



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 51.980/VR
van 25 september 2012

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord, gesloten tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de beoordeling van de technische dossiers, het uitvoeren van smalbandmetingen en het opstellen en het actualiseren van een kadaster van vast opgestelde zendantennes inzake de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz'

Op 28 augustus 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,¹ een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord, gesloten tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de beoordeling van de technische dossiers, het uitvoeren van smalbandmetingen en het opstellen en het actualiseren van een kadaster van vast opgestelde zendantennes inzake de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 25 september 2012. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur, en Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2012.

*

¹ Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 juni 2012 tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest ‘betreffende de beoordeling van de technische dossiers, het uitvoeren van smalbandmetingen en het opstellen en het actualiseren van een kadaster van vast opgestelde zendantennes inzake de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10MHz en 10GHz’.

Het samenwerkingsakkoord heeft luidens zijn artikel 2 (hoofdstuk 2) tot doel de samenwerking te regelen tussen het Vlaamse Gewest en het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (hierna: BIPT) in het kader van :

- artikel 2.14.3.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II); deze bepaling bevat voorschriften in verband met een kadaster voor vast opgestelde antennes;
- artikel 6.10.2.4 van VLAREM II; dit artikel bevat voorschriften in verband met een conformiteitsattest voor de opstelling van zendantennes;
- artikel 45/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’; luidens deze bepaling bestaan de technische controles op milieuhinder van elektromagnetische golven in de meting van de elektrische veldsterkte van de elektromagnetische golven.

In het samenwerkingsakkoord worden bij artikel 3 (hoofdstuk 3) de volgende taken toegewezen aan het BIPT:

- het beoordelen van de aanvragen voor een conformiteitsattest, het uitvoeren van de berekeningen of de metingen in het kader van die aanvragen en het opstellen van een rapport over de berekeningen of de metingen;
- het uitvoeren van smalbandmetingen ter ondersteuning van de afdeling van het Vlaams Ministerie van Leefmilieu, Natuur en Energie die bevoegd is voor milieuhandhaving;
- het opstellen en het actualiseren van een kadaster van vast opgestelde zendantennes, vermeld in artikel 2.14.3.2 van titel II van het VLAREM.

In het samenwerkingsakkoord wordt voorts de opvolging en de begeleiding ervan geregeld (hoofdstuk 4) en wordt voorzien in een vergoedingsregeling voor de kosten voor de door het BIPT uitgevoerde taken (hoofdstuk 5). Ten slotte worden in het samenwerkingsakkoord de duur en de opzegging ervan bepaald en bevat het een regeling in verband met eventuele geschillen (hoofdstuk 6).

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

BEVOEGDHEID

2.1. Krachtens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel.² Uit artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort, zoals dat artikel door het Grondwettelijk Hof wordt uitgelegd, dat elke overheid slechts een samenwerkingsakkoord kan sluiten als het eigen bevoegdheden aanwendt.

Aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord wordt daarbij een grote handelingsvrijheid gelaten. Die handelingsvrijheid is evenwel niet onbeperkt, aangezien zij de hogere rechtsnormen moeten naleven en in het bijzonder de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende de bevoegdheidsverdeling.

2.2.1. In zijn arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de bevoegdheid van de gewesten voor de bescherming van het leefmilieu, op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de bevoegdheid omvat om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van de risico’s verbonden aan niet-ioniserende stralingen, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke stralingen die zich doorheen zijn leefmilieu verspreiden.³ Zo behoort dan ook de normering voor zendantennes voor elektromagnetische golven met een frequentie tussen 10 MHz en 10 GHz en de beleidstaken ter zake, tot de bevoegdheid van de gewesten.

2.2.2. Wat nu de aanwending van de eigen bevoegdheid van de federale overheid betreft, wordt gewezen op de residuaire bevoegdheid inzake elektronische communicatie. In de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet houdende de instemming met het samenwerkingsakkoord, waarover de Raad van State heden advies 51.972/VR geeft, wordt in dit verband opgemerkt dat in het kader van die federale bevoegdheid, het BIPT overeenkomstig artikel 25 van de wet van 17 januari 2003 ‘met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’ bevoegd is voor de controle op de naleving van de emissienormen en in het kader daarvan kan overgaan tot het bepalen van het elektromagnetische

² Grondwettelijk Hof 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.2, met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl.St.* Kamer B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 30), en de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) voor de Senaatscommissie (*Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 7).

³ Grondwettelijk Hof 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.4.2.

veld van vast opgestelde zendantennes door middel van metingen en analyses met mathematische modellen. Voorts wordt in de toelichting vermeld dat onder meer een conformiteitsbeoordeling door een dienst van de Vlaamse overheid voor een extra werklast zorgt bij die Vlaamse overheid, en dat op dit ogenblik het beschikbare personeel en de nodige expertise hiervoor niet aanwezig zijn.

2.2.3. De federale overheid beschikt weliswaar over de residuaire bevoegdheid inzake telecommunicatie en inzake de algemene politie van de radio-elektrische golven, wat het laatste betreft teneinde normen vast te stellen voor het toekennen van radiofrequenties en het vermogen van de zendtoestellen.⁴ Deze bevoegdheid strekt zich evenwel niet uit tot het beoordelen van de conformiteit van zendantennes met de door de gewesten binnen hun bevoegdheid inzake leefmilieu vastgestelde rechtsregels. Het gegeven dat die zendantennes worden aangewend voor bepaalde vormen van elektronische communicatie, impliceert nog niet dat de federale overheid de overeenstemming ervan met deze leefmilieureglementering kan beoordelen. Deze beoordeling is van een geheel andere aard dan de beoordeling in het raam van de bevoegdheid inzake de politie van de radio-elektrische golven, die gebeurt teneinde het adequate gebruik van de radiofrequenties te vrijwaren, en niet vanuit een doelstelling inzake leefmilieu.

Voorts kan uit de memorie van toelichting worden opgemaakt dat het beroep op de federale overheid middels dit samenwerkingsakkoord is ingegeven door een gebrek aan personeel en expertise in hoofde van het Vlaamse Gewest. Het engagement van de federale overheid bestaat erin dat zij de diensten van het BIPT ter beschikking stelt van het Vlaamse Gewest. De taken die het BIPT daarbij zal uitoefenen hebben, zoals zo-even werd uiteengezet, uitsluitend met blootstellingsnormen voor zendmasten te maken en kaderen volledig binnen een aangelegenheid waarvoor uitsluitend de gewesten bevoegd zijn.

Uit het voorgaande volgt dat de federale overheid zich op geen enkele eigen bevoegdheid kan beroepen om partij te zijn bij het onderhavige samenwerkingsakkoord en dat zij door het samenwerkingsakkoord ertoe wordt gebracht zich in te laten met aangelegenheden die uitsluitend tot de bevoegdheid van de gewesten kunnen worden gerekend. Het samenwerkingsakkoord kan dan ook geen doorgang vinden.

Gelet hierop is er geen aanleiding om het voor advies voorgelegde ontwerp nader te onderzoeken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LIÉNARDY

⁴ GwH 25 januari 1990, nr. 7/90; GwH 6 november 2002, nr. 156/2002; GwH 14 juli 2004, nr. 132/2004.