



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.560/1
van 19 december 2025

avis 78.560/1
du 19 décembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 23 en 38 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'

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 23 et 38
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'

Op 26 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 23 en 38 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 december 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Tim CORTHAUT, staatsraad, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, 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 19 december 2025.

*

Le 26 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant les articles 23 et 38 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 décembre 2025. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Pierre LEFRANC, président de chambre, Tim CORTHAUT, conseiller d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, 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 19 décembre 2025.

*

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 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) te wijzigen voor wat betreft het vooroverleg over de berging van radioactief afval.

2.1. Artikel 23 van het ARBIS wordt in overeenstemming gebracht met de wijzigingen aan het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ door het koninklijk besluit van 7 mei 2024 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft de inrichtingen voor berging van radioactief afval’ (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt in artikel 38 van het ARBIS een verwijzing opgenomen naar de artikelen van het koninklijk besluit van 22 april 2024 ‘tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’ die betrekking hebben op de veiligheidsevaluaties in verband met de wijziging van de inrichting, de oplevering van installaties en de beëindiging van de sluitingsfase en overgang naar de controlefase (artikel 3).

2.2. Ook wordt een artikel 38.1/1 in het ARBIS ingevoegd, om de activiteiten op het vlak van veiligheidsevaluatie en kennisverwerving in het kader van voorafgaand overleg met een (toekomstige) exploitant door Bel V en de bijbehorende vergoeding te regelen voor het geval dat het Federaal Agentschap voor de Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) die taken overdraagt aan Bel V (artikel 4).¹ De artikelen 2 en 5 tot 7 van het ontwerp beogen het ARBIS af te stemmen op het nieuw in te voegen artikel 38.1/1.

ONTVANKELIJKHEID EN OMVANG VAN HET ONDERZOEK

3. Het ontwerp werd op 12 juni 2025 aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies voorgelegd. In advies 77.854/1 van 10 juli 2025 heeft de Raad van State deze adviesvraag onontvankelijk verklaard voor de artikelen 2 en 4 tot 7 van het ontwerp.²

¹ Het ontworpen artikel 38.1/1 van het ARBIS bepaalt dat onder de activiteiten in het kader van een vooroverleg wordt begrepen, de kennisopbouw en veiligheidsevaluaties in het kader van de *berging* (bestaande uit de oppervlakteberging en de diepe berging) van radioactieve afvalstoffen. Het ontwerp waarover de Raad van State zijn advies 77.854/1 heeft gegeven, beperkte dit tot de kennisopbouw en veiligheidsevaluaties in het kader van de *diepe berging* van radioactieve afvalstoffen.

² Dit omwille van het feit dat deze artikelen rechtsgrond vinden in artikel 14ter, § 1, van de wet van 15 april 1994 of onlosmakelijk verbonden zijn met artikelen die daarin rechtsgrond vinden. Artikel 14ter, § 1, van de wet van 15 april 1994 schrijft voor dat over koninklijke besluiten tot uitvoering van deze bepaling beraadslaagd moet worden

Het huidige onderzoek is beperkt tot die bepalingen, aangezien de Raad van State daarover nog geen advies heeft gegeven. Voor de artikelen 1 en 3 van het ontwerp kan naar advies 77.854/1 worden verwezen.

RECHTSGROND

4. Voor de artikelen 2 en 4 tot 7 van het ontwerp kan, onder voorbehoud van wat volgt, rechtsgrond worden gevonden in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 en, voor zover deze bepalingen voorzien in de bijkomende toewijzing van bevoegdheden aan Bel V in het kader van vooroverleg, het regelen van de vergoeding daarvoor en het toezicht daarop, in artikel 14^{ter}, § 1, van dezelfde wet.³

5. Het ontworpen artikel 38.1/1, §§ 2 tot 4, van het ARBIS (artikel 4 van het ontwerp) regelt de vergoeding die door de aanvrager verschuldigd is voor het dekken van de kosten van de activiteiten in het kader van het vooroverleg. Deze vergoeding is kennelijk bedoeld als tegenprestatie van de op individueel verzoek *ad hoc* verrichte administratieve handelingen in het kader van het vooroverleg, zodat deze kan worden beschouwd als een retributie.⁴

Voor die bepaling wordt volgens de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel rechtsgrond gezocht in het - niet in de aanhef vermelde - artikel 14^{ter} van de wet van 15 april 1994, in het bijzonder § 1, 2°, op basis waarvan de Koning kan bepalen “op welke wijze de door de entiteit verrichte prestaties [in het kader van haar toezichtsoverdracht of een vooroverleg] worden vergoed”, waarbij verder niet wordt geregeld wie die vergoeding zal betalen of hoe de omvang ervan moet worden bepaald.

Nu uit de ontworpen bepaling blijkt dat die vergoeding wordt vormgegeven als een retributie, moet de Raad van State voorbehoud maken bij de rechtsgrond.

Overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet komt het aan de wetgever toe om te bepalen in welke gevallen en door wie een retributie verschuldigd is.⁵ Artikel 14^{ter}, § 1, 2°, van de wet van 15 april 1994 biedt niet die minimale waarborgen. Bijgevolg moet eerst in een wettelijke bepaling worden geregeld in welke gevallen en door wie deze retributies verschuldigd zijn, naar analogie van de regeling voor de retributies die op grond van artikel 30^{quater}, 1°, van de wet van

in de Ministerraad, hetgeen voorafgaand aan de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 77.854/1 nog niet was gebeurd.

³ Dit werd al bevestigd in advies 77.854/1, opm. 3.2.1. De verruiming van het toepassingsgebied van het vooroverleg in artikel 4 van het ontwerp, vergeleken met artikel 4 van het ontwerp waarover advies 77.854/1 werd gegeven, wijzigt niets aan deze conclusie.

⁴ Vgl. m.b.t. de administratieve behandeling, het onderzoek en de verwerking van vergunningsaanvragen bedoeld in de wet van 15 april 1994: adv.RvS 46.941/3 van 14 juli 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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’.

⁵ Zie bijv.: adv.RvS 72.289/3 van 3 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2022 ‘om het bedrag en de betalingswijze vast te stellen van de vergoedingen voor de goedkeuring van motorvoertuigen’, opm. 3.2.1.

15 april 1994 worden opgelegd bij vergunningsaanvragen,⁶ vooraleer de ontworpen bepaling doorgang kan vinden.⁷

Gelet op dat rechtsgrondprobleem ziet de Raad van State af van een verder onderzoek van artikel 4 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 14^{ter}, § 1, van de wet van 15 april 1994.

Artikel 7

7 In de Nederlandse tekst van de punten 2°, 3° en 4°, van artikel 7 van het ontwerp moet telkens het dubbele werkwoord (“worden”, “wordt”, “worden”) worden geschrapt.

*

⁶ Aangezien de aanleiding voor de retributie geen vergunningsaanvraag betreft, maar betrekking heeft op de kosten van het vooroverleg dat volgens artikel 16/1 van de wet van 15 april 1994 plaatsvindt nog voor de vergunningsaanvraag wordt ingediend kan er ook geen beroep worden gedaan op artikel 30^{quater}, 1°, van de wet van 15 april 1994 als alternatieve rechtsgrond.

⁷ Evenmin kan een beroep worden gedaan op artikel 16/1, § 2, van de wet van 15 april 1994, aangezien die bepaling betrekking heeft op een retributie – die de Koning moet bepalen – ten gunste van het Agentschap, en niet van Bel-V. Ofwel wordt de ontworpen bepaling herwerkt tot een duidelijke retributie ten laste van de aanvrager voor de kosten van het vooroverleg ten gunste van het Agentschap overeenkomstig artikel 16/1, § 2, van de wet van 15 april 1994, met daaraan gekoppeld een vergoedingsregeling op basis van artikel 14^{ter}, § 1, 2°, van de wet van 15 april 1994, waarbij het Agentschap een vergoeding betaalt (bekostigd uit die retributie) aan Bel V in die gevallen dat aan die laatste taken met betrekking tot het vooroverleg worden overgedragen. Ofwel wordt rechtstreeks een retributie ingesteld ten behoeve van Bel V, ten laste van de aanvrager, maar dan moet daartoe eerst in een effectieve rechtsgrond worden voorzien in de wet van 15 april 1994. Ook dan moet de ontworpen bepaling worden herwerkt om duidelijker die doelstelling tot uiting te brengen.

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 modifier 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) en ce qui concerne la concertation préalable au sujet du stockage des déchets radioactifs.

2.1. Le projet met l'article 23 du RGPRI en conformité avec les modifications apportées à l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires' par l'arrêté royal du 7 mai 2024 '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' (article 1^{er} du projet). En outre, il est inséré dans l'article 38 du RGPRI une référence aux articles de l'arrêté royal du 22 avril 2024 'fixant le régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs' qui portent sur les évaluations de sûreté concernant la modification de l'établissement, la réception des installations ainsi que la fin de la phase de fermeture et le passage à la phase de contrôle (article 3).

2.2. Un article 38.1/1 est également inséré dans le RGPRI afin de réglementer les activités relatives à l'évaluation de sûreté et à l'acquisition des connaissances par Bel V dans le cadre d'une concertation préalable avec un (futur) exploitant et les rémunérations y afférentes dans le cas où l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : l'Agence) transfère ces tâches à Bel V (article 4) ¹. Les articles 2 et 5 à 7 du projet visent à mettre le RGPRI en conformité avec le nouvel article 38.1/1 à insérer.

RECEVABILITÉ ET ÉTENDUE DE L'EXAMEN

3. Le projet a été soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, le 12 juin 2025. Dans son avis 77.854/1 du 10 juillet 2025, le Conseil d'État a déclaré cette demande d'avis non recevable en ce qui concerne les articles 2 et 4 à 7 du projet ².

¹ L'article 38.1/1, en projet du RGPRI dispose que par activités dans le cadre d'une consultation préalable, on entend l'acquisition des connaissances et les évaluations de sûreté dans le cadre du *stockage* (en surface et en profondeur) des déchets radioactifs. Le projet sur lequel le Conseil d'État a rendu son avis 77.854/1 limitait cette définition à l'acquisition des connaissances et aux évaluations de sûreté dans le cadre du *stockage en profondeur* des déchets radioactifs.

² Et ce, en raison du fait que ces articles trouvent leur fondement juridique dans l'article 14^{ter}, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 ou sont indissociablement liés à des articles qui y trouvent leur fondement juridique. L'article 14^{ter}, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 prescrit que les arrêtés royaux portant exécution de cette disposition doivent être

Le présent examen a été limité à ces dispositions, étant donné que le Conseil d'État n'a pas encore rendu d'avis à leur sujet. Pour les articles 1^{er} et 3 du projet, on peut se reporter à l'avis 77.854/1.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Les articles 2 et 4 à 7 du projet peuvent, sous réserve de ce qui suit, trouver leur fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 15 avril 1994 et, dans la mesure où ces dispositions prévoient l'attribution supplémentaire de compétences à Bel V dans le cadre d'une concertation préalable, la réglementation de la rémunération y afférente et la surveillance de celles-ci, dans l'article 14^{ter}, § 1^{er}, de la même loi ³.

5. L'article 38.1/1, §§ 2 à 4, en projet du RGPRI (article 4 du projet) règle la rémunération due par le demandeur pour couvrir les frais des activités dans le cadre de la concertation préalable. Cette rémunération s'entend manifestement comme contrepartie des actes *ad hoc* effectués par l'administration sur la base d'une demande individuelle dans le cadre de la concertation préalable, de sorte qu'elle peut être considérée comme une redevance ⁴.

Pour cette disposition, le tableau des fondements juridiques communiqué par le délégué recherche un fondement juridique dans l'article 14^{ter} de la loi du 15 avril 1994, qui n'est pas mentionné dans le préambule, en particulier au § 1^{er}, 2^o, sur la base duquel le Roi peut déterminer « les modalités de rémunération des prestations effectuées par l'entité [dans le cadre de sa fonction de surveillance ou d'une concertation préalable] », sans toutefois préciser qui paiera cette rémunération ni comment son montant sera déterminé.

Dès lors qu'il ressort de la disposition en projet que cette rémunération prend la forme d'une redevance, le Conseil d'État doit formuler une réserve propos du fondement juridique.

Conformément à l'article 173 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer dans quels cas et par qui une rétribution est due ⁵. L'article 14^{ter}, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 15 avril 1994 n'offre pas ces garanties minimales. Par conséquent, il convient d'abord de régler dans une disposition légale dans quels cas et par qui ces redevances sont dues, par analogie avec le régime des redevances qui sont imposées en vertu de l'article 30^{quater}, 1^o, de la loi du

délibérés en Conseil des ministres, ce qui n'avait pas été fait préalablement à la demande d'avis qui a donné lieu à l'avis 77.854/1.

³ Ce point a déjà été confirmé dans l'avis 77.854/1, observation 3.2.1. L'élargissement du champ d'application de la concertation préalable prévu à l'article 4 du projet, par rapport à l'article 4 du projet sur lequel portait l'avis 77.854/1, ne modifie en rien cette conclusion.

⁴ Comp. en ce qui concerne la gestion, l'examen et le traitement par l'administration de demandes d'autorisation visés par la loi du 15 avril 1994 : avis C.E. 46.941/3 du 14 juillet 2009 sur un projet devenu 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'.

⁵ Voir par exemple : avis C.E. 72.289/3 du 3 novembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du gouvernement flamand du 18 novembre 2022 'fixant le montant et le mode de paiement des redevances pour la réception des véhicules à moteur', obs. 3.2.1.

15 avril 1994 lors des demandes d'autorisation ⁶, avant de pouvoir adopter la disposition en projet ⁷.

Compte tenu de ce problème de fondement juridique, le Conseil d'État renonce à approfondir l'examen de l'article 4 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule devra être complété par une référence à l'article 14^{ter}, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994.

Article 7

7. Dans le texte néerlandais des points 2°, 3° et 4° de l'article 7 du projet, il faut à chaque fois supprimer le verbe répété (« worden », « wordt », « worden »).

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁶ Étant donné que la raison de la redevance ne concerne pas une demande d'autorisation, mais porte sur les frais liés à la concertation préalable qui, conformément à l'article 16/1 de la loi du 15 avril 1994, a lieu avant même que la demande d'autorisation ne soit introduite, l'article 30^{quater}, 1°, de la loi du 15 avril 1994 ne peut être invoqué comme fondement juridique alternatif.

⁷ On ne peut davantage invoquer l'article 16/1, § 2, de la loi du 15 avril 1994, étant donné que cette disposition a trait à une redevance - que le Roi doit déterminer - en faveur de l'Agence, et non de Bel V. Soit la disposition en projet est remaniée dans le sens d'une redevance claire à la charge du demandeur pour les frais de la concertation préalable en faveur de l'Agence, conformément à l'article 16/1, § 2, de la loi du 15 avril 1994, assortie d'un régime de rémunération sur la base de l'article 14^{ter}, § 1^{er}, 2°, de la loi du 15 avril 1994, selon lequel l'Agence verse une rémunération (financée par cette redevance) à Bel V dans les cas où des tâches portant sur la concertation préalable sont transférées à cette dernière. Soit une redevance est directement instaurée au profit de Bel V, à la charge du demandeur, mais alors on prévoira d'abord un fondement juridique effectif dans la loi du 15 avril 1994. Dans ce cas également, la disposition projetée devra être remaniée afin d'exprimer plus clairement cet objectif.