



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.676/3
van 4 oktober 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en de levering van water, bestemd voor menselijke consumptie, wat betreft het opleggen van openbare dienstverplichtingen met betrekking tot risicobeheer, crisisbeheer en leveringszekerheid’

Op 8 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 4 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en de levering van water, bestemd voor menselijke consumptie, wat betreft het opleggen van openbare dienstverplichtingen met betrekking tot risicobeheer, crisisbeheer en leveringszekerheid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2013.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 ‘houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie’. In het bijzonder worden regels ingevoerd met betrekking tot risicobeheer, crisisbeheer en leveringszekerheid.

2.2.1. Artikel 2 van het ontwerp voegt een nieuw artikel 3/1 in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 met een reeks nieuwe verplichtingen voor de exploitanten van het openbaar waterdistributienetwerk.

In de eerste plaats moeten ze een leveringsplan (ontworpen artikel 3/1, § 1, tweede en derde lid) en een langetermijnvoorzieningsplan (ontworpen artikel 3/1, § 1, vierde lid) opstellen. Daartoe wordt ook artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 aangevuld met een paragraaf 6 (artikel 7, 2°, van het ontwerp).

In de tweede plaats moeten de exploitanten van het openbaar waterdistributienetwerk zich zo organiseren dat ze de waterlevering op elk moment kunnen waarborgen, indien nodig via nooddrinkwatervoorziening (met een inspanningsverbintenis om minstens drie liter per inwoner per dag te bezorgen) en noodwatervoorziening (ontworpen artikel 3/1, § 2).

In de derde plaats moet de exploitant de kwaliteit van het productie- en distributieproces garanderen, door controle, door het implementeren van een actueel gehouden risico-evaluatie- en risicobeheerstrategie en door het nemen van de nodige herstelmaatregelen (ontworpen artikel 3/1, § 3). Daartoe wordt ook artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 aangevuld met een paragraaf 5 (artikel 7, 2°, van het ontwerp).

In de vierde plaats moeten de exploitanten uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van het te nemen besluit ook een interventieplan opstellen dat het hen mogelijk maakt om effectief bij een crisis de nooddrinkwatervoorziening en noodwatervoorziening te organiseren (ontworpen artikel 3/1, § 4). Daartoe worden ook de artikelen 13 en 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 gewijzigd (artikelen 5 en 6 van het ontwerp).

2.2.2. Naast de hiervoor vermelde verplichtingen worden tevens verplichtingen ten laste van de exploitanten ingevoerd met betrekking tot de operationele monitoring (ontworpen artikelen 9 en 11, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002, ingevoerd door de artikelen 3 en 4 van het ontwerp) en wordt het controleprogramma van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 uitgebreid (ontworpen artikel 11, §§ 2 en 3; artikel 4 van het ontwerp) en aanpassingen aan bijlage II (artikel 8 van het ontwerp).

Daartoe wordt ook nog artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 aangevuld met een paragraaf 4 (artikel 7, 2°, van het ontwerp).

3. De rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 4, 6, § 1, 7, § 4, en 8 van het decreet van 24 mei 2002 ‘betreffende water bestemd voor menselijke aanwending’ (hierna: Drinkwaterdecreet).

3.1. Artikel 4, § 1, van het Drinkwaterdecreet laat de Vlaamse Regering toe om met betrekking tot de waterproductie en watervoorziening een technische reglementering inzake de kwaliteit en de levering van het water bestemd voor menselijke consumptie aan te nemen. Bovendien laat datzelfde artikel 4, § 3, ook toe om herstelmaatregelen op te leggen. Artikel 4, § 4, 2°, van dat decreet is bovendien de rechtsgrond voor de nieuwe informatieplichten t.a.v. de overheid.

3.2. Artikel 6, § 1, van het Drinkwaterdecreet laat de Vlaamse Regering toe om de verantwoordelijkheid van de exploitanten van het openbaar waterdistributienetwerk voor de waterkwaliteit te bepalen, waaronder ook de controle- en monitoringverplichtingen opgenomen in het voorgelegde ontwerp vallen.

3.3. Artikel 7, § 4, van het Drinkwaterdecreet geeft bovendien de Vlaamse Regering de taak om de controleprogramma's verder te regelen, en strekt zo tot rechtsgrond voor het ontworpen artikel 11, §§ 2 tot 4, en de aanpassingen aan bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002.

3.4. Artikel 8 van het Drinkwaterdecreet maakt het mogelijk voor de Vlaamse Regering om deze nieuwe verplichtingen op te leggen als openbare dienstverplichtingen. De verschillende plannen die worden opgelegd kunnen bovendien worden geacht een rechtsgrond te vinden in artikel 8, § 1, 1°, van het Drinkwaterdecreet; de verplichtingen inzake nooddrinkwaterlevering en noodwaterlevering kunnen bovendien ook worden beschouwd als aspecten van de servicegaranties onder artikel 8, § 1, 4°, van het voormelde decreet.

3.5. De aangehaalde bepalingen bieden bijgevolg voldoende rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Op verscheidene plaatsen in het ontwerp worden delegaties gegeven aan de bevoegde Entiteit Leefmilieu of de bevoegde Entiteit Volksgezondheid om – al dan niet samen – bijkomende richtlijnen op te stellen (bijvoorbeeld het ontworpen artikel 3/1, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002; artikel 2 van het ontwerp) of, zelfs, om “nadere regels te bepalen” (bijvoorbeeld het ontworpen artikel 11, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002; artikel 4 van het ontwerp). Het gaat daarbij niet enkel om specifieke instructies bij een (crisis)situatie, maar ook en vooral om nadere richtlijnen of nadere regels met betrekking tot de inhoud en implementatie van de verschillende verplichtingen

die worden opgelegd. In sommige gevallen worden zelfs de bestaande delegaties aan de minister vervangen door delegaties aan die entiteiten (bijvoorbeeld artikel 7, eerste lid, 1°, van het ontwerp tot wijziging van artikel 15, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002).

Vooreerst is het onduidelijk wat moet worden verstaan onder het begrip ‘nadere richtlijnen’ en welke daarvan de rechtskracht is. Betreft het algemene referentienormen, d.w.z. (indicatieve) richtlijnen of beleidsregels die in beginsel moeten worden toegepast doch waarvan, rekening houdende met de gegevens eigen aan de zaak, onder bepaalde omstandigheden op een met redenen omklede wijze kan worden afgeweken, of is het daarentegen de bedoeling delegatie te verlenen aan deze entiteiten om algemene verbindende voorschriften, d.w.z. rechtsregels uit te vaardigen die in alle omstandigheden moeten worden nageleefd? Wanneer het slechts gaat om indicatieve richtlijnen of beleidsregels dan kunnen ze ook niet, zonder meer en in alle omstandigheden, automatisch worden toegepast *alsof* het algemeen verbindende rechtsregels zijn.

In de mate het daarentegen wel degelijk de bedoeling is aan de entiteiten Leefmilieu en Volksgezondheid, al dan niet gezamenlijk optredend, delegatie te verlenen om ‘nadere regels’ (d.w.z. rechtsregels) uit te vaardigen of, nog, om aan deze entiteiten verordenende bevoegdheid te verlenen, moet eraan worden herinnerd, overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving, dat dergelijke delegatie van reglementaire bevoegdheid slechts uitzonderlijk is toegestaan.

Zo heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden al verduidelijkt dat:

“Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.”¹

Het loutere feit dat de te nemen maatregelen in het ontwerp bijwijken ‘richtlijnen’ worden genoemd, betekent nog niet dat ze aan die vereisten voldoen. Het staat aan de stellers van het ontwerp – die het best geplaatst zijn om de aard en de noodzaak van de richtlijnen in te schatten –, om dat na te gaan.

¹ Advies 50.046/1/V van 24 augustus 2011 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992 houdende instelling van een aanpassingspremie en een verbeteringspremie voor woningen en van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

4.2. Zeker in het geval dat de richtlijnen bovendien moeten worden genomen door twee bevoegde entiteiten samen,² lijkt het ook institutioneel noodzakelijk om daartoe op het niveau van de minister een handeling vast te stellen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5.1. In het eerste lid van de aanhef moet ten aanzien van artikel 8 van het Drinkwaterdecreet de wetsgeschiedenis worden toegevoegd, teneinde de wijziging ervan door (artikel 11 van) het decreet van 19 juli 2013 ‘tot wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en tot wijziging van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat de minimumlevering van water betreft en de bescherming van abonnees tegen afsluiting van de drinkwatertoevoer’, te reflecteren.³

5.2. In de aanhef moet na het huidige tweede lid, een derde, een vierde en een vijfde lid worden ingevoegd. Aangezien het in elk geval wat de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin en de WaterRegulator betreft, om verplichte adviezen gaat, zal daarvan in de aanhef melding moeten worden gemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT

² Zie het ontworpen artikel 3/1, § 2, derde lid (artikel 2 van het ontwerp).

³ De artikelen 6 en 7 van het Drinkwaterdecreet werden ook gewijzigd door het decreet van 19 juli 2013, maar niet de in de aanhef gespecificeerde paragrafen.