RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.874/1
van 30 december 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 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, de niet-aangesloten binneninstallatie en installaties voor tweedecircuitwater in onroerende goederen die niet aangesloten zijn of worden op het openbaar waterdistributienetwerk, en het algemeen waterverkoopreglement en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997 betreffende de samenstelling en de werking van de lokale adviescommissie omtrent de minimale levering van elektriciteit, gas en water en de levering van thermische energie’

‡LW-DBMTLAGBI-GGIHEQW‡

Op 23 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 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, de niet-aangesloten binneninstallatie en installaties voor tweedecircuitwater in onroerende goederen die niet aangesloten zijn of worden op het openbaar waterdistributienetwerk, en het algemeen waterverkoopreglement en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997 betreffende de samenstelling en de werking van de lokale adviescommissie omtrent de minimale levering van elektriciteit, gas en water en de levering van thermische energie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 december 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2019.

*

‡LW-DBMTLACBI-GGIHEQW‡

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

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

> "Overwegende dat de wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 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 van mei 2019 bij verschillende wijzigingsbepalingen gefaseerde inwerkingtredingen hebben voorzien;
>
> Overwegende dat door het hanteren van de gefaseerde inwerkingtredingen een aantal principes in het algemeen waterverkoopreglement dreigen zonder rechtsgrond te vallen vanaf 1 januari 2020 zoals het behoud van de keuringsplicht, zoals de mogelijkheid van pro rata berekeningen van afrekening,...;
>
> Overwegende dat de wijzigingen in dit voorontwerp van besluit slechts reparaties naar bestaande situaties en geen nieuwe beleidskeuzes inhoudt;
>
> Overwegende dat na verlenen van het advies nog verschillende stappen in het wetgevend proces doorlopen moeten worden voor 1 januari 2020;
>
> Overwegende dat bij het gebrek aan tijdig doorlopen van de resterende stappen in het wetgevende proces teruggevallen zal moeten worden op retroactieve inwerkingtreding en dat dit op het terrein zowel voor de exploitanten als de klanten bijkomende verwarring kan veroorzaken wordt de Raad van State, Afdeling Wetgeving om spoedeisend advies verzocht van dit voorontwerp van besluit."

2.1. De Vlaamse Regering heeft op 6 december 2019 het om advies voorgelegde ontwerpbesluit principieel goedgekeurd en de Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving gelast om erover het spoedadvies van de afdeling Wetgeving te vragen. De motivering van de spoedeisendheid die is opgenomen in de beslissing van de Vlaamse Regering en die is hernomen in de adviesaanvraag, verwijst naar de noodzaak om bepaalde wijzigingen door te voeren voor 1 januari 2020, teneinde geen terugwerkende kracht te moeten verlenen aan het te nemen besluit.

Door de laattijdige indiening van de adviesaanvraag, namelijk pas op 23 december 2019 in de late namiddag, ondergraaft de adviesaanvrager zelf in belangrijke mate die aangevoerde spoedeisendheid. Het valt immers moeilijk in te zien hoe in die omstandigheden het te nemen besluit nog tijdig in het Belgisch Staatsblad kan worden bekendgemaakt.

2.2. Desalniettemin kan uit de motivering van de spoedeisendheid worden afgeleid dat bepaalde wijzigingen effectief spoedeisend zijn, namelijk de wijzigingen die betrekking hebben op de verplichte keuring. Het risico van verontreiniging van het publieke drinkwaternet, waarnaar wordt verwezen in de motivering, verantwoordt dat de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op die verplichte keuring, zo snel mogelijk in werking moeten kunnen treden, ook indien

‡LW-DBMTLACBI-GGHEQW‡

het niet mogelijk is om die bepalingen uitwerking te geven vanaf 1 januari 2020 (zie daarover opmerking 14).

Voor het andere inhoudelijke element waarnaar wordt verwezen in de motivering, namelijk de mogelijkheid van pro rata berekenen van de afrekening, wordt de spoedeisendheid geponeerd maar niet aangetoond. Het valt ook niet in te zien waarom die pro rata-berekening niet later kan worden ingevoerd, eventueel met terugwerkende kracht voor zover daarmee geen verkregen situaties worden aangetast.

2.3. Concreet betekent dit dat de adviesaanvraag ontvankelijk is voor de artikelen 2, 3, 8 en 9 van het ontwerp, die betrekking hebben op de verplichte keuring van de binneninstallatie en van de privéwaterafvoer. Voor de overige bepalingen van het ontwerp, die deels betrekking hebben op andere wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011[1] en die deels een wijziging betreffen van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997,[2] is de adviesaanvraag onontvankelijk.[3]

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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 VAN HET ONTWERP

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een reeks reparatiebepalingen inzake de reglementering van water bestemd voor menselijke consumptie.

[1] Besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 ‘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, de niet-aangesloten binneninstallatie en installaties voor tweedecircuitwater in onroerende goederen die niet aangesloten zijn of worden op het openbaar waterdistributienetwerk, en het algemeen waterverkoopreglement’.

[2] Besluit van de Vlaamse regering van 16 september 1997 ‘betreffende de samenstelling en de werking van de lokale adviescommissie omtrent de minimale levering van elektriciteit, gas en water en de levering van thermische energie’.

[3] Nog afgezien van de omstandigheid dat artikel 11, 2°, 3° en 6°, van het te nemen besluit pas later in werking treedt overeenkomstig artikel 12 ervan.

‡LW-DBMTLACBI-GGIHEQW‡

RECHTSGROND

5. Gelet op de informatieverplichting die is opgenomen in het ontworpen artikel 7, § 5, voorlaatste lid, van het besluit van 8 april 2011 (artikel 2 van het ontwerp), moet ook rechtsgrond worden gezocht in de vierde paragraaf van artikel 2.2.1 van het decreet ‘van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018 (hierna: het gecoördineerde decreet).

6. De ontworpen bepalingen houden openbaredienstverplichtingen voor de waterleverancier in, zodat ook rechtsgrond moet worden gezocht in de artikelen 2.3.5, § 3, en 2.5.1.1 van het gecoördineerde decreet.

7. Ten slotte moet als rechtsgrond voor sommige van de ontworpen bepalingen ook een beroep worden gedaan op artikel 2.2.2, § 6, van het gecoördineerde decreet.

VORMVEREISTEN

8. Uit artikel 2.5.1.1, § 2, van het gecoördineerde decreet volgt dat de Waterregulator moet worden geconsulteerd als de Vlaamse Regering andere openbaredienstverplichtingen oplegt dan die bepaald in de eerste paragraaf van dat artikel en wanneer de Vlaamse Regering nadere regels bepaalt met betrekking tot de in artikel 2.5.1.1, §§ 1 en 2, 1°, bedoelde openbaredienstverplichtingen.

Vooraleer het besluit tot stand kan komen zal de Waterregulator dus nog moeten worden geconsulteerd.

9. Krachtens artikel 2.5.3.1 van het gecoördineerde decreet dienen de exploitanten geconsulteerd te worden. In de aanhef van het ontwerp wordt ervan melding gemaakt dat “de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk (…) geconsulteerd [werden] op 5 november 2019”, maar daaromtrent worden geen stukken voorgelegd. Daarover om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> “De exploitanten werden conform de decretale bepalingen ‘geconsulteerd’ bij de opmaak van het besluit. Een formele adviesvraag werd echter niet gesteld. Het ontwerp van het besluit werd voorgelegd aan de exploitanten. Hun opmerkingen werden geanalyseerd en meegenomen waar mogelijk en nodig.”

Indien een overlegverplichting bestaat, dient er ook voor te worden gezorgd dat kan worden aangetoond dat het overleg heeft plaatsgehad. Van dat overleg is echter geen spoor te vinden in de adviesaanvraag.

‡LW-DBMTLACBI-GGIHEQW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat over de rechtsgrond is opgemerkt.

11. Artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State bepaalt dat de motivering van het spoedeisende karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit moet worden overgenomen. Aan die verplichting dient te worden voldaan.

Artikel 3

12. Ter wille van de rechtszekerheid dient in artikel 3 van het ontwerp te worden geschreven "…, wordt paragraaf 5 opgeheven op 1 januari 2021, tenzij door de minister een vroegere datum wordt bepaald met toepassing van artikel 32, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 (…)", en dient vervolgens aan het einde ervan de zinsnede "of uiterlijk op 1 januari 2021" te worden weggelaten.

Artikel 9

13. Ter wille van de rechtszekerheid dient in artikel 9 van het ontwerp te worden geschreven "…, wordt paragraaf 4 opgeheven op 1 januari 2021, tenzij door de minister een vroegere datum wordt bepaald met toepassing van artikel 32, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 (…)", en dient vervolgens aan het einde ervan de zinsnede "of uiterlijk op 1 januari 2021" te worden weggelaten.

Artikel 12

14. Overeenkomstig artikel 12 van het te nemen besluit treden de artikelen 2, 3, 8 en 9 ervan in werking op 1 januari 2020. Gelet op de laattijdige datum waarop de spoedadviesaanvraag is ingediend (zie opmerking 2.1), is het zo goed als onmogelijk om het te nemen besluit nog in het Belgisch Staatsblad bekend te maken tegen 1 januari 2020. Het behoud van de datum van 1 januari 2020 zou er dan toe leiden dat de aangehaalde artikelen met terugwerkende kracht in werking treden.

‡LW-DBMTLAGBI-GGIHEQW‡

Aangezien de bepalingen inzake de keuring van de binneninstallatie en van de privéwaterafvoer verplichtingen inhouden voor burgers die niet met terugwerkende kracht kunnen worden opgelegd, moet de verwijzing naar 1 januari 2020 worden vervangen door een verwijzing naar de datum van de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad. Uiteraard zal moeten worden toegezien op een zeer spoedige afhandeling van het te nemen besluit, gelet op hetgeen in opmerking 2.2 is uiteengezet over de motivering van de spoedeisendheid.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-DBMTLAGBI-GGIHEQW‡