



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.511/16
van 26 februari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de oprichting van een monitoringsnetwerk voor het meten van de blootstelling aan magnetische velden van hoogspanningsverbindingen en hoogspanningsstations en het uitvoeren van simulaties van magnetische velden van hoogspanningsverbindingen en hoogspanningsstations’

Op 1 februari 2024 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 ‘over de oprichting van een monitoringsnetwerk voor het meten van de blootstelling aan magnetische velden van hoogspanningsverbindingen en hoogspanningsstations en het uitvoeren van simulaties van magnetische velden van hoogspanningsverbindingen en hoogspanningsstations’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 20 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 februari 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om een monitoringsnetwerk op te richten waarmee de magnetische velden van hoogspanningsverbindingen en hoogspanningsstations kunnen worden gemeten (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

Daarnaast regelt het te nemen besluit de uitvoering van simulaties van de blootstelling aan magnetische velden in de omgeving van hoogspanningsverbindingen voor en na de oprichting van nieuwe hoogspanningsverbindingen en voor en na wijzigingen van hoogspanningsverbindingen (artikelen 6 en 8).

De meetgegevens en simulatieresultaten kunnen worden opgevraagd door de netbeheerders en worden door het departement Omgeving (hierna: departement) ter beschikking gesteld (artikel 5 voor wat betreft de meetgegevens, artikel 9 voor wat betreft de simulatieresultaten).

De meetgegevens en simulatieresultaten die door de netbeheerders worden opgevraagd, dienen ter beschikking te worden gesteld van de bevoegde overheden (artikel 4 voor wat betreft de meetgegevens, artikel 7 voor wat betreft de simulatieresultaten).

De meetgegevens en simulatieresultaten worden gepubliceerd op de website van het departement (artikel 10).

Voor de aanvraag van meetgegevens en simulatieresultaten wordt een retributie gevraagd volgens de voorwaarden van de artikelen 11 tot en met 14 van het ontwerp.

RECHTSGROND

3. In de aanhef van het ontwerp wordt voor het te nemen besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 3 en 7 van de wet van 12 juli 1985 ‘betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen’.

4. De artikelen 1 tot 10 van het ontwerp regelen het monitoringsnetwerk. Volgens de aanhef wordt voor deze bepalingen rechtsgrond gezocht in artikel 3 van de wet van 12 juli 1985. Dat artikel luidt als volgt:

“§ 1. Ter bescherming van de mens en van het leefmilieu kan de Koning eveneens voorwaarden opleggen aan (...) het produceren, het vervaardigen, het onder zich houden,

het vervoer, het onderhoud en het gebruik van commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of ander karakter van toestellen of inrichtingen die niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen.

§ 2. De Koning kan alle gepaste maatregelen treffen, en meer bepaald voorwaarden opleggen aan het opwekken, het doorzenden en het ontvangen van niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen.”¹

Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering niet om een monitoringsnetwerk op te richten voor het meten van de blootstelling aan magnetische velden van hoogspanningsverbindingen, aangezien een monitoringsnetwerk op zich geen betrekking heeft op het opleggen van voorwaarden zoals vermeld in artikel 3 van de wet van 12 juli 1985.

Bij ontstentenis van enige andere rechtsgrond, dient nagegaan te worden of het ontwerp kan worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ biedt de Vlaamse Regering onder meer de mogelijkheid om reglementaire besluiten te nemen die een nadere uitwerking inhouden van hetgeen de decreetgever (*in casu*, wetgever) heeft vastgesteld, zonder dat de decreetgever daarvoor een uitdrukkelijke delegatie moest verlenen. Ook al komt het de Vlaamse Regering bij de uitoefening van die bevoegdheid niet toe de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken, ze mag op grond van artikel 20 van de bijzondere wet wel uit het beginsel van het decreet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen afleiden die er op natuurlijke wijze uit voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft.²

Wat dit betreft kan ervan uitgegaan worden dat (onder voorbehoud van hetgeen wordt gesteld in opmerking 5) de regeling in verband met het monitoringsnetwerk kan worden gegrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 3, § 2, van de wet van 12 juli 1985, aangezien het monitoringsnetwerk dienstig is om na te gaan of “gepaste maatregelen” in de zin van die bepaling dienen te worden getroffen. Bovendien is het monitoringsnetwerk ook dienstig in het kader van de handhaving van bestaande Vlaamse milieuregelgeving, zoals ook door de gemachtigde als volgt werd verduidelijkt:

“De meetgegevens en simulaties kunnen relevant zijn voor verscheidene overheden in uitoefening van hun bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de beoordeling van aanvragen tot omgevingsvergunningen, bij de opmaak en beoordeling van milieueffectrapportages of bij de handhaving van maximale waarden voor magnetische fluxdichtheid bij hoogspanningsverbindingen zoals opgenomen in VLAREM II.”

¹ Zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld in arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 (B.5.3), moet artikel 3 van de wet van 12 juli 1985 met ingang van 30 juli 1993 aldus worden begrepen dat de gewestregering is gemachtigd de in artikel 3 bedoelde maatregelen te nemen, behoudens in zoverre die bepalingen de Koning machtigen productnormen vast te stellen voor toestellen die niet-ioniserende stralingen, infrasonen of ultrasonen kunnen opwekken, doorzenden of ontvangen.

² Zie o.m.: RvS 20 november 2018, nr. 242.994, *Islamitische Geloofsgemeenschap Fatih te Beringen en Ayhan Sogut*, randnr. 17.

Bijgevolg moet in de aanhef ook melding worden gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5. Artikel 1, 6°, van het ontwerp definieert het begrip “netbeheerder” als “instantie, rechtspersoon of vennootschap die verantwoordelijk is voor het beheer van een elektriciteitsnet. Een netbeheerder heeft de juridische status van een privaatrechtelijke naamloze vennootschap.”

Aldus lijkt artikel 1, 6°, van het ontwerp een bijkomende voorwaarde op te leggen waaraan netbeheerders dienen te voldoen (met name dat zij de vorm dienen aan te nemen van een NV). Hiervoor kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 3 van de wet van 12 juli 1985. Evenmin kan voor dergelijke voorwaarde rechtsgrond worden gevonden in het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet).

De laatste zin van artikel 1, 6°, van het ontwerp dient dan ook te worden weggelaten.³

6. De artikelen 11 tot 14 van het ontwerp voeren een retributie in voor de netbeheerder die meetgegevens van het monitoringsnetwerk vraagt aan het departement. Volgens de aanhef wordt voor deze bepalingen rechtsgrond gezocht in artikel 7 van de wet van 12 juli 1985. Dat artikel luidt als volgt:

“De Koning mag bepalen dat retributies worden geheven ten bate van de Staat om de kosten te dekken die de toepassing van deze wet medebrengt.

Hij stelt het tarief en de wijze van betaling van die retributies vast.”

In beginsel vindt de in de artikelen 11 tot 14 bepaalde retributie dan ook rechtsgrond in artikel 7 van de wet van 12 juli 1985.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden evenwel reeds opgemerkt dat een bepaling die aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid beoogt op te dragen om te bepalen in welke gevallen retributies kunnen worden geheven, strijdig is met artikel 173 van de Grondwet, volgens hetwelk het aan de wet- of decreetgever toekomt om die gevallen te bepalen en te bepalen door wie die retributie verschuldigd is.⁴ Artikel 7 van de wet van 12 juli 1985 lijkt daar niet mee bestaanbaar, zodat de ontworpen regeling, in zoverre ze rechtsgrond zoekt in die bepaling, op los zand is gebouwd.

Bijgevolg zouden de gevallen waarin retributies verschuldigd zijn, en door wie deze verschuldigd zijn, in een decretale bepaling moeten worden geregeld vooraleer de ontworpen bepalingen doorgang kunnen vinden.

³ Overigens zou het behouden van die bepaling ook een bevoegdheidsprobleem doen rijzen, in de mate dat de Vlaamse overheid via dit ontwerp de rechtsvorm van de federale transmissienetbeheerder zou regelen.

⁴ Adv.RvS 52.594/3 van 19 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, opmerking 4.

VORMVEREISTEN

7. Het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 29 juni 2023. In dat advies wordt melding gemaakt van een retributie vastgesteld op 2500 euro voor de metingen en 2000 euro voor de simulaties per gepresteerde dag. In het ontwerp is de retributie evenwel vastgelegd op 700 euro per gepresteerde dag met een minimum van vijf dagen en een maximum van negen dagen per project waarvoor de gegevens worden gevraagd.

Hieruit kan worden afgeleid dat het advies van de Inspectie van Financiën betrekking had op een eerdere versie van het ontwerp. Ook het begrotingsakkoord van 5 juli 2023 lijkt gebaseerd op de oorspronkelijke bedragen.

Het thans voorliggende ontwerp heeft mogelijk een wezenlijk andere financiële impact, zodat het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord opnieuw dienen te worden gevraagd.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat met het monitoringsnetwerk de acute of langdurige blootstelling aan de magnetische velden van hoogspanningsverbindingen en hoogspanningsstations worden bepaald.

Het begrip “acute blootstelling” wordt evenwel niet gedefinieerd in artikel 1 van het ontwerp. Het is op het eerste gezicht ook niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Gevraagd wat onder “acute blootstelling” dient te worden begrepen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het monitoringsnetwerk is erop gericht zowel de langdurige blootstelling, zoals omschreven in artikel 1, 5° van het besluit te bepalen, als een acute blootstelling. Een acute blootstelling kan gekoppeld worden aan de mogelijkheid tot het vaststellen van een eventuele overschrijding van de maximale waarden voor magnetische fluxdichtheid voor het ogenblikkelijke niveau zoals opgenomen in artikel 6.14.2 VLAREM II.”

Het verdient aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van het ontwerp door een definitie van het begrip “acute blootstelling” toe te voegen aan artikel 1.

⁵ Zie over de noodzaak om bij wijziging van de financiële bepalingen opnieuw het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord in te winnen, adv.RvS 51.143/3 en 51.144/3 van 27 maart 2012 over ontwerpen die geleid hebben tot het koninklijk besluit van 29 maart 2012 ‘tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de elektriciteitsbedrijven en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’ en het koninklijk besluit van 29 maart 2012 ‘tot vaststelling van de regels voor het bepalen van de kosten van de toepassing van de sociale tarieven door de aardgasondernemingen en de tussenkomstregels voor het ten laste nemen hiervan’, opmerking 9.

Artikelen 3 en 6

9. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de sensorboxen jaarlijks worden gekalibreerd volgens een methodiek die is beschreven in de technische handleiding van het departement. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat het departement beschikt over een rekenmodel dat wordt gebruikt bij het uitvoeren van de simulaties, en dat dit rekenmodel wordt aangepast volgens de methodiek die is beschreven in de technische handleiding van het rekenmodel.

Aldus wordt aan het departement de bevoegdheid gedelegeerd om de nadere regels in verband met de sensorboxen en het rekenmodel vast te leggen.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Er dient te worden op toegezien dat de hierboven vermelde technische handleidingen aan deze voorwaarde voldoen, en dat zij louter een beperkte en technische draagwijdte hebben. Het komt de Raad van State voor dat dit kan worden aanvaard voor de methodiek voor de kalibratie van de sensorboxen, maar dat het rekenmodel weliswaar een “technische” draagwijdte heeft, maar de rol daarvan te belangrijk is om het ook als een “beperkte” regeling te beschouwen. De aannames van dat model hebben immers rechtstreeks gevolgen voor de uitkomst van de simulaties. Het bepalen van dat rekenmodel kan bijgevolg hoogstens aan de minister worden gedelegeerd.

Artikelen 4, 5, 7 en 9

10. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de netbeheerder de meetresultaten van het monitoringsnetwerk ter beschikking dient te houden van de bevoegde overheden. Artikel 7 van het ontwerp bevat een vergelijkbare verplichting voor wat betreft de simulatieresultaten van het in artikel 6 van het ontwerp bedoelde rekenmodel. De artikelen 5 en 9 van het ontwerp bepalen dat het departement de meetresultaten van het monitoringsnetwerk, respectievelijk de simulatieresultaten van het rekenmodel bezorgt aan de netbeheerders.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de netbeheerders verplicht zijn om een meting of simulatie te laten uitvoeren. Hierop antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“Dit besluit voorziet niet in een verplichting voor netbeheerders om meetgegevens of simulaties op te vragen. Deze meetgegevens en simulaties zijn echter relevant voor de netbeheerders bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van een dossier voor een project tot oprichting van een nieuwe hoogspanningsverbinding of wijziging van een bestaande hoogspanningsverbinding.”

Deze bedoeling blijkt echter niet duidelijk uit de tekst van het ontwerp. De verplichting om meet- of simulatieresultaten ter beschikking te stellen, zou immers ook de verplichting kunnen impliceren om een meting of simulatie te laten uitvoeren.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het dan ook aanbeveling om in de tekst van het ontwerp te verduidelijken dat de netbeheerders slechts verplicht zijn om de resultaten ter beschikking te stellen wanneer zij effectief meetgegevens of simulatieresultaten hebben opgevraagd bij het departement.

Artikel 5

11. In artikel 5 wordt verwezen naar “microTesla” terwijl in artikel 1, 5°, wordt verwezen naar de afkorting “ μ T” van die eenheid. Ter wille van de leesbaarheid en eenvormigheid verdient het aanbeveling om ofwel consistent voluit te verwijzen naar “microTesla” ofwel de afkorting “ μ T” te hanteren.

Artikel 16

12. Artikel 16 van het ontworpen besluit volgt op artikel 14, en dient bijgevolg te worden vernummerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC