



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.396/3
van 23 mei 2022

avis 71.396/3
du 23 mai 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
30 november 2011 houdende
veiligheidsvoorschriften voor
kerninstallaties'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
30 novembre 2011 portant
prescriptions de sûreté des
installations nucléaires'

Op 22 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 mei 2022. 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 Lennart NIJS, adjunct-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 23 mei 2022.

*

Le 22 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 mai 2022. 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 Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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 23 mai 2022.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de termijnen voor het implementeren van verbeteracties aan en het uitvoeren van probabilistische veiligheidsstudies over de kernreactoren die een levensduurverlenging ondergaan, te wijzigen. Daartoe voorziet artikel 1 van het ontwerp in de vervanging van artikel 30, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties’. De nieuwe bepaling voorziet erin dat het implementeren van verbeteracties wordt beoogd binnen een termijn van drie jaar vanaf het begin van de nieuwe uitbatingsperiode.¹ Artikel 2 vervangt artikel 44, vijfde lid, van hetzelfde besluit, waarbij aan de verplichting om een probabilistische veiligheidsstudie uit te voeren voor wat de externe gebeurtenissen betreft, moet worden voldaan op de datum van het (synthese-)verslag van de periodieke veiligheidsherziening.²

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 3 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’, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld. Die bepaling machtigt de Koning om maatregelen te nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu, die betrekking hebben 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 uitzenden”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van een gezond leefmilieu een *standstill*-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen voorhanden zijn die verband

¹ In artikel 30, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 wordt thans voorzien dat dergelijke verbeteracties worden beoogd “vóór de nieuwe uitbatingsperiode”.

² In artikel 44, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011, wordt thans bepaald dat aan deze verplichting moet zijn voldaan vanaf 1 juni 2023.

houden met het algemeen belang.³ Die verplichting ontzegt de overheid echter niet de bevoegdheid om te oordelen hoe het door artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht op de meest adequate wijze kan worden gewaarborgd.⁴

Het ontwerp voorziet in een termijnverlenging voor de verbeteracties, waardoor deze niet langer preventief, voorafgaand aan de nieuwe uitbatingsperiode, moeten worden uitgevoerd, en een termijnverlenging voor het uitvoeren van probabilistische veiligheidsstudies.

De Raad van State beschikt niet over de vereiste kennis om met zekerheid te kunnen inschatten of de termijnverlengingen waarin het ontwerp voorziet een aanzienlijke vermindering uitmaken van het door de huidige regelgeving geboden beschermingsniveau. Niettegenstaande uit de toelichting bij de ontworpen regeling in het verslag aan de Koning *prima facie* niet kan worden afgeleid dat dit het geval zou zijn, verdient het aanbeveling om in het verslag aan de Koning een specifieke verantwoording op te nemen in het licht van de *standstill*-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

5. Het ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 ‘houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’, inzonderheid van de artikelen 6, 8*bis*, 2. b), 8*ter*, en 8*quater*, b). Hiervan dient melding te worden gemaakt in een aan het ontwerp toe te voegen nieuw artikel 1. De overige artikelen van het ontwerp dienen dan te worden vernummerd.

Artikel 1

6. Teneinde aan de ontworpen bepaling een minder vrijblijvend en meer normatief karakter te verlenen, ermee rekening houdend bovendien dat inbreuken op die bepaling worden opgespoord, vastgesteld en vervolgd overeenkomstig de wet van 15 april 1994, dient de zinsnede “wordt in de planning voor de uitvoering van de corrigerende en verbeteracties beoogd om (...)” te worden vervangen door de zinsnede “voorziet de planning voor de uitvoering van de corrigerende en de verbeteracties erin dat (...)”.

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 44, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011, wordt verwezen naar de datum van “het verslag van de periodieke veiligheidsherziening”. De gemachtigde bevestigde dat daaronder het syntheserapport, vermeld in artikel 14.2, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011, wordt verstaan. Het is dan ook aangewezen de verwijzing naar het “verslag van de periodieke veiligheidsherziening” te

³ GwH 3 december 2015, nr. 175/2015, B.4.2.

⁴ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.17.1.

vervangen door een verwijzing naar het “syntheserapport bedoeld in artikel 14.2, derde lid” (van het koninklijk besluit van 30 november 2011).

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les délais de mise en œuvre d'actions d'amélioration et de réalisation d'études probabilistes de sûreté concernant les réacteurs nucléaires dont la durée de vie est prolongée. À cet effet, l'article 1^{er} du projet remplace l'article 30, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'. La nouvelle disposition prévoit que la mise en œuvre d'actions d'amélioration est envisagée dans un délai de trois ans à partir du début de la nouvelle période d'exploitation¹. L'article 2 remplace l'article 44, alinéa 5, du même arrêté, en ce sens que l'obligation de réaliser une étude probabiliste de sûreté en ce qui concerne les événements d'origine externe doit être remplie à la date du rapport (de synthèse) de la révision périodique de sûreté².

3. 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', mentionné au premier alinéa du préambule, procure un fondement juridique au projet. Cette disposition habilite le Roi à prendre des mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement ; ces mesures concernent « [les] 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 ».

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4. L'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général³. Cette

¹ L'article 30, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 prévoit actuellement que pareilles actions d'amélioration sont envisagées « avant la nouvelle période d'exploitation ».

² L'article 44, alinéa 5, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 dispose pour l'heure que cette obligation doit être remplie à partir du 1^{er} juin 2023.

³ C.C., 3 décembre 2015, n° 175/2015, B.4.2.

obligation ne prive toutefois pas l'autorité de son pouvoir d'appréciation quant à la manière la plus adéquate de garantir ce droit consacré par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution⁴.

Le projet prévoit une prolongation de délai pour les actions d'amélioration, celles-ci ne devant plus être mises en œuvre préventivement, préalablement à la nouvelle période d'exploitation, ainsi qu'une prolongation de délai pour la réalisation d'études probabilistes de sûreté.

Le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances requises pour apprécier avec certitude si les prolongations de délais prévues dans le projet réduisent significativement le niveau de protection offert par la réglementation actuelle. Nonobstant le fait qu'il ne peut se déduire *prima facie* des développements du dispositif en projet dans le rapport au Roi que tel serait le cas, il est recommandé d'inclure dans le rapport au Roi une justification spécifique au regard de l'obligation de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution.

5. Le projet vise à transposer partiellement la directive 2009/71/ Euratom du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires', modifiée par la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 'modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires', notamment les articles 6, 8*bis*, 2. b), 8*ter*, et 8*quater*, b). Il convient d'en faire mention dans un nouvel article 1^{er} à ajouter au projet. Les autres articles du projet doivent être renumérotés.

Article 1^{er}

6. Afin de conférer à la disposition en projet un caractère moins facultatif et plus normatif, compte tenu, en outre, du fait que les infractions à cette disposition sont recherchées, constatées et poursuivies conformément à la loi du 15 avril 1994, le segment de phrase « le planning de la mise en œuvre des actions correctrices et des actions d'amélioration vise à implémenter (...) » doit être remplacé par les mots « le planning de la mise en œuvre des actions correctrices et des actions d'amélioration prévoit d'implémenter (...) ».

⁴ C.C., 6 octobre 2016, n° 125/2016, B.17.1.

Article 2

7. L'article 44, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 vise la date du « rapport de [la] révision périodique de sûreté ». Le délégué a confirmé qu'on entend par là le rapport de synthèse, mentionné à l'article 14.2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 3 novembre 2011. Il est dès lors conseillé de remplacer la référence au « rapport de [la] révision périodique de sûreté » par une référence au « rapport de synthèse visé à l'article 14.2, alinéa 3 » (de l'arrêté royal du 30 novembre 2011).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH