



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.293/1
van 2 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende 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, wat betreft aanvulling van procedurele regels inzake richtwaarden, de inhoud van het leveringsplan, gebruiksbeperkingen op water afkomstig uit het openbaar waterdistributienetwerk, rapportering van potentieel ernstige bedreigingen voor volksgezondheid en de continuïteit van de waterlevering’

Op 29 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende 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, wat betreft aanvulling van procedurele regels inzake richtwaarden, de inhoud van het leveringsplan, gebruiksbeperkingen op water afkomstig uit het openbaar waterdistributienetwerk, rapportering van potentieel ernstige bedreigingen voor volksgezondheid en de continuïteit van de waterlevering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juli 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 ‘houdende reglementering inzake de kwaliteit en levering van water, bestemd voor menselijke consumptie’ te wijzigen. Deze wijzigingen hebben betrekking op de inhoud van het leveringsplan (artikel 1 van het ontwerp), de operationele monitoring door de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk (artikel 2), de procedurele regels inzake parameter- en richtwaarden (artikel 3), de gebruiksbeperkingen op water afkomstig uit het openbaar waterdistributienetwerk (artikel 4) en de evaluatie en rapportering van situaties met potentieel ernstige bedreigingen voor de volksgezondheid en de continuïteit van de waterlevering (artikel 5).

4. Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.4.1 en 2.5.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Krachtens het ontworpen artikel 14/1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2002 kan de bevoegde entiteit Leefmilieu richtlijnen opstellen om de exploitant van het openbaar waterdistributienetwerk te ondersteunen bij het vervullen van de verplichtingen vermeld in de paragrafen 1 en 2, en hebben deze richtlijnen betrekking op de informatieoverdracht van gegevens tussen de exploitant en de bevoegde entiteit en op het afstemmen van de communicatie.

Het is onduidelijk wat moet worden verstaan onder het begrip “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 de betrokken entiteit 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 deze ook niet, zonder meer en in alle omstandigheden, automatisch worden toegepast als betrof het algemeen verbindende rechtsregels.

In de mate het daarentegen wel degelijk de bedoeling is aan de entiteit Leefmilieu delegatie te verlenen om “nadere regels” (d.w.z. rechtsregels) uit te vaardigen of, nog, om aan deze entiteit verordenende bevoegdheid te verlenen, moet eraan worden herinnerd dat het vaste adviespraktijk is dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is 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 voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht dienen op uit te oefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Het loutere feit dat de te nemen maatregelen in het ontwerp “richtlijnen” worden genoemd, betekent nog niet dat deze 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.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME