

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.357/3
VAN 30 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 maart 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 “tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie”, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, uitvoering te geven aan enkele bepalingen van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, met betrekking tot het toezicht, het opleggen van dwang- en veiligheidsmaatregelen en administratieve geldboetes.

Bij de artikelen 2 en 4 van het ontwerp worden respectievelijk de toezichthoudende ambtenaren en de controleambtenaren aangewezen. In artikel 3 worden de nadere regels en de termijn bepaald van het beroep dat de waterleverancier, de eigenaar, de abonnee en de gebruiker kunnen indienen bij de Vlaamse Regering tegen de bevelen van de toezichthoudende ambtenaren en de bevelen tot stopzetting of onderbreking van de levering. Artikel 5 bevat bepalingen in verband met de hoorzitting en de betaling van de administratieve geldboeten. Tevens wordt in dit artikel de ambtenaar aangewezen die deze boete kan opleggen, een dwangbevel kan geven en uitvoerbaar verklaren.

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie de woorden “de afdeling Water” en “de gezondheidsinspectie” te vervangen door de woorden, respectievelijk, “de bevoegde entiteit Leefmilieu” en “de bevoegde entiteit Volksgezondheid” (artikelen 6 tot 8). Tevens worden in het voormelde besluit twee bepalingen opgeheven om overlappingsen of tegenstrijdigheden weg te werken (artikelen 9 en 10).

3.1. De rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 5 van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 7, § 3, eerste lid, 17, §§ 1 en 7, tweede lid, en 22, §§ 2 tot 5, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002.

Voor de bepalingen van het ontworpen besluit waarbij opdrachten worden toegekend aan ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 10.2.4, § 5, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

3.2. De artikelen 6 tot 10 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 4, 6 en 7 van het voornoemde decreet van 24 mei 2002.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.1), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 10.2.4, § 5, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

5. Het huidige eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.1 en 3.2).

6. In het huidige derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 4 juni 2010. Aangezien de Vlaamse minister bevoegd voor de begroting, zijn akkoord met het voorliggende ontwerp heeft gegeven op 24 februari 2011, dient in het huidige derde lid van de aanhef melding te worden gemaakt van dit akkoord en niet van het advies van de inspecteur van financiën ¹.

Artikel 2

7. In artikel 2, § 1, 1°, wordt het begrip “toezichthoudende ambtenaar Leefmilieu” omschreven. Aangezien in artikel 1 de in het ontwerp gebruikte begrippen worden gedefinieerd, dient het bepaalde in artikel 2, § 1, 1°, als 3° te worden opgenomen in artikel 1.

¹ Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 80, 4°.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering dient de toezichthoudende ambtenaar Leefmilieu als algemene toezichthouder te worden beschouwd en houdt de toezichthoudende ambtenaar Volksgezondheid “mede” toezicht op de bepalingen “in relatie met de volksgezondheid”. Die bedoeling zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst van artikel 2, § 2, van het ontwerp.

Artikel 3

8. Naar luid van artikel 3, § 1, tweede lid, wordt het beroep behandeld “in overleg” met de Vlaamse minister bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, als het beroep wordt ingediend tegen de bevelen van de toezichthoudende ambtenaar Volksgezondheid.

Het is niet duidelijk wat precies dient te worden verstaan onder de woorden “in overleg”. Betekent dit dat er samen beraadslaagd wordt tussen de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu en de Vlaamse minister bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, of heeft het overleg enkel tot doel de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu, te verplichten rekening te houden met de opvatting van de Vlaamse minister bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, zonder dat de eerst genoemde minister zijn vrijheid van beslissen verliest ²?

Het verdient aanbeveling dat artikel 3, § 1, tweede lid, op dit punt zou worden verduidelijkt.

9. Luidens artikel 3, § 1, derde lid, dient het beroep te worden ingediend binnen veertien dagen na het bevel of de schriftelijke bevestiging ervan, per aangetekende brief of door afgifte tegen ontvangstbewijs.

9.1. Volgens artikel 17, §§ 2 en 6, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002 dienen de mondelinge bevelen binnen vijf werkdagen bij ter post aangetekende brief ter kennis worden gebracht van de overtreder en van de waterleverancier.

Gelet op het bepaalde in het voornoemde artikel 17, §§ 2 en 6, en zoals artikel 3, § 1, derde lid, is geredigeerd, beschikken de overtreder en de waterleverancier feitelijk over een langere termijn dan veertien dagen om in beroep te gaan, nu de termijn om in beroep te gaan,

² Vgl. in verband met de overlegverplichting in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen: Grondwettelijk Hof, nr. 2/92, 15 januari 1992, 2.B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 193/2006, 5 december 2006, B 13.2 en Grondwettelijk Hof, nr. 84/2010, 8 juli 2010, B.15.1.

aanvangt vanaf het mondelinge bevel en loopt tot veertien dagen na de schriftelijke bevestiging ervan.

Het verdient dan ook aanbeveling de tekst in die zin aan te passen.

9.2. Ook dient in artikel 3, § 1, derde lid, duidelijk te worden aangegeven wanneer de beroepstermijn precies aanvangt ³, en moet in dat verband rekening worden gehouden met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Volgens die rechtspraak komt de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn neer op een onevenredige beperking van het recht van verdediging van de geadresseerden doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat ze nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing ⁴. Het is niet duidelijk op welke dag *in casu* de termijn aanvangt.

In zijn rechtspraak heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het redelijk verantwoord is dat, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijn begint te lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. Volgens het Hof kan de doelstelling om rechtsonzekerheid te vermijden, eveneens worden bereikt door de termijn te laten ingaan op de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid ervan kennis heeft kunnen nemen, dit wil zeggen op de datum waarop de aangetekende brief aan zijn woonplaats is aangeboden, zonder rekening te houden met de datum waarop hij de brief, in voorkomend geval, daadwerkelijk bij de post heeft afgehaald. De dag waarop de geadresseerde geacht wordt naar alle waarschijnlijkheid kennis ervan genomen te hebben is de derde werkdag waarop de brief aan de postdiensten werd overhandigd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst (artikel 53bis van het Gerechtelijk Wetboek) .

³ Uit de tekst van artikel 3, § 1, derde lid, zou mogelijks kunnen worden afgeleid dat de termijn aanvangt vanaf het verzenden van de schriftelijke bevestiging.

⁴ Grondwettelijk Hof, nr. 170/2003, 17 december 2003; Grondwettelijk Hof, nr. 166/2005, 16 november 2005; Grondwettelijk Hof, nr. 34/2006, 1 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 48/2006, 29 maart 2006; Grondwettelijk Hof, nr. 85/2007, 7 juni 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 123/2007, 26 september 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 162/2007, 19 december 2007; Grondwettelijk Hof, nr. 178/2009, 12 november 2009; Grondwettelijk Hof, nr. 66/2010, 2 juni 2010.

Artikel 5

10. Om nauwer aan te sluiten bij artikel 22, § 3, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002, dienen in artikel 5, § 1, van het ontwerp na de woorden “aangetekende brief” de woorden “met bericht van ontvangst” te worden toegevoegd.

11. In artikel 5, § 5, tweede lid, schrijve men “de wijze” in plaats van “de manier”.

12. Artikel 5, § 5, derde lid, van het ontwerp is een parafrasering van artikel 22, § 4, derde zin, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel 22, § 4, derde zin, van het decreet van 24 mei 2002, ...”). De redactie van de ontworpen bepalingen dient dan dienovereenkomstig te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS