

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.098/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 juli 2001 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende water bestemd voor menselijke aanwending", en op 28 november 2001 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 3 december 2001 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"De omzettingstermijn voor de Europese richtlijn 98/53/EG is reeds verstreken op 25 december 2000. Een met redenen omkleed advies werd ondertussen door de Europese Commissie aan België overgemaakt. Dit betekent dat wij dringend moeten aantonen dat Vlaanderen werk maakt van de omzetting van deze richtlijn, zoniet zal de Europese Commissie verdere stappen ondernemen".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in essentie beperkt 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.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe voor het Vlaamse Gewest een nieuw decretaal kader te scheppen voor een duurzame voorziening en een duurzaam gebruik van water bestemd voor menselijke aanwending. Het ontworpen decreet is bedoeld om in de plaats te komen van de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater.

.../...

Het ontwerp beoogt daarbij o.m. de omzetting in het interne recht van richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. Deze richtlijn heeft tot doel de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water door ervoor te zorgen dat het gezond en schoon is (artikel 1, lid 2, van de richtlijn).

2. De ontworpen regeling kan als volgt worden samengevat :

- de Vlaamse regering wordt gemachtigd om allerlei regels vast te stellen i.v.m. de kwaliteit en de levering van water bestemd voor menselijke aanwending, i.h.b. voor water bestemd voor menselijke consumptie en voor tweedecircuitwater (hoofdstuk II);
- de Vlaamse regering wordt gemachtigd om nadere regels vast te stellen i.v.m. de verantwoordelijkheid van de waterleverancier; het ontwerp bepaalt ook op welke plaats aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan (hoofdstuk III);
- het ontwerp voorziet in controles van het water door de waterleverancier en door controleambtenaren die door de Vlaamse regering worden aangewezen (hoofdstuk IV);
- de Vlaamse regering wordt gemachtigd om aan de waterleverancier bepaalde openbare dienstverplichtingen op te leggen (hoofdstuk V, afdeling I);
- het ontwerp draagt de Vlaamse regering op om een reguleringsinstantie op te richten; die instantie, die een eigen rechtspersoonlijkheid heeft, moet beantwoorden aan een aantal in het ontwerp zelf bepaalde kenmerken (hoofdstuk V, afdeling II);
- de Vlaamse regering wordt gemachtigd om nadere regels vast te stellen i.v.m. het algemeen en het bijzonder waterverkoopreglement, waarvan het eerste wordt vastgesteld door de Vlaamse regering en het tweede door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk (hoofdstuk V, afdeling III);

.../...

- het ontwerp bevat bijkomende bepalingen i.v.m. het toezicht op de naleving van de bepalingen van het ontworpen decreet, met name door toezichthoudende ambtenaren die door de Vlaamse regering zijn aangewezen (hoofdstuk VI);
- het ontwerp bevat ten slotte strafbepalingen (hoofdstuk VII) en bepalingen i.v.m. administratieve geldboetes, op te leggen door ambtenaren aangewezen door de Vlaamse regering (hoofdstuk VIII).

Gelet op de vele delegaties van bevoegdheid aan de Vlaamse regering, kan het ontworpen decreet een kaderdecreet genoemd worden.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

1. Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, voor "de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering".

De bevoegdheid van de gewesten, wat het waterbeleid betreft, is beperkt tot de aangelegenheden die te maken hebben met de waterproductie en de watervoorziening. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort hiertoe o.m. de aangelegenheid die het voorwerp uitmaakt van de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwater ⁽¹⁾.

In zoverre een aangelegenheid gekaderd kan worden in het domein van de waterproductie en de watervoorziening, kunnen de gewesten allerlei maatregelen nemen, en met name "de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater" vaststellen. De federale bevoegdheid voor het vaststellen van de "productnormen"

⁽¹⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-1, p. 21.

(artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de voornoemde bijzondere wet) kan op dit punt niet tegengeworpen worden aan de bevoegdheid van de gewesten ⁽²⁾.

Onlangs heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State erop gewezen dat aspecten die weliswaar betrekking hebben op de kwaliteit van het drinkwater, doch die vreemd zijn aan de waterproductie of de watervoorziening, als bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet, niet behoren tot de bevoegdheden die aan de gewesten zijn overgedragen en bijgevolg zijn blijven behoren tot de residuaire bevoegdheid waarover de federale overheid, o.m. op het domein van het water, thans nog beschikt. Zo blijft de federale overheid bevoegd voor het normeren van de verpakking van water, bestemd voor verkoop aan de consument, van het gebruik van water in voedingsmiddeleninrichtingen, en van de levering van water aan voedingsmiddeleninrichtingen, door middel van een tankschip of een tankauto ⁽³⁾.

Het voor advies voorgelegde ontwerp bevat bepalingen i.v.m. de kwaliteit van water dat bestemd is voor menselijke aanwending, daarin begrepen water bestemd voor menselijke consumptie. Luidens artikel 3, § 3, van het ontwerp wordt van het toepassingsgebied van het ontworpen decreet evenwel uitgesloten :

- "1° al het water bestemd voor menselijke consumptie dat in een levensmiddelenbedrijf wordt aangewend voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in (de) handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen en dat niet geleverd wordt via een waterdistributienetwerk of dat een verwerking of behandeling in het bedrijf ondergaat;
- 2° al het water bestemd voor menselijke consumptie dat geleverd wordt in flessen of verpakkingen in het kader van een commerciële activiteit;
- 3° al het water bestemd voor menselijke consumptie dat in een levensmiddelenbedrijf via een tankschip of tankauto voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in (de) handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen wordt geleverd".

⁽²⁾ Zie de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20.

⁽³⁾ Advies 31.421/3 van 18 oktober 2001 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water dat in voedingsmiddeleninrichtingen verpakt wordt of dat voor de fabricage en/of het in de handel brengen van voedingsmiddelen wordt gebruikt.

Door op die wijze het toepassingsgebied van het ontworpen decreet af te bakenen, blijft het ontwerp in beginsel binnen de bevoegdheden van de gewesten inzake waterbeleid, en vermijdt het te treden op het terrein van de voornoemde residuaire bevoegdheden van de federale overheid.

2. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen decreet zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt. Hoewel sommige bepalingen van het ontwerp misschien de indruk kunnen wekken dat het terrein van de gemeenschappen wordt betreden (zie bijv. artikel 8, § 1, 9°, f), heeft het ontwerp in zijn geheel betrekking op "de waterproductie en watervoorziening", en regelt het ontworpen decreet in zijn geheel dus een gewestaangelegenheid. In artikel 1 moet de verwijzing naar de gemeenschapsaangelegenheid bijgevolg worden geschrapt.

3. Artikel 17, § 3, van het ontwerp bepaalt dat de toezichthoudende ambtenaren tot de ruimten die als woning dienen slechts toegang hebben tussen vijf uur en eenentwintig uur en met toestemming van "de politierechter".

Overeenkomstig artikel 11, derde lid, 3°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten slechts bevoegd om de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben. Het komt de gewesten niet toe de "vorm" van de huiszoeking te regelen, bijvoorbeeld door te bepalen op welke tijdstippen van de dag en met wiens toestemming een huiszoeking mag plaatsvinden.

Weliswaar zou de decreetgever zich kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van dezelfde bijzondere wet, maar dan zou in de memorie van toelichting moeten worden aangetoond dat de hier bedoelde regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

4. Artikel 23 van het ontwerp kent, middels een aanvulling van artikel 569 van het Gerechtelijk Wetboek, aan de rechtbank van eerste aanleg de exclusieve bevoegdheid toe om uitspraak te doen over het beroep tegen een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, als bedoeld in artikel 22, § 1, van het ontwerp. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de rechtbank van eerste aanleg terzake beschikt over de volle rechtsmacht.

Krachtens de artikelen 145 en 146 van de Grondwet behoort de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever. Op grond van het voornoemde artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen decreten de bevoegdheid van de rechtscolleges evenwel regelen in zoverre zulks noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest.

Te dezen zijn de beslissingen van de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren om een administratieve geldboete op te leggen, administratieve rechtshandelingen. Ook al hebben de ambtenaren, wat het bedrag van de geldboete betreft, geen enkele beoordelingsvrijheid, toch beperkt hun optreden zich niet tot het loutere vaststellen dat voldaan is aan de voorwaarden die meebrengen dat de betrokkene de boete automatisch verschuldigd is ⁽⁴⁾.

Opdat de boete verschuldigd is, moet integendeel een beslissing genomen worden ⁽⁵⁾, en die beslissing schept een nieuwe rechtstoestand voor de betrokkene. Het feit dat de ambtenaren slechts over een gebonden bevoegdheid beschikken, doet in dit geval dus geen afbreuk aan de rechtsconstitutieve aard van hun beslissing ⁽⁶⁾.

Het gevolg daarvan is dat de beslissing waarbij een geldboete wordt opgelegd, op grond van de door de federale wetgever voorgestelde bevoegdheidsregels normaal vatbaar zou zijn voor een beroep tot vernietiging bij de Raad van State (artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Het staat aan de stellers van het ontwerp om in de memorie van toelichting een verantwoording te geven voor het afwijken van die bevoegdheidsregeling. Wellicht

⁽⁴⁾ Vgl., a contrario, R.v.St., 9 februari 1998, Hendrix en n.v. Henvro-Mevab, nr. 71.634; R.v.St., 9 maart 1998, c.v. Antwerps Beroepskrediet, nr. 72.307. Zie over dit soort administratieve sancties J. Put, Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht, Brugge, 1998, pp. 28-29, nr. 39.

⁽⁵⁾ Te dezen wordt die beslissing pas genomen nadat een hoorzitting gehouden is (artikel 23, § 4, van het ontwerp).

⁽⁶⁾ Vgl., i.v.m. de beslissing waarbij een ambtenaar ter beschikking wordt gesteld wegens ziekte, R.v.St., 5 februari 1997, Abeloos, nr. 64.390; R.v.St., 26 maart 1997, Druetz, nr. 65.658; R.v.St., 9 januari 1998, Kesteloot, nr. 70.605.

zijn zij van oordeel dat enkel door aan de rechtbank van eerste aanleg de bevoegdheid te geven om van het beroep tegen een administratieve geldboete kennis te nemen, verzekerd kan worden dat de rechter met volle rechtsmacht oordeelt. In dit verband moet echter opgemerkt worden, enerzijds, dat de bevoegde ambtenaar zelf slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt, en de rechter zich in elk geval dus niet in te laten heeft met de beoordeling van het passend karakter van het bedrag van de boete, en anderzijds, dat het volgens de meest recente rechtspraak van het Arbitragehof en het Hof van Cassatie voldoende is dat de rechter kan oordelen over de wettigheid van de bestreden beslissing ⁽⁷⁾.

Indien geen deugdelijke verantwoording kan worden gegeven voor het beroep op de impliciete bevoegdheden, dient artikel 23 uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt dat de controle van het water aan de kranen die gewoonlijk worden aangewend voor water bestemd voor menselijke consumptie door de gebruiker, van het huishoudelijk leidingnet en van de watermeter, wordt uitgeoefend zowel door de waterleverancier als door controleambtenaren. Zowel de waterleverancier als de bevoegde diensten kunnen deze controles toevertrouwen aan door de Vlaamse regering erkende organen.

In paragraaf 3 wordt bepaald dat enkel de controleambtenaren een meldingsplicht hebben t.a.v. de toezichthoudende ambtenaren; die verplichting geldt dus niet voor de waterleverancier, noch voor de erkende organismen aan wie de controle-diensten hun taak kunnen toevertrouwen. De vraag rijst of zulks strookt met de bedoelingen van de stellers van het ontwerp.

Hoofdstuk V, afdeling II

⁽⁷⁾ Zie, wat dit laatste betreft, Arbitragehof, 6 december 2000, nr. 127/2000, overw. B.14.1 tot B.14.4; Cass., 5 februari 1999, met concl. advoc.-gen. Goeminne, Arr. Cass., 1999, p. 142, nr. 67.

De reguleringsinstantie bedoeld in afdeling II van hoofdstuk V, moet worden beschouwd als een instelling in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Volgens dat artikel kan "het decreet" aan dergelijke instellingen rechts-persoonlijkheid toekennen; bovendien regelt het decreet "hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht". Aldus verplicht de bijzondere wet de decreetgever om de basisregels vast te stellen, hetgeen niet uitsluit dat hij de nadere uitwerking van die basisregels aan de regering opdraagt ⁽⁸⁾.

Te dezen zal het ontworpen decreet dan ook zelf in de oprichting van de reguleringsinstantie moeten voorzien, en mag in artikel 9, § 1, van het ontwerp niet bepaald worden dat de oprichting gebeurt door de Vlaamse regering. Bovendien zal, wat de financiering (artikel 14) en het toezicht (artikel 15) betreft, de basisregeling in het ontworpen decreet moeten worden opgenomen, en kan niet volstaan worden met een ruime machtiging aan de Vlaamse regering.

Artikel 22

1. Zoals paragraaf 3 is geredigeerd, wordt de indruk gewekt dat de overtreder wordt opgeroepen voor een hoorzitting nadat de beslissing tot het opleggen van een geldboete reeds is genomen. Die lezing strookt echter noch met paragraaf 4, noch met de memorie van toelichting.

Allicht moeten in paragraaf 3 de woorden "de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete" dan ook vervangen worden door "het voornemen om een administratieve geldboete op te leggen".

2. In artikel 22, § 5, van het ontwerp verwijze men naar "artikel 569, 34", van het Gerechtelijk Wetboek" in plaats van naar "artikel 23".

⁽⁸⁾ Zie, o.m., Arbitragehof, 31 mei 2001, nr. 75/2001, overw. B.11.

Indien artikel 23 uit het ontwerp wordt weggelaten (zie opmerking 4 i.v.m. de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest), dient artikel 22, § 5, vanzelfsprekend meer ingrijpend aangepast te worden.

Slotopmerking

Het verdient aanbeveling de bedragen die in de hoofdstukken VII en VIII van het ontwerp worden vermeld, reeds in euro uit te drukken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER