



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 75.800/16  
van 2 april 2024

avis 75.800/16  
du 2 avril 2024

over

sur

een 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'

un 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'

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 aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft 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, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 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 ‘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’.

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 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 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

2.1. Het ter advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om specifieke veiligheidsvoorschriften vast te stellen voor inrichtingen voor de berging van radioactief afval<sup>1</sup> (artikel 3). Daartoe voegt artikel 4 van het ontwerp een nieuw hoofdstuk 4<sup>ter</sup> in het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ in (ontworpen artikelen 59 tot 74 van het koninklijk besluit van 30 november 2011).

Het ontworpen artikel 59 omschrijft de fundamentele beginselen van het veiligheidsbeleid. Het ontworpen artikel 60 bepaalt de inhoud van het managementsysteem. Het ontworpen artikel 61 bevat de voorschriften voor het ontwerp en de realisatie van het bergingssysteem. De regeling inzake de klassering van structuren, systemen en componenten die belangrijk zijn voor de veiligheid van de inrichting is vervat in het ontworpen artikel 62. De ontworpen artikelen 63 tot 67 bevatten de regels over de bouw en exploitatie van een bergingsinrichting.

De ontworpen artikelen 68 en 69 hebben betrekking op het veiligheidsrapport en de veiligheidsevaluatie. Het ontworpen artikel 70 bepaalt dat de beveiliging tegen brand van interne oorsprong op een dergelijke manier wordt ingericht, dat de bluskring alle zones van de inrichting voor berging dekt. Het ontworpen artikel 71 heeft betrekking op het toezicht, het ontworpen artikel 72 regelt de verplichting in hoofde van de exploitant om regelmatig activiteitenverslagen op te stellen. Het ontworpen artikel 73 schrijft voor dat de installatie voor berging zo vlug mogelijk in haar eindconfiguratie moet worden gebracht. Het ontworpen artikel 74 bevat tot slot een aantal specifieke voorschriften voor inrichtingen voor berging aan de oppervlakte van radioactief afval.

2.2. De artikelen 59 tot 62 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, zoals al vernummerd met ingang van 25 augustus 2024 bij het koninklijk besluit van 21 juli 2023 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties, voor wat betreft de onderzoeksreactoren’, worden dienovereenkomstig opnieuw vernummerd (artikel 5).

2.3. De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op de eerste dag van de tweede maand volgend op de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 6).

---

<sup>1</sup> Uit artikel 1, tweede lid, van het ontwerp blijkt, zoals bevestigd door de gemachtigde, dat op dit ogenblik enkel berging van nucleair afval aan de oppervlakte wordt gevisieerd. Zie ook opmerkingen 5.2 en 7.

## RECHTSGROND

3.1. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikelen 3, 14 en 15 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’.

3.2. 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,<sup>2</sup> en biedt een ruime rechtsgrond om verscheidene nucleaire veiligheidsvoorschriften vast te stellen,<sup>3</sup> die nagenoeg elke maatregel omvat, behalve indien ter zake een legaliteitsbeginsel geldt.<sup>4</sup>

3.3. Artikel 14 van de wet van 15 april 1994 bepaalt dat het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) belast is met de controle en het toezicht (onverminderd de bepalingen van Hoofdstuk III<sup>ter</sup> en de artikelen 7 en 8 van de wet van 15 april 1994). Luidens artikel 15 van de wet van 15 april 1994 omvat de opdracht van 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.

Aangezien er in deze bepalingen geen specifieke delegatie aan de Koning is opgenomen, moet bijkomend een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de aangehaalde wetsbepalingen. In zoverre bij het te nemen besluit taken worden opgelegd aan het Agentschap, kan worden gesteund

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 geleid heeft tot het koninklijk besluit van 13 februari 2020 ‘betreffende de medische blootstellingen en blootstellingen bij niet-medische beeldvorming met medisch-radiologische uitrustingen’, opm. 5.1.

op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de artikelen 14 en 15 van de wet van 15 april 1994.<sup>5</sup>

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. De aanhef van het ontwerp dient aan te vangen met een nieuw toe te voegen eerste lid, luidende: “Gelet op artikel 108 van de Grondwet;”.

### Artikel 1

5.1. 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’ en 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’.

In artikel 1 van het ontwerp dient te worden verduidelijkt dat het te nemen besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting van die richtlijnen.<sup>6</sup>

5.2. Het tweede lid van artikel 1 regelt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Aangezien het ontwerp echter een wijzigingsbesluit is dat de materiële regeling voor de berging invoegt in het koninklijk besluit van 30 november 2011, is die bepaling hier doelloos. Het tweede lid moet bijgevolg worden weggelaten.<sup>7</sup>

### Artikel 2

6.1. De datum van het koninklijk besluit ‘houdende vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’<sup>8</sup> dient te worden aangevuld. Ter wille van de rechtszekerheid dient erover te worden gewaakt dat het te nemen besluit niet in werking treedt vóór het koninklijk besluit ‘houdende vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’.

---

<sup>5</sup> Vgl.: adv.RvS 62.743/3 van 1 februari 2018 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 mei 2018 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties voor wat betreft de opslaginstallaties van verbruikte kernbrandstof en van colli met radioactief afval’, opm. 3.2.

<sup>6</sup> De in artikel 1 van het ontwerp vermelde 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’ strekt louter tot wijziging van richtlijn 2009/71/Euratom, en hoeft dus niet afzonderlijk te worden vermeld.

<sup>7</sup> Zie ook opmerking 7.

<sup>8</sup> Waarover de Raad van State eveneens om advies is gevraagd (dossier 75.802/16).

6.2. De term “sluiting” zoals gedefinieerd onder artikel 2, 10°,<sup>9</sup> van het ontwerp wijkt af van de draagwijdte die aan ditzelfde begrip wordt toegekend in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011.<sup>10</sup>

Het verdient in het algemeen aanbeveling de in een richtlijn gebruikte terminologie over te nemen in het nationale recht,<sup>11</sup> behoudens indien in de nationale rechtsorde een andere, meer tot het courante taalgebruik behorende term wordt gebruikt waarvan de betekenis samenvalt met die van de term uit de richtlijn. In de andere gevallen bestaat er kans op verwarring als de terminologie van de richtlijn niet letterlijk wordt overgenomen. Het gebruik van een andere term is in principe ook mogelijk wanneer die een bredere betekenis heeft dan de in de richtlijn gebezigde term en de bepalingen van de richtlijn zich daar niet tegen verzetten. In dat geval is de nationale regeling breder dan de door de richtlijn beoogde regeling.

De ontworpen definitie lijkt ruimer te zijn dan deze die wordt gehanteerd in richtlijn 2011/70/Euratom, zodat ze kan worden aanvaard.

### Artikel 3

7. Uit het verslag aan de Koning en de toelichting door de gemachtigde blijkt dat het ontworpen hoofdstuk 4<sup>ter</sup> vooralsnog enkel toepasselijk is op de berging van radioactief afval aan de oppervlakte, en dus niet geldt voor de geologische berging van dergelijk afval. Die beperking moet worden toegevoegd aan het ontworpen artikel 2, laatste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011.

### Artikel 4

#### *Ontworpen artikelen 59.3 en 68.2*

8. Het Agentschap wordt gemachtigd om “zijn verwachtingen” ten aanzien van de veiligheidsstrategie (ontworpen artikel 59.3 van het koninklijk besluit van 30 november 2011) en de veiligheidsevaluatie (ontworpen artikel 68.2) te preciseren en/of aan te vullen in een technisch reglement.

8.1. De gemachtigde lichtte deze delegatie als volgt toe:

“Het gaat erom de verwachtingen van het Agentschap, in technische termen, met betrekking tot de eisen die in het KB zijn vastgelegd, in detail te beschrijven.

Hierbij enkele voorbeelden van technische vereisten of verwachtingen:

- 59.3 Verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsstrategie

<sup>9</sup> Te weten: “het geheel van handelingen met de bedoeling de bergingsinstallatie in haar finale configuratie te brengen”.

<sup>10</sup> Artikel 3, punt 1, van richtlijn 2011/70/Euratom definieert ‘sluiting’ als “de beëindiging van alle operaties een zekere tijd nadat verbruikte splijtstof of radioactief afval in een bergingsfaciliteit is geplaatst, met inbegrip van de uiteindelijke engineering of andere werkzaamheden die vereist zijn om de faciliteit voor de lange termijn te beveiligen”.

<sup>11</sup> Voor zover er geen discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de richtlijn bestaat.

- verwachtingen over hoe de principes van optimalisatie en verdediging in de diepte moeten worden geïnterpreteerd in de context van berging
- bepalingen te nemen tijdens het ontwerp, de bouw, de exploitatie, de afsluiting en de monitoring van de opslagfaciliteit om de naleving van het volgende aantoonbaarheidsbeginsel te waarborgen
- 68.2 Verwachtingen met betrekking tot de veiligheidsevaluatie
  - verwachtingen voor onzekerheidsbeheer
  - verwachtingen met betrekking tot de te overwegen scenario's
  - vereisten met betrekking tot de gebruikte modellen (bijv. validatie)
  - criteria voor het beoordelen van de performanties van het bergingssysteem en de onderdelen ervan
  - eisen met betrekking tot indicatoren van radiologische impact
  - eisen voor het bepalen van radiologische impact”

8.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Agentschap, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die over de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.<sup>12</sup>

8.3. Gelet op de uitermate technische aard van de aangelegenheid, waarbij nadere invulling wordt gegeven aan de al in het koninklijk besluit van 30 november 2011 vastgelegde voorschriften inzake de veiligheidsstrategie en de veiligheidsevaluatie, lijkt dergelijke delegatie aan het Agentschap te kunnen worden aanvaard. Omdat het volgens de toelichting van de gemachtigde de bedoeling is dat het Agentschap onder andere “vereisten”, “criteria”, en “eisen” kan vaststellen, verdient het echter aanbeveling zulks duidelijker uit het ontwerp naar voren te laten

---

<sup>12</sup> Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

komen, en de ontworpen delegatie niet te beperken tot “verwachtingen” van het Agentschap. Aangezien het duidelijk gaat om bindende eisen die het Agentschap zal formuleren, lijkt de term “minimumvereisten” correcter.

Daarnaast strekt het tot aanbeveling de toelichting van de gemachtigde te integreren in het verslag aan de Koning.

#### *Ontworpen artikel 60*

9. In het managementsysteem wordt een “systeem voor het beheer van documentatie” geïntegreerd, om op lange termijn de traceerbaarheid van informatie en gegevens met betrekking tot de veiligheid en beslissingen met betrekking tot de inrichting voor berging te waarborgen. Eén van de categorieën van gegevens die hiertoe worden bewaard, is de historiek van de exploitatie, met inbegrip van de incidenten en ongevallen (ontworpen artikel 60, 4°, van het koninklijk besluit van 30 november 2011).

Gevraagd of het de bedoeling is om daarbij ook persoonsgegevens (zoals de gegevens van slachtoffers van bepaalde incidenten of ongevallen) te verwerken, antwoordde de gemachtigde:

“Nee, de persoonsgegevens moeten niet worden opgenomen. Het belangrijkste is om het incident te beschrijven, ongeacht wie het heeft veroorzaakt en de gegevens van slachtoffers.”

De Raad van State neemt akte van dit antwoord.

#### *Ontworpen artikel 61.1*

10. Het ontworpen artikel 61.1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 schrijft voor dat het deel van de geologische lagen die behoren tot de insluitingsbarrières geen “natuurlijke rijkdommen die als economisch waardevol beschouwd worden” mag bevatten.

Gevraagd wanneer er sprake is van dergelijke “natuurlijke rijkdommen die als economisch waardevol beschouwd worden”, verduidelijkte de gemachtigde:

“De exploiteerbaarheid van een afzetting hangt af van de ‘cut-off grade’. De cut-off grade is de minimum grade waarboven de afzetting economisch exploiteerbaar is, gebaseerd op de winningskosten die specifiek zijn voor de afzetting en de huidige of geschatte prijzen voor het gewonnen erts. Dit moet door de exploitant worden beoordeeld in het veiligheidsdossier op basis van bestaande gegevens.”

Ter wille van de duidelijkheid zou in het verslag aan de Koning kunnen worden toegelicht dat het economisch waardevol karakter door de exploitant wordt beoordeeld aan de hand van deze cut-off grade (“teneur de coupure”).

### Artikel 6

11. De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op de eerste dag van de tweede maand volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 4 van het ontwerp strekt ertoe om “na het hoofdstuk 4*bis*, ingevoegd bij koninklijk besluit van 21 juli 2023”, een hoofdstuk 4*ter* in te voegen. De inwerkingtreding van artikel 4 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023, waarbij hoofdstuk 4*bis* wordt ingevoegd, is bepaald op 25 augustus 2024.<sup>13</sup>

De stellers van het ontwerp zullen erop moeten toezien dat het ontwerp niet in werking treedt voorafgaand aan deze datum. Zo niet, is artikel 4 van het ontwerp onwerkbaar. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor artikel 5 van het ontwerp, dat verder bouwt op de vernummering die geregeld wordt in artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.<sup>14</sup>

### Slotopmerking

12. Het ontwerp dient op redactioneel en wetgevingstechnisch oogpunt aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.<sup>15</sup>

\*

---

<sup>13</sup> Met uitzondering van de ontworpen artikelen 44, 45 en 46, die onder dit nieuwe hoofdstuk 4*bis* ressorteren. Zie artikel 6 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

<sup>14</sup> Ook voor wat betreft de aanvullingen van artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 (artikelen 2 en 3 van het ontwerp) zou de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp voorafgaand aan de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 21 juli 2023 bovendien tot de bevreemdende situatie leiden waarbij de leden die verwijzen naar hoofdstuk 4*ter* de leden die verwijzen naar hoofdstuk 4*bis* voorafgaan.

<sup>15</sup> Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de hiernavolgende punten: In de aanhef dient het eerste lid te worden geschrapt, en dient de wetshistoriek in het tweede lid te worden verbeterd (“artikel 14, gewijzigd bij wet van 17 december 2017, bij wet van 6 december 2018 en bij wet van 5 april 2019” dient te worden vervangen door “artikel 14, gewijzigd bij wet van 13 december 2017 en bij wet van 6 december 2018”). In artikel 2 dient de wetshistoriek van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’ te worden verbeterd (zo dient “19 februari 2022” te worden vervangen door “19 februari 2020”, en moet de wetshistoriek worden aangevuld met een verwijzing naar het koninklijk besluit van 21 december 2023). In artikel 3 dient de zinsnede “gewijzigd bij besluit” te worden vervangen door “gewijzigd bij koninklijk besluit”, en dient de wetshistoriek te worden aangevuld met een verwijzing naar het koninklijk besluit van 21 december 2023. In de Nederlandse tekst van artikel 4 (ontworpen artikel 71.1) dient “periodiek gerevalueerd” worden vervangen door “periodiek geëvalueerd”. In de Nederlandse tekst van artikel 5 van het ontwerp dient “61 en 62” te worden geschreven. Ten slotte moet in artikel 5 de wetsgeschiedenis worden aangevuld, zodat dat duidelijk is dat het gaat om de artikelen 59 tot 62 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, zoals zelf al eerder vernummerd bij artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 juli 2023.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'établir des prescriptions de sûreté spécifiques pour les établissements de stockage de déchets radioactifs<sup>1</sup> (article 3). À cet effet, l'article 4 du projet insère un nouveau chapitre 4<sup>ter</sup> dans l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires' (articles 59 à 74 en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011).

L'article 59 en projet définit les principes fondamentaux de la politique de sûreté. L'article 60 en projet fixe le contenu du système de gestion. L'article 61 en projet contient les prescriptions pour la conception et la réalisation du système de stockage. Le dispositif relatif au classement des structures, systèmes et composants importants pour la sûreté de l'établissement est inscrit dans l'article 62 en projet. Les articles 63 à 67 en projet renferment les règles relatives à la construction et à l'exploitation d'un établissement de stockage.

Les articles 68 et 69 en projet concernent le rapport de sûreté et l'évaluation de la sûreté. L'article 70 en projet dispose que la protection contre les incendies d'origine interne doit être organisée de telle manière que le circuit d'extinction couvre toutes les zones de l'établissement de stockage. L'article 71 en projet porte sur la surveillance, l'article 72 en projet règle l'obligation pour l'exploitant d'établir régulièrement des rapports d'activités. L'article 73 en projet prescrit que l'installation de stockage doit être mise dans sa configuration finale dès que possible. Enfin, l'article 74 en projet contient un certain nombre de prescriptions spécifiques aux établissements de stockage en surface de déchets radioactifs.

2.2. Les articles 59 à 62 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, qui ont déjà été renumérotés avec effet au 25 août 2024 par l'arrêté royal du 21 juillet 2023 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne les réacteurs de recherche', sont renumérotés en conséquence (article 5).

2.3. L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est prévue le premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Moniteur belge (article 6).

---

<sup>1</sup> Il ressort de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet que, comme l'a confirmé le délégué, seul le stockage en surface de déchets nucléaires est visé pour l'instant. Voir également les observations 5.2 et 7.

## FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Le projet peut trouver un fondement juridique dans les articles 3, 14 et 15 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’.

3.2. 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 normales <sup>2</sup>, et procure un fondement juridique étendu, qui permet de fixer plusieurs prescriptions de sûreté nucléaire <sup>3</sup>, permettant de prendre pratiquement n’importe quelle mesure, sauf si la matière impose d’avoir égard à un principe de légalité <sup>4</sup>.

3.3. L’article 14 de la loi du 15 avril 1994 dispose que l’Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l’Agence) est chargée du contrôle et de la surveillance (sans préjudice des dispositions du Chapitre IIIter et des articles 7 et 8 de la loi du 15 avril 1994). Selon l’article 15 de la loi du 15 avril 1994, d’une manière générale, la mission de 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.

Étant donné que ces dispositions n’accordent pas de délégation spécifique au Roi, il convient d’invoquer à titre complémentaire le pouvoir général d’exécution (article 108 de la Constitution), combiné avec les dispositions légales citées. Dans la mesure où l’arrêté envisagé impose des missions à l’Agence, il est permis de se fonder à cet effet sur le pouvoir général d’exécution du Roi, combiné avec les articles 14 et 15 de la loi du 15 avril 1994 <sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Avis C.E. 57.591/3 du 25 juin 2015 sur un 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.

<sup>4</sup> Comparez avec l’avis C.E. 62.833/3 du 14 février 2018 sur un projet devenu l’arrêté royal du 1<sup>er</sup> 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 et aux expositions à des fins d’imagerie non médicale avec des équipements radiologiques médicaux’, observation 5.1.

<sup>5</sup> Comparez avec l’avis C.E. 62.743/3 du 1<sup>er</sup> février 2018 sur un projet devenu l’arrêté royal du 29 mai 2018 ‘complétant l’arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne les installations d’entreposage de combustible nucléaire usé et de colis de déchets radioactifs’, observation 3.2.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. Au début du préambule du projet, on insérera un premier alinéa, nouveau, rédigé comme suit : « Vu l'article 108 de la Constitution ; ».

### Article 1<sup>er</sup>

5.1. 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' et 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'.

À l'article 1<sup>er</sup> du projet, on précisera que l'arrêté envisagé vise à transposer partiellement ces directives <sup>6</sup>.

5.2. L'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> règle le champ d'application du dispositif en projet. Toutefois, étant donné que le projet est un arrêté modificatif qui insère dans l'arrêté royal du 30 novembre 2011 les règles matérielles pour le stockage, cette disposition est ici sans objet. Par conséquent, l'alinéa 2 sera omis <sup>7</sup>.

### Article 2

6.1. La date de l'arrêté royal 'portant régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs' <sup>8</sup> doit être complétée. Par souci de sécurité juridique, on veillera à ce que l'arrêté envisagé n'entre pas en vigueur avant l'arrêté royal 'portant régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs'.

6.2. Le terme « fermeture », tel qu'il est défini à l'article 2, 10<sup>o</sup>, du projet, s'écarte de la portée conférée à cette même notion par l'article 3, point 1, de la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 <sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> 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', visée à l'article 1<sup>er</sup> du projet, a pour seul objet de modifier la directive 2009/71/Euratom et ne doit donc pas être mentionnée séparément.

<sup>7</sup> Voir aussi l'observation 7.

<sup>8</sup> Sur lequel l'avis du Conseil d'État a également été demandé (dossier 75.802/16).

<sup>9</sup> À savoir : « l'ensemble des opérations destinées à amener l'installation de stockage de déchets radioactifs dans sa configuration finale ».

<sup>10</sup> L'article 3, point 1, de la directive 2011/70/Euratom définit une 'fermeture' comme étant « l'achèvement de toutes les opérations consécutives au dépôt de combustible usé ou de déchets radioactifs dans une installation de stockage, y compris les derniers ouvrages ou autres travaux requis pour assurer, à long terme, la sûreté de l'installation ».

D'une manière générale, il est recommandé d'employer en droit national <sup>11</sup> la terminologie utilisée dans une directive, sauf si l'ordre juridique national utilise un autre terme qui relève davantage de l'usage courant et dont la signification correspond à celle du terme de la directive. Dans les autres cas, l'utilisation d'une terminologie qui ne correspondrait pas littéralement à celle de la directive peut être source de confusion. En principe, l'utilisation d'un autre terme est également possible lorsque celui-ci a une signification plus large que le terme utilisé dans la directive et que les dispositions de celle-ci ne s'y opposent pas. Dans ce cas, la réglementation nationale est plus large que la réglementation visée par la directive.

La définition en projet semble être plus large que la définition utilisée dans la directive 2011/70/Euratom, si bien qu'elle peut être admise.

### Article 3

7. Il ressort du rapport au Roi et des explications fournies par le délégué que le chapitre 4<sup>ter</sup> en projet n'est pour l'heure applicable qu'au stockage en surface de déchets radioactifs, et donc pas au stockage géologique de ces déchets. Cette limitation doit être ajoutée à l'article 2, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011.

### Article 4

#### *Articles 59.3 et 68.2 en projet*

8. L'Agence est habilitée à préciser et/ou compléter, dans un règlement technique, « ses attentes » à l'égard de la stratégie de sûreté (article 59.3 en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011) et de l'évaluation de la sûreté (article 68.2 en projet).

8.1. Le délégué a commenté cette délégation comme suit :

« Het gaat erom de verwachtingen van het Agentschap, in technische termen, met betrekking tot de eisen die in het KB zijn vastgelegd, in detail te beschrijven.

Hierbij enkele voorbeelden van technische vereisten of verwachtingen:

- 59.3 Verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsstrategie
  - verwachtingen over hoe de principes van optimalisatie en verdediging in de diepte moeten worden geïnterpreteerd in de context van berging
  - bepalingen te nemen tijdens het ontwerp, de bouw, de exploitatie, de afsluiting en de monitoring van de opslagfaciliteit om de naleving van het volgende aantoonbaarheidsbeginsel te waarborgen
- 68.2 Verwachtingen met betrekking tot de veiligheidsevaluatie
  - verwachtingen voor onzekerheidsbeheer
  - verwachtingen met betrekking tot de te overwegen scenario's
  - vereisten met betrekking tot de gebruikte modellen (bijv. validatie)

---

<sup>11</sup> Pour autant qu'il n'existe pas de discordance entre le texte français et le texte néerlandais de la directive.

- criteria voor het beoordelen van de performanties van het bergingssysteem en de onderdelen ervan
- eisen met betrekking tot indicatoren van radiologische impact
- eisen voor het bepalen van radiologische impact. ».

8.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'Agence, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique <sup>12</sup>.

8.3. Vu la nature hautement technique de la matière, qui précise les prescriptions en matière de stratégie de sûreté et d'évaluation de la sûreté déjà fixées dans l'arrêté royal du 30 novembre 2011, une telle délégation à l'Agence semble pouvoir être admise. L'objectif étant, selon les explications fournies par le délégué, que l'Agence puisse fixer, entre autres, des exigences et des critères, il est toutefois recommandé de faire apparaître plus clairement cet objectif dans le projet, et de ne pas limiter la délégation en projet à des « attentes » de l'Agence. Étant donné qu'il s'agit clairement d'exigences contraignantes que l'Agence formulera, le terme « exigences minimales » semble plus correct.

Par ailleurs, il est recommandé d'intégrer les explications fournies par le délégué dans le rapport au Roi.

#### *Article 60 en projet*

9. Un « système de gestion documentaire » est intégré dans le système de gestion, afin d'assurer la traçabilité à long terme des informations et données relatives à la sûreté, et des décisions relatives à l'établissement de stockage. Une des catégories de données conservées à cet

---

<sup>12</sup> Comparez avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel 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 ».

effet est l'historique d'exploitation, y compris les incidents et accidents (article 60, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011).

À la question de savoir si l'objectif est d'y traiter également des données à caractère personnel (telles que les données de victimes de certains incidents ou accidents), le délégué a fourni la réponse suivante :

« Nee, de persoonsgegevens moeten niet worden opgenomen. Het belangrijkste is om het incident te beschrijven, ongeacht wie het heeft veroorzaakt en de gegevens van slachtoffers. ».

Le Conseil d'État prend acte de cette réponse.

#### *Article 61.1 en projet*

10. L'article 61.1, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 prescrit que la partie des couches géologiques appartenant aux barrières de confinement ne peut pas contenir de « ressources naturelles considérées comme économiquement valorisables ».

À la question de savoir quand il est question de telles « ressources naturelles considérées comme économiquement valorisables », le délégué a fourni les précisions suivantes :

« De exploiteerbaarheid van een afzetting hangt af van de 'cut-off grade'. De cut-off grade is de minimum grade waarboven de afzetting economisch exploiteerbaar is, gebaseerd op de winningskosten die specifiek zijn voor de afzetting en de huidige of geschatte prijzen voor het gewonnen erts. Dit moet door de exploitant worden beoordeeld in het veiligheidsdossier op basis van bestaande gegevens. ».

Dans un souci de clarté, il pourrait être précisé dans le rapport au Roi que le caractère économiquement valorisable est évalué par l'exploitant au moyen de cette cut-off grade (« teneur de coupure »).

#### Article 6

11. L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est prévue le premier jour du deuxième mois suivant sa publication au Moniteur belge.

L'article 4 du projet vise à insérer un chapitre 4<sup>ter</sup> « après le chapitre 4<sup>bis</sup>, inséré par l'arrêté royal du 21 juillet 2023 ». L'entrée en vigueur de l'article 4 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023, qui insère le chapitre 4<sup>bis</sup>, a été fixée au 25 août 2024<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> À l'exception des articles 44, 45 et 46, qui relèvent de ce nouveau chapitre 4<sup>bis</sup>. Voir l'article 6 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023.

Les auteurs du projet veilleront à ce que le projet n'entre pas en vigueur préalablement à cette date. Dans le cas contraire, l'article 4 du projet sera inapplicable. Tel est *a fortiori* également le cas pour l'article 5 du projet, qui se fonde sur la renumérotation réglée par l'article 5 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 <sup>14</sup>.

### Observation finale

12. Le projet doit être soumis à un examen supplémentaire du point de vue rédactionnel et sur le plan de la légistique <sup>15</sup>.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

---

<sup>14</sup> En ce qui concerne également les ajouts aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 (articles 2 et 3 du projet), une entrée en vigueur du projet à l'examen antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 entraînerait en outre une situation surprenante, à savoir que les alinéas renvoyant au chapitre 4<sup>ter</sup> précéderaient dans le temps les alinéas renvoyant au chapitre 4<sup>bis</sup>.

<sup>15</sup> À titre d'exemple, on peut relever les points suivants : le premier alinéa du préambule sera supprimé et l'historique figurant au deuxième alinéa sera corrigé (le segment de phrase « l'article 14, modifié par la loi du 17 décembre 2017, par la loi du 6 décembre 2018 et par la loi du 5 avril 2019 » sera remplacé par « l'article 14, modifié par la loi du 13 décembre 2017 et par la loi du 6 décembre 2018 »). À l'article 2, l'historique de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires' sera corrigé (ainsi, les mots « 19 février 2022 » doivent être remplacés par « 19 février 2020 », et l'historique doit être complété d'une référence à l'arrêté royal du 21 décembre 2023). Dans le texte néerlandais du projet, le segment de phrase de l'article 3 « gewijzigd bij besluit » sera remplacé par « gewijzigd bij koninklijk besluit », et l'historique sera complété par une référence à l'arrêté royal du 21 décembre 2023. Dans le texte néerlandais de l'article 4 (article 71.1 en projet), les mots « periodiek gerevalueerd » seront remplacés par les mots « periodiek geëvalueerd ». Dans le texte néerlandais de l'article 5 du projet, il convient d'écrire « 61 en 62 ». Enfin, il convient de compléter l'historique à l'article 5, afin qu'il apparaisse clairement qu'il s'agit des articles 59 à 62 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, tel qu'il ont déjà été renumérotés auparavant par l'article 5 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023.