



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.147/16
van 15 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van regels voor de uitvoering van werken door de waterleverancier, de gemeente, het gemeentebedrijf, de intercommunale of het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening met toepassing van artikel 2.2.3 en 2.6.1.3.4 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’

Op 15 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van regels voor de uitvoering van werken door de waterleverancier, de gemeente, het gemeentebedrijf, de intercommunale of het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening met toepassing van artikel 2.2.3 en 2.6.1.3.4 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 7 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, staatsraad, voorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe regels vast te stellen voor de uitvoering van werken door de waterleverancier, de gemeente, het gemeentebedrijf, de intercommunale of het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (hierna: VMW) met toepassing van artikel 2.2.3 en 2.6.1.3.4 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ (hierna: Decreet Integraal Waterbeleid).¹ Die bepalingen maken de rechten en verplichtingen, vermeld in de artikelen 9 tot 15 en 16 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten, en andere door middel van leidingen’ (hierna: Gaswet) van toepassing bij de aanleg en de wijziging van een openbaar waterdistributienetwerk, respectievelijk de infrastructuur voor de sanering en de infrastructuur voor infiltratie, buffering en het gebruik van hemelwater die daaraan is gekoppeld.²

Het ontwerp bepaalt wie onder de omschrijving ‘houder van een vervoersvergunning’ in de zin van de Gaswet moet worden verstaan voor de toepassing van de voormelde bepalingen uit het Decreet Integraal Waterbeleid (artikel 2 van het ontwerp). De waterleverancier of de gemeente, het gemeentebedrijf, de intercommunale of het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de VMW vragen de toepassing van de voormelde rechten en plichten aan de minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur (hierna: de minister) (artikel 3). De provincie(s) en gemeente(n) waarin de werken zijn gepland, worden geraadpleegd over het voorgestelde tracé of de vestigingsplaats van de infrastructuur die wordt uitgevoerd. Als de aanvraag betrekking heeft op een verklaring van openbaar nut wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. De adviezen en het proces-verbaal van het openbaar onderzoek worden bezorgd aan de minister, die over de aanvraag beslist (artikel 4).

¹ Het ontwerp bevat een regeling die analoog is aan de regeling die opgenomen is in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 1991 ‘houdende vaststelling van regelen met betrekking tot de uitvoering van werken door de N.V. Aquafin in toepassing van de artikel 2.6.1.1.1. van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

² Artikel 2.6.1.3.4 van het Decreet Integraal Waterbeleid werd het laatst gewijzigd bij het decreet ‘tot wijziging van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, dat op 24 april 2024 door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement werd goedgekeurd (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2071/3).

De eigenaar van het private erf dat is bezwaard met een erfdienstbaarheid die is gevestigd met het oog op de oprichting en de exploitatie van de voormelde infrastructuur, kan binnen twee jaar nadat hem de verklaring van openbaar nut is betekend aan de minister laten weten dat hij de gerechtigde op die erfdienstbaarheid vraagt om het bezette terrein aan te kopen. Als geen minnelijke schikking getroffen kan worden voor de aankoop van het bezette terrein, wordt op verzoek van de aanvrager de verwerving en onmiddellijke inbezitneming van die terreinen van openbaar nut verklaard (artikel 5).

Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 13, derde lid, van de Gaswet wordt de schaal van de minimumuitkeringen, als die jaarlijks zijn, aan de eigenaars van private erven of aan hen die de zakelijke rechten bezitten die aan die erven verbonden zijn, en die verschuldigd zijn wegens de bezetting van die erven door de voormelde infrastructuur, vastgesteld op 0,01 euro per jaar en per strekkende meter leiding (artikel 6).

RECHTSGROND

3. Onder voorbehoud van wat volgt, kan voor het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in de in de aanhef vermelde bepalingen.

De artikelen 2.2.3, eerste lid, en 2.6.1.3.4, eerste lid, van het Decreet Integraal Waterbeleid bepalen dat de rechten en verplichtingen, vermeld in de artikelen 9 tot 15 en 16 van de Gaswet van toepassing zijn op de waterleverancier bij de aanleg en de wijziging van een openbaar waterdistributienetwerk, respectievelijk op de gemeente, het gemeentebedrijf, de intercommunale of het intergemeentelijk samenwerkingsverband en de VMW bij de aanleg en de wijziging van de infrastructuur voor de sanering en de infrastructuur voor infiltratie, buffering en het gebruik van hemelwater die daaraan is gekoppeld. Beide artikelen bevatten in het tweede lid een machtiging aan de Vlaamse Regering om de rechten en verplichtingen, vermeld in het eerste lid, nader te regelen.

In zoverre in het ontwerp ook de procedure wordt geregeld voor het toepasselijk maken van de voormelde rechten en verplichtingen, kan beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de voormelde decreetsbepalingen.³

³ Zie adv.RvS 59.736/1/V van 10 augustus 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 1991 houdende vaststelling van regelen met betrekking tot de uitvoering van werken door de N.V. Aquafin in toepassing van de artikelen 32septies en 32octies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’, opmerking 3.2.

4.1. Artikel 3, § 2, 4°, van het ontwerp bepaalt dat de aanvraag voor de toepassing van de voormelde rechten en plichten (slechts) ontvankelijk is als ze, onder andere, een lijst per betrokken gemeente bevat met de namen en adressen van de belanghebbende eigenaars en huurders van de percelen waarop de infrastructuur aangebracht moet worden. Die gegevens worden in de loop van de procedure ook overgemaakt aan de betrokken provincies en gemeenten, en worden desgevallend ter inzage gelegd in het kader van het openbaar onderzoek. Daarmee regelt het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

4.2. Vermits voor het regelen van de te volgen procedure beroep moet worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, kan de verwerking van persoonsgegevens van de belanghebbende eigenaars en huurders van de percelen waarop de infrastructuur aangebracht moet worden, niet worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de rechtsgrondbiedende bepalingen. Die verwerking kan dan ook niet voor het eerst bij besluit van de Vlaamse Regering worden geregeld.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

Bovendien moeten in beginsel alle voormelde essentiële elementen bij decreet worden geregeld, met inbegrip van de bewaartermijn. Aldus veronderstelt de regeling van de verwerking van de voormelde persoonsgegevens geen aanvulling van het ontwerp, maar een decretale regeling, of moeten minstens de criteria of een maximum worden vastgesteld die de Vlaamse Regering bij het bepalen van die termijn in acht moet nemen.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het komt de Raad van State voor dat het nuttig is om in de rubriek ‘Juridisch kader’ van de aanhef een verwijzing naar de Gaswet op te nemen.⁷

Artikel 3

6. In artikel 3, § 2, 3°, van het ontwerp wordt gepreciseerd dat op het betrokken uittreksel uit het kadastraal plan of de fotografische weergave van een kadastraal plan de percelen moeten worden aangeduid “waarop” de infrastructuur aangebracht moet worden. Gelet op de aard van de betrokken infrastructuur, die ondergronds kan zijn, strekt het tot aanbeveling om te schrijven “waaronder of waarop”.⁸

Artikel 5

7. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp betreft de eigenaar van een privaat bezwaard erf, die de minister kan laten weten dat hij “de gerechtigde op die erfdienstbaarheid” vraagt om het bezette terrein aan te kopen. Naar die gerechtigde wordt in artikel 5, tweede en derde lid, verwezen als “de aanvrager”.⁹ Teneinde verwarring te vermijden over wie daarmee in de context van deze bepaling wordt bedoeld, strekt het tot aanbeveling om die verwijzingen gelijkvormig te maken.

8. Artikel 5, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat als geen minnelijke schikking getroffen kan worden voor de aankoop van het bezette terrein, op verzoek van de aanvrager de verwerving en onmiddellijke inbezitneming van die terreinen van openbaar nut wordt verklaard overeenkomstig de artikelen 10, eerste lid, en 14 van de Gaswet. Die laatste bepaling verwijst naar de spoedprocedure in artikel 5 van de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de onteigeningen ten

⁶ Vergelijk adv.RvS 74.640/3 van 7 november 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 december 2023 ‘tot vaststelling van de nadere regels en de retributies voor het aanvragen en afleveren van inlichtingen in uitvoering van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten’, opmerking 4.2.

⁷ Zie de omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 85.

⁸ Vergelijk artikel 3, § 2, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 1991.

⁹ In de zin van artikel 3, § 1, van het ontwerp.

algemeen nutte en de concessies voor de bouw van de autosnelwegen'¹⁰. In advies 71.448/1 van 3 juni 2022 over het voorontwerp dat aanleiding geeft gegeven tot de rechtsgrondbiedende bepalingen,¹¹ merkte de Raad van State onder andere het volgende op over die verwijzing:

“Wat de verwijzing naar bepalingen van de Gaswet betreft, dient men zich te realiseren dat de desbetreffende bepalingen specifiek werden geschreven voor gasvervoerinstallaties en dat erin rechten en verplichtingen worden beoogd van zowel grondeigenaars, derden die werken uitvoeren in de nabijheid van leidingen, als van de Staat, de provincies en de gemeenten. Het is niet duidelijk of al die rechten en verplichtingen zonder meer en onverkort kunnen worden toegepast op de ontworpen regeling. Evenmin duidelijk is of en op welke wijze toepassing zal worden gemaakt van bijvoorbeeld artikel 14 van de Gaswet en de erin opgenomen mogelijkheid tot onteigening en hoe – meer algemeen – de hier bedoelde onteigeningsregeling zich verhoudt tot het Vlaams onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.¹² Daarenboven houdt een dynamische verwijzing naar de betrokken bepalingen van de Gaswet in dat de draagwijdte van de verwijzing zal afhangen van de federale wetgever in de mate dat deze het in de toekomst nodig acht om, binnen de eigen federale bevoegdheid, die bepalingen te wijzigen zodat hij op die manier mee een andere invulling zal kunnen geven aan sommige van de rechten en verplichtingen in kwestie.”

Gevraagd hoe de in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp herhaalde verwijzing naar artikel 14 van de Gaswet zich dus verhoudt tot het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, wees de gemachtigde erop dat de wet van 26 juli 1962 in het Vlaamse Gewest werd opgeheven bij artikel 122 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017. De Raad van State neemt dus aan dat de procedure bedoeld in dat decreet moet worden gevolgd.

Artikel 6

9. De gemachtigde bevestigde dat de in artikel 6 van het ontwerp bedoelde minimumuitkering verschuldigd is door de waterleverancier, de gemeente, het gemeentebedrijf, de intercommunale of het intergemeentelijk samenwerkingsverband of de VMW.

¹⁰ Wat moet worden begrepen als een verwijzing naar de wet van dezelfde datum ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’.

¹¹ Adv. 71.448/1 van 3 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 21 oktober 2022 ‘tot wijziging van artikel 10.2.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, wat de sanering van afvalwater betreft’, opmerking 6.

¹² Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Voor de toepassing van titel II van het decreet van 18 juli 2003 wordt het begrip “waterleverancier” in artikel 2.1.2, 34°, van dat decreet, omschreven als “hetzij de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, hetzij de titularis van een private waterwinning die verbruikers of anderen die water bestemd voor menselijke aanwending gebruiken, bevoorraadt zonder een openbaar waterdistributienetwerk te gebruiken”. De titularis van een private waterwinning krijgt blijkbaar op basis van deze bepaling ook de bevoegdheid om te onteigenen al wordt deze niet opgenomen in de opsomming van instanties die bevoegd zijn om tot onteigening over te gaan, zoals die wordt weergegeven in artikel 6 van het Vlaams onteigeningsdecreet.

Die minimumuitkering wordt maar vastgesteld “[o]nder voorbehoud van de toepassing van artikel 13, derde lid,” van de Gaswet, dat betrekking heeft op de vergoeding voor berokkende schade.¹³ Gevraagd of dat voorbehoud impliceert dat geen uitkering zou worden toegekend wanneer er sprake is van een vergoeding voor berokkende schade, antwoordde de gemachtigde:

“We zullen de formulering aanpassen naar “Met behoud van de toepassing van artikel 13 [...]” Het betalen van een schadevergoeding sluit het betalen van een jaarlijkse uitkering niet uit.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 8

10. Artikel 8 moet worden vernummerd naar artikel 7.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

¹³ Vergelijk artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 1991.