

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 49.254/3  
VAN 1 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 9 februari 2011 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement", heeft het volgende advies gegeven:

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 strekt ertoe voorschriften vast te stellen met betrekking tot de rechten en de plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten in verband met de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, met betrekking tot de uitvoering van de saneringsverplichting, en met betrekking tot het algemeen en het bijzonder waterverkoopreglement.

Daartoe bevat het ontwerp, naast een aantal definities die verder in het ontwerp worden gebruikt (artikel 1), voorschriften betreffende de levering van water, bestemd voor menselijke consumptie (artikelen 2 tot 7), bepalingen in verband met de sanering (artikelen 8 tot 12), de integrale waterfactuur (artikelen 13 tot 20) en de toegang en informatie (artikel 21), voorschriften in verband met het algemeen en het bijzonder waterverkoopreglement (artikelen 22 tot 24), de klachtenbehandeling en de rapportering (artikelen 25 tot 27), en slotbepalingen (artikelen 28 en 29).

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 3, tweede lid, en 4, eerste lid, van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water, en door de artikelen 4, 5, §§ 1 en 3, 6, §§ 1 en 2, *6bis*, § 5, 7, § 4, 8, 16, §§ 1 en 2, en *16bis* tot *16quater* van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.2. Er dient evenwel wat de rechtsgrond betreft, een voorbehoud te worden gemaakt in zoverre in het ontworpen besluit begrippen worden gehanteerd die onvoldoende zijn afgestemd op de begrippen die voorkomen in het decreet van 24 mei 2002. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende.

Luidens artikel 16, § 1, tweede lid, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002, regelt het algemeen waterverkoopreglement de relatie tussen de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en de gebruiker die gebruik maakt van hun diensten. In artikel 16, § 1, derde lid, 2°, van hetzelfde decreet wordt bepaald dat dit reglement onder meer een regeling dient te bevatten inzake de verantwoordelijkheid van onder meer de eigenaar en de abonnee. De term "abonnee" wordt in artikel 2, 1°, van het decreet van 24 mei 2002 omschreven als elke persoon die een recht heeft ten aanzien van een onroerend goed, dat aangesloten is op een openbaar waterdistributienetwerk en aan wie de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk via dit waterdistributienetwerk water levert. In artikel 1, 11°, van het ontwerp wordt echter geen gewag gemaakt van de term "abonnee", maar wel van de term "klant"<sup>1</sup> hetwelk, gelet op de omschrijving ervan in artikel 1, 11°, veel ruimer is dan de term "abonnee".

Ook wordt in het ontwerp de term "eigenaar" niet als zodanig gebruikt, maar wel de term "titularis". Luidens artikel 1, 15°, van het ontwerp dient hieronder te worden verstaan "elke persoon die beschikt over een recht van eigendom, van vruchtgebruik of van opstal of die enig zakelijk recht geniet op het onderscheiden deel van het onroerend goed dat aangesloten is of wordt op het openbaar waterdistributienetwerk of saneringsnetwerk, en daardoor voor zijn deel de voorwaarden van het algemeen en van het bijzonder waterverkoopreglement onderschrijft, waardoor hij de verplichtingen die inherent zijn aan de leveringen en diensten door de exploitant, mee moet naleven".

Het moge duidelijk zijn dat de termen "klant" en "titularis" veel ruimer zijn dan respectievelijk de termen "abonnee" en "eigenaar", waardoor onder meer het toepassingsgebied van het waterverkoopreglement mogelijks wordt uitgebreid.

De stellers van het ontwerp zullen het ontworpen besluit aan een nieuw onderzoek dienen te onderwerpen, om na te gaan of met de begrippen die in het ontwerp worden gehanteerd, wel altijd de personen worden bedoeld waarvan in de relevante rechtsgrond biedende decretale bepalingen gewag wordt gemaakt.

---

<sup>1</sup> De term "klant" wordt in artikel 1, 11°, van het ontwerp omschreven als volgt:

"de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie de exploitant de door hem geleverde diensten factureert en die ertoe gehouden is de verplichtingen na te komen die inherent zijn aan de geleverde diensten. Het betreft een van de volgende personen:

- a) de abonnee;
- b) de abonnee die over een huisaansluiting beschikt of van wie onweerlegbaar vermoed wordt dat hij over een huisaansluiting beschikt;
- c) de gebruiker van een private waterwinning die over een huisaansluiting beschikt of van wie onweerlegbaar vermoed wordt dat hij over een huisaansluiting beschikt;
- d) de gebruiker van de individuele sanering".

#### ALGEMENE OPMERKING

4. In het voornoemde decreet van 24 mei 2002 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de saneringsverplichting en de openbare dienstverplichtingen, alsook om een algemeen waterverkoopreglement vast te stellen.

Zoals het ontwerp is geconcipieerd, moet erop worden gewezen dat de bepalingen betreffende die saneringsverplichting en openbare dienstverplichtingen, alsmede wat het algemeen waterverkoopreglement betreft, verspreid zijn over het gehele ontwerp. Zo kan niet altijd met de nodige zekerheid worden uitgemaakt of een ontworpen bepaling, hetzij het voorwerp uitmaakt van een saneringsverplichting of een openbare dienstverplichting, hetzij een onderdeel vormt van het algemeen waterverkoopreglement.

Voor de transparantie van de ontworpen regeling en om nauwer aan te sluiten bij de rechtsgrond biedende bepalingen, verdient het aanbeveling om alle bepalingen van het ontwerp die betrekkingen hebben op hetzelfde onderwerp (bijvoorbeeld alle openbare dienstverplichtingen) in eenzelfde hoofdstuk onder te brengen, veeleer dan deze doorheen het ontwerp te verspreiden.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN

##### Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt, dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

6. Het huidige tweede lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

##### Artikel 1

7. In artikel 1, 11°, wordt het begrip "klant" gedefinieerd. In deze definitie wordt onder meer gewag gemaakt van een "onweerlegbaar vermoeden" dat iemand over een huisaansluiting beschikt.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Het « onweerlegbaar vermoeden » waarvan sprake vloeit voort uit de bepaling in Vlarem - art 6.2.2.1.2, die stelt dat iedereen geacht wordt aan te sluiten op de openbare riolering wanneer deze aanwezig is. Deze bepaling beoogt te vermijden dat het feit dat men niet aangesloten is - men is dus in strijd met Vlarem - een motivering kan zijn om de saneringsbijdrage of saneringsvergoeding niet te betalen."

## Artikel 2

8. In artikel 2, § 1, wordt het verzoek tot aansluiting geregeld "met behoud van de toepassing van het aansluitrecht conform het besluit van 13 december 2002".

In het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie, wordt het aansluitrecht geregeld in artikel 19 ervan. De in dat artikel bedoelde procedure voor het vragen van een aansluiting verschilt echter met deze bedoeld in artikel 2 van het ontwerp. Volgens het genoemde artikel 19 moet het verzoek worden ingediend bij de gemeente met een ter post aangetekende brief. Krachtens artikel 2, § 1, van het ontwerp kan deze aanvraag worden gericht tot de exploitant, maar wordt er niets geregeld in verband met de wijze waarop deze aanvraag dient te gebeuren.

Luidens het genoemde artikel 19 dient de eigenaar van de woning zich ook eerst akkoord te verklaren met de wijze van aanrekening van de kosten en het verkoopsreglement. Het is niet duidelijk hoe deze bepaling dient te worden gelezen in samenhang met artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp, waar ervan wordt uitgegaan dat "behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande weigering van de titularis" de exploitant het bewezen acht dat de aanvrager van een aftakking het akkoord van de titularis daarvoor heeft verkregen.

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat beide teksten op elkaar zouden worden afgestemd.

9. Luidens artikel 2, § 5, tweede lid, kan de aftakking, om redenen van volksgezondheid, veiligheid of exploitatie, door de exploitant of zijn aangestelde altijd afgekoppeld en geheel of gedeeltelijk verwijderd worden, maar zijn de kosten hiervoor niet ten laste van de klant of titularis tenzij door één van hen een aantoonbare fout werd begaan.

Hierover om nadere verduidelijking gevraagd, heeft de gemachtigde verwezen naar de toelichting die hieromtrent is gegeven aan de auditeur-verslaggever naar aanleiding van het onderzoek van een gelijklopende bepaling in een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering<sup>2</sup> waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 7 september 2010 advies 48.611/1/V heeft gegeven (hierna: ontwerp 48.611/1/V), en die luidde als volgt:

"Artikel 2, § 5, 2<sup>de</sup> lid stelt dat de exploitant om bepaalde redenen, nader gespecificeerd, de aftakking op eigen initiatief mag afkoppelen of verwijderen. In tegenstelling tot het bepaalde in het eerste lid zijn in dat geval de kosten steeds ten laste van de exploitant. Het 2de lid stelt immers dat enkel in geval van een aantoonbare fout de kosten voor de klant of titularis zijn. De bewijslast voor aantoonbare fout ligt dus bij de exploitant. Er wordt wel degelijk beoogd dat de aantoonbare fout een oorzakelijk verband houdt met de reden tot afkoppeling of verwijdering van de aftakking. De Vlaamse regelgeving dient immers in principe de aansprakelijkheidsregels uit het Burgerlijk Wetboek te respecteren. In dit opzicht kan voorgesteld worden om de laatste zin van § 5, 2<sup>de</sup> lid aan te passen als volgt:

« De kosten hiervoor zijn niet ten laste van de klant of titularis tenzij door deze een aantoonbare fout werd begaan die in oorzakelijk verband staat met de reden voor de afkoppeling of met de gehele of gedeeltelijke verwijdering van de aftakking. »."

Hiermee kan worden ingestemd.

### Artikel 3

10. In artikel 3, § 1, tweede lid, schrijve men "artikel 7 van het decreet van 24 mei 2002" in plaats van "artikel 7 van het decreet".

### Artikel 7

11. In artikel 7, § 3, zesde lid, wordt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, delegatie verleend om nadere regels te bepalen met betrekking tot de keuring.

Enkel indien die bevoegdheid betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard kan deze worden aanvaard. Indien de maatregelen daarentegen essentiële aspecten van de keuring betreffen, dienen ze in het ontworpen besluit zelf te worden opgenomen.

---

<sup>2</sup> Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende bepalingen over het algemeen waterverkoopreglement".

### Artikel 8

12. De bepalingen van artikel 8, eerste en tweede lid, vormen een parafrasering van artikel 6bis, §§ 1 en 3, van het decreet van 24 mei 2002.

Indien het noodzakelijk wordt geacht deze bepalingen te herhalen, dient dit duidelijk te worden aangegeven door bijvoorbeeld de formulering "Overeenkomstig artikel 6bis, § ..., van het decreet van 24 mei 2002" toe te voegen aan de ontworpen tekst.

### Artikel 10

13. In artikel 10, § 3, eerste lid, en § 4, eerste en tweede lid, wordt telkens verwezen naar "hoofdstuk 2".

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde ook verwezen naar de toelichting die hieromtrent is gegeven aan de auditeur-verslaggever naar aanleiding van het onderzoek van ontwerp 48.611/1/V, en die luidde als volgt:

"De verwijzing naar de « regels uit hoofdstuk 2 » impliceert een naleving van de bepalingen van art. 2 van het ontwerpbesluit. Een verwijzing naar hoofdstuk 2 is onnodig ruim. Een verwijzing naar de bepaling van artikel 2 kan de onduidelijkheid wegnemen."

Hiermee kan worden ingestemd.

14. Luidens artikel 10, § 5, tweede lid, kan de exploitant om redenen van volksgezondheid, veiligheid of de goede werking van het openbaar saneringsnetwerk de huisaansluiting of de individuele sanering altijd afkoppelen en geheel of gedeeltelijk verwijderen, maar zijn de kosten hiervoor niet ten laste van de klant of titularis tenzij door één van hen een aantoonbare fout werd begaan.

Hierover om nadere verduidelijking gevraagd, heeft de gemachtigde nogmaals verwezen naar de toelichting die hieromtrent is gegeven aan de auditeur-verslaggever naar aanleiding van het onderzoek van ontwerp 48.611/1/V, en die luidde als volgt:

"Het betreft een inhoudelijk analoge bepaling [als deze in artikel 2, § 5, tweede lid]. Er wordt voorgesteld om ook hier de formulering aan te passen zodat de onduidelijkheid wordt weggenomen. De laatste zin van art. 10, § 5, 2<sup>de</sup> lid kan als volgt worden aangepast:

« De kosten hiervoor zijn niet ten laste van de klant of titularis tenzij door deze een aantoonbare fout werd begaan die in oorzakelijk verband staat met de reden voor de afkoppeling of met de gehele of gedeeltelijke verwijdering van de huisaansluiting of de individuele sanering. »."

Hiermee kan worden ingestemd.

#### Artikel 25

15. Artikel 25 luidt als volgt:

"Wanneer de exploitant een contract sluit zoals bedoeld in artikel 8, tweede lid, dient het begrip exploitant, in aanvulling op de bepalingen van artikel 1, 6° van dit besluit, in dit hoofdstuk 7 gelezen te worden als de betrokken gemeente, het betrokken gemeentebedrijf, de betrokken intercommunale of het betrokken intergemeentelijk samenwerkingsverband of de betrokken door de gemeente na een publieke marktbevraging aangestelde entiteit, desgevallend beperkt tot die aangelegenheden waarvoor deze contractueel verantwoordelijk zijn."

Het verdient aanbeveling in het ontwerp te bepalen dat de klanten van de exploitant van de inhoud van dat artikel in kennis zouden worden gesteld.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                        |
|----------|---------------------|------------------------|
| de Heren | J. SMETS,           | staatraad, voorzitter, |
|          | B. SEUTIN,          |                        |
|          | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraden,           |
|          | H. COUSY,           | assessoren van de      |
|          | J. VELAERS,         | afdeling Wetgeving,    |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,     | griffier.              |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS