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 de compléter l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires' par un nouveau chapitre contenant des prescriptions de sûreté spécifiques pour les installations d'entreposage de combustible nucléaire usé et de colis de déchets radioactifs.

L'organisation non gouvernementale *Western European Nuclear Regulator's Association* (WENRA), dont l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : A.F.C.N.) est membre, a élaboré – dans le cadre de son objectif d'harmonisation de l'approche en matière de sûreté nucléaire – des niveaux de référence pour la sûreté nucléaire du déclassement des installations nucléaires, ainsi que pour l'entreposage de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé. L'arrêté envisagé transpose ces niveaux de référence dans la réglementation belge.

Par ailleurs, le projet vise à transposer partiellement les directives 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires' et 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'. Ces directives exigent en effet l'établissement d'un cadre légal, réglementaire et organisationnel national adéquat pour la sûreté des installations nucléaires et pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon les premier et deuxième alinéas du préambule de l'arrêté en projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi) et dans les articles 3, 14, 15, alinéa 2, et 16, § 1^{er}, 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' (ci-après : loi du 15 avril 1994).

3.1. L'article 3 de la loi du 15 avril 1994 s'énonce comme suit :

« Le Roi, à l'exclusion de l'autorité communale, peut 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. Ces conditions liées aux activités susmentionnées peuvent également se rapporter aux accessoires d'appareils et d'installations et au logiciel qui sert à assurer la sécurité et le fonctionnement de ces appareils et installations.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministre, les conditions, les restrictions et les modalités suivant lesquelles l'Agence remplit les missions déterminées aux articles 19 et 20.

Il peut également réglementer l'évacuation de substances radioactives.

Le Roi peut déterminer les modalités suivant lesquelles les autorités communales sont informées ».

L'entreposage de combustible nucléaire usé et de colis de déchets radioactifs peut être considéré comme la possession de substances capables d'émettre des rayonnements ionisants. Par conséquent, le Roi peut prendre des mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement en application de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994. Dès lors, l'arrêté en projet trouve pour l'essentiel un fondement juridique dans cette disposition.

3.2. Si le projet vise en premier lieu à imposer des obligations aux exploitants, il n'en reste pas moins qu'il contient également des dispositions relatives aux missions de l'A.F.C.N.¹.

À cet effet, il peut être admis que, sur la base de l'article 108 de la Constitution, il est pourvu à l'exécution des articles 14 et 15, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1994, qui chargent l'A.F.C.N. de la surveillance et du contrôle.

3.3. Dans la mesure où les dispositions en projet tendent à modifier la portée de l'obligation d'autorisation, le fondement juridique requis à cet effet figure dans l'article 16, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 selon lequel le Roi fixe les conditions auxquelles est accordée l'autorisation de création et d'exploitation qui précède la création de tout établissement dans lequel sont présents des substances ou des appareils capables d'émettre des rayonnements ionisants.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Dans le cinquième alinéa du préambule, on écrira, conformément à l'intitulé de la directive 2011/70/Euratom, « combustible usé » au lieu de « combustible nucléaire usé ». Dans le texte néerlandais, on écrira « splijstof » au lieu de « kernbrandstof ».

¹ Voir l'article 18 du projet, qui tend à compléter l'article 35 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011.

5. Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le préambule doit également mentionner l'analyse d'impact de la réglementation réalisée.

Article 6

6. L'article 33, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 utilise, dans la version néerlandaise, le mot 'ontwerpongeval', alors que la version française utilise différents termes, à savoir « accident de dimensionnement » ou « accidents de conception ». Il est recommandé d'utiliser, également dans la version française de l'article 33 en projet, chaque fois la notion de 'accident de base de conception' définie à l'article 1^{er}, 26°, en projet (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet).

Articles 9 et 15

7. L'utilisation des mots « entre autres » à l'article 35, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 (article 9 du projet) ne favorise pas la sécurité juridique. En effet, il ne se conçoit pas de prévoir que les éléments mentionnés dans la disposition en projet doivent être pris en compte lors de la fixation des limites et conditions d'exploitation, et, par ailleurs, d'y ajouter les mots « entre autres », sans préciser de quels autres éléments il s'agit en l'occurrence. Ces mots doivent dès lors être supprimés.

8. Dans le même ordre d'idée, les mots « d'une manière non limitative » figurant à l'article 40, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 (article 15 du projet) sont également source d'insécurité juridique. En effet, l'article en projet contient une énumération des éléments qui doivent être traités dans le rapport de sûreté, mais on n'aperçoit pas clairement ce qu'il doit traiter par ailleurs.

Si l'intention était d'indiquer que le rapport de sûreté peut encore contenir d'autres éléments, ces mots ne sont pas vraiment nécessaires. Dans cette hypothèse, on écrira éventuellement : « Le rapport de sûreté traite en tout état de cause les matières suivantes : (...) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT