

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1982-1983**

30 JUNI 1983

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE VOLKSGEZONDHEID EN HET LEEFMILIEU
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER SONDAG**

Inleidende uiteenzetting van de Staatssecretaris voor de Volksgezondheid en het Leefmilieu

Dit ontwerp van wet dat strekt tot wijziging van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren, vindt zijn oorsprong in de moeilijkheden die in 1982 gerezen zijn naar aanleiding van het vervoer van radioactieve stoffen via de haven van Zeebrugge.

Het verbod van de burgemeester van Brugge om laag-radioactief afval via Zeebrugge te vervoeren werd bij koninklijk besluit vernietigd. Tegen dit vernietigingsbesluit werd beroep aangetekend bij de Raad van State door het Vlaamse Gewest.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Cuvelier, voorzitter; Coppens, De Baere, De Bremaeker, de dames Delruelle-Ghobert, Hanquet, Herman-Michielsens, de heer Poulain, de dames Remy-Oger, Smitt, de heren Vandekerckhove, Vandermeulen, Vangeel, Vanhaverbeke, Vannieuwenhuyze, Verbist en Sondag, verslaggever.

Plaatsvervanger : de heer Claeyls.

R. A 12785*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

511 (1982-1983) : N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1982-1983**

30 JUIN 1983

Projet de loi modifiant la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA SANTE PUBLIQUE
ET DE L'ENVIRONNEMENT
PAR M. SONDAG**

**Exposé introductif du Secrétaire d'Etat
à la Santé publique et à l'Environnement**

Le projet de loi à l'examen, qui vise à modifier la loi du 29 mars 1958 relatif à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, trouve son origine dans les difficultés apparues en 1982 lors du transit de matières radioactives par le port de Zeebrugge.

L'arrêté édicté par le bourgmestre de Bruges en vue d'interdire le transit de déchets à faible radioactivité par Zeebrugge a été annulé par arrêté royal. La Région flamande a introduit un recours au Conseil d'Etat contre cet arrêté d'annulation.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Cuvelier, président; Coppens, De Baere, De Bremaeker, Mmes Delruelle-Ghobert, Hanquet, Herman-Michielsens, M. Poulain, Mmes Remy-Oger, Smitt, MM. Vandekerckhove, Vandermeulen, Vangeel, Vanhaverbeke, Vannieuwenhuyze, Verbist et Sondag, rapporteur.

Membre suppléant : M. Claeyls.

R. A 12785*Voir :*

Document du Sénat :

511 (1982-1983) : N° 1 : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

Het beroep werd achteraf ingetrokken aangezien het probleem werd voorgelegd aan het Overlegcomité Nationale Regering - gewestexecutieven.

Het Overlegcomité heeft besloten dat het gerezen probleem bij toepassing van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moest worden opgelost en dat een wetsontwerp tot regeling ervan diende te worden ingediend.

Het ontwerp beoogt :

- maatregelen te treffen die het vervoer van radioactieve stoffen moeten mogelijk maken;
- het probleem van de administratieve voogdij te regelen. Deze regeling geschiedt op grond van artikel 7 van hogerge-noemde bijzondere wet waarin gesteld wordt dat de nationale overheid bij wet kan bepalen op welke handelingen zij een specifiek toezicht organiseert.

Bij de bespreking van het wetsontwerp in de Kamer werd opgemerkt dat, sedert de goedkeuring van de wet van 1958, de inzichten inzake milieuhygiëne verruimd zijn.

Om die reden werd aan de wet het begrip « leefmilieu » toegevoegd.

De overheid zal dus voortaan maatregelen kunnen nemen ter bescherming van de milieuhygiëne, maar ook milieuproblemen zoals water- en luchtvervuiling bestrijden en fauna et flora beschermen.

De Staatssecretaris wijst er ten slotte op dat het ontwerp geen verband houdt met het storten van radioactief afval in zee noch met het opslaan van nucleair afval onder- of bovengronds.

Daarvoor is de Minister van Energie bevoegd. Slechts wanneer laatstgenoemde minister ertoe besluit radioactief afval te verwerken, moet de Staatssecretaris voor Volksgezondheid optreden ter bescherming van de gezondheid van de bevolking en ter vrijwaring van het milieu.

Bespreking

Een lid geeft toe dat dit ontwerp alleen betrekking heeft op het vervoer van nucleair afval en niet op de verwerking of het opslaan ervan.

Dat neemt niet weg dat het radioactief afval problemen doet rijzen waarvoor tot nog toe geen oplossing werd gevonden. Voor radioactief afval zijn de halveringstijden enkele honderden jaren en in sommige gevallen zelfs meer dan duizend jaar.

Spreekster merkt op dat het storten van nucleair afval in zee een zeer slechte oplossing is en alleszins moeilijk verenigbaar met de inspanningen die geleverd worden in het kader van het mathematisch model van de Noordzee.

Ce recours a été retiré par la suite, le problème ayant été soumis au Comité de concertation Gouvernement national-Exécutifs régionaux.

Ledit Comité a décidé que ce problème devait être résolu conformément à la loi spéciale du 8 août 1980 et qu'il convenait de déposer un projet de loi dans ce sens.

Le projet en discussion vise :

- à faire prendre des mesures permettant le transit de substances radioactives;
- à régler le problème de la tutelle administrative. Ce dernier problème est réglé par l'article 7 de la loi précitée, qui prévoit que le pouvoir national peut déterminer par une loi les actes pour lesquels il organise une tutelle spécifique.

Lors de la discussion du projet à la Chambre, on a fait observé que depuis l'adoption de la loi de 1958, les conceptions en matière d'hygiène du milieu se sont élargies.

C'est pourquoi la notion d'« environnement » a été introduite dans la loi.

Les pouvoirs publics seront donc désormais autorisés à prendre des mesures pour protéger l'hygiène du milieu, mais ils pourront aussi combattre des nuisances comme la pollution de l'eau et de l'air, protéger la faune et la flore.

Le Secrétaire d'Etat souligne enfin que le projet n'aborde pas le problème du déversement de déchets radioactifs en mer ni celui du stockage de déchets nucléaires en sites souterrains ou en surface.

C'est en effet le Ministre qui a l'énergie dans ses attributions qui est compétent pour ce problème. C'est uniquement lorsque ce Ministre décide de procéder au traitement de déchets radioactifs que le Secrétaire d'Etat à la Santé publique doit intervenir en vue de protéger la santé de la population et de sauvegarder l'environnement.

Discussion

Un membre reconnaît que le projet à l'examen concerne uniquement le transit de déchets radioactifs et non leur traitement ni leur stockage.

Il n'empêche que ces déchets soulèvent des problèmes qui n'ont pas encore été résolus à ce jour. En effet, ils ont des périodes de demi-vie de quelques centaines d'années et même, dans certains cas, de plus de mille ans.

L'intervenant fait remarquer que l'immersion de déchets nucléaires en mer est une très mauvaise solution et qu'elle est de toute manière difficile à concilier avec les efforts fournis dans le cadre du modèle mathématique de la mer du Nord.

Wat het ontwerp zelf betreft, merkt de intervenant op dat :

- de bevoegdheid van de gemeentebesturen volledig wordt uitgehouden;
- de wetten van 1980 de bevoegdheden inzake milieu overdragen aan de gewesten. Met dit ontwerp wordt de regionalisering eens te meer teruggedraaid.

Het lid vraagt tenslotte waarom juist voor radioactieve stoffen een uitzondering wordt gemaakt.

Een ander lid betreurt het eveneens dat alle bevoegdheden aan de gemeentebesturen worden onttrokken. Men had die besturen veeleer bij deze aangelegenheid moeten betrekken.

De Staatssecretaris antwoordt dat dit ontwerp ieder vervoer van nucleaire stoffen regelt, wat ook de bestemming ervan zij.

Voor de storting van afval in zee moet het departement van Volksgezondheid een vervoervergunning verlenen. Die vergunning is gebonden aan zeer strenge voorwaarden.

Men kan ook beslissen het afval boven of onder de grond op te slaan.

In de drie gevallen is er vervoer en dient men gewapend te zijn om dat vervoer veilig te laten verlopen.

Wat de bevoegdheid betreft van de burgemeesters inzake ioniserende stralingen in het raam van dit wetsontwerp, verklaart de Staatssecretaris dat dit wetsontwerp betrekking heeft op :

- de invoer,
- de produktie,
- de fabricage,
- het opslaan,
- de doorvoer,
- het vervoer,
- het te koop aanbieden,
- de verkoop,
- de overdracht onder bezwarende titel of om niet,

het gebruik met het oog op commerciële, industriële, wetenschappelijke, medische of andere doeleinden van toestellen of stoffen.

Voor al deze handelingen moet vooraf een vergunning worden verleend op de wijze zoals bepaald is in het koninklijk besluit van 28 februari 1963, een uitvoeringsbesluit van de wet van 29 maart 1958, waarvan de wijziging door dit wetsontwerp wordt nagestreefd.

Al deze vergunningen moeten worden gegeven door de centrale overheid en door de Minister(s) van Volksgezondheid en Leefmilieu of, al naar het geval, van Volksgezondheid en Leefmilieu en van Tewerkstelling en Arbeid.

En ce qui concerne le projet proprement dit, l'intervenant fait observer que :

- le pouvoir des administrations communales se trouve entièrement vidé de sa substance;
- les lois de 1980 ont transféré aux Régions les compétences en matière d'environnement. Ce projet constitue à nouveau une marche arrière du point de vue de la régionalisation.

L'intervenant demande enfin pourquoi c'est précisément pour les substances radioactives que l'on fait une exception.

Un autre membre regrette également que les administrations communales se voient priver de tout pouvoir en la matière. Il aurait plutôt fallu les associer au règlement de cette question.

Le Secrétaire d'Etat répond que le projet à l'examen règle n'importe quel transport de substances radioactives, quelle que soit leur destination.

Pour ce qui est de l'immersion de déchets en mer, le département de la Santé publique doit accorder une autorisation de transport. Celle-ci est liée au respect de conditions très sévères.

On peut également décider de stocker les déchets sur terre ou dans des sites souterrains.

Dans les trois cas, il faudra transporter les substances en question et être armé pour que ce transport se fasse en toute sécurité.

Quant à la compétence des bourgmestres en matière de radiations ionisantes dans le cadre du projet de loi actuelle, le Secrétaire d'Etat précise que ce projet de loi concerne :

- l'importation,
- la production,
- la fabrication,
- la détention,
- le transit,
- le transport,
- l'offre en vente,
- la vente,
- la cession à titre onéreux ou gratuit,

l'emploi à des fins commerciales, industrielles, scientifiques, médicales ou autres d'appareils ou de substances.

Tous ces actes sont soumis à autorisation préalable et ces autorisations sont réglées par l'arrêté royal du 28 février 1963, arrêté d'exécution de la loi du 29 mars 1958 dont le projet actuel est une proposition de modification.

Toutes ces autorisations se situent au niveau du pouvoir central et au niveau du ou des Ministres : Santé publique et Environnement ou suivant le cas Santé publique et Environnement et Emploi et Travail.

Al bestaat er voor onderdelen van deze materies twijfel sinds de toepassing van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, het is in ieder geval de centrale overheid die bevoegd is.

De gemeentelijke overheid is in geen enkel opzicht bevoegd om een der betrokken vergunningen af te geven.

Men mag bijvoorbeeld de afgifte van een bouwvergunning voor een inrichting, met toepassing van de wet van 29 maart 1962 (artikel 71), niet verwarren met een vergunning voor de produktie of de fabricage, het opslaan of het gebruik, waarvoor telkens een aparte vergunning moet worden verleend : een bedrijfsvergunning, een opslagvergunning, ... die zijn geregeld in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 en waarvoor de gemeente nooit bevoegd is.

Dat betekent echter niet dat de gemeente ontslagen is van iedere verantwoordelijkheid op dit terrein. De gemeentewet (30 maart 1936) bepaalt b.v. :

— Artikel 90 : « Het college van burgemeester en schepenen is belast met de uitvoering van de wetten en van de besluiten van het algemeen bestuur... »

— Article 94 : « In geval van oproer, kwaadwillige samscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitsel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken... »

Anderzijds zijn er de wetten en besluiten van het algemeen bestuur, waaronder b.v. het koninklijk besluit van 28 februari 1963, dat bepaalt :

— Artikel 78 : « De burgemeesters moeten zich ervan vergewissen dat de inrichtingen van klasse I, II en III, alsmede de werven voor de constructie van schepen of voertuigen met kernaandrijving regelmatig vergund zijn. »

— Artikel 79.1 : « De burgemeesters gaan over tot de sluiting van de niet-vergunde inrichtingen. »

— Artikel 79.2 : « De burgemeesters die een toestand vaststellen die de gezondheid of de veiligheid van de werknemers of van de bevolking in gevaar brengt, treffen de nodige maatregelen om dat gevaar te keer te gaan. »

— Artikel 79.3 : de verzegeling.

— Artikelen 66 en 67 : verplichting voor de burgemeester om de bevoegde diensten en instanties te waarschuwen.

In al die gevallen treedt de gemeentelijke overheid niet op uit een « eigen » en autonome bevoegdheid, maar als gedecentraliseerde overheid onder het toezicht van de centrale overheid, ongeacht of die nationaal dan wel gewestelijk is.

Uit al de geciteerde voorbeelden, maar ook b.v. uit het decreet van 16-24 augustus 1790 kan bovendien worden afgeleid dat de gemeentelijke overheid slechts op eigen initiatief handelt in spoedeisende gevallen. Die besluiten op eigen initiatief moeten trouwens bijna altijd binnen een korte termijn worden bevestigd, o.m. door het college, wanneer zij uitgaan van de burgemeester.

Même s'il y avait doute pour partie dans ces matières depuis l'application de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, la compétence reste d'office à un niveau centralisé.

Il n'existe pour les autorisations concernées aucune compétence au niveau de l'autorité communale.

Il ne faut pas confondre par exemple l'autorisation de bâtir un établissement qui relève de l'application de la loi du 29 mars 1962 (article 71) avec les autorisations de production ou de fabrication, de détention, ou d'emploi qui font elles l'objet d'autorisations séparées : permis d'exploitation, de stockage... dont la compétence est réglée par l'arrêté royal du 28 février 1963 et n'est jamais du niveau communal.

Cette absence de compétence au niveau de l'autorité communale ne subleue pas toute responsabilité à ce niveau, entre autres en vertu de la loi communale (30 mars 1936) :

— Article 90 : « Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de l'exécution des lois et arrêtés de l'administration générale... ».

— Article 94 : « En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique, ou autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre peut faire des ordonnances de police... ».

Et d'autre part, en exécution des lois et arrêtés de l'administration centrale, entre autres celles reprises dans l'arrêté royal du 28 février 1963, par exemple :

— Article 78 : « Les bourgmestres sont chargés de s'assurer que les établissements (I, II et III) ainsi que les chantiers de construction de navires ou de véhicules à propulsion nucléaire sont régulièrement autorisés. »

— Article 79.1 : « Les bourgmestres procèdent à la fermeture des établissements non autorisés. »

— Article 79.2 : « Les bourgmestres qui constatent une situation qui met en péril la santé ou la sécurité des travailleurs ou de la population prennent les mesures propres à écarter le danger. »

— Article 79.3 : Mise sous scellé.

— Articles 66 et 67 : Obligation pour le bourgmestre d'informer des services et des autorités.

Dans tous ces cas, l'autorité communale n'agit pas dans une compétence « propre » et autonome, mais en tant qu'autorité décentralisée dans la ligne de la tutelle du pouvoir central, qu'il soit national ou régional.

On peut en plus conclure en vertu des exemples cités mais aussi par exemple en vertu du décret des 16-24 août 1790 que cette autorité n'agit d'initiative que dans les cas d'urgence. Ces décisions d'initiative doivent par ailleurs pratiquement toujours être confirmées dans des délais courts, entre autres lorsqu'elles émanent du bourgmestre, par le collège.

De vraag kan ook worden gesteld in hoeverre moties en verordeningen van de gemeentelijke overheid inzake radioactieve (nucleaire) stoffen rechtsgeldig zijn. Hierop past een genuanceerd antwoord.

a) Voor de nucleaire « inrichtingen », die door het koninklijk besluit van 28 februari 1963 in categorieën zijn ingedeeld, blijft de gemeente bevoegd voor het geven van een bouwvergunning.

Niettemin behoort in België de beslissing over het feit of er al dan niet een kerncentrale wordt gebouwd (vestigingsplaats), tot de bevoegdheid van de hogere overheid : het Parlement in 1966 : Tihange, Mol, Doel, Fleurus, Zeebrugge. Dat neemt niet weg dat de gemeentelijke overheid, wanneer de bouwvraag wordt onderzocht, een negatief advies kan uitbrengen.

b) Wat de kernwapens betreft, is het besluit om dat soort wapens te bezitten, op te slaan en in voorraad te hebben, een zaak van het Defensiebeleid, dat een nationale gelegenheid is.

Het besluit over de plaats van opstelling behoort tot de bevoegdheid van de Minister van Landsverdediging (artikel 4 van de wet van 29 maart 1958).

Een lid blijft erbij dat dit ontwerp een aantasting betekent van de gemeentelijke autonomie. De invoering van de woorden « met uitsluiting van de gemeenteoverheid » betekent volgens dit commissielid dat die overheid geen maatregelen mag nemen die verder gaan dan datgene wat het centrale gezag bepaalt.

De Staatssecretaris verwijst nogmaals naar de gemeentewet (met name artikel 94) waarin bepaald wordt dat de gemeenteoverheid onmiddellijk maatregelen kan nemen om, zo nodig, de veiligheid van de bevolking te beschermen.

De burgemeester moet alles in het werk stellen om de toepassing van de wet mogelijk te maken, maar mag niet tegen de wet optreden.

Stemmingen

De artikelen en het geheel van het ontwerp van wet worden aangenomen met 13 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Verslaggever,
J. SONDAG.

De Voorzitter,
E. CUVELIER.

On peut également se poser la question de la validité des motions et règlements pris par les autorités communales en matière de substances radioactives (nucléaire). La réponse doit être nuancée.

a) En ce qui concerne les « installations » nucléaires, installations classées aux termes de l'arrêté royal du 28 février 1963, l'autorité communale reste l'autorité de base pour le permis de bâtir.

Il faut noter cependant que la décision de l'existence ou non d'un site nucléaire (lieu d'implantation) relève en Belgique de l'autorité supérieure : le Parlement. En 1966 il s'est prononcé sur les sites : Tihange, Mol, Doel, Fleurus, Zeebrugge. Il n'empêche que l'autorité communale au moment de l'examen de la demande de bâtir peut prendre une décision négative.

b) En ce qui concerne les armes nucléaires, la décision d'en posséder, entreposer, stocker, relève de la politique de Défense, matière nationale.

En ce qui concerne le lieu d'implantation, la décision relève du Ministre de la Défense (article 4 de la loi du 29 mars 1958).

Un membre répète que ce projet constitue une atteinte à l'autonomie communale. Selon lui, l'insertion des mots « , à l'exclusion de l'autorité communale, » signifie que cette autorité n'est pas habilitée à prendre des mesures allant plus loin que ce que prévoit le pouvoir central.

Le Secrétaire d'Etat renvoie une nouvelle fois à la loi communale (et plus particulièrement à l'article 94), qui prévoit que l'autorité communale peut immédiatement prendre des mesures pour assurer, si nécessaire, la sécurité de la population.

Le bourgmestre doit tout mettre en œuvre pour permettre l'application de la loi, mais il ne peut agir à l'encontre de celle-ci.

Votes

Les articles et l'ensemble du projet de loi ont été adoptés par 13 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
J. SONDAG.

Le Président,
E. CUVELIER.