



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.782/1/V
van 10 augustus 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie’

Op 3 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 17 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Stephan DE TAEYE en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 ‘houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie’, hierna het “drinkwaterbesluit” genoemd.

Met de ontworpen wijzigingen wordt in hoofdzaak de omzetting beoogd van richtlijn (EU) 2015/1787 van de Commissie van 6 oktober 2015 ‘tot wijziging van de bijlagen II en III bij Richtlijn 98/83/EG van de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water’. Daarnaast worden in het drinkwaterbesluit een aantal wijzigingen aangebracht die samenhangen met de principes van de risicogebaseerde opvolging van de kwaliteit van het drinkwater, zoals die voortvloeien uit de voornoemde richtlijn en die verband houden met de reeds bestaande openbare dienstverplichtingen van de exploitanten van het openbaar waterdistributienetwerk.¹

3. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 4 wordt opgemerkt met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp, kan voor de ontworpen bepalingen rechtsgrond worden gevonden in diverse bepalingen van het decreet van 24 mei 2002 ‘betreffende water bestemd voor menselijke aanwending’ (hierna: het “drinkwaterdecreet”).

In artikel 4, § 1, van het drinkwaterdecreet wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om met betrekking tot de waterproductie en de watervoorziening een technische reglementering inzake de kwaliteit en de levering van het water bestemd voor menselijke consumptie vast te stellen. De artikelen 2, 10 en 11 van het ontwerp kunnen worden geacht in de voornoemde bepaling van het decreet rechtsgrond te vinden.

In artikel 4, § 3, van het drinkwaterdecreet wordt de Vlaamse Regering opgedragen om nadere regels vast te stellen over onder meer de te nemen herstelmaatregelen. Het bepaalde in artikel 8 van het ontwerp kan hierin rechtsgrond vinden.

In artikel 4, § 4, eerste lid, 2°, van het drinkwaterdecreet wordt de Vlaamse Regering ermee belast om de nadere regels te bepalen met betrekking tot “de gevallen waarvan de waterleverancier de bevoegde diensten van de Vlaamse Regering op de hoogte moet houden en van informatie moet voorzien”. Artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de aangehaalde bepaling van het drinkwaterdecreet.

¹ Het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering bevat twee bijlagen. Bijlage 2 bij het ontwerp maakte geen deel uit van het dossier van de adviesaanvraag maar werd naderhand door de gemachtigde toegestuurd aan de auditeur, belast met het onderzoek van de zaak.

De Vlaamse Regering kan luidens artikel 6, § 1, van het drinkwaterdecreet ook nadere regels bepalen “met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de waterleverancier voor de kwaliteit van het water bestemd voor menselijke consumptie”. De wijziging die artikel 4 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 9 van het drinkwaterbesluit, met betrekking tot de controle- en monitoringverplichtingen in hoofde van exploitanten van het openbaar waterdistributienetwerk, kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 6, § 1, van het drinkwaterdecreet.

Tot slot wordt in artikel 7, § 4, van het drinkwaterdecreet, het volgende bepaald:

“De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot:

1° de controle, waaronder de te analyseren parameters, de plaatsen van monsterneming, de minimumfrequentie van monsterneming en analyse, de specificaties voor de analyse van parameters, en de controleprogramma's;

2° het opstellen van controleprogramma's voor water bestemd voor menselijke consumptie dat geleverd wordt in publieke gebouwen.”

De artikelen 5, 6, 7, 12 en 13, van het ontwerp, vinden rechtsgrond in het aangehaalde artikel 7, § 4, van het drinkwaterdecreet.

4. In de Nota aan de leden van de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd,² wordt er in de commentaar bij artikel 3 van het ontwerp op gewezen dat “het (...) duidelijk [is] dat het ongewenst is dat er door de klant stoffen kunnen worden toegevoegd aan het drinkwater, die de drinkbaarheid ervan kunnen hypothekeren” en dat met artikel 3 van het ontwerp “[wordt verzekerd] dat ook bij een nabehandeling bijlage IV van toepassing is”.

De draagwijdte van het begrip “nabehandeling” is niet duidelijk.³ Indien aan artikel 3 van het ontwerp de bedoeling ten grondslag zou liggen om ook de gebruiker onder de toepassing van de ontworpen bepaling te brengen,⁴ is hiervoor geen rechtsgrond te vinden in het drinkwaterdecreet,⁵ afgezien nog van de vraag of de ontworpen regeling op dat punt dan nog kan worden geacht uitsluitend betrekking te hebben op “de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering”, die met toepassing van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

Afhankelijk van de bedoeling van de stellers van het ontwerp dient artikel 3 al dan niet te worden weggelaten uit het ontwerp. Indien de bepaling wordt behouden, wordt de draagwijdte ervan het best verduidelijkt door middel van de nadere omschrijving van het begrip “nabehandeling”.

² VR 2017 3006 DOC.0627/1.

³ Het betrokken begrip komt ook nog voor in het ontworpen artikel 10, § 5, van het drinkwaterbesluit (artikel 5, 7°, van het ontwerp).

⁴ De commentaar in de Nota VR 2017 3006 DOC.0627/1 lijkt daarop te wijzen.

⁵ Indien geen dergelijke bedoeling voorligt, zou het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp in voorkomend geval kunnen worden ingepast in de rechtsgrond biedende bepaling van artikel 4, § 1, van het drinkwaterdecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet de noodzaak om een beroep te doen op de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt om de decreten uit te voeren.⁶ Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt om die reden het best weggelaten.

6. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor de ontworpen regeling kunnen de rechtsgrond biedende bepalingen van het drinkwaterdecreet als volgt worden gespecificeerd in het tweede lid van de aanhef dat – gelet op de opmerking *sub* 5 – het eerste lid dient te worden:

“Gelet op het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, artikelen 4, 6, § 1, en 7, § 4;”.

Artikel 1

7. De regeling die in het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering is opgenomen, blijft niet beperkt tot louter het omzetten, wat het Vlaamse Gewest betreft, van richtlijn (EU) 2015/1787. Teneinde dit duidelijker tot uitdrukking te brengen in artikel 1 van het ontwerp late men die bepaling aanvangen als volgt: “Dit besluit voorziet onder meer in de omzetting van richtlijn (EU) 2015/1787 van ...”.

Artikel 2

8. Luidens het ontworpen artikel 2, § 1/1, eerste lid, van het drinkwaterbesluit kunnen de minimale kwaliteitseisen voor water bestemd voor menselijke consumptie worden uitgedrukt in parameterwaarden en kunnen zij aangevuld worden met “richtwaarden”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of voor het gebruik van dergelijke richtwaarden steun kan worden gevonden in de Europese regelgeving. De gemachtigde antwoordde:

“De aanpak o.b.v. richtwaarden kadert in de risicobeoordelingsstrategie vermeld in deel C van Bijlage II van de richtlijn. Deel C omvat de risicobeoordeling. In punt 4 staat expliciet vermeld dat er bijkomende stoffen kunnen meegenomen worden in het pakket. De richtlijn spreekt van het toevoegen van parameters.

Wij kozen ervoor om eerst met richtwaarden te werken. Dit omdat we het belangrijk vinden dat de nieuwe stoffen zoals geneesmiddelen voor humaan of dierlijk gebruik, perfluorverbindingen, microplastics enzovoort opgevolgd worden. Voor het merendeel van deze stoffen zijn geen gezondheidskundig onderbouwde drinkwaternormen beschikbaar binnen het EU-kader of de Wereldgezondheidsorganisatie, omwille van het gebrek aan voldoende basisgegevens over de toxiciteit van deze stoffen.

⁶ Voor zoveel als nodig wijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat het gebrek aan rechtsgrond dat in voorkomend geval kleeft aan artikel 3 van het ontwerp (zie opmerking *sub* 4), niet kan worden verholpen door een beroep te doen op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Op basis van de beschikbare en gevalideerde methodieken en het voorzorgsprincipe in acht nemende is het wel mogelijk om richtwaarden af te leiden voor nieuwe opkomende stoffen in drinkwater.

Bij het aanmelden van de omzetting van deze richtlijn lijkt het ons niet nodig om deze bepalingen ook mee te delen.”

Het antwoord van de gemachtigde doet ervan blijken dat het gebruik van richtwaarden dient te worden ingepast in de risicobeoordelingsstrategie vermeld in deel C van bijlage I (niet: bijlage II) van richtlijn (EU) 2015/1787. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst in dat verband op het bepaalde in artikel 2, lid 2, van de betrokken richtlijn, waarin de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede te delen die zij op het onder de richtlijn vallende gebied vaststellen. Het komt de Raad van State voor dat, rekening houdend met het gegeven dat met de ontworpen regeling invulling wordt gegeven aan de in de richtlijn vermelde risicobeoordelingsstrategie, de ontworpen bepalingen op dat punt “belangrijke bepalingen” zijn in de zin van artikel 2, lid 2, van de richtlijn, die overeenkomstig dat lid aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld.⁷

9. In het ontworpen artikel 2, § 1/1, tweede lid, van het drinkwaterbesluit moet worden verwezen naar “de risicobeoordeling, vermeld in bijlage I, deel C” en niet naar “de risicobeoordeling, vermeld in bijlage II, deel C”.

Artikel 4

10. Aan het einde van de zinsnede die artikel 4 van het ontwerp beoogt toe te voegen aan artikel 9, derde lid, van het drinkwaterbesluit is de verwijzing naar “artikel 2, § 3” niet correct. Wellicht willen de stellers van het ontwerp verwijzen naar een richtwaarde die is vastgesteld met toepassing van “artikel 2, § 1/1”, zoals die bepaling wordt ingevoegd bij artikel 2 van het ontwerp.

Eenzelfde opmerking moet worden gemaakt bij de wijziging die artikel 7, 3° (niet: 2°), van het ontwerp, beoogt aan te brengen in artikel 12 van het drinkwaterbesluit.

Bijlagen

11. In diverse onderdelen van de bijlagen bij het ontwerp worden EN- of EN ISO-normen of CEN-richtsnoeren verplicht gesteld of gehanteerd. Het betreft normen of richtsnoeren die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet, die slechts beschikbaar zijn bij het Bureau voor Normalisatie in het Engels, het Frans of het Duits, en die veelal enkel tegen betaling vallen te raadplegen.

⁷ De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat niet tevens andere artikelen van het ontwerp of onderdelen ervan dienen te worden beschouwd als “belangrijke bepalingen” waarvan de tekst overeenkomstig artikel 2, lid 2, van richtlijn (EU) 2015/1787, aan de Europese Commissie moet worden meegedeeld.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in het verleden al op gewezen dat het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen, waarnaar wordt verwezen in de interne rechtsorde, op een horizontale manier zou moeten worden opgelost. Indien daarbij zou worden afgeweken van de gangbare wijze van bekendmaking van normen in het *Belgisch Staatsblad* zal erop moeten worden toegezien dat de uitgewerkte wijze van bekendmaking van de betrokken technische normen beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden inzake toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op een onevenredige wijze belemmeren.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om erop toe te zien dat de technische normen en richtsnoeren waarnaar in de bijlagen bij het ontwerp wordt verwezen, in een voldoende mate beantwoorden aan de voornoemde waarborgen inzake toegankelijkheid en kenbaarheid.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME