

**Raad van State
afdeling Wetgeving**

Advies 77.854/1 van 10 juli 2025 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'

Op 12 juni 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 8 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre Lefranc, kamervoorzitter, Brecht Steen en Tim Corthaut, staatsraden, 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 10 juli 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 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).(1) 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, teneinde de activiteiten op het vlak van veiligheidsevaluatie en kennisverwerving in het kader van voorafgaand overleg met een (toekomstige) exploitant door Bel V te regelen (artikel 4).(2) De artikelen 2 en 5 tot 7 van het ontwerp strekken ertoe het ARBIS af te stemmen op het nieuw in te voegen artikel 38.1/1.

Rechtsgrond en ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

3.1. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'. Dit artikel 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,(3) en biedt een ruime rechtsgrond om verscheidene nucleaire veiligheidsvoorschriften vast te stellen,(4) die nagenoeg elke maatregel omvat, behalve indien ter zake een legaliteitsbeginsel geldt.(5)

De artikelen 1 en 3 van het ontwerp vinden rechtsgrond in deze bepaling.

3.2.1. Voor zover het ontwerp voorziet in de bijkomende toewijzing van bevoegdheden aan Bel V in het kader van vooroverleg (artikelen 2 en 4 (deels(6))), het regelen van de vergoeding daarvoor (artikelen 4

(deels(7)) en 7 van het ontwerp) en het toezicht daarop (artikel 6 van het ontwerp) vindt het echter rechtsgrond in artikel 14^{ter}, § 1, 1°, van de wet van 15 april 1994 en niet in artikel 3 van dezelfde wet.

Overeenkomstig artikel 14^{ter}, § 1, 1° tot 3°, van de wet van 15 april 1994 bepaalt de Koning bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de toezichtsoverdrachten of de activiteiten met betrekking tot een vooroverleg die kunnen worden toegewezen aan de entiteit die overeenkomstig artikel 14^{bis} wordt opgericht (Bel V), alsook de wijze waarop de door die entiteit verrichte prestaties worden vergoed en de wijze waarop het Agentschap toezicht houdt op de uitoefening van de opdrachten van de entiteit.

3.2.2. De gemachtigde bevestigde dat over het ontwerp niet werd beraadslaagd in de Ministerraad. Het in artikel 14^{ter}, § 1, van de wet van 15 april 1994 voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad is nochtans bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het ontwerp in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk wat betreft de artikelen 2 en 4 tot 7 van het ontwerp.(8) Ze dienen uit het ontwerp te worden weggelaten en kunnen pas om advies worden voorgelegd nadat het vereiste overleg in de Ministerraad heeft plaats gehad.(9)

Onderzoek van de tekst

4. Het onderzoek van het ontwerp is gelet op wat hoger is uiteengezet beperkt tot de artikelen 1 en 3 van het ontwerp.

Die bepalingen geven geen aanleiding tot opmerkingen binnen de in opmerking 1 vermelde punten.

De griffier,
Eline Yoshimi

De eerste voorzitter,
Pierre Lefranc

Nota's

(1) Meer bepaald wordt voorzien in een verwijzing naar de volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 30 november 2011 in artikel 23.1.5, c), van het ARBIS, waarin de aspecten waaruit de fysische controle bestaat voor inrichtingen van klasse I in de zin van artikel 3.1, a), van het ARBIS worden omschreven:

- Artikel 71.1, eerste lid, dat bepaalt dat de exploitant het toezichtsprogramma moet beschrijven in het veiligheidsrapport en moet uitvoeren tot aan de opheffing van de reglementaire controle;

- Artikel 61.7, eerste lid, luidens hetwelk de gebeurtenissen van interne oorsprong die in overweging moeten worden genomen bij het ontwerp van het bergingssysteem, het falen van uitrustingen, de interne verstoringen, de menselijke fouten, andere risico's zoals brand, ontploffing, overstrooming met interne oorzaak, evenals de gebeurtenissen die eruit voortvloeien omvatten;

- artikel 61.7, tweede lid, luidens hetwelk de gebeurtenissen van externe oorsprong die in overweging moeten worden genomen bij het ontwerp van het bergingssysteem, de voor de site en haar omgeving karakteristieke gebeurtenissen van natuurlijke oorsprong omvatten, alsook de gebeurtenissen die voortkomen uit menselijke activiteiten.

(2) Overeenkomstig artikel 14^{ter}, § 1, van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en het leefmilieu tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle' kunnen bepaalde activiteiten op vlak van toezicht alsook op vlak van veiligheidsevaluatie en kennisverwerving in het kader van voorafgaand overleg met een (toekomstige) exploitant door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) toevertrouwd worden aan Bel V (opgericht bij notariële akte van 7 september 2007, bekendgemaakt in de bijlagen van het *Belgisch Staatsblad* van 9 oktober 2007 (digitaal raadpleegbaar via de hiernavolgende link: https://www.ejustice.just.fgov.be/tsv_pdf/2007/10/09/07146898.pdf). Artikel 38 van het ARBIS regelt de toezichtsfuncties die in het licht daarvan aan Bel V zijn toevertrouwd.

(3) Toelichting bij het wetsvoorstel 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende 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.

(4) 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.

(5) Vgl.: adv.RvS 62.833/3 van 14 februari 2018 over een ontwerp dat heeft geleid 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 13 februari 2020 'betreffende de medische blootstellingen en blootstellingen bij niet-medische beeldvorming met medisch—radiologische uitrustingen', opm. 5.1.

(6) Zie ontworpen artikel 38.1/1, §§ 1 tot 3, van het ARBIS.

(7) Zie ontworpen artikel 38.1/1, § 4, van het ARBIS.

(8) Artikel 5 van het ontwerp heeft betrekking op de modaliteiten voor het uitvoeren van de aan Bel V toevertrouwde opdrachten, en valt bijgevolg niet (uitdrukkelijk) onder de machtiging van artikel 14^{ter}, § 1, 1° tot 3°, van de wet van 15 april 1994. Aangezien artikel 5 van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit inhoudelijk onlosmakelijk verbonden is met de artikelen 2, 4, 6 en 7 van het ontwerp, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, er zich toe genoopt om zich, in de huidige stand van de regelgeving, te onthouden van het adviseren over deze bepaling.

(9) Vgl. adv.RvS 76.916/1/V van 31 juli 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 september 2024 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 maart 2001 betreffende de verlopen en de afwezigheden toegestaan aan sommige personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan en het koninklijk besluit van 10 november 2006 betreffende het statuut, de loopbaan en de bezoldigingsregeling van het gerechtspersoneel', opm. 4.1 tot 4.4.