



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.542/16
van 17 juni 2024

avis 76.542/16
du 17 juin 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 november 2002 houdende
regeling van de erkenning van
uitrustingen bestemd voor de
opslag, verwerking en
conditionering van radioactief
afval'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 novembre 2002 réglant
l'agrément d'équipements
destinés à l'entreposage, au
traitement et au
conditionnement de déchets
radioactifs'

Op 21 mei 2024 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 2002 houdende regeling van de erkenning van uitrustingen bestemd voor de opslag, verwerking en conditionering van radioactief afval’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 11 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, 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 17 juni 2024.

*

Le 21 mai 2024, 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2002 réglant l'agrément d'équipements destinés à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 11 juin 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, 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 17 juin 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het koninklijk besluit van 18 november 2002 ‘houdende regeling van de erkenning van uitrustingen bestemd voor de opslag, verwerking en conditionering van radioactief afval’ te wijzigen, teneinde een erkenningsregeling voor de uitrusting bestemd voor de opslag, verwerking en conditionering van radioactief afval en verbruikte splijtstof in te voeren, met het oog op de overdracht van dit afval aan de Nationale Instelling voor Radioactieve Afvalstoffen en Verrijkte Splijtstoffen (hierna: NIRAS).

Artikel 1 van het ontwerp voert definities van de begrippen ‘contractuele overdrachtscriteria’ en ‘pakketten radioactief afval’ in. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp strekken ertoe de verplichting dat iedere uitrusting door NIRAS moet worden erkend, die thans vervat ligt in artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 november 2002, over te hevelen naar artikel 2 van hetzelfde besluit.¹ Artikel 4 van het ontwerp verduidelijkt dat de voorwaarden vervat in artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 november 2002 enkel gelden voor de erkenningen van uitrustingen bestemd voor de verwerking, conditionering en opslag van radioactief afval, om deze in overeenstemming met de acceptatiecriteria te brengen (de “erkenning bedoeld in artikel 3”) en niet voor de erkenningen van uitrustingen bestemd voor de verwerking, conditionering en opslag van radioactief afval, om deze in overeenstemming met de contractuele overdrachtscriteria te brengen (de “erkenning bedoeld in artikel 5bis”).

¹ Op die manier wordt verduidelijkt dat de erkenningsvereiste zowel geldt voor de uitrusting met betrekking tot de acceptatiecriteria als de uitrusting die wordt gebruikt voor de overdracht in toepassing van de contractuele overdrachtscriteria.

Artikel 5 van het ontwerp voorziet in de invoeging van de artikelen 5*bis*, 5*ter*, 5*quater* en 5*quinqüies* in het koninklijk besluit van 18 november 2002. Deze artikelen regelen de erkenning en controle van de uitrustingen bestemd voor de verwerking, conditionering en opslag van radioactief afval, om deze in overeenstemming met de contractuele overdrachtscriteria te brengen. De artikelen 6 tot 8 van het ontwerp strekken ertoe de bepalingen van de artikelen 8 tot 10 van het koninklijk besluit van 18 november 2002 ook van toepassing te verklaren op de contractuele overdrachtscriteria.

RECHTSGROND

4. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 179, § 2, 4° en 7°, van de wet van 8 augustus 1980 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’ en artikel 10, § 2, van de wet van 26 april 2024 ‘houdende de verzekering van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie en de hervorming van de sector van de nucleaire energie’.

4.1. Overeenkomstig artikel 179, § 2, 7°, van de wet van 8 augustus 1980 bepaalt de Koning de voorwaarden waaronder NIRAS de uitrustingen bestemd voor verwerking en conditionering kan erkennen. Artikel 10, § 2, van de wet van 26 april 2024 stipuleert dat de Koning de voorwaarden bepaalt waaronder NIRAS de uitrustingen bestemd voor de opslag, verwerking en conditionering van radioactief afval dat voor overdracht overeenkomstig dit artikel wordt aangeboden, kan erkennen, evenals de voorwaarden van verhaal. Deze bepalingen strekken het ontwerp, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, tot rechtsgrond.

4.2. Wat betreft het eveneens in de aanhef vermelde artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980, verduidelijkte de gemachtigde:

“Het gaat uitsluitend om het eerste lid van artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’, en het bijzonder het toekennen van de opdracht aan de Instelling (NIRAS) om elke informatie die nodig is voor de uitvoering van het vervoer buiten de installaties, de verwerking en de conditionering voor de producenten die niet over daartoe door de Instelling erkende uitrustingen beschikken, de opslag buiten de installaties en de berging te verzamelen en te evalueren.

Het is in de aanhef opgenomen, omdat deze opdracht van de Instelling relevant is voor dit ontwerpbesluit, in het bijzonder artikel 5 van het ontwerpbesluit, en het daarin ontworpen artikel 5*quinqüies* ook al heeft artikel 5 zijn rechtsgrondslag in artikel 10, §2 van de wet van 26 april 2024 houdende de verzekering van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie en de hervorming van de sector van de nucleaire energie (zie mail die op 28 mei gestuurd werd). Desgewenst kan in de aanhef verduidelijkt worden dat het gaat om artikel 17, § 2, 4°, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980.”

Artikel 179, § 2, 4°, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 bevat geen machtiging aan de Koning. Evenwel kan worden aanvaard dat artikel 5 van het ontwerp, inzonderheid het ontworpen artikel *5quinquies*, rechtsgrond vindt in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 179, § 2, 4°, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond, moet voor het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

In het eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet worden verduidelijkt dat het gaat om artikel 179, § 2, 4°, *eerste lid*, van de wet van 8 augustus 1980.

In het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, moeten de woorden “en in het bijzonder” worden weggelaten.

Artikel 5

6. De verwijzing naar artikel “*5quinter*” in de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp dient te worden vervangen door “*5quinquies*”.

7. De Franse en Nederlandse taalversies van het ontworpen artikel *5ter*, 1°, van het koninklijk besluit van 18 november 2002 stemmen niet overeen. De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“De Franse taalversie is inderdaad correct. De Nederlandse taalversie moet zijn ‘De uitrusting moet de productie toelaten van pakketten radioactief afval waarvan de karakteristieken conform zijn met de toepasselijke contractuele overdrachtscriteria, evenals de controle over deze conformiteit’.”

Hiermee kan worden ingestemd.

8. Overeenkomstig het ontworpen artikel *5quinquies*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 november 2002 kan NIRAS “alle controles uitvoeren die ze nodig acht”. Overeenkomstig het ontworpen artikel *5quinquies*, tweede lid, lopen de controles niet vooruit op de latere conformiteit van het geconditioneerde afval met de contractuele overdrachtscriteria. Op basis van het rapport, waarin de resultaten van deze controles worden neergelegd, informeert NIRAS de kernexploitant en de exploitant belast met de verwerking en conditionering, alsook

Hedera,² echter over “alle niet-geconditioneerde afvalstoffen die mogelijk niet voldoen aan de operationele voorwaarden van de verwerkings- en conditioneringsinstallaties waardoor haar niet-geconditioneerde afvalstoffen niet in overeenstemming zouden kunnen worden gebracht met de contractuele overdrachtscriteria” (ontworpen artikel 5*quinquies*, vijfde lid).

Gevraagd welke controles hieronder dienen te worden begrepen, en welke draagwijdte deze hebben wat betreft de controle van de latere conformiteit van het geconditioneerde afval met de contractuele overdrachtscriteria, verschafte de gemachtigde de hiernavolgende verduidelijkingen:

“Het gaat voornamelijk over controles van het correct naleven van de afvalbeheersprocessen bij de producent.

De controles stroomopwaarts op het nog niet-geconditioneerd afval waarvan sprake stelt NIRAS in staat om zo vroeg als mogelijk, dit wil zeggen vóór verwerking en conditionering, eventuele latere risico's van niet-conformiteit van het op dat moment wel geconditioneerd afval met de overdrachtscriteria te identificeren, en alle partijen over deze eventuele risico's te informeren.

Deze controle op het nog niet-geconditioneerd afval brengt, ook al zijn de resultaten ervan conform, geen vrijstelling met zich mee van een controle, in een later stadium, zijnde na conditionering, van het geconditioneerde afval met de overdrachtscriteria.

Dit laat wel toe om ingeval van afwijking de nodige aanpassingen efficiënter uit te voeren om tot naleving te komen van de overdrachtscriteria wat eenvoudiger is vóór conditionering van het afval.”

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in het verslag aan de Koning op te nemen.

Artikelen 6, 7 en 8

9. In de Nederlandse tekst van de artikelen 6, 7 en 8 schrijve men telkens “dat aan contractuele overdrachtscriteria onderworpen is” (met weglating van het bepaald lidwoord “de”).

*

² Hedera is de instelling bedoeld in de wet van 26 april 2024 ‘houdende de oprichting, organisatie en werking van een publiekrechtelijke instelling die tot doel heeft de financiële verantwoordelijkheid voor bepaalde nucleaire verplichtingen te dragen’.

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 novembre 2002 'régulant l'agrément d'équipements destinés à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs', afin d'instaurer un régime d'agrément de l'équipement destiné à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs et de combustible nucléaire utilisé, en vue du transfert de ces déchets à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : ONDRAF).

L'article 1^{er} du projet insère les définitions des notions de 'critères de transfert contractuels' et de 'paquet de déchets radioactifs'. Les articles 2 et 3 du projet visent à transférer à l'article 2 du même arrêté l'obligation d'agrément de tout équipement par l'ONDRAF, actuellement contenue à l'article 3 de l'arrêté royal du 18 novembre 2002¹. L'article 4 du projet précise que les conditions inscrites à l'article 4 de l'arrêté royal du 18 novembre 2002 ne s'appliquent qu'aux agréments d'équipements destinés à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs, afin de les mettre en conformité avec les critères d'acceptation (l'« agrément visé à l'article 3 ») et non aux agréments d'équipements destinés à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs, afin de les mettre en conformité avec les critères de transfert contractuels (l'« agrément visé à l'article 5bis »).

¹ Il est ainsi précisé que l'exigence d'agrément s'applique tant à l'équipement concernant les critères d'acceptation qu'à l'équipement utilisé pour le transfert en application des critères de transfert contractuels.

L'article 5 du projet insère les articles *5bis*, *5ter*, *5quater* et *5quinquies* dans l'arrêté royal du 18 novembre 2002. Ces articles règlent l'agrément et le contrôle des équipements destinés au traitement, au conditionnement et à l'entreposage de déchets radioactifs, afin de les mettre en conformité avec les critères de transfert contractuels. Les articles 6 à 8 du projet visent à rendre les dispositions des articles 8 à 10 de l'arrêté royal du 18 novembre 2002 également applicables aux critères de transfert contractuels.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 179, § 2, 4° et 7°, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' et dans l'article 10, § 2, de la loi du 26 avril 2024 'portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie et la réforme du secteur de l'énergie nucléaire'.

4.1. Conformément à l'article 179, § 2, 7°, de la loi du 8 août 1980, le Roi détermine les conditions auxquelles l'ONDRAF peut agréer les équipements destinés au traitement et au conditionnement. L'article 10, § 2, de la loi du 26 avril 2024 dispose que le Roi détermine les conditions auxquelles l'ONDRAF peut agréer les équipements destinés à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs présentés pour transfert en application de cet article ainsi que les modalités de recours. Ces dispositions procurent en effet un fondement juridique au projet, sous réserve des observations formulées ci-après.

4.2. En ce qui concerne l'article 179, § 2, 4°, de la loi du 8 août 1980, également mentionné dans le préambule, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Het gaat uitsluitend om het eerste lid van artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980', en het bijzonder het toekennen van de opdracht aan de Instelling (NIRAS) om elke informatie die nodig is voor de uitvoering van het vervoer buiten de installaties, de verwerking en de conditionering voor de producenten die niet over daartoe door de Instelling erkende uitrustingen beschikken, de opslag buiten de installaties en de berging te verzamelen en te evalueren.

Het is in de aanhef opgenomen, omdat deze opdracht van de Instelling relevant is voor dit ontwerpbesluit, in het bijzonder artikel 5 van het ontwerpbesluit, en het daarin ontworpen artikel 5quinquies ook al heeft artikel 5 zijn rechtsgrondslag in artikel 10, §2 van de wet van 26 april 2024 houdende de verzekering van de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie en de hervorming van de sector van de nucleaire energie (zie mail die op 28 mei gestuurd werd). Desgewenst kan in de aanhef verduidelijkt worden dat het gaat om artikel 17, § 2, 4°, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 ».

L'article 179, § 2, 4°, de la loi du 8 août 1980 ne comporte pas d'habilitation au Roi. Il peut toutefois être admis que l'article 5 du projet, notamment l'article 5quinquies, en projet, trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 179, § 2, 4°, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Eu égard à ce qui a été exposé en ce qui concerne le fondement juridique, un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution devra être ajouté avant le premier alinéa actuel du préambule.

Au premier alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, il faut préciser qu'il s'agit de l'article 179, § 2, 4^o, *alinéa 1^{er}*, de la loi du 8 août 1980.

Au deuxième alinéa du préambule, qui devient le troisième alinéa, on omettra les mots « et en particulier ».

Article 5

6. Dans la phrase liminaire de l'article 5 du projet, on remplacera la référence à l'article « *5quinter* » par « *5quinqies* ».

7. On constate une discordance entre les versions française et néerlandaise de l'article 5^{ter}, 1^o, en projet, de l'arrêté royal du 18 novembre 2002. Le délégué a précisé ce point comme suit :

« De Franse taalversie is inderdaad correct. De Nederlandse taalversie moet zijn 'De uitrusting moet de productie toelaten van pakketten radioactief afval waarvan de karakteristieken conform zijn met de toepasselijke contractuele overdrachtscriteria, evenals de controle over deze conformiteit' ».

On peut se rallier à ce point de vue.

8. Conformément à l'article 5*quinqies*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du 18 novembre 2022, l'ONDRAF peut « procéder à toutes les vérifications qu'il juge nécessaires ». Conformément à l'article 5*quinqies*, alinéa 2, en projet, les vérifications ne préjugent en rien de la conformité ultérieure des déchets conditionnés avec les critères de transfert contractuels. Sur la base du rapport dans lequel sont consignés les résultats de ces vérifications, l'ONDRAF informe toutefois l'exploitant nucléaire et l'exploitant en charge du traitement et conditionnement, ainsi que Hedera² de « tout déchet non conditionné susceptible de ne pas satisfaire aux conditions opérationnelles des installations de traitement ou conditionnement qui seraient de nature à empêcher la mise en conformité de ses déchets non conditionnés avec les critères de transfert contractuels » (article 5*quinqies*, alinéa 5, en projet).

² Hedera est l'organisme visé dans la loi du 26 avril 2024 'portant création, organisation et fonctionnement d'un organisme de droit public ayant pour but d'assumer la responsabilité financière de certaines obligations nucléaires'.

À la question de savoir quelles vérifications sont ici visées et quelle est leur portée en ce qui concerne le contrôle de la conformité ultérieure des déchets conditionnés avec les critères de transfert contractuels, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Het gaat voornamelijk over controles van het correct naleven van de afvalbeheersprocessen bij de producent.

De controles stroomopwaarts op het nog niet-geconditioneerd afval waarvan sprake stelt NIRAS in staat om zo vroeg als mogelijk, dit wil zeggen vóór verwerking en conditionering, eventuele latere risico's van niet-conformiteit van het op dat moment wel geconditioneerd afval met de overdrachtscriteria te identificeren, en alle partijen over deze eventuele risico's te informeren.

Deze controle op het nog niet-geconditioneerd afval brengt, ook al zijn de resultaten ervan conform, geen vrijstelling met zich mee van een controle, in een later stadium, zijnde na conditionering, van het geconditioneerde afval met de overdrachtscriteria.

Dit laat wel toe om ingeval van afwijking de nodige aanpassingen efficiënter uit te voeren om tot naleving te komen van de overdrachtscriteria wat eenvoudiger is vóór conditionering van het afval ».

Il est recommandé d'insérer cette précision dans le rapport au Roi.

Articles 6, 7 et 8

9. Dans le texte néerlandais des articles 6, 7 et 8, on écrira chaque fois « dat aan contractuele overdrachtscriteria onderworpen is » (en omettant l'article défini « de »).

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH