



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.168/3
van 21 september 2018

avis 64.168/3
du 21 septembre 2018

over

sur

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 en haar
uitvoeringsbesluiten'

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 et des ses
arrêtés d'exécution'

Op 22 augustus 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 en haar uitvoeringsbesluiten'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 september 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 21 september 2018.

*

Le 22 août 2018, 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, 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 et des ses arrêtés d'exécution'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 18 septembre 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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 21 septembre 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van wet dat voor advies wordt voorgelegd strekt tot 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’ (hierna: de FANC-wet), teneinde de bevoegdheden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het FANC) uit te breiden tot de algemene regels en de acceptatiecriteria voor nucleair afval.

Daartoe wordt een nieuwe afdeling 1/1 (‘Bevoegdheid inzake de Algemene Regels en de acceptatiecriteria’), met drie artikelen, ingevoegd in hoofdstuk III van de FANC-wet (artikel 2 van het voorontwerp).

Luidens het eerste van die artikelen verleent het FANC een bindend advies aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval (hierna: NIRAS) over het voorstel van algemene regels opgesteld overeenkomstig artikel 179, § 2, 4°, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’ (ontworpen artikel 14^{quater}/1 van de FANC-wet – artikel 3 van het voorontwerp).

Het FANC onderzoekt eveneens de overeenstemming tussen de acceptatiecriteria en, enerzijds, de algemene regels bedoeld in het ontworpen artikel 14^{quater}/1 van de FANC-wet en, anderzijds, de oprichtings- en exploitatievergunningen verleend overeenkomstig artikel 16 van de FANC-wet (ontworpen artikel 14^{quater}/2 van de FANC-wet – artikel 4 van het voorontwerp).

Ten slotte moet, indien het FANC zou vaststellen dat radioactief afval dat een exploitant produceert, vervaardigt, bezit of waarvoor hij verantwoordelijk is, niet conform is aan de acceptatiecriteria bedoeld in artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980, dat agentschap de NIRAS hiervan onverwijld in kennis stellen (ontworpen artikel 14^{quater}/3 van de FANC-wet – artikel 5 van het voorontwerp).

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het voor advies voorgelegde voorontwerp nauw samenhangt met een ander voorontwerp van wet, dat ertoe strekt artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 te wijzigen. Dat tweede voorontwerp werd evenwel nog niet voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegd, zodat de Raad van State er ook geen rekening mee heeft kunnen houden bij het onderzoek van het thans voorliggende voorontwerp. Zo heeft de Raad niet kunnen nagaan of, zoals in de memorie van toelichting wordt aangevoerd, beide voorontwerpen voldoende op elkaar zijn afgestemd.

Het ware dan ook beter geweest om beide voorontwerpen samen voor advies bij de Raad van State in te dienen.

In die omstandigheden ziet de Raad zich dan ook genoodzaakt om een voorbehoud te maken. Het valt immers niet uit te sluiten dat het thans voorliggende voorontwerp aanleiding zou kunnen geven tot bijkomende opmerkingen in het licht van hetgeen wordt bepaald in het voorontwerp dat strekt tot wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft recentelijk advies verleend over drie voorontwerpen van wet die strekken tot wijziging van de FANC-wet, waarvan het opschrift erg gelijkt op dat van het thans voorliggende voorontwerp.² Bovendien wordt in het opschrift van het thans voorliggende voorontwerp ook melding gemaakt van de wijziging van de uitvoeringsbesluiten van de FANC-wet, hoewel het voorontwerp niet strekt tot wijziging van die uitvoeringsbesluiten.

In het licht hiervan, zou het opschrift beter als volgt luiden:

“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, met betrekking tot de bevoegdheden van dat Agentschap inzake de algemene regels en acceptatiecriteria bedoeld in artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980”.

² Adv.RvS 63.887/1/V van 17 augustus 2018 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’; adv.RvS 63.961/1/V van 16 augustus 2018 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’; adv.RvS 63.963/1/V van 16 augustus 2018 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 betreffende de nucleaire cyberbeveiliging’.

Artikel 2

5. In artikel 2 van het voorontwerp wordt niet verduidelijkt waar in hoofdstuk 3 van de FANC-wet de nieuwe afdeling 1/1 precies wordt ingevoegd. Logischerwijze zou dit moeten gebeuren tussen het laatste artikel van afdeling 1 (artikel 15bis van de FANC-wet) en het eerste artikel van afdeling 2 (artikel 16 van de FANC-wet). Uit de nummering van de bepalingen tot invoeging waarvan de artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp strekken, namelijk de ontworpen artikelen 14^{quater}/1 tot 14^{quater}/3 van de FANC-wet, lijkt echter te volgen dat de nieuwe afdeling moet worden ingevoegd na artikel 14^{quater} van de FANC-wet, wat tot gevolg zou hebben dat ook de artikelen 15 en 15bis van de FANC-wet tot de ontworpen afdeling 1/1 zouden behoren. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om dat te verduidelijken, en om desgevallend de indeling van hoofdstuk 3 of de nummering van de in te voegen artikelen aan te passen.

Artikel 3

6.1 Naar luid van het ontworpen artikel 14^{quater}/1, eerste lid, van de FANC-wet adviseert het FANC de NIRAS over een voorstel van algemene regels, opgesteld overeenkomstig artikel 179, § 2, 4°, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980.

In artikel 179, § 2, 4°, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980 wordt de NIRAS thans gemachtigd om “elke handeling te stellen en elke maatregel te treffen die erop gericht is 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”. In die bepaling wordt bijgevolg geen gewag gemaakt van de bevoegdheid om een voorstel van algemene regels op te stellen. De Raad van State gaat ervan uit dat dit zal worden verholpen in het voorontwerp van wet dat tot wijziging van die bepaling strekt.

6.2. Er lijkt een tegenspraak te bestaan tussen het ontworpen artikel 14^{quater}/1, tweede lid, tweede zin, van de FANC-wet, naar luid waarvan het advies van het FANC geen afbreuk kan doen aan de bevoegdheden van de NIRAS, en het derde lid van die bepaling, waarin wordt bepaald dat het advies van het FANC bindend is. Dat laatste houdt onomstotelijk in dat de (beoordelings)bevoegdheid van de NIRAS bij het opstellen van de algemene regels wordt beperkt.

Die tegenstelling zou verdwijnen indien het tweede en het derde lid van het ontworpen artikel 14^{quater}/1 van de FANC-wet zo worden begrepen dat de NIRAS de bevoegdheid heeft om de algemene regels vast te stellen, maar dat ze daarbij het advies van het FANC, dat uitsluitend betrekking heeft op de overeenstemming van het voorstel met de FANC-wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, in acht moet nemen.

Omwille van de duidelijkheid, zou dit beter tot uiting moeten worden gebracht in de tekst van het voorontwerp.

Artikel 4

7. Naar luid van het ontworpen artikel 14^{quater}/2 van de FANC-wet onderzoekt het FANC de overeenstemming tussen de acceptatiecriteria en, enerzijds, de in het ontworpen artikel 14^{quater}/1, van diezelfde wet bedoelde algemene regels en, anderzijds, de oprichtings- en exploitatievergunningen.

Er wordt echter nergens bepaald op welke manier over eventuele bevindingen moet worden gerapporteerd of welke gevolgen moeten worden verbonden aan de vaststelling dat de acceptatiecriteria niet bestaanbaar zijn met de algemene regels of met de oprichtings- en exploitatievergunningen. Dit moet minstens in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.³

Inwerkingtredingsbepaling

8. Gelet op de nauwe samenhang tussen het thans voorliggende voorontwerp en het voorontwerp dat ertoe strekt artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 te wijzigen, moet de inwerkingtreding van beide aan te nemen wetten op elkaar worden afgestemd. Daartoe wordt best een bepaling in die zin toegevoegd aan het voorontwerp, tenzij indien het de bedoeling zou zijn om de twee voorontwerpen te versmelten vooraleer ze worden ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*

³ Bij een discrepantie tussen de acceptatiecriteria en de algemene regels lijkt de fout bij de NIRAS te liggen, maar er is geen enkele remedie bepaald op basis waarvan het FANC de NIRAS zou kunnen verplichten om andere acceptatiecriteria vast te stellen. Bij een discrepantie tussen de acceptatiecriteria en de oprichtings- en exploitatievergunning, lijkt artikel 16, § 1, vierde lid, tweede zin, van de FANC-wet een uitweg te bieden, voor zover de Koning de exploitatievoorwaarden gedurende de volledige levensduur van de inrichting, haar ontmanteling inbegrepen, kan wijzigen.

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 DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier 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) afin d'étendre les compétences de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN) aux règles générales et aux critères d'acceptation des déchets nucléaires.

À cet effet, une nouvelle section 1/1 ('Compétence en matière de règles générales et de critères d'acceptation') comportant 3 articles est insérée dans le chapitre III de la loi AFCN (article 2 de l'avant-projet).

Selon le premier de ces articles, l'AFCN rend un avis contraignant à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : ONDRAF) sur la proposition de règles générales établie conformément à l'article 179, § 2, 4^o, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' (article 14^{quater}/1, en projet, de la loi AFCN – article 3 de l'avant-projet).

L'AFCN examine également la correspondance entre les critères d'acceptation et, d'une part, les règles générales visées à l'article 14^{quater}/1, en projet, de la loi AFCN et, d'autre part, les autorisations de création et d'exploitation délivrées en vertu de l'article 16 de la loi AFCN (article 14^{quater}/2, en projet, de la loi AFCN - article 4 de l'avant-projet).

Enfin, si l'AFCN constate que les déchets radioactifs qu'un exploitant produit, fabrique, possède ou dont il est responsable, ne sont pas conformes aux critères d'acceptation visés dans l'article 179, § 2, 4^o, de la loi du 8 août 1980, elle doit en informer l'ONDRAF sans délai (article 14^{quater}/3, en projet, de la loi AFCN – article 5 de l'avant-projet).

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Il ressort de l'exposé des motifs que l'avant-projet soumis pour avis est étroitement lié à un autre avant-projet de loi, qui vise à modifier l'article 179 de la loi du 8 août 1980. Ce deuxième avant-projet n'a cependant pas encore été soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, de sorte que le Conseil d'État n'a pas pu non plus en tenir compte

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

pour examiner l'avant-projet actuellement à l'examen. Ainsi, le Conseil n'a pas pu vérifier si, comme le soutient l'exposé des motifs, les deux avant-projets s'accordent suffisamment.

Il aurait dès lors été préférable de soumettre les deux avant-projets ensemble à l'avis du Conseil d'État.

Dans ces conditions, le Conseil se voit donc contraint d'émettre une réserve. En effet, on ne peut exclure que l'avant-projet actuellement à l'examen puisse donner lieu à des observations complémentaires au regard des dispositions énoncées dans l'avant-projet visant à modifier l'article 179 de la loi du 8 août 1980.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Le Conseil d'État, section de législation, a donné récemment des avis sur trois avant-projets de loi visant à modifier la loi AFCN, dont l'intitulé est très semblable à celui de l'avant-projet actuellement à l'examen². En outre, l'intitulé de l'avant-projet actuellement à l'examen fait également mention de la modification des arrêtés d'exécution de la loi AFCN alors que l'avant-projet n'a pas pour objet de modifier ces arrêtés d'exécution.

Au regard de ce qui précède, l'intitulé serait mieux rédigé ainsi :

« 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, en ce qui concerne les compétences de cette Agence en matière de règles générales et de critères d'acceptation, visés à l'article 179, § 2, 4°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 ».

Article 2

5. L'article 2 de l'avant-projet ne précise pas à quel endroit exact du chapitre 3 de la loi AFCN sera insérée la nouvelle section 1/1. Logiquement, elle devrait être insérée entre le dernier article de la section 1^{re} (article 15*bis* de la loi AFCN) et le premier article de la section 2 (article 16 de la loi AFCN). Il semble cependant ressortir de la numérotation des dispositions à insérer, qui font l'objet des articles 3 à 5 de l'avant-projet, à savoir les articles 14*quater*/1 à 14*quater*/3, en projet, de la loi AFCN, que la nouvelle section doit être insérée après l'article 14*quater* de la loi AFCN, ce qui impliquerait que les articles 15 et 15*bis* de la loi AFCN

² Avis C.E. 63.887/1/V du 17 août 2018 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'; avis C.E. 63.961/1/V du 16 août 2018 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' ; avis C.E. 63.963/1/V du 16 août 2018 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 concernant la cybersécurité nucléaire'.

feraient également partie de la section 1/1 en projet. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de le préciser et d'adapter, le cas échéant, la division du chapitre 3 ou la numérotation des articles à insérer.

Article 3

6.1. Aux termes de l'article 14^{quater}/1, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi AFCN, l'AFCN rend un avis à l'ONDRAF sur une proposition de règles générales, établie conformément à l'article 179, § 2, 4^o, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980.

À l'article 179, § 2, 4^o, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980, l'ONDRAF est actuellement habilité « à prendre toute action et toute mesure qui est destinée 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 ». Cette disposition ne fait donc pas mention de la compétence permettant d'établir une proposition de règles générales. Le Conseil d'État considère qu'il sera remédié à cette lacune dans l'avant-projet de loi visant à modifier cette disposition.

6.2. Il semble y avoir une contradiction entre l'article 14^{quater}/1, alinéa 2, deuxième phrase, en projet, de la loi AFCN, selon lequel l'avis de l'AFCN ne peut pas porter préjudice aux compétences de l'ONDRAF, et l'alinéa 3 de cette disposition, qui prévoit que l'avis de l'AFCN est contraignant. Ce dernier implique incontestablement que le pouvoir (d'appréciation) de l'ONDRAF pour établir les règles générales est limité.

En interprétant les alinéas 2 et 3 de l'article 14^{quater}/1 en projet de la loi AFCN en ce sens que l'ONDRAF est habilité à établir les règles générales tout en se conformant à cet égard à l'avis de l'AFCN, qui porte uniquement sur la conformité de la proposition avec la loi AFCN et ses arrêtés d'exécution, on supprimerait cette contradiction.

Dans un souci de clarté, mieux vaudrait l'exprimer plus clairement dans le texte de l'avant-projet.

Article 4

7. Selon l'article 14^{quater}/2, en projet, de la loi AFCN, l'AFCN examine la correspondance entre les critères d'acceptation et, d'une part, les règles générales visées à l'article 14^{quater}/1, en projet, de cette même loi et, d'autre part, les autorisations de création et d'exploitation.

Il n'est toutefois précisé nulle part de quelle manière il faut rendre compte d'éventuelles constatations ni quelles conséquences doivent être attachées à la constatation que les critères d'acceptation ne sont pas compatibles avec les règles générales ou les autorisations de création et d'exploitation. Il s'impose à tout le moins de le préciser dans l'exposé des motifs ³.

Disposition d'entrée en vigueur

8. Eu égard à la connexité entre l'avant-projet actuellement à l'examen et l'avant-projet qui vise à modifier l'article 179 de la loi du 8 août 1980, il y a lieu de faire coïncider la date d'entrée en vigueur des deux lois dont l'adoption est envisagée. Pour ce faire, il est préférable d'insérer une disposition en ce sens dans l'avant-projet, à moins que l'intention ne soit de fusionner les deux avant-projets avant de les déposer à la Chambre des représentants.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

³ En cas de discordance entre les critères d'acceptation et les règles générales, c'est vraisemblablement l'ONDRAF qui est responsable, mais le texte ne prévoit aucun moyen d'y remédier, par lequel l'AFCN pourrait contraindre l'ONDRAF à établir d'autres critères d'acceptation. En cas de discordance entre les critères d'acceptation et l'autorisation de création et d'exploitation, l'article 16, §1er, alinéa 4, deuxième phrase, de la loi AFCN paraît proposer une solution, dans la mesure où le Roi peut modifier les conditions d'exploitation pendant toute la durée d'existence de l'établissement, en ce compris son démantèlement.