



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.802/16
van 2 april 2024

avis 75.802/16
du 2 avril 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
vergunningsstelsel van de
inrichtingen voor berging van
radioactief afval'

un projet d'arrêté royal
'portant régime d'autorisation
des établissements de stockage
de déchets radioactifs'

Op 4 maart 2024 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 vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 26 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2024.

*

Le 4 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ‘royal portant régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 26 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2024.

*

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 om een vergunningsstelsel voor de berging van radioactief afval vast te stellen.

In hoofdstuk I van het ontwerp worden een aantal definities bepaald, bovenop de definities die vervat zijn in artikel 2 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) (artikel 1), en wordt het toepassingsgebied van het te nemen besluit vastgesteld (artikel 2).

Hoofdstuk II van het ontwerp omvat het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval. Afdeling I bevat algemene bepalingen (artikel 3) en de procedure voor het verkrijgen van een oprichtings- en exploitatievergunning (artikelen 4 en 5). Afdeling II regelt de bevestiging van de oprichtings- en exploitatievergunning (artikel 6) en de start van de inbedrijfsstelling (artikel 7). Afdeling III heeft betrekking op de sluitingsfase en de overgang naar de controlefase (artikelen 8 en 9), alsook op de wijzigingen aan de oprichtings- en exploitatievergunning, zowel wat betreft wijzigingen aan de inrichting zelf (artikel 10) als aan de voorwaarden (artikel 11). Afdeling IV regelt de opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning (artikel 12).

Hoofdstuk III bevat slotbepalingen. Zo wordt het ARBIS gewijzigd om een aantal bepalingen ervan met betrekking tot de vergunningsprocedure niet van toepassing te verklaren op de inrichtingen voor berging van radioactief afval (artikel 13). Artikel 14 voorziet in het schrappen van de retributie voor de afgifte van een vergunning voor de bergingsplaatsen voor radioactief afval in tabel 1 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 ‘tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de bescherming tegen ioniserende straling’, en voert een tabel 10 met specifieke retributies voor inrichtingen voor de berging van radioactief afval in. Artikel 15 brengt een terminologische wijziging aan in het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’. Artikel 16 bevat overgangsbepalingen.

De inwerkingtreding van het besluit is voorzien op de eerste dag van de maand die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 17).

OMVANG VAN HET ONDERZOEK

3.1. Wanneer de afdeling Wetgeving een advies gegeven heeft, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt volledig uitgeoefend. Het komt haar daarom niet toe om

zich opnieuw uit te spreken over al onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer in de tekst volledig nieuwe bepalingen worden ingevoegd waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies geformuleerd zijn, en evenmin wanneer na het eerste advies nieuwe juridische elementen opduiken die grond kunnen opleveren voor een nieuw onderzoek van de tekst door de afdeling Wetgeving.

3.2. In advies 60.811/3 van 8 februari 2017 heeft de Raad van State al geadviseerd over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’, waarvan verschillende bepalingen al dan niet in gewijzigde vorm ook in het thans om advies voorgelegde ontwerp worden hernomen. Met betrekking tot die bepalingen wordt dan ook in de eerste plaats verwezen naar dat advies.

RECHTSGROND

4. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 3, 16, 17 en 30^{quater} 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’, alsook in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), in samenhang gelezen met artikel 15 van de voornoemde wet van 15 april 1994. Die bepalingen worden bijgevolg terecht vermeld in de aanhef.

4.1. Artikel 3 van de wet van 15 april 1994 bevat het geheel aan bevoegdheden dat werd toevertrouwd aan de Koning om voorwaarden op te leggen aan het gebruik van ioniserende stralingen in normale omstandigheden,¹ en biedt een ruime rechtsgrond om verscheidene nucleaire veiligheidsvoorschriften vast te stellen,² die nagenoeg elke maatregel omvat, behalve als ter zake een legaliteitsbeginsel geldt.³

¹ Toelichting bij het wetsvoorstel ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en tot wijziging van de wet van 20 juli 1978 houdende geëigende beschikkingen teneinde de Internationale Organisatie voor Atoomenergie toe te laten inspectie- en verificatiewerkzaamheden door te voeren op Belgisch grondgebied’, *Parl.St. Kamer*, 1991-92, nr. 106/1, 8-9.

² Adv.RvS 57.591/3 van 25 juni 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 augustus 2015 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties met voorschriften betreffende de buitenbedrijfstelling van kerninstallaties’, opm. 3.1. Zie ook: adv.RvS 50.241/3 van 11 oktober 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’, opm. 4; adv.RvS 63.962/1/V van 20 augustus 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 9 oktober 2018 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties voor wat betreft de omzetting van de Europese richtlijn 2014/87/Euratom’, opm. 3.1; adv.RvS 66.870/3 van 30 januari 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 februari 2020 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties, voor wat betreft het ontwerp van bestaande reactoren, hun bescherming tegen natuurverschijnselen en diverse bijbehorende bepalingen’, opm. 5.1.

³ Vgl.: adv.RvS 62.833/3 van 14 februari 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 1 maart 2018 ‘tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied’, opm. 3.1 tot 3.5; adv.RvS 66.588/3 van 16 oktober 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van

4.2. Luidens artikel 15 van de wet van 15 april 1994 omvat de opdracht van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap), algemeen gesteld, de onderzoeken die dienstig zijn voor het omschrijven van alle exploitatievoorwaarden van de inrichtingen waarin ioniserende stralingen worden aangewend en tot het bestuderen van de veiligheid en de beveiliging van de inrichtingen waarin kernmateriaal of radioactieve stoffen worden aangewend of bewaard. Hoewel deze bepaling in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel niet wordt gekoppeld aan één of meer specifieke bepalingen van het ontwerpbesluit, kan worden vastgesteld dat het merendeel van de ontworpen bepalingen er minstens impliciet uitvoering aan geven (met name de artikelen 3 tot 12). Die artikelen vinden bijgevolg mede rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 15 van de wet van 15 april 1994.

4.3. Artikel 16 van de wet van 15 april 1994 bepaalt dat de Koning de oprichtings- en exploitatievergunning verleent of weigert die de oprichting voorafgaat van elke inrichting waarin stoffen of apparaten die ioniserende stralingen kunnen uitzenden, aanwezig zijn. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder die vergunning wordt verleend, en kan die wijzigen gedurende de volledige levensduur van de inrichting, haar ontmanteling inbegrepen (paragraaf 1). Daarenboven wordt de Koning gemachtigd om de vergunning van de inrichting te bevestigen, voorafgegaan door een gunstig opleveringsrapport van het Agentschap. De Koning kan de nadere regels daarvoor bepalen (paragraaf 2). Tot slot machtigt artikel 16, § 3, van de wet van 15 april 1994 de Koning om de vergunning te schorsen of in te trekken, op grond van een advies van het Agentschap. Artikel 17 van de wet van 15 april 1994 machtigt de Koning om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de nadere regelen voor de toepassing van artikel 16 te bepalen.

De artikelen 16 en 17 van de wet van 15 april 1994 strekken de artikelen 3 tot 13 van het ontwerp mede tot rechtsgrond.

4.4. Artikel 30^{quater} van de wet van 15 april 1994 stipuleert dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, kan bepalen dat retributies worden geheven ten bate van het Agentschap ter gelegenheid van onder andere een aanvraag tot het bekomen van een vergunning. Deze bepaling strekt artikel 14 van het ontwerp tot rechtsgrond.

5. In het licht van artikel 22 van de Grondwet moet niettemin voorbehoud worden gemaakt met betrekking tot de vraag of die bepalingen voldoende rechtsgrond kunnen bieden voor artikel 4, § 1, 1, van het ontwerp, in de mate dat dit artikel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens.

5.1. Artikel 4, § 1, 1, van het ontwerp schrijft met name voor dat de namen en voornamen van de bestuurders en de naam en voornaam van het hoofd van de inrichting in de vergunningsaanvraag worden opgenomen.

5.2. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen

enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

5.3. De artikelen 16 en 17 van de wet van 15 april 1994, waarin rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp wordt gezocht, bevatten geen machtiging in verband met het verwerken van persoonsgegevens, en regelen evenmin de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens. Het verdient aanbeveling om bij de eerstvolgende gelegenheid de wet van 15 april 1994 aan te vullen met de essentiële elementen van de door die wet vereiste verwerkingen van persoonsgegevens, zoals de sinds het aannemen van die wet ontwikkelde adviespraktijk en rechtspraak dat vereisen.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Artikel 3, § 2, 2°, van het ontwerp bepaalt dat de dosisbeperking die toe te schrijven is aan de berging tot aan de opheffing van de oprichtings- en uitbatingsvergunning niet meer mag bedragen dan “0,3 mSv/jaar voor een representatief persoon.”

Artikel 1, 12°, van het ontwerp definieert ‘een representatief persoon’ als “een persoon die blootstaat aan een dosis die representatief is voor die van de meest aan straling blootgestelde personen van de bevolking, met uitsluiting van personen met extreme of zeldzame gewoonten”.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁶ De wet van 15 april 1994 bevat weliswaar *ad hoc* enkele bepalingen voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een aantal sectorale regelingen (zie in het bijzonder de artikelen 10bis, 25/5, 25/7 en 25/12), maar ook die regelingen lijken onvolledig in het licht van de in de vorige voetnoot aangehaalde adviezen en rechtspraak. Voor de meeste andere procedures in het kader van de wet van 15 april 1994 en haar uitvoeringsbesluiten ontbreekt elk kader voor de verwerking van persoonsgegevens, wat moet worden verholpen.

De formulering “de meest aan straling blootgestelde personen van de bevolking, met uitsluiting van personen met extreme of zeldzame gewoonten” komt weliswaar overeen met de definitie in artikel 4, punt 89, van richtlijn 2013/59/Euratom,⁷ maar de draagwijdte ervan is rechtsonzeker en dient te worden verduidelijkt in het verslag aan de Koning.

Artikel 3

7. Overeenkomstig artikel 3, § 3, derde lid, van het ontwerp neemt het Agentschap een beslissing binnen een termijn van dertig kalenderdagen vanaf de ontvangst van de aanvraag voor overdracht, “desgevallend vanaf de ontvangst van het advies van NIRAS”. Daarover bevestigd, verduidelijkte de gemachtigde:

“Na herlezing moet vastgesteld worden dat de passage: ‘desgevallend vanaf de ontvangst van het advies van NIRAS’ moet geschrapt worden in de tekst, het standpunt van NIRAS is immers reeds gevoegd bij de aanvraag voor overdracht.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 11

8. De zin “Het Agentschap en de Wetenschappelijke Raad handelen ten aanzien van de betrokken exploitant overeenkomstig artikel 7, § 4 en § 5.” dient te worden gecorrigeerd. Er lijkt veeleer te moeten worden verwezen naar artikel 8, § 1, van het ontwerp, waarbij de stellers van het ontwerp desgevallend de relevante leden van die bepaling moeten specificeren.

Artikel 14

9. Artikel 14 van het ontwerp heft de retributie voor de aanvraag van een oprichtings- of exploitatievergunning voor bergingsplaatsen voor radioactief afval op, en voorziet in retributies voor de administratieve behandeling, het onderzoek en de verwerking van een dossier ter gelegenheid van een aanvraag tot wijziging van: een exploitatie- en oprichtingsvergunning van een inrichting voor berging van radioactief afval, een aanvraag tot vergunning tot overgang tot de sluitingsfase van een inrichting of één van zijn installaties van een inrichting voor berging van radioactief afval, en een aanvraag tot opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning van een inrichting voor berging van radioactief afval.

9.1. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om, in lijn met de al bestaande tabellen in de bijlage bij het koninklijk besluit van 27 oktober 2009, de retributieplichtige aan te duiden.

⁷ Richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom’.

9.2. Bovendien wordt eraan herinnerd dat een retributie een geldelijke vergoeding moet zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige,⁸ individueel beschouwd, en een louter vergoedend karakter moet hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁹ Als die redelijke verhouding ontbreekt verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Gelet op het ontbreken van een volledig overzicht van de concrete berekening, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dit punt een voorbehoud te maken. Bij een eventuele betwisting in rechte zal de evenredige verhouding en dus het vergoedend karakter van de retributie moeten kunnen worden aangetoond. Om twijfel over de aard ervan weg te nemen en betwistingen te vermijden, zou een verantwoording voor de concrete bedragen aan de hand van een beredeneerde berekening in het verslag aan de Koning een nuttig element kunnen zijn.

9.3. In het verslag aan de Koning wordt het volgende overwogen met betrekking tot deze retributies:

“De retributies gekoppeld aan de vergunningsaanvraag worden geschrapt, want de administratieve kosten die verbonden zijn aan de behandeling van de vergunningsaanvraag zijn gedekt door de jaarlijkse heffingen die vastgelegd zijn in de wet van 15 april 1994. De retributies gekoppeld aan een wijziging aan de inrichting blijven echter behouden.”

Daarbij dienen de hiernavolgende overwegingen uit advies 60.811/3 in herinnering te worden gebracht:

“Artikel 22.2 van het ontwerp strekt ertoe in het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 de verwijzing naar de berging van radioactief afval te schrappen uit tabel 1 van de bijlage. Die bepaling is terecht, gelet op het feit dat de oprichtings- en exploitatievergunning niet langer volgens het koninklijk besluit van 20 juli 2001 wordt toegekend. Dat neemt niet weg dat de vraag rijst of dan, gelet op het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, op basis van artikel 30^{quater} van de wet van 15 april 1994 niet moet worden voorzien in een retributie voor die oprichtings- en exploitatievergunning en eventuele wijzigingen ervan. Volgens de gemachtigde is dat niet het geval, op grond van de volgende overweging:

‘Gelet op artikel 30^{bis}/1 §3 van de FANC-wet wordt er geen retributie voorzien voor de aanvraag van de oprichtings- en exploitatievergunning. De kosten verbonden aan de analyse van de aanvraag worden geacht inbegrepen te zijn in de heffing.’

Zelfs al zou kunnen worden aanvaard dat de jaarlijkse heffingen die de NIRAS betaalt op grond van artikel 30^{bis}/1, § 3, van de wet van 15 april 1994 ook de administratiekosten dek[ken] van de oprichtings- en exploitatievergunning, moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling een algemene draagwijdte heeft en dat de NIRAS niet noodzakelijkerwijs de exploitant is. Zo wordt in artikel 5.1, 1., van het ontwerp uitdrukkelijk verwezen naar het geval dat de NIRAS niet de exploitant is. Alleszins ten aanzien van die exploitanten gaat de door de gemachtigde aangehaalde verantwoording van het voormelde verschil in behandeling niet op.”

⁸ Zie GwH 17 december 2003, nr. 164/2003, B.8.4.1.

⁹ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

Nog afgezien van de reeds in advies 60.811/3 gemaakte opmerking, dient bovendien te worden vastgesteld dat er een discrepantie voorligt tussen de bewoording in het opschrift van tabel 10 (“een aanvraag tot wijziging van de vergunning”) en de hoger geciteerde passage uit het verslag aan de Koning enerzijds, en de formulering in de tabellen zelf anderzijds, waar gewag wordt gemaakt van respectievelijk “[d]e aanvraag tot exploitatie- en oprichtingsvergunning”, “[d]e aanvraag tot vergunning tot overgang tot de sluitingsfase” en “[d]e aanvraag tot opheffing van de oprichtings- en exploitatievergunning”. Ter wille van de rechtszekerheid moeten deze formuleringen op elkaar worden afgestemd.

Slotopmerking

10. Het ontwerp dient op wetgevingstechnisch¹⁰ en redactioneel¹¹ vlak aan een bijkomend nazicht te worden onderworpen.

*

¹⁰ De opschriften van de geciteerde wetgeving en de wetshistoriek dienen te worden nagekeken. Zie bijvoorbeeld in het dertiende lid van de aanhef de verwijzing naar de wet van 3 juni 2014 ‘houdende wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, wat de omzetting in het interne recht betreft 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’, alsook de wetshistoriek van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ in artikel 15 van het ontwerp. Wat die laatste bepaling betreft moet bovendien worden opgemerkt dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ook wordt gewijzigd door het parallel voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft de inrichtingen voor berging van radioactief afval’ (dossier 75.800/16). Naar gelang de volgorde waarin dat ontwerp en het voorliggende ontwerp worden aangenomen zal daarmee rekening moeten worden gehouden bij de vermelding van de wetsgeschiedenis. Er zou ook aandacht moeten worden besteed aan de indeling van de opsommingen; zo is het niet aanbevolen om binnen een met Arabische cijfers genummerde opsomming een nieuwe opsomming te starten die ook zo wordt genummerd, zoals in artikel 4, § 1, van het ontwerp, of leden op te nemen in de opsomming zoals in artikel 3, § 2.

¹¹ Zo zou, bij wijze van voorbeeld, artikel 13 het best worden onderverdeeld in paragrafen, dient artikel 15 te worden gecorrigeerd (“In artikel 2 vervangen bij (...) en artikel 7.6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 (...), worden in het derde lid (...)”). Ook zou de doorheen het ontwerp gebezigde term “kalenderdagen” beter worden vervangen door “dagen”.

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 fixer un régime d'autorisation pour le stockage des déchets radioactifs.

Le chapitre I^{er} du projet prévoit un certain nombre de définitions, qui s'ajoutent à celles figurant à l'article 2 de 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) (article 1^{er}) et fixe le champ d'application de l'arrêté envisagé (article 2).

Le chapitre II du projet contient le régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs. La section I contient des dispositions générales (article 3) et la procédure d'obtention d'une autorisation de création et d'exploitation (articles 4 et 5). La section II règle la confirmation de l'autorisation de création et d'exploitation (article 6) et le début de la mise en exploitation (article 7). La section III concerne la phase de fermeture et le passage à la phase de contrôle (articles 8 et 9), ainsi que les modifications de l'autorisation de création et d'exploitation, tant en ce qui concerne les modifications de l'établissement proprement dit (article 10) que les modifications des conditions (article 11). La section IV règle l'abrogation de l'autorisation de création et d'exploitation (article 12).

Le chapitre III contient des dispositions finales. Ainsi, le RGPRI est modifié afin de rendre un certain nombre de ses dispositions relatives à la procédure d'autorisation non applicables aux établissements de stockage de déchets radioactifs (article 13). L'article 14 supprime la redevance perçue pour la délivrance d'une autorisation pour les dépôts définitifs de déchets radioactifs dans le tableau 1 de l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2009 'fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants' et instaure un tableau 10 comportant des redevances spécifiques pour les établissements de stockage de déchets radioactifs. L'article 15 apporte une modification terminologique à l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'. L'article 16 contient des dispositions transitoires.

L'entrée en vigueur de l'arrêté est prévue le premier jour du mois qui suit sa publication au Moniteur belge (article 17).

ÉTENDUE DE L'EXAMEN

3.1. Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi. Il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur des dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va autrement lorsque sont insérées dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis, et aussi quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation.

3.2. Dans l'avis 60.811/3 du 8 février 2017, le Conseil d'État a déjà donné un avis sur un projet d'arrêté royal 'portant régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs', dont plusieurs dispositions sont également reproduites, sous une forme modifiée ou non, dans le projet actuellement soumis pour avis. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera dès lors en premier lieu à cet avis.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique du projet peut être trouvé dans les articles 3, 16, 17 et 30^{quater} 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', ainsi que dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 15 de la loi du 15 avril 1994 précitée. Par conséquent, ces dispositions sont mentionnées à juste titre dans le préambule.

4.1. L'article 3 de la loi du 15 avril 1994 contient l'ensemble des pouvoirs confiés au Roi lui permettant d'imposer des conditions à l'utilisation des rayonnements ionisants dans des circonstances normales¹, et procure un fondement juridique étendu, qui permet de fixer plusieurs

¹ Développements relatifs à la proposition de loi 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et portant modification de la loi du 20 juillet 1978 établissant des dispositions propres à permettre à l'Agence internationale de l'énergie atomique d'effectuer des activités d'inspection et de vérification sur le territoire belge', *Doc. parl.*, Chambre, 1991-92, n° 106/1, pp. 8-9.

prescriptions de sûreté nucléaire, permettant de prendre pratiquement n'importe quelle mesure ², sauf si la matière impose d'avoir égard à un principe de légalité ³.

4.2. Selon l'article 15 de la loi du 15 avril 1994, d'une manière générale, la mission de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'Agence) comprend les investigations utiles à la définition de toutes les conditions d'exploitation des établissements où sont mis en œuvre des rayonnements ionisants et à l'étude de la sécurité et de la sûreté des établissements où sont utilisées ou détenues des matières nucléaires ou des substances radioactives. Bien que dans le tableau des fondements juridiques fourni par le délégué, cette disposition ne soit pas liée à une ou plusieurs dispositions spécifiques du projet d'arrêté, on peut constater que la plupart des dispositions en projet pourvoient au moins implicitement à son exécution (à savoir les articles 3 à 12). Par conséquent, ces articles trouvent également un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 15 de la loi du 15 avril 1994.

4.3. L'article 16 de la loi du 15 avril 1994 dispose que le Roi accorde ou refuse 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. Le Roi fixe les conditions auxquelles cette autorisation est accordée, et peut modifier ces conditions pendant toute la durée d'existence de l'établissement, en ce compris son démantèlement (paragraphe 1^{er}). En outre, le Roi est habilité à confirmer l'autorisation de l'établissement, confirmation qui est précédée d'un rapport de réception favorable établi par l'Agence. Le Roi peut régler les modalités à cet effet (paragraphe 2). Enfin, l'article 16, § 3, de la loi du 15 avril 1994 habilite le Roi à suspendre ou retirer l'autorisation sur avis de l'Agence. L'article 17 de la loi du 15 avril 1994 habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités d'application de l'article 16.

Les articles 16 et 17 de la loi du 15 avril 1994 procurent également un fondement juridique aux articles 3 à 13 du projet.

4.4. L'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994 dispose que le Roi peut définir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, que des redevances sont perçues au profit de l'Agence au moment, entre autres, de l'introduction d'une demande d'autorisation. Cette disposition procure un fondement juridique à l'article 14 du projet.

² Avis C.E. 57.591/3 du 25 juin 2015 sur un avant-projet devenu l'arrêté royal du 10 août 2015 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires par des prescriptions concernant le déclassement des installations nucléaires', observation 3.1. Voir aussi : l'avis C.E. 50.241/3 du 11 octobre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires', observation 4 ; l'avis C.E. 63.962/1/V du 20 août 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 octobre 2018 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne la transposition de la Directive européenne 2014/87/Euratom', observation 3.1 ; l'avis C.E. 66.870/3 du 30 janvier 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 février 2020 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne la conception des réacteurs existants, leur protection contre les phénomènes naturels et diverses dispositions annexes', observation 5.1.

³ Comparer avec l'avis C.E. 62.833/3 du 14 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge', observations 3.1 à 3.5 ; l'avis C.E. 66.588/3 du 16 octobre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 février 2020 'relatif aux expositions médicales aux rayonnements ionisants et aux expositions à des fins d'imagerie non médicale avec des équipements radiologiques médicaux', observation 5.1.

5. Néanmoins, à la lumière de l'article 22 de la Constitution, il y a lieu d'émettre des réserves quant à la question de savoir si ces dispositions peuvent procurer un fondement juridique suffisant à l'article 4, § 1^{er}, 1, du projet, dans la mesure où cet article concerne le traitement de données à caractère personnel.

5.1. L'article 4, § 1^{er}, 1, du projet prescrit notamment que les noms et prénoms des administrateurs et les nom et prénom du chef d'établissement doivent figurer dans la demande d'autorisation.

5.2. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁴.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁵.

5.3. Les articles 16 et 17 de la loi du 15 avril 1994, dans lesquels un fondement juridique est recherché pour l'article 4 du projet, ne contiennent aucune habilitation relative au traitement de données à caractère personnel, et ne règlent pas davantage les éléments essentiels de ce traitement. Il est recommandé de mettre à profit la prochaine occasion pour compléter la loi du 15 avril 1994 par les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel requis par cette loi, comme l'exigent la légisprudence et la jurisprudence développées depuis son adoption ⁶.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

⁶ S'il est vrai que la loi du 15 avril 1994 contient quelques dispositions *ad hoc* pour le traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'un certain nombre de réglementations sectorielles (voir plus particulièrement les articles 10bis, 25/5, 25/7 et 25/12), il n'en demeure pas moins que ces réglementations semblent également incomplètes au regard des avis et de la jurisprudence cités dans la note de bas de page précédente. Pour la plupart des autres procédures prévues dans le cadre de la loi du 15 avril 1994 et de ses arrêtés d'exécution, il n'existe aucun cadre pour le traitement des données à caractère personnel ; il convient d'y remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

6. L'article 3, § 2, 2°, du projet dispose que la contrainte de dose imputable au stockage ne peut excéder « 0,3 mSv/an pour une personne représentative » jusqu'à l'abrogation de l'autorisation de création et d'exploitation.

L'article 1^{er}, 12°, du projet définit 'une personne représentative' comme « la personne recevant une dose qui est représentative des personnes les plus exposées au sein de la population, à l'exclusion des personnes ayant des habitudes extrêmes ou rares ».

Il est vrai que la formulation « des personnes les plus exposées au sein de la population, à l'exclusion des personnes ayant des habitudes extrêmes ou rares » correspond à la définition prévue à l'article 4, (89), de la directive 2013/59/Euratom ⁷, mais sa portée est une source d'insécurité juridique et doit être précisée dans le rapport au Roi.

Article 3

7. Conformément à l'article 3, § 3, alinéa 3, du projet, l'Agence prend une décision dans un délai de trente jours calendrier à dater de la réception de la demande de transfert ou, « le cas échéant, de la réception de l'avis de l'ONDRAF ». Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« Na herlezing moet vastgesteld worden dat de passage: 'desgevallend vanaf de ontvangst van het advies van NIRAS' moet geschrapt worden in de tekst, het standpunt van NIRAS is immers reeds gevoegd bij de aanvraag voor overdracht ».

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 11

8. La phrase « L'Agence et le Conseil scientifique agissent vis-à-vis de l'exploitant concerné conformément aux dispositions de l'article 7, § 4 et § 5. » doit être corrigée. Il semble qu'il faille plutôt faire référence à l'article 8, § 1^{er}, du projet, les auteurs du projet devant préciser, le cas échéant, les alinéas pertinents de cette disposition.

Article 14

9. L'article 14 du projet abroge la redevance perçue pour la demande d'une autorisation de création ou d'exploitation pour les dépôts définitifs de déchets radioactifs et prévoit des redevances pour le traitement administratif, l'instruction et le traitement d'un dossier à

⁷ Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 'fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom'.

l'occasion d'une demande de modification : d'une demande d'autorisation de création et d'exploitation d'un établissement de stockage de déchets radioactifs, d'une demande d'autorisation de passage à la phase de fermeture d'un établissement ou d'une des installations d'un établissement de stockage de déchets radioactifs, et d'une demande d'abrogation de l'autorisation de création et d'exploitation d'un établissement de stockage de déchets radioactifs.

9.1. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de désigner le redevable, conformément à l'ensemble des tableaux existants figurant dans l'annexe de l'arrêté royal du 27 octobre 2009.

9.2. En outre, il est rappelé qu'une redevance doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable⁸, considéré individuellement, et qu'elle doit avoir un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable⁹. À défaut de ce rapport raisonnable, la redevance perd son caractère de rétribution pour revêtir un caractère fiscal.

En l'absence d'un aperçu complet du calcul concret, le Conseil d'État, section de législation, doit formuler une réserve sur ce point. En cas de litige éventuel en justice, la proportionnalité et donc le caractère compensatoire de la redevance devront pouvoir être démontrés. Afin de dissiper tout doute quant à sa nature et de prévenir des litiges, une justification des montants concrets sur la base d'un calcul motivé pourrait constituer un élément utile dans le rapport au Roi.

9.3. En ce qui concerne ces redevances, le rapport au Roi considère ce qui suit :

« Les redevances associées à une demande d'autorisation sont supprimées, étant donné que les coûts administratifs liés à l'instruction de la demande d'autorisation sont couverts par les taxes annuelles fixées dans la loi du 15 avril 1994. Les redevances associées à une modification de l'établissement ont, par contre, été conservées ».

À cet égard, on rappellera les considérations suivantes formulées dans l'avis 60.811/3 :

« L'article 22.2 du projet vise à supprimer, dans l'arrêté royal du 27 octobre 2009, la référence au dépôt de déchets radioactifs dans le tableau 1 de l'annexe. Cette disposition est pertinente, dès lors que l'autorisation de création et d'exploitation n'est plus accordée selon l'arrêté royal du 20 juillet 2001. Il n'en demeure pas moins que la question se pose de savoir si, dans ce cas, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, en vertu de l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994, il n'y a pas lieu de prévoir une redevance pour cette autorisation de création et d'exploitation et ses modifications éventuelles. Selon le délégué, tel n'est pas le cas pour le motif suivant :

‘Gelet op artikel 30bis/1 §3 van de FANC-wet wordt er geen retributie voorzien voor de aanvraag van de oprichtings-en exploitatievergunning. De kosten verbonden aan de analyse van de aanvraag worden geacht inbegrepen te zijn in de heffing’.

⁸ Voir C.C., 17 décembre 2003, n° 164/2003, B.8.4.1.

⁹ C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

Même s'il pouvait être admis que les taxes annuelles que l'ONDRAF paie sur le fondement de l'article 30bis/1, § 3, de la loi du 15 avril 1994 couvrent également les frais administratifs de l'autorisation de création et d'exploitation, force est de constater que le dispositif en projet a une portée générale et que l'ONDRAF n'est pas nécessairement l'exploitant. Ainsi, l'article 5.1, 1., du projet vise expressément le cas où l'ONDRAF n'est pas l'exploitant. En tout cas, à l'égard de ces exploitants, la justification de la différence de traitement précitée que fait valoir le délégué n'est pas pertinente ».

Indépendamment de l'observation déjà formulée dans l'avis 60.811/3, force est en outre de constater qu'il y a une discordance entre le libellé de l'intitulé du tableau 10 (« une demande de modification d'autorisation ») et le passage précité du rapport au Roi, d'une part, et la formulation dans les tableaux eux-mêmes, d'autre part, qui font mention respectivement de « [l]a demande d'autorisation de création et d'exploitation », « [l]a demande d'autorisation de passage à la phase de fermeture » et « [l]a demande d'abrogation de l'autorisation de création et d'exploitation ». Dans un souci de sécurité juridique, on harmonisera ces formulations.

Observation finale

10. Le projet doit être soumis à un examen supplémentaire sur le plan de la légistique ¹⁰ et du point de vue rédactionnel ¹¹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

¹⁰ Les intitulés de la législation citée et l'historique doivent être vérifiés. Voir, par exemple, au treizième alinéa du préambule, la référence à la loi du 3 juin 2014 'modifiant l'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 en vue de la transposition dans le droit interne 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', ainsi qu'à l'article 15 du projet, l'historique de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'. En ce qui concerne cette dernière disposition, il faut en outre relever que l'article 2 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 est également modifié par le projet d'arrêté royal 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne les établissements de stockage de déchets radioactifs' (dossier 75.800/16), soumis parallèlement pour avis. Selon l'ordre dans lequel ce projet et le projet à l'examen seront adoptés, il faudra en tenir compte dans la mention de l'historique. Il faudrait également accorder de l'attention à la division des énumérations ; ainsi, il n'est pas recommandé de débiter dans une énumération numérotée en chiffres arabes une nouvelle énumération également numérotée de la même manière, à l'instar de l'article 4, § 1^{er}, du projet, ou d'insérer des alinéas dans l'énumération, comme à l'article 3, § 2.

¹¹ Ainsi, à titre d'exemple, il serait préférable de subdiviser l'article 13 en paragraphes et il y a lieu de corriger l'article 15 (« À l'article 2 remplacé par (...) et à l'article 7.6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 (...), à l'alinéa 3 (...) »). Il serait également préférable de remplacer dans l'ensemble du projet les mots « jours calendrier » par le mot « jours ».