RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.208/3
van 6 mei 2021

over

een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.208/3
du 6 mai 2021

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant l’article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980’

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

Op 6 april 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 april 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2021.

*

Le 6 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant l'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 27 avril 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2021.

*

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

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,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt een deugdelijke rechtsgrond te creëren voor de vaststelling van de algemene regels voor het opstellen van acceptatiecriteria voor nucleair afval en overtollige hoeveelheden radioactief materiaal, alsook voor de acceptatiecriteria zelf die op grond van die algemene regels worden vastgesteld. Daartoe wordt artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980' aangevuld, dat de oprichting en de taken van de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (hierna: NIRAS) regelt.

2.2. Artikel 2, 1°, van het voorontwerp voegt een aantal bepalingen toe aan artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980, die erin voorzien dat de Koning, op voorstel van NIRAS, die daarover voorafgaandelijk (bindend) advies inwint van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC),[2] de algemene regels voor het opstellen van acceptatiecriteria voor nucleair afval vaststelt, en waarbij NIRAS de concrete acceptatiecriteria vaststelt. De acceptatiecriteria moeten worden afgestemd op de vergunningen die worden toegekend overeenkomstig 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'. De acceptatiecriteria zijn evolutief van aard en kunnen periodiek door NIRAS worden herzien. De kosten voor het in overeenstemming brengen van het beheer van het afval met de criteria zijn ten laste van de begunstigden van de diensten van NIRAS of van de rechtspersonen of natuurlijke personen die in hun rechten en plichten treden. Bestaande overeenkomsten tussen producenten en NIRAS worden van rechtswege in overeenstemming gebracht met de nieuwe criteria.

2.3. Artikel 2, 2°, voegt een parallelle regeling in inzake de algemene regels en de acceptatiecriteria met betrekking tot zogenaamde "overtollige hoeveelheden" bedoeld in artikel 179, § 2, 8°, van de wet van 8 augustus 1980. Artikel 2, 3°, vult artikel 179, § 5, van dezelfde wet aan met een definitie van "overtollige hoeveelheden".

---

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

[2] Zie wat dat betreft het voor advies voorgelegde 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, 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', waarin de rol van het FANC verder wordt uitgewerkt, en waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 69.210/3 uitbrengt op dezelfde dag als dit advies.

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

2.4. Artikel 3 bevat een overgangsregeling die de huidige algemene regels die NIRAS toepast voor het opstellen van de acceptatiecriteria en de huidige acceptatiecriteria van toepassing laat tot er nieuwe algemene regels en acceptatiecriteria worden vastgesteld volgens het nieuwe wettelijke kader dat bij artikel 2 van het voorontwerp wordt ingevoerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. De bij artikel 2 van het voorontwerp ontworpen bepalingen voorzien erin dat het opstellen van de acceptatiecriteria wordt gedelegeerd aan NIRAS, op basis van de algemene regels die daartoe door de Koning worden vastgesteld.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[3]

Er zal bijgevolg over moeten worden gewaakt dat de "algemene regels" die de Koning vaststelt voldoende specifiek zijn, zodat de door NIRAS vast te stellen acceptatiecriteria aan die voorwaarden voor delegatie aan een openbare instelling voldoen.[4]

[3] Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: "De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies."; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: "Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen."

[4] De memorie van toelichting benadrukt in dat verband weliswaar het technisch karakter van de acceptatiecriteria, doch niettemin rijst de vraag of onder het technisch karakter geen belangrijke beleidskeuzes kunnen schuilgaan die aan NIRAS worden overgelaten.

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

Artikel 3

4. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp dient te worden afgeleid dat de algemene regels en de acceptatieregels waarop de bij artikel 3 van het voorontwerp ontworpen overgangsregeling van toepassing is, hun grondslag vinden in artikel 2, § 3, 1°, en artikel 2, § 3, 2°, van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 'houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen'.[5] Aangezien echter de rechtsgrond voor dat besluit onzeker is geworden door de opheffing van twee van de wetten[6] waarop het steunt, en die rechtsonzekerheid ook moet worden betrokken op de algemene regels en acceptatiecriteria die op basis van die bepalingen zijn tot stand gebracht, dient artikel 3 van het voorontwerp te worden aangevuld met een bepaling waarbij de rechtsgeldigheid van de algemene regels en acceptatiecriteria die op grond van dat besluit zijn tot stand gekomen, en die bij wege van overgangsmaatregel voorlopig van toepassing blijven, wordt bevestigd.

*

[5] Het rapport van de werkgroep FANC-NIRAS aan de Task Force FANC-NIRAS van 19 juni 2017 geeft hierbij de volgende toelichting: "De huidige Algemene Regels werden opgesteld door NIRAS en per ministeriële brief (1999) goedgekeurd. Onder andere omwille van de benodigde uitbreiding van het NIRAS acceptatiesysteem naar de berging van radioactief afval, wenst NIRAS deze Algemene Regels te herzien en deze een meer afdwingbaar en tegenstelbaar karakter te geven. Het FANC en NIRAS menen dat de meest aangewezen oplossing hiervoor het vaststellen van de Algemene Regels per KB is."

[6] Namelijk de wet van 4 augustus 1955 'betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie' en de wet van 29 maart 1958 'betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren'.

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de créer un fondement juridique adéquat pour la fixation des règles générales relatives à l'établissement des critères d'acceptation des déchets nucléaires et des quantités excédentaires de matières radioactives, ainsi que pour les critères d'acceptation eux-mêmes qui sont fixés sur la base de ces règles générales. À cette fin, l'article 179 de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980', qui règle la création et les missions de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : ONDRAF), est complété.

2.2. L'article 2, 1°, de l'avant-projet ajoute un certain nombre de dispositions à l'article 179, § 2, 4°, de la loi du 8 août 1980, qui prévoient que sur la proposition de l'ONDRAF, qui recueille préalablement, à ce sujet, l'avis (contraignant) de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) [2], le Roi fixe les règles générales pour l'établissement des critères d'acceptation des déchets nucléaires, les critères d'acceptation concrets étant déterminés par l'ONDRAF. Les critères d'acceptation doivent être en adéquation avec les autorisations, délivrées en vertu 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'. Les critères d'acceptation sont évolutifs par nature et peuvent être révisés périodiquement par l'ONDRAF. Les coûts relatifs à la mise en conformité de la gestion des déchets avec les critères sont supportés par les bénéficiaires des prestations de l'ONDRAF ou par les personnes morales ou physiques qui succèdent à leurs droits et obligations. Les conventions existantes conclues entre les producteurs et l'ONDRAF sont de plein droit mises en conformité avec les nouveaux critères.

2.3. L'article 2, 2°, insère un dispositif parallèle en ce qui concerne les règles générales et les critères d'acceptation relatifs à ce que l'on appelle « quantités excédentaires », visées à l'article 179, § 2, 8°, de la loi du 8 août 1980. L'article 2, 3°, complète l'article 179, § 5, de la même loi par une définition de « quantités excédentaires ».

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

[2] Voir à ce propos l'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, 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', soumis pour avis, qui précise plus avant le rôle de l'AFCN et sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne l'avis 69.210/3 le même jour que le présent avis.

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

2.4. L'article 3 contient un régime transitoire en vertu duquel les règles générales actuelles que l'ONDRAF applique pour l'établissement des critères d'acceptation ainsi que les critères d'acceptation actuels restent applicables jusqu'à ce que de nouvelles règles générales et de nouveaux critères d'acceptation soient déterminés conformément au nouveau cadre légal établi par l'article 2 de l'avant-projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Les dispositions en projet à l'article 2 de l'avant-projet prévoient que l'établissement des critères d'acceptation est délégué à l'ONDRAF, sur la base des règles générales fixées à cet effet par le Roi.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique [3].

Il conviendra par conséquent de veiller à ce que les « règles générales » fixées par le Roi soient suffisamment spécifiques, de sorte que les critères d'acceptation dont l'établissement est confié à l'ONDRAF puissent satisfaire aux conditions précitées de la délégation à un organisme public [4].

[3] Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ».

[4] Si l'exposé des motifs souligne, à ce propos, le caractère technique des critères d'acceptation, la question se pose néanmoins de savoir si ce caractère technique ne dissimule pas des choix politiques importants qui sont confiés à l'ONDRAF.

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡

Article 3

4. Il se déduit de l'exposé des motifs de l'avant-projet que les règles générales et les critères d'acceptation auxquels s'applique le régime transitoire en projet à l'article 3 de l'avant-projet trouvent leur fondement dans l'article 2, § 3, 1°, et dans l'article 2, § 3, 2°, de l'arrêté royal du 30 mars 1981 'déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles' [5]. Toutefois, dès lors que le fondement juridique de cet arrêté est devenu incertain en raison de l'abrogation de deux des lois [6] sur lesquelles il se fonde, et que cette insécurité juridique doit également porter sur les règles générales et les critères d'acceptation qui se sont concrétisés sur la base de ces dispositions, il convient de compléter l'article 3 de l'avant-projet par une disposition confirmant la validité des règles générales et des critères d'acceptation élaborés sur la base de cet arrêté et qui restent provisoirement applicables à titre de mesure transitoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

[5] Le rapport du groupe de travail AFCN-ONDRAF à la Task Force AFCN-ONDRAF du 19 juin 2017 donne à ce sujet l'explication suivante : « Les règles générales actuelles ont été établies par l'ONDRAF et approuvées par lettre ministérielle (1999). En raison, entre autres, de la nécessité d'étendre le système d'acceptation de l'ONDRAF au stockage des déchets radioactifs, l'organisme souhaite revoir ces règles générales et leur donner un caractère plus contraignant et opposable. L'AFCN et l'ONDRAF estiment que la solution la plus indiquée à cet effet est l'établissement des règles générales par AR ».

[6] À savoir la loi du 4 août 1955 'concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire' et la loi du 29 mars 1958 'relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes'.

‡LW-AHFVPBJCF-GJCAIVT‡