ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.917/2/V
DU 29 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Travaux publics et des Transports, de l'Informatique régionale et communale et du Port de Bruxelles, le 31 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance « relative à l'accès et l'échange d'informations sur les câbles souterrains et sur les conduites et les canalisations souterraines », a donné l'avis suivant :

Dans son avis 43.366/1/V donné le 17 juillet 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 14 mars 2008 ‘portant la libération et l’échange d’informations sur les câbles et canalisations souterraines’, la section de législation a formulé l’observation suivante :

> « 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’ [1].
>
> 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’ [2].
>
> 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 [3]. Voor dergelijke kabels en leidingen zou het Vlaamse Gewest dan bevoegd zijn om aan de kabel en leidingbeheerders informatieverplichtingen op te leggen.

---

[1] *Note de bas de page 3 de l’avis cité :* Memorie van toelichting, nr. 2, bespreking van artikel 2 van het ontwerp, i.h.b. de punten 5/ en 6/ van dat artikel.

[2] *Note de bas de page 4 de l’avis cité : Parl. St.*, Kamer, 1986-1987, nr. 831/1, p. 3.

[3] *Note de bas de page 5 de l’avis cité :* 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.

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 met betrekking tot de graafschade aan kabels en leidingen die onder de bevoegdheid vallen van de federale overheid [4] of de gemeenschappen [5].

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 bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen, blijkt het ontwerp echter niet aan te sluiten bij enige aan de gewesten overgedragen bevoegdheid [6]. 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.

---

[4] *Note de bas de page 6 de l’avis cité :* 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.

[5] *Note de bas de page 7 de l’avis cité :* 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.

[6] *Note de bas de page 8 de l’avis cité :* 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.

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 ».

Cette observation vaut également pour l’avant-projet examiné.

Compte tenu de son caractère fondamental, la section de législation n’examine pas davantage l’avant-projet.

La chambre était composée de

Messieurs	R.	ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M.	PÂQUES,	
	Chr.	BEHRENDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.917/2/V
VAN 29 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 31 juli 2012 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Werken, Vervoer, Gewestelijke en gemeentelijke informatica en de Haven van Brussel verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de toegang tot en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels, buizen en leidingen", heeft het volgende advies gegeven:

De afdeling Wetgeving heeft de volgende opmerking gemaakt in haar advies 43.366/1/V, op 17 juli 2007 gegeven omtrent een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van het Vlaams Gewest van 14 maart 2008 'houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen':

> "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" [1].
>
> 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'[2].
>
> 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[3]. Voor dergelijke kabels

---

[1] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Memorie van toelichting, nr. 2, bespreking van artikel 2 van het ontwerp, i.h.b. de punten 5/ en 6/ van dat artikel.

[2] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: *Parl.St.* Kamer 1986-1987, nr. 831/1, p. 3.

[3] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: 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.

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 met betrekking tot de graafschade aan kabels en leidingen die onder de bevoegdheid vallen van de federale overheid [4] of de gemeenschappen [5].

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 kabels 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 bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen, blijkt het ontwerp echter niet aan te sluiten bij enige aan de gewesten overgedragen bevoegdheid [6]. De vaststelling dat ‘het

---

[4] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies*: 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.

[5] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: 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.

[6] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies*: 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.

[...] 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."

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp.

Aangezien deze opmerking fundamenteel is, onderzoekt de afdeling Wetgeving het voorontwerp niet nader.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R.	ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
	M.	PÂQUES,	
	Chr.	BEHRENDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE R. ANDERSEN