KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 28 november 1996 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over artikel 35 van het ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997" (Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 428-1), heeft op 3 december 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval "(wordt) de spoedvraag gemotiveerd door het feit dat reeds tijdens de week van 17-19 december 1996 voormeld ontwerp van decreet samen met de begrotingen voor het begrotingsjaar 1997 in de plenaire vergadering wordt behandeld".

*
* *

ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Zoals inzonderheid blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken, wordt het advies van de afdeling wetgeving alleen gevraagd over het ontworpen artikel 1bis, § 3, dat bij artikel 35 van het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 zou worden ingevoegd in de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van de drinkwaters.

Luidens het eerste lid van die ontworpen bepaling "(zijn) de gemeenten, gemeentelijke regies, intercommunales en alle andere maatschappijen die instaan voor een openbare watervoorziening, ... ertoe gehouden aan elk van de op hun openbaar waterleidingnet aangesloten huishoudelijke abonnees

met ingang van 1 januari 1997 jaarlijks een hoeveelheid leidingwater gratis te leveren gelijk aan 15 m³ per persoon die op 1 januari van het beschouwde jaar gedomicilieerd is op het adres van de aansluiting op het openbare waterleidingnet". Het tweede lid van het ontworpen artikel 1bis, § 3, machtigt de Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen betreffende deze gratis levering.

In het verslag van het Rekenhof van 24 oktober 1996 bij het ontwerp van decreet (1) wordt met betrekking tot die ontworpen bepaling het volgende opgemerkt :

> "In dit artikel wordt aan de Vlaamse maatschappijen, die instaan voor een openbare watervoorziening de verplichting opgelegd jaarlijks een hoeveelheid leidingwater gelijk aan 15 m³ per persoon te leveren. Aangezien die maatregel rechtstreeks ingrijpt in de prijsvorming van het product leidingwater, is, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alleen de federale overheid bevoegd tot het nemen van dergelijke beleidsbeslissingen.
>
> De Vlaamse decreetgever is derhalve terzake onbevoegd".

Het is naar aanleiding van die opmerking van het Rekenhof dat de Voorzitter van het Vlaams Parlement de onderhavige adviesaanvraag heeft ingediend. De Raad van State gaat er derhalve van uit dat die adviesaanvraag uitsluitend betrekking heeft op de door het Rekenhof opgeworpen bevoegdheidsvraag.

---

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 428-2, p. 4.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 werd reeds eerder, met name op 27 september 1996, voor spoedadvies voorgelegd door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid.

In het advies van 1 en 2 oktober 1996 (1) dat, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt was tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan", heeft de afdeling wetgeving zich niet expliciet uitgesproken over de thans opgeworpen bevoegdheidsvraag.

In de regel verklaart de Raad van State zich onbevoegd om een tweede maal advies te geven over eenzelfde tekst, vermits hij bij zijn eerste advies de hem door de wet opgedragen bevoegdheid heeft uitgeput. In het onderhavige geval kan evenwel worden aangenomen dat de adviesaanvraag - die er in werkelijkheid toe strekt verduidelijking te verkrijgen over een impliciet ingenomen standpunt van de afdeling wetgeving - ontvankelijk is.

---

(1) Advies L. 25.582/1/8, Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 428-1, pp. 96 e.v.

ONDERZOEK VAN DE BEVOEGDHEIDSVRAAG.

1.1. Krachtens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd inzake "de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering".

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat inzonderheid de verkoop van het (gecapteerde) water een plaatsgebonden (lees : gewestelijke) aangelegenheid is (1).

Luidens het tweede lid van het voornoemde artikel 6, § 1, II, wordt op de door het eerste lid verleende principiële bevoegdheid van de gewesten, een uitzondering gemaakt met betrekking tot o.m. "het vaststellen van de productnormen". Voor het onderzoek van de hier opgeworpen bevoegdheidsvraag is die uitzondering niet relevant.

---

(1) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, pp. 20-21; zie ook, in verband met het ontbreken van een door de federale overheid vastgesteld eenheidstarief voor de productie en de distributie van drinkwater, het verslag van de bevoegde Senaatscommissie bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 82.

1.2. Luidens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor o.m. het economisch beleid. Luidens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, is echter alleen de federale overheid bevoegd voor het prijs- en inkomensbeleid.

Tijdens de parlementaire bespreking van het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, werd, met het oog op een nadere omschrijving van de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake het prijsbeleid, verwezen, enerzijds, naar de bevoegdheid welke door de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1971, aan de Minister van Economische Zaken is verleend om "programmaovereenkomsten af te sluiten, algemene prijsblokkeringen uit te vaardigen, sectoriële of individuele maximumprijzen op te leggen, het stelsel van de prijsverhogingsaangifte te regelen, ... de verplichte raadpleging van de Commissie tot regeling der prijzen (op te leggen) (en) ... de opeisingsmacht (te regelen)" en, anderzijds, naar de bevoegdheden welke de wet van 9 juli 1975 tot instelling van een regime betreffende de prijzen van de farmaceutische producten en andere medicamenten aan dezelfde Minister verleende (1).

2. Uit de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp van decreet blijkt dat het ontworpen artikel 1bis, § 3, een dubbel doel heeft. Enerzijds wordt tegemoetgekomen

---

(1) Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 133.

aan het recht van elke persoon op een minimale watervoorziening, welk recht de Vlaamse regering afleidt uit artikel 23 van de Grondwet en uit hoofdstuk 18 van de Agenda 21 die door de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling van 3 tot en met 14 juni 1992 te Rio de Janeiro werd goedgekeurd. Anderzijds bevordert de ontworpen regeling, volgens de memorie van toelichting, het rationeel waterverbruik en beperkt zij de hoeveelheid afvalwater, wat tegemoetkomt aan het door artikel 23 van de Grondwet gegarandeerde recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Logischerwijze zal de gratis levering van 15 m³ leidingwater, volgens de memorie, immers leiden tot een stijging van de prijs van het supplementair geleverde leidingwater (en dus tot een daling van het aanvullend waterverbruik).

De Raad van State heeft in twee eerder uitgebrachte adviezen aanvaard dat de gewesten, op grond van hun bevoegdheid inzake watervoorziening en energie, regelingen konden vaststellen waarbij een minimumlevering van water, gas en elektriciteit wordt gewaarborgd.

Bedoeld wordt vooreerst het advies L. 20.111/1/V van 13 september 1990 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 1991 met betrekking tot het recht op een minimumlevering van elektriciteit, welke ordonnantie aan ieder gezin het recht verleent op een minimale en ononderbroken levering van elektriciteit (artikel 3) en aan de elektriciteitsbedrijven een principieel verbod oplegt om bij wanbetaling de toevoer af te sluiten (artikel 4). In dat

advies heeft de Raad van State gesteld dat het bedoelde ontwerp, "in zoverre het ... een minimumlevering van elektriciteit voor huishoudelijk gebruik waarborgt, ... «de distributie (betreft) ... van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk is aan 70.000 volt» in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988", zodat het gewest bevoegd was voor het vaststellen van de ontworpen regeling (1). Ook het Arbitragehof heeft zich in die zin uitgesproken (2).

De Raad van State heeft eenzelfde standpunt ingenomen in zijn advies L. 25.535/8 van 18 september 1996 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest "tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water", dat ertoe strekt aan "elke natuurlijke persoon die bij een distributeur van elektriciteit, gas en/of water aangesloten is om te voorzien in zijn behoeften of (in) die van zijn gezin" een "minimale en ononderbroken levering van elektriciteit, gas en water voor huishoudelijk gebruik" te waarborgen, zodat hij, "volgens de geldende levensstandaard, menswaardig ... (kan) leven". In dat advies stelde de afdeling wetgeving dat, naar analogie van de redenering die met betrekking tot de minimumlevering van elektriciteit werd gevolgd in het advies L. 20.111/1/V, het Vlaams Gewest ook bevoegd moest worden geacht wat

---

(1) Parl. St., Br. H. Raad, 1990-91, nr. A-103/1, p. 10.

(2) Arbitragehof, 18 februari 1993, nr. 14/93, overweging B.2.6.

minimumleveringen van water en gas betreft, vermits "de watervoorziening" en "de openbare gasdistributie" gewestelijke aangelegenheden zijn krachtens respectievelijk artikel 6, § 1, II, 4°, en VII, eerste lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1).

Zoals blijkt uit de hiervoren weergegeven toelichting, is de voorliggende regeling van het ontworpen artikel 1bis, § 3, in belangrijke mate analoog aan de regelingen waarover de adviezen L. 20.111/1/V en L. 25.535/8 werden gegeven. De ontworpen bepaling moet derhalve, om de redenen uiteengezet in die adviezen, geacht worden de watervoorziening te regelen, d.i. een aangelegenheid die integraal aan de gewesten is overgedragen.

De omstandigheid dat die regeling voorziet in de verplichting voor de waterbedelingsbedrijven om een beperkte hoeveelheid drinkwater gratis te leveren en dat door de Vlaamse regering wordt verwacht dat die gratis levering indirect gevolgen zou hebben op de prijsvorming, betekent geenszins dat de ontworpen regeling moet worden aangemerkt als een maatregel van prijsbeleid in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De ontworpen regeling doet immers geen afbreuk aan de mogelijkheid dat er, voor het gedeelte van de waterlevering waarvoor een prijs betaald moet worden, maatregelen op het vlak van het prijsbeleid genomen zouden worden.

---

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 442-1, p. 30.

Zelfs indien de ontworpen regeling indirect een invloed zou kunnen hebben op de prijs van het drinkwater, zou zulks, op het vlak van de bevoegdheidsverdeling, slechts tot moeilijkheden aanleiding geven indien de ontworpen regeling tot gevolg zou hebben dat de federale overheid buitenmatig wordt gehinderd bij het voeren van het haar toevertrouwde prijsbeleid (1).

In casu valt echter niet in te zien hoe een verplichte kosteloze levering van 15 m³ leidingwater per persoon het de federale overheid onmogelijk of buitengewoon moeilijk zou maken haar prijsbeleid te voeren (2).

---

(1) Raadpleeg o.m. Arbitragehof, nr. 54, van 24 mei 1988; nr. 2/89, van 2 februari 1989; nr. 14/91, van 28 mei 1991; nrs. 23/92 en 24/92, van 2 april 1992; nr. 7/93, van 27 januari 1993.

(2) In dit verband kan worden verwezen naar het arrest nr. 56/96 van het Arbitragehof van 15 oktober 1996, waarin het Hof tot de conclusie kwam dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake het prijsbeleid niet in het gedrang kwam door een gewestelijke regeling inzake de vaststelling van de minimumtarieven voor diensten die deel uitmaken van de aan de gewesten toegewezen aangelegenheden (overwegingen B.21 en B.22). A fortiori komt die federale bevoegdheid niet in het gedrang door een regeling waarin van de tarieven zelf niet eens sprake is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.