

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.366/1/V
VAN 17 JULI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 juli 2007 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt, voor wat het Vlaamse Gewest betreft, het voorkomen van schade aan alle ondergrondse infrastructuur die bestemd is voor de transit, het transport, de transmissie of de distributie van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, energie of informatie (hierna: kabels en leidingen), veroorzaakt door activiteiten die een impact hebben op het grondoppervlak of de ondergrond en die schade kunnen veroorzaken aan kabels en leidingen (hierna: grondwerken) (zie artikel 3, gelezen in samenhang met de definities vervat in artikel 2, 2/ en 10/).

Met het oog op het realiseren van dit oogmerk, voorziet het ontwerp in een verplichting voor aannemers om, naar aanleiding van grondwerken (met uitzondering van huisaansluitingen), zich te informeren over de ligging van kabels en leidingen (artikel 8). De bedoelde personen worden in het ontwerp "planaanvragers" genoemd (artikel 2, 5/ en 6/).

De aanvraag gaat "via" het "Kabel en Leiding Informatie Portaal" (KLIP), een elektronisch informatiesysteem dat in feite op dit ogenblik reeds operationeel is. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp zijn gewijd aan de werking van het KLIP, met o.m. verplichtingen voor de kabel- en leidingbeheerder, de planaanvrager en de openbaardomeinbeheerder, en regelingen inzake de afhandeling van de aanvraag, de aansprakelijkheid voor de verstrekte inlichtingen, de verwerking van persoonsgegevens en de handhaving.

Van cruciaal belang zijn uiteraard de aan de kabel- en leidingbeheerders opgelegde verplichtingen om de informatie in te voeren met betrekking tot de zones waarin zij kabels en leidingen beheren (artikel 6), en om passend op ingediende planaanvragen in te gaan (artikel 11).

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, blijven de kabel- en leidingbeheerders in het ontworpen systeem hun eigen kabel- en leidinginformatie beheren, en wisselen ze enkel die informatie uit die noodzakelijk is om schade aan kabels

en leidingen te voorkomen ¹. De decreetgever beperkt zich ertoe om een systeem te ontwerpen waardoor aannemers door middel van één enkele aanvraag de plannen kunnen verkrijgen van alle kabel- en leidingbeheerders die op de plaats van de werken kabels of leidingen beheren ².

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

2.1. Gelet op de omschrijving hiervóór van de strekking van het ontwerp, moet ervan uitgegaan worden dat het ontwerp in essentie een regeling invoert inzake de graafschade aan kabels en leidingen. Dat het slechts gaat om een regeling met betrekking tot de schade ten gevolge van grondwerken, wordt bevestigd in de memorie van toelichting, in zoverre deze stelt dat "particuliere planaanvragers die om andere redenen dan met het oog op grondwerken (...) plannen willen aanvragen, (...) dit via andere wegen (dienen) te doen" ³.

2.2. De afdeling wetgeving heeft in haar advies 17.440/1 van 18 september 1986 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juli 1987 tot wijziging van artikel 16 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, vastgesteld dat de in dat ontwerp geregelde "voorschriften bestemd zijn voor eenieder die werken uitvoert of beoogt uit te voeren waarbij de veiligheid van leidingen voor gasachtige en andere in de wet bedoelde producten in het gedrang kan komen", en vervolgens zorgvuldigheidshalve opgemerkt

"dat, overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het regelen van het transport van energieproducten tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale overheid is blijven behoren. Regels omtrent de beveiliging van energievervoerinstallaties vallen kennelijk binnen die bevoegdheid" ⁴.

(1) Zie de memorie van toelichting, nr. 1.1, *in fine*.

(2) Memorie van toelichting, nrs. 1.3.1 en 1.3.2.

(3) Memorie van toelichting, nr. 2, bespreking van artikel 2 van het ontwerp, i.h.b. de punten 5/ en 6/ van dat artikel.

(4) *Parl. St.*, Kamer, 1986-1987, nr. 831/1, p. 3.

2.3. De redenering die gevolgd wordt in dat advies - dat uiteraard nog geen rekening houdt met belangrijke bevoegdheidswijzigingen van latere datum in deze aangelegenheid - kan toegepast worden op regelingen die, zoals de voorliggende, niet enkel op energievervoersinstallaties, maar ook op andere soorten kabels en leidingen betrekking hebben. Zoals in het voornoemde advies wordt gesteld, kunnen regelingen die beogen schade aan kabels en leidingen te voorkomen, begrepen worden als regelingen omtrent de "beveiliging" van de betrokken kabels en leidingen. In dat geval hangt de bevoegdheid voor het aannemen van dergelijke regelingen af van het bevoegdheidsrechtelijk statuut van de betrokken kabels en leidingen.

In de memorie van toelichting wordt uitvoerig uiteengezet voor welke kabels en leidingen het Vlaamse Gewest bevoegd geacht kan worden ⁵. Voor dergelijke kabels en leidingen zou het Vlaamse Gewest dan bevoegd zijn om aan de kabel- en leidingbeheerders informatieverplichtingen op te leggen.

De uitgebreide beschouwingen in de memorie van toelichting kunnen echter niet verhullen dat het Vlaamse Gewest slechts bevoegd is om op te treden inzake de beveiliging van kabels en leidingen en dus meteen ook met betrekking tot de graafschade aan kabels en leidingen, voor de onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallende kabels en leidingen. Het Vlaamse Gewest is daarentegen niet bevoegd om op te treden

⁽⁵⁾ Memorie van toelichting, nr. 1.5. Het is niet nodig, gelet op de conclusie hierna, om te onderzoeken of de stellers van het ontwerp voor elk van de soorten kabels en leidingen een correcte analyse gemaakt hebben van de bevoegdheidsrechtelijke bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

met betrekking tot de graafschade aan kabels en leidingen die onder de bevoegdheid vallen van de federale overheid ⁶ of de gemeenschappen ⁷.

Het besluit luidt dan ook dat het Vlaamse Gewest niet eenzijdig kan optreden met betrekking tot de graafschade aan alle mogelijke kabels en leidingen op zijn grondgebied. In zoverre het ontwerp ook op de graafschade aan andere labels en leidingen betrekking heeft, treedt het buiten het bevoegdheidsdomein van de gewesten.

2.4. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting aangevoerd dat, voor de gevallen waarvoor de uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden niet zouden volstaan om het Vlaamse Gewest bevoegd te achten, de decreetgever zich te dezen zou kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Zoals in de memorie van toelichting wordt erkend, is de eerste voorwaarde voor een mogelijk beroep op de impliciete bevoegdheden dat "de door de gemeenschappen of gewesten buiten hun bevoegdheid aangenomen bepalingen (...) noodzakelijk (moeten) zijn voor de zinvolle uitoefening van een aan hen uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid". Wat betreft de kabels en leidingen die niet onder de

(6) In advies 41.478/3 van 17 oktober 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 3 december 2006 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 mei 2002 betreffende de vervoersvergunning voor gasachtige producten en andere door middel van leidingen heeft de afdeling wetgeving stilzwijgend aanvaard dat de federale overheid bevoegd is om de houders van een vervoersvergunning voor gasachtige producten en andere producten door middel van leidingen te verplichten om bij een centraal meldpunt (i.c. gaat het niet om het KLIP, maar wel om het KLIM of het "Federaal Kabels en Leidingen Informatie Meldpunt") bepaalde geografische en technische gegevens over te maken betreffende hun vervoersinstallaties. Het voormelde advies kwalificeert die regeling als voorschriften die in acht moeten worden genomen en veiligheidsmaatregelen die dienen te worden genomen bij de oprichting en bij de exploitatie van de vervoersinstallaties.

(7) In de memorie van toelichting wordt met name gesproken over de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de infrastructuur voor radio en televisie. Nog afgezien van het feit dat, zoals in de memorie van toelichting wordt erkend, die bevoegdheid in bepaalde opzichten verweven is met de federale bevoegdheid inzake de infrastructuur voor telecommunicatie, dient erop gewezen te worden dat het voorliggende ontwerp opgevat is als een ontwerp dat uitsluitend gewestelijke aangelegenheden regelt (zie artikel 1). Voor een regeling van gemeenschapsaangelegenheden is er dan in beginsel geen plaats.

bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen, blijkt het ontwerp echter niet aan te sluiten bij enige aan de gewesten overgedragen bevoegdheid ⁸. De vaststelling dat "het (...) evident (is) dat de doelstelling van het ontwerp van decreet enkel maar kan bereikt worden indien alle kabel- en leidinginformatie in het KLIP kan verzameld worden" is in dit opzicht niet relevant: de doelstelling zelf van het ontwerp ligt immers deels buiten het bereik van het Vlaamse Gewest.

2.5. Het ontworpen decreet, zoals het is geconcipieerd, ligt dus gedeeltelijk buiten de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Om het ontwerp bevoegdheidsconform te maken, moet minstens de omschrijving van het begrip kabels en leidingen in artikel 2, 2/, van het ontwerp worden aangepast, opdat duidelijk gemaakt zou worden dat enkel wordt opgetreden inzake de graafschade aan kabels en leidingen die zich situeren in de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest.

Indien de stellers van het ontwerp een omvattende regeling wensen, die ook betrekking heeft op de graafschade aan kabels en leidingen die onder de bevoegdheid van de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap vallen, dan zouden zij het initiatief moeten nemen om een samenwerkingsakkoord met die andere overheden te sluiten.

2.6. Gelet op de voorgaande conclusie, is het voorbarig om de bepalingen van het ontwerp nader te onderzoeken.

⁽⁸⁾ De vraag naar de impliciete bevoegdheden zou bijvoorbeeld kunnen rijzen met betrekking tot een ontwerp dat een aangelegenheid van ruimtelijke ordening, leefmilieu of landinrichting regelt, en dat bepalingen bevat die betrekking hebben op kabels en leidingen die niet tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	B. SEUTIN, Ch. BAMPS,	staatsraden,
de Heer	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS