

Rolnummer 4838
Arrest nr. 110/2010 van 6 oktober 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 9, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 198.943 van 15 december 2009 in zake de nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen » tegen de Belgische Staat, tussenkommende partijen : de nv « Waterwegen en Zeekanaal (W&Z) » en het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 december 2009, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 9, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat deze bepaling zou inhouden dat de exploitanten van een gasleiding kunnen worden onderworpen aan een Koninklijk verplaatsingsbevel in alle mogelijke hypothesen die van 's lands belang worden verklaard, terwijl de exploitanten van een elektriciteitsnet gelegen in openbaar domein luidens artikel 13, tweede lid, van de wet van 10 maart 1925 op de electriciteitsvoorziening slechts aan een verplaatsingsbevel van de regering kunnen worden onderworpen wanneer het belang der landsverdediging dit vereist ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Total Belgium », met zetel te 1040 Brussel, Handelsstraat 93, en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen », met zetel te 1000 Brussel, Bischoffsheimlaan 11;

- de nv « Waterwegen en Zeekanaal », met zetel te 2830 Willebroek, Oostdijk 110, en het Vlaamse Gewest;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 15 september 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Verhoeven, *loco* Mr. D. Lindemans, en Mr. M. Daelemans, *loco* Mr. F. Judo, advocaten bij de balie te Brussel, voor de nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen »;

. Mr. K. Bulkman *loco* Mr. S. Vernailen, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de nv « Waterwegen en Zeekanaal » en voor het Vlaamse Gewest;

. Mr. J.-Fr. De Bock, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, dient zich uit te spreken over een beroep tot nietigverklaring van bepaalde artikelen van het koninklijk besluit van 21 september 2004 tot verplichte wijziging van « de inplanting van de installaties voor het vervoer van zuur- en waterstof van de N.V. L'Air Liquide, van zuurstof van de N.V. Corenox, van vloeibare koolwaterstoffen van de N.V. Fina, van gasvormig ethyleen en propyleen van de Nationale Maatschappij der Pijpleidingen en van aardgas van de N.V. Fluxys (voorheen Distrigas), gelegen op het grondgebied van de gemeente Kruibeke ten behoeve van de aanleg van het overstromingsgebied Kruibeke, Bazel, Rupelmonde », ingesteld door de nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen ».

De verzoekende partijen voeren onder meer aan dat het bestreden besluit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat het is genomen op grond van een discriminerende wetsbepaling, meer bepaald artikel 9, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 « betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen » (hierna : de Gaswet). Die wetsbepaling zou een niet te verantwoorden verschil in behandeling in het leven roepen tussen exploitanten van een gasvervoerinstallatie, en exploitanten van een elektriciteitsnet in openbaar domein; terwijl de eersten in alle mogelijke hypothesen die van 's lands belang worden verklaard aan een bevel van de Koning tot verplaatsing van hun installatie zouden kunnen worden onderworpen, zouden de laatstgenoemden, overeenkomstig artikel 13 van de wet van 10 maart 1925 « op de electriciteitsvoorziening » (hierna : de Elektricitetswet), slechts aan een soortgelijk bevel kunnen worden onderworpen wanneer het belang van de landsverdediging dit vereist. De verwerende partij wijst in dit kader erop dat artikel 9, tweede lid, van de Gaswet van toepassing is op alle eigendommen, terwijl artikel 13 van de Elektricitetswet enkel van toepassing is op eigendommen die deel uitmaken van het openbaar domein. De verzoekende partijen zijn dienaangaande van oordeel dat hun middel moet worden beperkt tot de ongelijke behandeling van exploitanten van leidingen, gelegen onder, op of boven het openbaar domein. De Raad van State stelt vervolgens vast dat beide bepalingen van toepassing kunnen zijn op leidingen gelegen onder, op of boven het openbaar domein en dat het bestreden besluit ook betrekking heeft op gronden behorend tot het openbaar domein. Hij stelt eveneens vast dat volgens artikel 9, tweede lid, van de Gaswet, een verplaatsing van de leidingen mogelijk is in 's lands belang, terwijl dit volgens artikel 13, tweede lid, van de Elektricitetswet slechts kan in het belang van de landsverdediging.

Aangezien hij niet bevoegd is om zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 9, tweede lid, van de Gaswet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, achtte de Raad van State het nodig om de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, in de eerste plaats omdat de in die vraag bedoelde situaties niet vergelijkbaar zijn. Gas is immers een chemische stof met een natuurlijke oorsprong, terwijl elektriciteit een fysische grootheid is, geproduceerd door de mens. Vermits aardgas niet wordt geproduceerd in België, moet het worden ingevoerd vanuit het buitenland. Elektriciteit wordt daarentegen wel in België geproduceerd. Het vervoer van aardgas gebeurt op het Belgische grondgebied uitsluitend via ondergrondse pijpleidingen en het gevaar voor ongelukken zou daarbij zeer reëel zijn. Elektriciteit wordt vervoerd via kabels die, ofschoon zij ook ondergronds kunnen worden geïnstalleerd, doorgaans bovengronds zijn bevestigd. Het vervoeren van elektriciteit zou veiliger zijn dan het vervoeren van gas.

De Ministerraad leidt uit dit alles af dat de situatie van de exploitanten van gasvervoerinstallaties niet te vergelijken is met de situatie van de exploitanten van elektriciteitsleidingen en dat de last verbonden aan een wijziging van het tracé van een gasvervoerinstallatie niet vergelijkbaar is met de last verbonden aan een wijziging van het tracé van een elektriciteitsleiding.

A.2.1. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat de desbetreffende situaties wel vergelijkbaar zijn, is de Ministerraad van oordeel dat er geen sprake is van een verschil in behandeling.

Hij merkt op dat, hoewel het eerste en het derde lid van artikel 9 van de Gaswet en van artikel 13 van de Elektriciteitswet niet op exact dezelfde wijze zijn geformuleerd, zij toch exact hetzelfde beogen. Wat het tweede lid van de desbetreffende bepalingen betreft, stelt hij vast dat een wijziging van de ligging of van het tracé van de installaties volgens de Gaswet mogelijk is in « 's lands belang » en volgens de Elektriciteitswet in het « belang der landsverdediging ». Uit het feit dat in de parlementaire voorbereiding van die wetten niets is terug te vinden over de precieze draagwijdte van die begrippen, leidt hij af dat niet ervan kan worden uitgegaan dat aan die begrippen een verschillende betekenis moet worden toegekend. Er zou met andere woorden geen reden zijn om het belang van de landsverdediging zodanig te interpreteren dat het beperkt is tot militaire aspecten. Hij wijst ook erop dat niet uit het oog mag worden verloren dat de Elektriciteitswet tot stand is gekomen kort na de Eerste Wereldoorlog, die ongetwijfeld de toen geldende opvatting over het algemeen belang heeft mee bepaald.

A.2.2. De Ministerraad verwijst vervolgens naar andere regelgeving betreffende installaties voor nutsvoorzieningen.

Hij verwijst onder meer naar artikel 98, § 3, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, dat op het vlak van de installaties voor telecommunicatie bepaalt dat de overheid het recht heeft om de inrichting of het plan van aanleg van de kabels, bovengrondse lijnen en bijbehorende uitrustingen, op kosten van de operator van het betrokken openbaar telecommunicatienet, te doen wijzigen naar aanleiding van werken die zij wenst uit te voeren aan het openbaar domein dat zij beheert. Hij verwijst ook naar artikel 10 van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, dat eveneens aan de overheden het recht verleent om de inrichting of het plan van aanleg, evenals de daarmee verband houdende werken, op hun onderscheidenlijk domein te doen wijzigen. De kosten van die wijzigingen vallen ten laste van de « verdeler », wanneer zij worden opgelegd « ofwel om reden van de openbare veiligheid, ofwel tot behoud van het natuurschoon, ofwel in het belang van de wegen, waterlopen, vaarten of van een openbare dienst, ofwel als gevolg van een verandering die de aangelanden aan de toegangen tot de eigendommen langsheen de gebezigde wegen hebben toegebracht ». Hij verwijst ten slotte naar de wet van 17 januari 1938 « tot regeling van het gebruik door de openbare besturen, de verenigingen van gemeenten en de concessiehouders van openbare diensten of van diensten van openbaar nut, van de openbare domeinen van den Staat, van de provinciën en van de gemeenten, voor het aanleggen en het onderhouden van leidingen en inzonderheid van gas- en waterleidingen », die van toepassing is op alle diensten van openbaar nut, zij het niet op de installaties betreffende het vervoer van elektriciteit, betreffende de telecommunicatie en de kabeltelevisie en betreffende het vervoer van gas (waarvoor specifieke wetgeving geldt). Die wet zou wel van toepassing zijn op de installaties betreffende de distributie van gas. Volgens die wet heeft de Regering het recht de inrichting of het plan van aanleg, evenals de ermee verband houdende werken te wijzigen, wanneer het « belang van 's lands verdediging » zulks vereist, maar de rechtsleer zou aanvaarden dat er dienaangaande geen inhoudelijk onderscheid moet worden gemaakt met bepalingen waarin sprake is van « 's lands belang ».

A.2.3. Aangezien er ruimte is voor interpretatie meent de Ministerraad dat de twee in de prejudiciële vraag vermelde wetsbepalingen grondwetsconform dienen te worden geïnterpreteerd, meer bepaald in die zin dat de begrippen « 's lands belang » en het « belang der landsverdediging » eenzelfde draagwijdte hebben.

A.3. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat er wel sprake is van een verschil in behandeling, meent de Ministerraad dat dit verschil redelijk is verantwoord. Het vervoer van gas is immers gevaarlijker dan het vervoer van elektriciteit, wat bijvoorbeeld blijkt uit het voorhanden zijn van specifieke reglementering betreffende de veiligheidsvoorschriften die moeten worden nageleefd bij de oprichting en de exploitatie van installaties voor gasvervoer door middel van leidingen en bij het uitvoeren van werken in de nabijheid van installaties van vervoer van gasachtige en andere producten door middel van leidingen (koninklijke besluiten van 11 maart 1966 en 21 september 1988). Die veiligheidsvoorschriften zouden veel strenger zijn dan die welke gelden voor elektriciteitsinstallaties.

Indien de wetgever werkelijk een verschil in behandeling heeft beoogd, dan gaat de Ministerraad ervan uit dat het doel dat met dat verschil werd nagestreefd met veiligheidsaspecten te maken heeft. Vermits gas met de grootste omzichtigheid moet worden benaderd, is het volgens de Ministerraad noodzakelijk over de mogelijkheid te beschikken om het tracé en de ligging van een gasvervoerinstallatie te wijzigen in alle gevallen van 's lands belang, en dus niet alleen in het belang van de verdediging van het land. Uit het in het geding zijnde verschil in behandeling zouden bovendien geen onevenredige gevolgen voortvloeien.

A.4.1. De nv « Waterwegen en Zeekanaal » en het Vlaamse Gewest (tussenkommende partijen voor de verwijzende rechter) zijn van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennd dient te worden beantwoord, omdat de situatie van een exploitant van een elektriciteitsleiding niet vergelijkbaar is met de situatie van een exploitant van een gasvervoerinstallatie.

A.4.2. De nv « Waterwegen en Zeekanaal » en het Vlaamse Gewest menen dat de aanwezigheid van een elektriciteitsleiding aan, op of over iemands eigendom veel minder ingrijpend is dan de aanwezigheid van leidingen voor het vervoer van gas in de ondergrond van iemands eigendom. Zij menen dat in de Gaswet terecht rekening werd gehouden met die invloed op iemands eigendoms- en genotsrechten. Gasvervoerleidingen, die steeds in de ondergrond van iemands domein zijn gelegen, zouden op meer frequente basis in conflict kunnen komen met openbare werken van algemeen belang - die het zuiver lokaal belang overstijgen -, dan elektriciteitsleidingen, die doorgaans aan een muur of op een steunmast zijn bevestigd. Zij beweren dat grote infrastructuurwerken doorgaans niet worden gehinderd door overhangende elektriciteitsleidingen, maar wel door leidingen voor het vervoer van gas. Om die reden zouden de exploitanten van gasleidingen niet vergelijkbaar zijn met de exploitanten van elektriciteitsleidingen.

A.4.3. Volgens hen heeft de wetgever een pertinente maatregel genomen door in het voordeel van de houders van een vergunning voor gasvervoer een wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut te vestigen voor het gebruik van het openbaar of privaat domein dan wel van private erven, waaraan voor de eigenaars of rechthebbenden van de bezwaarde erven compenserende rechten zijn verbonden ter maximale vrijwaring van hun genotsrechten op het bezwaarde erf. Het is volgens hen dan ook logisch en niet onredelijk dat de houders van een dergelijke vergunning, gelet op het enorme voorrecht dat ten aanzien van hen bij wet werd gevestigd, in elke situatie die 's lands belang vereist - en dus niet enkel in het belang van de landsverdediging - hun installaties op eigen kosten moeten verplaatsen op bevel van de Koning. Vermits voor de aanleg van een leiding voor het vervoer van gas, waarvan het tracé vaak lang is, doorgaans ondergrondse inname is vereist van zowel het privaat als het openbaar domein, alsook van private erven, is het volgens hen verantwoord dat in artikel 9, tweede lid, van de Gaswet geen onderscheid wordt gemaakt naargelang de leidingen gelegen zijn in openbaar of privaat domein, dan wel in private erven.

A.5. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat het wel gaat om vergelijkbare categorieën van rechtsonderhorigen, wijzen de nv « Waterwegen en Zeekanaal » en het Vlaamse Gewest erop dat er objectieve verschillen bestaan tussen de gasvervoerinstallaties en de elektriciteitsleidingen. Zij verwijzen daarbij naar het arrest nr. 62/2006 van 26 april 2006 van het Hof waarin het verschil in behandeling tussen de eigenaars van gasvervoerinstallaties en de eigenaars van gasdistributie-installaties zou zijn aanvaard om reden van de wezenlijk verschillende aard van die installaties. Zij menen dat dit argument te dezen des te meer opgaat, vermits er tussen gasvervoerinstallaties en elektriciteitsleidingen nog meer objectieve verschillen bestaan.

A.6.1. De nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen » (verzoekende partijen voor de verwijzende rechter) oordelen dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.6.2. Zij menen dat, ofschoon een voor leidingen gekozen tracé niet noodzakelijk voor de eeuwigheid moet gelden, de houder van een vervoervergunning erop moet kunnen rekenen dat de ligging van zijn infrastructuur, die van algemeen nut is verklaard, enige stabiliteit heeft. Een beperking van de mogelijkheid voor de overheid om een verplaatsing van de installaties op kosten van de houder van de vervoervergunning te vragen, zou dan ook logisch zijn. De kosten die voor de vergunninghouder zijn verbonden aan een « uitzonderlijke » verplaatsing, zouden volgens hen dan kunnen worden beschouwd als een compensatie voor de voordelen die de houder aan de exploitatie van zijn installatie ontleen kan.

A.7.1. De nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen » zijn van oordeel dat de houders van een vergunning voor het vervoer van gas en de houders van een vergunning voor het vervoer van elektriciteit kennelijk vergelijkbaar zijn, ook al bestaat er tussen beide categorieën een objectief criterium van

onderscheid, namelijk de aard van de vervoerde energiebron. De vergelijking dient volgens hen te gebeuren tussen gasleidingen en elektriciteitsleidingen, en dus niet tussen gas en elektriciteit.

A.7.2. Het is volgens hen niet duidelijk welk doel de wetgever zou hebben nagestreefd bij het invoeren van het in het geding zijnde verschil in behandeling. In de parlementaire voorbereiding van de Elektriciteitswet zou niets terug te vinden zijn over de bedoeling van de wetgever bij het invoeren van het artikel 13, tweede lid, van die wet. Het uitgangspunt lijkt volgens hen te zijn geweest dat er geen onredelijk zware lasten mogen worden opgelegd aan de desbetreffende ondernemingen, zodat de verplichting om de kosten van een verplaatsing te dragen beperkt diende te blijven tot het uitzonderlijke geval waarin die verplaatsing het « belang der landsverdediging » dient.

Zij wijzen er vervolgens op dat de wetgever tijdens de parlementaire voorbereiding van de Gaswet is afgeweken van zijn aanvankelijke bedoeling om inspiratie te zoeken in de Elektriciteitswet. Terwijl in het voorontwerp van wet een verplaatsing van het tracé van de gasvervoerinstallaties slechts aan de orde was « wanneer het belang van de nationale veiligheid dit vereist », werd in de uiteindelijke ontwerp tekst voor de veel ruimere mogelijkheid gekozen die op het einde van de rit ook in de wettekst zelf werd opgenomen. In de parlementaire voorbereiding is volgens hen echter geen enkele verantwoording terug te vinden voor die koerswijziging. Het door de Ministerraad ontwikkelde argument op grond van de veiligheidsrisico's verbonden aan gasleidingen kan volgens hen geen verantwoording vormen, omdat dit argument juist ervoor pleit om de leidingen zo weinig mogelijk te verplaatsen. Bovendien zouden niet alle producten die via gasleidingen worden vervoerd even onveilig zijn.

Aangezien er geen verantwoording bestaat voor het bekritiseerde verschil in behandeling, zijn de nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen » van oordeel dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden.

A.7.3. De nv « Total Belgium » en de nv « Nationale Maatschappij der Pijpleidingen » zijn het niet eens met de stelling van de Ministerraad dat het in artikel 13, tweede lid, van de Elektriciteitswet gebruikte begrip « belang der landsverdediging » dezelfde draagwijdte heeft als het in artikel 9, tweede lid, van de Gaswet gebruikte begrip « 's lands belang ». Vermits de parlementaire voorbereiding geen enkele aanwijzing bevat in de richting van die interpretatie, zouden de desbetreffende begrippen in hun gewone betekenis moeten worden geïnterpreteerd.

Met betrekking tot de stelling van de nv « Waterwegen en Zeekanaal » en het Vlaamse Gewest dat een gasvervoerinstallatie een « meer verregaande impact » heeft op iemands eigendom, zien zij niet in hoe dit van belang zou kunnen zijn in de voorliggende zaak. De impact op iemands eigendoms- en genotsrechten betreft immers private belangen en niet het algemeen belang van het land. Zij oordelen ook dat de vergelijking met het arrest nr. 62/2006 van het Hof niet opgaat.

- B -

B.1.1. Artikel 9 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (hierna : de Gaswet), zoals gewijzigd bij artikel 8 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de gasmarkt en het fiscaal statuut van de elektriciteitsproducenten, bepaalt :

« De houder van een vervoervergunning heeft het recht alle werken uit te voeren, onder, op of boven het openbaar domein, die nodig zijn voor de oprichting, de werking en het onderhoud in goede staat van de gasvervoerinstallaties. Deze werken moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de voorwaarden die in de vervoervergunning zijn vermeld, en met inachtneming van alle ter zake geldende wets- en verordeningsbepalingen.

Wanneer 's lands belang het vereist, heeft de Koning het recht de ligging of het tracé van de gasvervoerinstallatie en de desbetreffende werken te doen wijzigen. De kosten van deze wijzigingen komen ten laste van degene die de gasvervoerinstallatie exploiteert.

Ditzelfde recht bezitten ook de Staat, de provincie en de gemeente ten aanzien van de gasvervoerinstallaties op hun openbaar domein opgericht. De aldus verrichte wijzigingen geschieden op kosten van degene die de gasvervoerinstallatie exploiteert, indien zij zijn opgelegd hetzij terwille van de openbare veiligheid, hetzij terwille van de vrijwaring van het landschapsschoon, hetzij in het belang van een openbare dienst of van de waterlopen, kanalen en openbare wegen, hetzij wegens verandering in de toegangen tot de eigendommen gelegen langs de openbare weg. In de andere gevallen komen de kosten ten laste van de Staat, de provincie of de gemeente; deze laatste kunnen dan een voorafgaande prijsberekening vragen; als er onenigheid is over de prijs van de uit te voeren werken, kunnen zij ze zelf uitvoeren ».

B.1.2. Artikel 13 van de wet van 10 maart 1925 op de electriciteitsvoorziening (hierna : de Elektriciteitswet), zoals van toepassing in het Vlaamse Gewest, bepaalt :

« De Staat, de provinciën, de gemeenten, de vereenigingen van gemeenten, alsmede de vergunninghouders van openbare voorzieningsbedrijven en de houders van wegenistoelatingen, hebben het recht boven of onder de plaatsen, banen, paden, waterlopen, en kanalen die deel uitmaken van het openbaar domein van den Staat, van de provinciën en van de gemeenten, alle werken uit te voeren voor het aanleggen en behoorlijk onderhouden der boven- en ondergrondsche lijnen, mits zich te gedragen naar de wetten en de verordeningen, alsmede naar de inzonderheid met dit doel, hetzij in bestuursbeslissingen, hetzij in de akten van bedrijfsvergunning of wegenistoelating, voorziene bepalingen.

Wanneer het belang der landsverdediging zulks vereischt, heeft de regeering het recht de schikkingen of het plan eener inrichting te wijzigen alsmede de werken daarmede in verband. De kosten der werken vallen ten laste der onderneming die de inrichting heeft aangelegd.

De Staat, de provinciën en de gemeenten hebben, in alle geval, het recht de schikkingen of het plan eener inrichting naderhand te laten wijzigen, alsmede de werken daarmede in verband. Indien de wijzigingen noodzakelijk zijn, hetzij om reden van openbare veiligheid, hetzij om de schoonheid van een landschap te vrijwaren, hetzij in het belang van de wegen, waterlopen, kanalen of van een openbaren dienst, hetzij ingevolge wijzigingen door de belendende eigenaars toegebracht aan den toegang der eigendommen langs de gevolgde wegen, dan vallen de kosten der werken ten laste van de onderneming die de geleiding heeft aangelegd : in de overige gevallen, komen zij ten bezware van de overheid die de wijzigingen gelast. Deze laatste mag een voorafgaand bestek vragen en, in geval van oneenigheid, zelf tot de uitvoering der werken overgaan.

De gemeenten en vereenigingen van gemeenten zijn tot geen bestuurlijke formaliteit gehouden om de electricische geleidingen op haar grondgebied aan te leggen of te onderhouden ».

B.2.1. De verwijzende rechter vraagt of artikel 9, tweede lid, van de Gaswet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de exploitanten van een gasvervoerinstallatie kunnen worden onderworpen aan een koninklijk besluit tot verplaatsing van hun installatie in alle mogelijke hypothesen die van 's lands belang worden verklaard, terwijl de exploitanten van een elektriciteitsnet, luidens artikel 13, tweede lid, van de Elektriciteitswet, slechts aan zulk een verplaatsingsbevel kunnen worden onderworpen wanneer het belang van de landsverdediging dit vereist.

B.2.2. Uit de verwijzingsbeslissing en de motivering ervan blijkt dat het verschil in behandeling betrekking heeft op installaties die zijn gelegen onder, op of boven het openbaar domein.

B.3. Anders dan de Ministerraad beweert, verschilt het in artikel 13, tweede lid, van de Elektriciteitswet vervatte begrip « belang der landsverdediging » van het in artikel 9, tweede lid, van de Gaswet vervatte begrip « 's lands belang ».

B.4. In tegenstelling tot wat de Ministerraad, de nv « Waterwegen en Zeekanaal » en het Vlaamse Gewest aanvoeren, zijn de exploitanten van een gasvervoerinstallatie gelegen onder, op of boven het openbaar domein, ten aanzien van de regeling betreffende de verplichting om op eigen kosten over te gaan tot verplaatsing van hun installatie, voldoende vergelijkbaar met de exploitanten van een elektriciteitsleiding gelegen onder, op of boven het openbaar domein.

B.5.1. De Gaswet strekt ertoe het vervoer van gas dat geschiedt door middel van leidingen, te regelen.

Luidens artikel 3 van die wet zijn de bouw en de exploitatie van elke vervoerinstallatie voor gas onderworpen aan de voorafgaande toekenning van een individuele vergunning door de minister. Artikel 9, eerste lid, van diezelfde wet verleent de houder van een vergunning het recht om, overeenkomstig de voorwaarden die in de vervoervergunning zijn vermeld, en met inachtneming van alle ter zake geldende wets- en verordeningsbepalingen, alle werken uit te voeren, onder, op of boven het openbaar domein, die nodig zijn voor de oprichting, de werking en het onderhoud in goede staat van de gasvervoerinstallaties. Luidens artikel 11 van voormelde wet moet het gebruik waartoe het openbaar domein dat gedeeltelijk wordt bezet, is

bestemd, worden geëerbiedigd en brengt die bezetting generlei bezitsberoving mee, maar vormt zij een wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut die elke daad verbiedt welke de installatie of de exploitatie ervan kan schaden.

B.5.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever met de wet van 12 april 1965, onder meer, een einde wilde maken aan de voorheen bestaande situatie die inhield dat de ondernemingen die voor hun gasvervoerinstallaties gebruik wensten te maken van het openbaar domein van de gemeenten, de provincies en de Staat, van elk van die overheden een voorafgaande toelating dienden te verkrijgen :

« Het bestaande regime betreffende de benutting van het openbaar domein door gasvervoerinstallaties, geeft aan de overheden, van wie het openbaar domein afhankelijk is (Staat, provincie, gemeente) het recht de toelatingen te verlenen voor het gebruik van hun domein, behoudens beroep op de Koning.

Dit regime is sterk uiteenlopend daar elke eigenaar van het openbaar domein de door hem goed bevonden bijzondere voorwaarden kan toevoegen aan de gegeven toelatingen. Wat meer is, thans dienen er evenveel toelatingen verleend te worden als er eigenaars van de gebruikte openbare domeinen zijn.

Het stelsel vooropgesteld door de wet wijzigt deze toestand, die nadelig is voor een rationele exploitatie, gezien de fundamentele onzekerheid van de verleende toelatingen en de hoge kosten die gepaard gaan met het verplaatsen van de leidingen soms korten tijd nadat zij aangebracht werden.

Door onderhavige wet zal benutting van het openbaar domein afhankelijk zijn van een centrale overheid » (*Parl. St.*, Kamer, 1964-1965, nr. 899/1, pp. 9-10).

Om die reden werd bepaald dat de bouw en de exploitatie van een gasvervoerinstallatie onderworpen is aan de voorafgaande toelating van één overheid (artikel 3) en dat de houder van zulk een toelating het principiële recht heeft om werken uit te voeren, onder, op of boven het openbaar domein van de Staat, de gemeenten en de provincies (artikel 9, eerste lid).

B.6.1. Volgens artikel 9, tweede lid, van de Gaswet heeft de Koning, wanneer 's lands belang het vereist, het recht de ligging of het tracé van de gasvervoerinstallatie en de desbetreffende werken te doen wijzigen op kosten van degene die de gasvervoerinstallatie exploiteert.

Die bepaling kan niet los worden gezien van de in artikel 9, derde lid, van die wet vervatte bepaling, volgens welke de Staat, de provincies en de gemeenten, ten aanzien van de gasvervoerinstallaties op hun openbaar domein opgericht, het recht hebben de ligging of het tracé van die installaties en de desbetreffende werken te doen wijzigen, en dit op kosten van degene die die installaties exploiteert, wanneer die wijzigingen zijn opgelegd hetzij ter wille van de openbare veiligheid, hetzij ter wille van de vrijwaring van het landschapsschoon, hetzij in het belang van een openbare dienst of van de waterlopen, kanalen en openbare wegen, hetzij wegens verandering in de toegangen tot de eigendommen gelegen langs de openbare weg. In de andere gevallen komen de kosten ten laste van de Staat, de provincie of de gemeente.

B.6.2. Uit de plaats van de in het tweede en het derde lid van artikel 9 vervatte regels in de wet van 12 april 1965 - namelijk onmiddellijk na de regel die de houder van een vergunning het recht verleent om werken uit te voeren, onder, op of boven het openbaar domein - kan worden afgeleid dat de mogelijkheid voor de desbetreffende overheden om de ligging of het tracé van de gasvervoerinstallaties en de desbetreffende werken te doen wijzigen op kosten van degene die de installaties exploiteert, door de wetgever werd beschouwd als een tegengewicht voor het recht van de houders van een vergunning voor het vervoer van gas om gebruik te maken van het openbaar domein van de diverse overheden.

B.6.3. Rekening houdend met het algemene doel van de wetgeving waarvan de in het geding zijnde bepaling deel uitmaakt, namelijk het vervoer van steeds grotere hoeveelheden aardgas en andere voortgebrachte gassen te vergemakkelijken, heeft de wetgever een pertinente maatregel genomen door een wettelijke erfdiensbaarheid van openbaar nut te vestigen voor het gebruik van het openbaar domein, waaraan voor de betrokken overheden rechten worden verbonden ter vrijwaring van hun eigendomsrechten op het bezwaarde erf.

B.6.4. Rekening houdend met het meer specifieke in B.5.2 aangehaalde doel van die wetgeving, vermocht de wetgever daarbij van oordeel te zijn dat het, teneinde te kunnen voorkomen dat de gemeenten en de provincies het verplaatsen van de installaties gelegen onder, op of boven hun openbaar domein zouden eisen zonder dat daar aanvaardbare motieven voor aanwezig zijn, noodzakelijk was om de kosten van de verplaatsing slechts ten laste te leggen van degene die de installatie exploiteert, in de gevallen van algemeen of privaat belang omschreven in artikel 9, derde lid, van de Gaswet. Ofschoon de in die bepaling

vervatte opsomming limitatief van aard is, beschikken de desbetreffende overheden, rekening houdend met de algemene aard van de erin opgesomde motieven van algemeen belang - meer bepaald de openbare veiligheid, de vrijwaring van het landschapsschoon, het belang van een openbare dienst of van de waterlopen, kanalen en openbare wegen - niettemin over ruime mogelijkheden om de verplaatsing van de installaties op kosten van de exploitant te eisen.

B.6.5. De wetgever vermocht eveneens van oordeel te zijn dat het risico dat een verplaatsing van leidingen zonder aanvaardbare motieven zou worden geëist, niet in dezelfde mate aanwezig is wanneer daartoe wordt beslist door de Koning. Het recht van de Koning om de verplaatsing te gelasten van de installaties gelegen onder, op of boven het openbaar domein van zowel de gemeenten, de provincies en de Staat staat in verhouding met het feit dat slechts één voorafgaande toelating is vereist voor het gebruik van het openbaar domein van de diverse overheden. De maatregel die inhoudt dat de Koning een verplaatsing op kosten van de exploitant kan vragen telkens wanneer Hij van oordeel is dat « 's lands belang » het vereist, is pertinent ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.7. Artikel 13 van de Elektriciteitswet is op gelijksoortige uitgangspunten gebaseerd.

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp vermeldt dienaangaande het volgende :

« Thans, wanneer een door de gemeente in regie geëxploiteerde of geconcedeerde verdeelingsonderneming den openbaren weg buiten het gebied dat zij geroepen is te bedienen dient te benutten, evenals wanneer welke andere verdeelingsonderneming ook zich in het geval bevindt den openbaren weg te moeten benutten, dan dient zij zich te voorzien van eene machtiging bij de verschillende autoriteiten van wie de wegen, die de geleidingen dienen te gebruiken, afhankelijk zijn. Indien zij tegelijk de Staatswegen, de Provinciewegen en de wegen van vele gemeenten benutten, dan kan het getal vereischte machtigingen aanmerkelijk groot worden. [...]

Het is onnoodig een bijzonderen nadruk te leggen op de bezwaren van een dergelijken toestand. Om daarin te verhelpen, bepaalt het wetsontwerp in zijn artikel 2 dat : zoowel voor hun eigen behoeften als voor de toelatingen voor de wegen of de concessies van verdeelingsondernemingen, die zij, krachtens de nieuwe wet zullen verleen, zullen de Staat, de Provincies en de Gemeenten het recht hebben elektrische energie door particulieren of door vennootschappen te vervoeren en te verdeelen, of te laten vervoeren en te laten verdeelen door middel van geleidingen benuttende de openbare wegen, die van hun respectief grondgebied deeltmaken of niet. Daaruit volgt dat voor het aanleggen en het exploiteeren eener elektrische lijn de particuliere ondernemingen in het vervolg slechts één toelating voor de wegen zullen nodig hebben, welke ook de wegen zijn door hen benut » (*Parl. St.*, Kamer, 1922-1923, nr. 393, pp. 2-3).

Met betrekking tot het recht van de overheid om een verplaatsing van de leidingen op kosten van de exploitant te vragen, stelde een senator :

« Ik denk dat we, in die aangelegenheid, niet mogen vergeten dat er nooit sprake van mag zijn het openbaar domein waarop de concessiehouder of vervoerder gewoon het recht van overgang heeft, te vervreemden. Die toestemming mag voor de begunstigde geen recht van eigendom in de zin van privé-eigendom zijn, dat niet kan worden aangetast of verstoord zonder een vergoeding verschuldigd te zijn.

[...]

Wanneer de gemeente een wegconcessie verleende, kende zij een voordeel toe dat vroeger in essentie onzeker was. Tegen die onzekerheid heeft de wetgever, in een nieuwe wet, de concessiehouders of de maatschappijen die elektriciteit vervoeren, willen beschermen, door ze te behoeden voor alle mogelijke tergende maatregelen vanwege de gemeentelijke of provinciale overheid. Het staat dus vast dat een stabiel recht van overgang wordt toegekend. Ten aanzien van de regeling voor het uitoefenen van dat recht, moet echter, teneinde de overheid te respecteren, die laatste de wijze waarop dat recht zal worden uitgeoefend, absoluut kunnen reglementeren. Indien, om een reden van openbaar nut, een pylloon of een paal moet worden verplaatst, moet de concessiehouder op voorhand weten dat hij ertoe kan worden verplicht die verplaatsing op zijn kosten uit te voeren. Het is evident dat, wanneer een gemeente of een provincie een maatschappij die concessiehouder is of gewoon stroom vervoert, zou verplichten een hele lijn onder volkomen tergende voorwaarden te wijzigen [...] nog steeds een beroep zou kunnen worden gedaan op de hogere overheden, die kunnen optreden wanneer het algemeen belang wordt geschaad » (*Hand.*, Senaat, 11 december 1924, p. 238) (eigen vertaling).

B.8.1. Niettemin verschilt de in artikel 13, tweede lid, van de Elektriciteitswet vervatte regel van die vervat in artikel 9, tweede lid, van de Gaswet, in die zin dat de Regering volgens de eerste regel een verplaatsing van de leidingen op kosten van de exploitant kan bevelen wanneer het belang der landsverdediging dit vereist, terwijl de Koning dit volgens de tweede regel kan wanneer 's lands belang dit vereist.

B.8.2. De in artikel 13, tweede lid, van de Electriciteitswet vervatte regel dient weliswaar te worden gelezen in samenhang met die vervat in het derde lid van die bepaling, volgens welke de Staat, de provinciën en de gemeenten het recht hebben om op kosten van de exploitant een verplaatsing van de leidingen die op hun eigen openbaar domein zijn gelegen te eisen wanneer dat kan worden verantwoord door de erin opgesomde motieven van algemeen en privaat belang - die identiek zijn met de in artikel 9, derde lid, van de Gaswet opgesomde aspecten -, wat met zich meebrengt dat ook in andere gevallen dan het geval waarin het

belang van de landsverdediging het vereist, tot een dergelijke verplaatsing kan worden besloten, zij het dan door de onderscheiden overheden met betrekking tot hun eigen openbaar domein. Dat verhindert nochtans niet dat de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling in het leven roept tussen de exploitanten van leidingen gelegen onder, op of boven het openbaar domein, naargelang het gaat om elektriciteitsleidingen, dan wel gasvervoerleidingen : de exploitanten van een gasvervoerleiding kunnen immers in een ruimer aantal gevallen dan de exploitanten van een elektriciteitsleiding door de uitvoerende macht worden verplicht om op hun kosten hun leiding gelegen onder, op of boven het openbaar domein - ongeacht de overheid aan wie dat domein toebehoort - te verplaatsen.

B.9. Rekening houdend met de wezenlijk verschillende aard van de leidingen, en meer bepaald met de verschillende impact ervan op het openbaar domein en met de verschillen op het vlak van de veiligheidsaspecten verbonden aan de leidingen - veiligheidsaspecten die voor gasleidingen, meer dan voor elektriciteitsleidingen, een performant en gecoördineerd overheidsoptreden noodzaken -, is het verschil in behandeling, zonder te zijn opgelegd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, niet zonder redelijke verantwoording.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 9, tweede lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 6 oktober 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt