



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.398/1

van 3 mei 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en 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, wat betreft de magnetische velden van hoogspanningsverbindingen’

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en 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, wat betreft de magnetische velden van hoogspanningsverbindingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2023.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat in essentie een regeling inzake magnetische velden met een frequentie van 50 Hz van hoogspanningsverbindingen en beoogt de besluiten van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 en 12 december 2008 te wijzigen.¹

De ontworpen wijzigingen vinden rechtsgrond in de wets- en decreetsbepalingen waarvan melding wordt gemaakt onder de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

BEVOEGDHEID

3. Aan de gemachtigde werd gevraagd binnen welke gewestbevoegdheid de ontworpen regeling valt in te passen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu, als beschreven in artikel 6, §1, II, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, omvat de bevoegdheid 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. De omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheid. Het leefmilieubeleid strekt er immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren. Dit werd bevestigd in arrest nr. 2/2009 van het Grondwettelijk Hof van 15 januari 2009 m.b.t. de normering voor niet-ioniserende straling van zendantennes.”

Met de gemachtigde kan ermee worden ingestemd dat de bescherming tegen niet-ioniserende stralingen tot de milieubevoegdheden van het Vlaamse Gewest behoort, hieronder mede begrepen het vaststellen van een grenswaarde voor magnetische fluxdichtheid die geldt voor magnetische velden die afkomstig zijn van hoogspanningsverbindingen met een frequentie van 50 Hz. In zoverre de ontworpen milieumaatregelen evenwel van aard zouden zijn om een onevenredige weerslag te kunnen hebben op de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake energie en meer in het bijzonder voor de daaronder vallende hoogspanningsverbindingen, zou het

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ en 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’.

in het licht van de federale loyaleit gepast overkomen om met de federale overheid over de ontworpen maatregelen overleg te plegen.²

4. De grenswaarde voor magnetische fluxdichtheid bedoeld in het ontworpen artikel 6.14.2. van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 (artikel 3 van het ontwerp), betreft een norm inzake stralingsimmissie die betrekking heeft op stralingen in een bepaalde omgeving. Aangezien die omgeving het grondgebied van het Vlaamse Gewest is, kunnen gevolgen voor hoogspanningsverbindingen die buiten het grondgebied van het Gewest gelegen zijn niet worden uitgesloten in zoverre zij niet-ioniserende stralingen uitzenden waarvan de milieueffecten in het Vlaamse Gewest worden waargenomen. Stralingen afkomstig van buiten het Gewest gelegen hoogspanningsverbindingen uit het toepassingsgebied uitsluiten zou de maatregelen onwerkzaam en ondoeltreffend maken. Die situatie kan de gewesten evenwel ertoe aanzetten hun beleid op dat gebied op elkaar af te stemmen, daarbij inzonderheid gebruikmakend van het instrument van de samenwerkingsakkoorden waarin artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ voorziet.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek “Vormvereisten” kan worden volstaan met één enkele verwijzing naar het akkoord dat de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, op 16 september 2022 met betrekking tot het ontwerp heeft gegeven.

Artikel 1

6. Artikel 1.1.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 werd het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022, en niet bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 april 2022. De betrokken vermelding, in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dient, rekening houdend hiermee, te worden gecorrigeerd. Ook de redactie van de inleidende zin van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, waarin eveneens wordt verwezen naar het

² Elke wetgever moet erover waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening door de andere wetgevers van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Zie in dat verband o.m. GwH 28 februari 2019, nr. 36/2019, B.13: ‘Zelfs in de aangelegenheden waarin de bijzondere wetgever een vorm van overleg of van samenwerking tussen de verschillende overheden niet voorschrijft, kan de inachtneming van de federale loyaleit vereisen dat er een overleg plaatsheeft wanneer de respectieve bevoegdheden van die overheden met elkaar verweven zijn en wanneer de door hen, elk in haar eigen bevoegdheden, genomen maatregelen een weerslag kunnen hebben op het door de anderen gevoerde beleid’.

³ Zie in dezelfde zin GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.14.

laatste wijzigende besluit van de Vlaamse Regering van “1 april 2022” zal, gelet op wat voorafgaat, nog aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.⁴

Artikel 2

7. Het ontworpen artikel 2.18.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995, draagt de Vlaamse minister op om de meetprocedure en de meetstrategie vast te stellen voor magnetische velden die afkomstig zijn van hoogspanningsverbindingen. Deze delegatie betreft geen uitvoeringsmaatregel van bijkomstige of detailmatige aard. Bijgevolg dient deze delegatie van bevoegdheid aan de betrokken minister te vervallen en zouden de meetprocedure en -strategie vastgesteld moeten worden bij besluit van de Vlaamse Regering.

Artikel 3

8. In het ontworpen artikel 6.14.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995, wordt de grenswaarde vastgelegd voor het ogenblikkelijke niveau zonder uitmiddeling van magnetische velden. Door de gemachtigde werd bevestigd dat de beoogde grenswaarde een maximumwaarde of -grens betreft. Die bedoeling zou in de tekst van de ontworpen bepaling tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Voorts verduidelijkte de gemachtigde in verband met de in de tabel weergegeven frequentie f in Hz het volgende: “De frequentie van het hoogspanningsnet is in regel 50 Hz. Afwijkingen daarvan zijn uitzonderlijk en van korte termijn omwille van technische redenen en netstabiliteit.” Ook het gegeven dat er een afwijkingsmogelijkheid bestaat en de voorwaarden waaronder kan worden afgeweken, zouden duidelijker uit de tekst van het ontwerp moeten blijken.

9. In het ontworpen artikel 6.14.3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995, worden verplichtingen opgelegd aan de uitbater van een hoogspanningslijn. Aangezien de verplichtingen gelden ten aanzien van niet-ingedeelde inrichtingen en het ontwerp geen definitie bevat van ‘hoogspanningslijn’ is aan de gemachtigde gevraagd wie wordt bedoeld met de ‘uitbater’ en wat onder een ‘hoogspanningslijn’ dient te worden verstaan voor de toepassing van de ontworpen regeling. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“Elia bezit op het federale niveau een wettelijk monopolie als beheerder van het Belgische transmissienet voor elektriciteit. De licentie voor de uitvoering van dit monopolie is geldig voor een vernieuwbare termijn van 20 jaar.

De regelgeving die op federaal niveau geldt, is de wet tot wijziging van de Elektriciteitswet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 8 januari 2012 en het Koninklijk besluit van 22 april 2019 houdende een technisch reglement voor het beheer van het transmissienet van elektriciteit en de toegang ertoe, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 29 april 2019.

⁴ In de artikelen 2 en 3 van het ontwerp gaat het om een vermelding van de meest recente wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 in algemene zin.

Naast Elia heeft Fluvius als distributienetbeheerder een aantal hoogspanningslijnen in beheer. Fluvius is de overkoepelende naam voor 11 Vlaamse opdrachthoudende verenigingen (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden), waarvoor Fluvius System Operator de werkmaatschappij is. Deze 11 opdrachthoudende verenigingen zijn 100% eigenaar van Fluvius: Fluvius Antwerpen, Fluvius Limburg, Fluvius West, Gaselwest, Imewo, Intergem, Iveka, Iverlek, PBE, Riobra en Sibelgas. De uitbaters van hoogspanningslijnen in Vlaanderen zijn dus ofwel Elia voor het overgrote deel van de lijnen en voor enkele lijnen Fluvius. Dat is wettelijk ook zo vastgelegd.

In het besluit is volgende definitie opgenomen voor een hoogspanningsverbinding:

‘hoogspanningsverbindingen: bovengrondse leidingen voor elektriciteit met een nominale spanning van 30 kV of hoger of ondergrondse kabels voor elektriciteit met een nominale spanning van 30 kV of hoger’. Luchtlijnen worden meestal hoogspanningslijn genoemd, ondergrondse verbindingen hoogspanningskabels. Hoogspanningsverbindingen omvatten beide types en worden daarom gebruikt in dit voorstel van besluit.”

Het ontwerp zou moeten worden aangevuld met een omschrijving van de voornoemde begrippen, temeer daar de niet naleving van de betrokken verplichtingen als een milieu-inbreuk kan worden bestempeld. Er zou kunnen worden overwogen om de voornoemde begrippen te omschrijven door middel van een verwijzing naar de overeenkomstige begrippen in de federale regelgeving.

10. Uit de samenhang die bestaat tussen het ontworpen artikel 6.14.3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 (artikel 3 van het ontwerp), en de verwijzing naar die bepaling in de ontworpen tabel die bedoeld is om te worden toegevoegd aan artikel 1 van bijlage VII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 (artikel 4 van het ontwerp), lijkt de bedoeling te moeten worden afgeleid dat de uitbater tevens het betrokken register ter beschikking dient te houden van de toezichthouder of de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven.

Deze laatste verplichting zou ook in het ontworpen artikel 6.14.3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995, moeten worden vermeld. In artikel 16.4.27, derde lid, van het decreet van 5 april 1995, dat de ontworpen regeling mede tot rechtsgrond strekt, wordt de Vlaamse Regering immers opgedragen om, binnen de grenzen van artikel 16.1.2, 1°, van dat decreet, de lijst van de milieu-inbreuken te bepalen en wordt voorgeschreven dat die lijst een omschrijving dient te bevatten van de juridische basis en van de concrete wettelijke verplichting. In het ontworpen artikel 6.14.3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995, wordt de betrokken verplichting nu evenwel niet ingeschreven. Indien het de bedoeling is om in dergelijke verplichting te voorzien, zal daartoe het ontworpen artikel 6.14.3, tweede lid, moeten worden aangevuld.

Artikel 4

11. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp, moet worden geschreven: “... en gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019, 10 juni 2022 en 24 juni 2022, worden de volgende rijen toegevoegd:” in plaats van “... en

gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 3 mei 2019 en 10 juni 2022, worden de volgende rijen toegevoegd:”.

12. In de ontworpen tabel kan, wat de omschrijving van de verplichtingen met betrekking tot het ontworpen artikel 6.14.3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 betreft, de eerste zin van de omschrijving⁵ enkel worden behouden indien de betrokken omschrijving tevens wordt opgenomen in het voornoemde artikel 6.14.3, tweede lid. In dat verband kan worden verwezen naar de opmerking onder randnummer 10.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ De betrokken zin luidt: “De uitbater houdt het register, vermeld in het eerste lid, ter beschikking van de toezichthouder of de afdeling, bevoegd voor milieuhinder van elektromagnetische golven”.