

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2023/45985]

Uittreksel uit arrest nr. 129/2023 van 21 september 2023

Rolnummer 7903

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2022 « tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 », ingesteld door Inti De Bock en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J. Moerman, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 23 december 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 december 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2022 « tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 september 2022) door Inti De Bock, Vera De Moor, Ilias Sfikas, Jean Solon en Marleen Verbruggen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Deweirtd, advocaat bij de balie te Gent.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2022 « tot wijziging van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 » (hierna : het decreet van 15 juli 2022). In hun memorie van antwoord geven zij aan dat hun beroep, wat het bestreden artikel 3 betreft, beperkt is tot de in de punten 2°, 3° en 6° van die bepaling vervatte definities van een watermeter.

B.2.1. De bestreden bepalingen brengen wijzigingen aan in de artikelen 2.1.2 en 2.2.2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 (hierna : het decreet van 18 juli 2003).

B.2.2. Het bestreden artikel 3, 2°, 3° en 6°, van het decreet van 15 juli 2022 bepaalt :

« In artikel 2.1.2 van hetzelfde decreet [het decreet van 18 juli 2003] worden de volgende wijzigingen aangebracht :
[...]

2° er worden een punt 3°/1 en 3°/2 ingevoegd, die luiden als volgt :

‘ 3°/1 [...]

3°/2 analoge watermeter : een watermeter die geen digitale watermeter is; ’;

3° er wordt een punt 5°/1 ingevoegd, dat luidt als volgt :

‘ 5°/1 digitale watermeter : een watermeter die uitgerust is met een eenrichtingscommunicatiemiddel of een tweerichtingscommunicatiemiddel, dat ervoor zorgt dat de gegevens niet alleen lokaal, maar ook op afstand uitgelezen kunnen worden, en die in staat is gegevens lokaal of op afstand te ontvangen; ’;

[...]

6° aan punt 35° wordt de zin ‘ Een watermeter kan een analoge of een digitale watermeter zijn. ’ toegevoegd ».

B.2.3. Het bestreden artikel 4 van het decreet van 15 juli 2022 bepaalt :

« In artikel 2.2.2 van hetzelfde decreet [het decreet van 18 juli 2003], gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° er wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, die luidt als volgt :

‘ § 1/1. De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan beslissen om de aftakking uit te rusten met onderdelen die onder andere de volgende functionaliteiten mogelijk maken :

1° het waterverbruik op afstand opvolgen en de abonnee of de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk waarschuwen bij afwijkend waterverbruik of terugstroom;

2° het debiet op afstand opvolgen en instellen en op afstand de toegang tot het openbaar waterdistributienetwerk verlenen en onderbreken;

3° de omgevingstemperatuur meten op de plaats waar de watermeter zich bevindt en de abonnee of de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk waarschuwen als er een risico is dat de leidingen bevriezen;

4° toezicht houden op de kwaliteit van het geleverde water;

5° meten van de waterdruk ter hoogte van de aftakking.

De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk kan beslissen om naast de functionaliteiten, vermeld in het eerste lid, nog andere functionaliteiten ter beschikking te stellen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de opbouw, de onderdelen, de functionaliteiten en de financiering van de aftakking.

De functionaliteiten, vermeld in het eerste en het tweede lid, van de onderdelen van de aftakking zijn verplicht te aanvaarden door de abonnee. ’;

2° er wordt een paragraaf 2/1 ingevoegd, die luidt als volgt :

‘ § 2/1. De exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk plaatst waar technisch mogelijk, uiterlijk op 31 december 2030, een digitale watermeter in alle aftakkingen.

De digitale watermeter beschikt minstens over al de volgende functionaliteiten :

- 1° hij kan het volume van het geleverde water meten, tonen en registreren en de meetgegevens in de vorm van een open standaard hetzij rechtstreeks, hetzij via een portaal ter beschikking stellen van de abonnee;
- 2° hij kan op afstand in een of twee richtingen communiceren met de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk;
- 3° hij maakt het mogelijk de abonnee en de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk te verwittigen bij een vermoeden van een lek in het huishoudelijk leidingnet;
- 4° hij maakt het mogelijk de abonnee en de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk te waarschuwen bij een vermoeden van een breuk in het huishoudelijk leidingnet;
- 5° hij kan een terugstroom vanuit het huishoudelijk leidingnet ten gevolge van een niet of slecht werkende terugslagklep detecteren en de abonnee of de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk daarvan verwittigen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vastleggen of aanvullen met betrekking tot het eerste en tweede lid, die betrekking hebben op :

- 1° de timing en de prioritering voor de plaatsing en de financiering van een digitale watermeter;
- 2° de functionaliteiten van de digitale watermeter;
- 3° modaliteiten voor uitzonderingen op het plaatsen van een digitale watermeter.

In het belang van de abonnee stemt de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk de invulling van zijn verplichtingen in deze paragraaf maximaal af met de distributienetbeheerder voor elektriciteit en gas, aangeduid voor het gebied in kwestie. De exploitant onderzoekt daarbij minstens tegen uiterlijk 31 december 2023 hoe de datacommunicatie van gegevens afkomstig van een digitale watermeter afgestemd kan worden op de datacommunicatie van de meetgegevens en technische gegevens afkomstig van de digitale energiemeter, vermeld in artikel 4.1.22/2 tot en met 4.1.22/13 van het Energiedecreet van 8 mei 2009. ' ».

B.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 juli 2022 blijkt dat de decreetgever een tweeledige doelstelling heeft nagestreefd : « enerzijds de organisatie van de uitrol en het beheer van digitale watermeters in Vlaanderen, anderzijds de organisatie van het beheer en de verwerking van de gegevens die in het kader van de in het ontwerp van decreet opgenomen activiteiten verzameld worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, p. 3).

De kritiek van de verzoekende partijen heeft uitsluitend betrekking op de bepalingen van het decreet van 15 juli 2022 die beogen de eerste nagestreefde doelstelling te realiseren, meer bepaald de uitrol van digitale watermeters in het Vlaamse Gewest.

B.4.1. Een digitale watermeter is « een watermeter die uitgerust is met een eenrichtingscommunicatiemiddel of een tweerichtingscommunicatiemiddel, dat ervoor zorgt dat de gegevens niet alleen lokaal, maar ook op afstand uitgelezen kunnen worden, en die in staat is gegevens lokaal of op afstand te ontvangen » (artikel 2.1.2, 5°/1, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 3 van het decreet van 15 juli 2022).

De digitale watermeter dient minstens te beschikken over een aantal functionaliteiten die worden opgesomd in artikel 2.2.2, § 2/1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4 van het decreet van 15 juli 2022. Die minimale functionaliteiten « betreffen onder meer het registreren van het verbruik, het verwittigen van de abonnee bij vermoeden van een lek en het detecteren van terugstroom vanuit het huishoudelijk leidingnet naar het openbare waterdistributienetwerk » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, p. 3).

Met betrekking tot de digitale watermeter vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Wat betreft digitale watermeters is een bedrade oplossing vandaag niet verkrijgbaar mede gelet op de internationale standaarden rond de dichtheidseisen voor watermeters. Dat betekent dat er momenteel geen alternatief bestaat voor de draadloze communicatie van de watermeter. Het enige alternatief voor de digitale watermeter zou dus een watermeter zonder communicatie, of een klassieke analoge watermeter zijn » (*ibid.*, p. 10).

« Minister [...] antwoordt dat een bekabelde meter momenteel niet op de markt is. Het ontwerp van decreet staat de installatie ervan toe, zodra dat technisch mogelijk is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/2, p. 7).

B.4.2. Het bestreden artikel 4 voegt in artikel 2.2.2 van het decreet van 18 juli 2003 twee paragrafen in, namelijk de paragrafen 1/1 en 2/1. Terwijl paragraaf 1/1 voorziet in een mogelijkheid voor de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk om een aftakking uit te rusten met onderdelen die bepaalde functionaliteiten mogelijk maken, voorziet paragraaf 2/1 in een principiële verplichting voor die exploitanten om tegen een bepaalde datum in alle aftakkingen een digitale watermeter te plaatsen.

Een aftakking is het geheel van leidingen en apparatuur, gebruikt voor de watervoorziening van een onroerend goed dat door de exploitant wordt aangelegd vanaf de distributieleiding tot aan een huishoudelijk leidingnet (artikel 2.1.2, 3°, van het decreet van 18 juli 2003, zoals vervangen door artikel 3 van het decreet van 15 juli 2022).

B.4.3. Volgens artikel 2.2.2, § 1/1, van het decreet van 18 juli 2003 kan de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk beslissen om de aftakking uit te rusten met onderdelen die bepaalde functionaliteiten mogelijk maken. Die functionaliteiten worden op een niet-exhaustieve wijze opgesomd in het eerste lid van die bepaling, zodat de exploitant nog andere functionaliteiten ter beschikking kan stellen. De opgesomde functionaliteiten betreffen onder meer het waterverbruik op afstand opvolgen, de abonnee waarschuwen bij afwijkend waterverbruik of terugstroom, op afstand de toegang tot het netwerk verlenen en onderbreken, waarschuwen als er een risico is dat de leidingen bevriezen en toezicht houden op de kwaliteit van het geleverde water. De door de exploitant ter beschikking gestelde functionaliteiten zijn volgens het laatste lid van de voormelde paragraaf verplicht te aanvaarden door de abonnee.

Met betrekking tot die bepaling vermeldt de parlementaire voorbereiding :

« Met deze bepaling wordt beoogd om aan de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk voldoende flexibiliteit te gunnen inzake de keuze van functionaliteiten zodat de dienstverlening afgestemd kan worden op zowel de karakteristieken van de aftakking als de behoeften van de abonnee.

In hetzelfde punt wordt bepaald dat de functionaliteiten van de onderdelen van de aftakking verplicht zijn te aanvaarden door de abonnee. Er is met andere woorden voor gekozen de keuze van de functionaliteiten bij de exploitant te leggen, niet bij de abonnee. Dit is van belang om de effectiviteit van investering te verzekeren. In geval van de digitale watermeter is het bijvoorbeeld van belang dat alle abonnees effectief aanvaarden dat meterstanden automatisch worden uitgelezen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, p. 16).

B.4.4. Volgens artikel 2.2.2, § 2/1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, dient de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk uiterlijk op 31 december 2030 waar technisch mogelijk een digitale watermeter te plaatsen in alle aftakkingen. Zoals is vermeld in B.4.1, dient de digitale watermeter minstens te beschikken over de functionaliteiten opgesomd in het tweede lid van die paragraaf.

Volgens artikel 2.2.2, § 2/1, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, kan de Vlaamse Regering nadere regels vastleggen of aanvullen met betrekking tot het eerste en het tweede lid van die bepaling, die betrekking hebben op 1) de timing en de prioritering voor de plaatsing en de financiering van een digitale watermeter, 2) de functionaliteiten van de digitale watermeter en 3) modaliteiten voor uitzonderingen op het plaatsen van een digitale watermeter.

Volgens artikel 2.2.2, § 2/1, laatste lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, dient de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk de invulling van zijn verplichtingen in het belang van de abonnee maximaal af te stemmen met de distributienetbeheerder voor elektriciteit en gas, aangeduid voor het gebied in kwestie. De exploitant dient daartoe minstens tegen uiterlijk 31 december 2023 te onderzoeken hoe de datacommunicatie van gegevens afkomstig van een digitale watermeter afgestemd kan worden op de datacommunicatie van de meetgegevens en technische gegevens afkomstig van de digitale energiemeter.

B.5. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 juli 2022 blijkt dat de uitrol van digitale watermeters is ingegeven door meerdere doelstellingen die in die voorbereiding worden samengevat als volgt :

- « 1° het stimuleren van duurzaam watergebruik door de klant meer inzicht te geven in het eigen verbruik;
- 2° een duurzamer beheer van de waterbronnen door het terugdringen van het ' non-revenue water ' [lees : water dat verloren gaat voordat het de klant bereikt] of netverliezen door correctere bemetering;
- 3° een correctere facturatie door geautomatiseerde meterstanddoorgave zowel in het belang van de klant als naar de exploitant toe;
- 4° een betere bewaking van de continue kwaliteit van het water bestemd voor menselijke consumptie door realtimealarmen, bijvoorbeeld bij terugstroming;
- 5° administratieve vereenvoudiging en ontzorging voor de klant, onder meer door :
 - a) de opvolging van het waterverbruik in het algemeen;
 - b) een melding bij een vermoeden van lekken in het huishoudelijk leidingnet;
 - c) een melding van een abnormaal hoog verbruik;
 - d) vereenvoudigde overnameprocedures/opzegprocedures;
- 6° efficiëntieverhoging van processen bij de exploitanten door een snellere en preciezere informatiedoorstroming »
(*ibid.*, p. 5).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.6. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.7. De verzoekende partijen, die allen natuurlijke personen zijn, zijn van oordeel dat zij doen blijken van het rechts vereiste belang, daar zij als abonnee van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk door de bestreden bepalingen verplicht worden een digitale watermeter die draadloos communiceert, te laten installeren in hun woning, en daar digitale watermeters die draadloos communiceren elektromagnetische stralingen produceren die volgens hen op termijn negatieve gevolgen kunnen hebben voor hun gezondheid. Zij wensen allen de blootstelling aan elektromagnetische stralingen zo veel mogelijk te voorkomen. Zij voeren ook aan dat de eerste en de vijfde verzoekende partij elektrohypersensitief zijn, hetgeen inhoudt dat zij hypergevoelig zijn voor elektromagnetische straling, waarbij blootstelling aan dergelijke straling volgens hen leidt tot meerdere gezondheidsklachten. Zij voeren ten slotte aan dat de vierde verzoeker zijn kinderen zo veel mogelijk wenst te beschermen tegen elektromagnetische straling.

B.8. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen. Zij voert aan dat de verzoekende partijen niet de adressaten zijn van de bestreden bepalingen, dat die bepalingen zich niet verzetten tegen de installatie van een bekabelde digitale meter, zolang die maar over de vereiste functionaliteiten beschikt, dat, in zoverre sommige verzoekende partijen beweren dat zij elektrohypersensitief zijn, zij dat met geen enkel stuk staven en dat hetgeen de verzoekende partijen omtrent elektrohypersensitiviteit beweren ongefundeerd is en sterk moet worden genuanceerd.

B.9.1. Hoewel het juist is dat het bestreden artikel 4, door te voorzien in, enerzijds, een mogelijkheid en, anderzijds, een verplichting voor de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk op het vlak van het uitrusten van aftakkingen met onderdelen die bepaalde functionaliteiten mogelijk maken, zich in hoofdorde richt tot dergelijke exploitanten, voert die bepaling eveneens een verplichting in voor de abonnees van die exploitanten. Volgens artikel 2.2.2, § 1/1, laatste lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, zijn de functionaliteiten van de onderdelen van de aftakking die de exploitant installeert immers verplicht te aanvaarden door de abonnee.

B.9.2. In hun hoedanigheid van abonnee van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk worden alle verzoekende partijen aldus rechtstreeks geraakt door de bepalingen die de uitrol van de digitale watermeter regelen. In zoverre een digitale watermeter elektromagnetische straling met zich meebrengt en in zoverre alle verzoekende partijen beogen om blootstelling aan elektromagnetische straling zo veel mogelijk te voorkomen, worden zij eveneens ongunstig geraakt door die bepalingen. In hun hoedanigheid van abonnee van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk doen zij aldus allen blijken van een voldoende belang bij hun beroep.

De loutere omstandigheid dat de bestreden bepalingen zich niet zouden verzetten tegen de installatie van een digitale watermeter die communiceert via bedrading en die aldus geen elektromagnetische straling met zich meebrengt, doet geen afbreuk aan het belang van de verzoekende partijen. Zoals blijkt uit de in B.4.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet, zijn digitale watermeters die communiceren via bedrading op dit ogenblik immers niet beschikbaar op de markt, waardoor de bestreden bepalingen met zich meebrengen dat op dit ogenblik uitsluitend een draadloze digitale watermeter kan worden geïnstalleerd.

B.9.3. Daar alle verzoekende partijen in hun hoedanigheid van abonnee van een exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk doen blijken van een voldoende belang, is het niet nodig in te gaan op de door de Vlaamse Regering aangevoerde excepties betreffende de elektrohypersensitiviteit van bepaalde verzoekende partijen en betreffende elektrohypersensitiviteit in het algemeen.

B.10.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen niet tegen alle bestreden bepalingen en onderdelen van die bepalingen grieven aanvoeren. Zij meent dat het beroep enkel ontvankelijk kan zijn in zoverre het is gericht tegen bepalingen en onderdelen van bepalingen waartegen grieven worden aangevoerd.

Zij voert eveneens aan dat de verzoekende partijen, in zoverre zij een schending aanvoeren van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet uiteenzetten in welke zin de bestreden bepalingen strijdig zouden zijn met die grondwetsartikelen en beginselen. Zij meent dat het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van die grondwetsartikelen en beginselen, om die reden niet ontvankelijk is.

B.10.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.10.3. Het Hof onderzoekt het middel in zoverre het aan de voormelde vereisten voldoet.

Ten aanzien van het enige middel

B.11. De verzoekende partijen voeren een middel aan dat is afgeleid uit de schending, door de artikelen 3, 2°, 3° en 6°, en 4 van het decreet van 15 juli 2022, van de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, doordat de bestreden bepalingen, zonder overgangsregeling, tot gevolg hebben dat de abonnees van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk aan de elektromagnetische straling van de draadloze digitale watermeter worden blootgesteld.

B.12. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

Die bepaling bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.13.1. Zoals is vermeld in B.4.4, voorziet artikel 2.2.2, § 2/1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, in de verplichte installatie van digitale watermeters in alle aftakkingen waar dat technisch mogelijk is.

Uit de definitie van « digitale watermeter », vervat in artikel 2.1.2, 5°/1, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 3, volgt dat een dergelijke meter uitgerust dient te zijn met een communicatiemiddel dat toelaat om gegevens lokaal en op afstand uit te lezen en te ontvangen. Uit die definitie kan niet worden afgeleid dat het communicatiemiddel waarmee de digitale watermeter is uitgerust draadloos dient te communiceren. Het decreet van 15 juli 2022 verzet zich aldus niet tegen de installatie van een bekabelde digitale watermeter die geen elektromagnetische straling produceert. Uit de in B.4.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt niettemin dat er op dit ogenblik geen bekabelde digitale watermeters op de markt zijn en dat er, behoudens de klassieke analoge watermeter (die geen communicatiemiddel bevat dat toelaat om gegevens lokaal en op afstand uit te lezen en te ontvangen), geen alternatieven voorhanden zijn voor een draadloze digitale watermeter.

B.13.2. Artikel 2.2.2, § 1/1, derde lid, en § 2/1, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, machtigt de Vlaamse Regering ertoe nadere regels te bepalen voor de opbouw, de onderdelen, de functionaliteiten en de financiering van de aftakking, evenals nadere regels te bepalen die betrekking hebben op de timing en de prioritering voor de plaatsing en de financiering van een digitale watermeter, op de functionaliteiten van de digitale watermeter en op modaliteiten voor uitzonderingen op het plaatsen van een digitale watermeter.

De parlementaire voorbereiding doet ervan blijken dat die machtiging aan de Vlaamse Regering wenselijk werd geacht onder meer « om flexibel te kunnen inspelen op de technologische ontwikkelingen, opportuniteiten op het vlak van synergie vlot te kunnen benutten en tevens te kunnen beslissen over een eventuele versnelde uitrol van de digitale watermeter » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, p. 17).

B.14. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld bij zijn arresten nrs. 162/2020 (17 december 2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.162) en 5/2021 (14 januari 2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.005), kan de mogelijke blootstelling aan elektromagnetische straling voor de categorie van personen die daardoor een gezondheidsrisico lopen een aanzienlijke achteruitgang betekenen van het bestaande beschermingsniveau inzake een gezond leefmilieu. Voor personen die gevoelig zijn aan elektromagnetische velden kan het noodzakelijk zijn om de blootstelling daaraan reeds bij aanvang zoveel mogelijk te beperken.

B.15.1. Anders dan het geval was in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten nrs. 162/2020 en 5/2021, kan de elektromagnetische straling veroorzaakt door digitale meters te dezen niet eenvoudig worden vermeden door te voorzien in de mogelijkheid van een communicatie via bekabeling in plaats van een draadloze communicatie.

Uit de in B.4.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt immers dat « wat betreft digitale watermeters [...] een bedrade oplossing vandaag niet verkrijgbaar [is] mede gelet op de internationale standaarden rond de dichtheidseisen voor watermeters ». De Vlaamse Regering verduidelijkt dat de « internationale standaarden rond de dichtheidseisen voor watermeters » betrekking hebben op de waterdichtheid van de meter en tot doel hebben te voorkomen dat de mechanische of elektromechanische werking ervan wordt verstoord wanneer de meter in aanraking komt met water.

B.15.2. In verband met de keuze van de decreetgever om niet te voorzien in een principiële uitzondering op de verplichte installatie van een digitale watermeter, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Vraag is of, naar analogie van wat geldt ten aanzien van de digitale energiemeter, niet in een overgangsregeling moet worden voorzien waarbij de gebruiker bijvoorbeeld zou kunnen vragen aan de exploitant om voorlopig te kunnen beschikken over een watermeter zonder communicatie. Dergelijke uitzondering op de verplichting tot het plaatsen van een digitale watermeter zou aansluiten op het parallellisme dat met betrekking tot bepaalde andere onderdelen van de ontworpen regeling wordt nagestreefd tussen de watervoorziening en de distributie van elektriciteit en gas (zie het ontworpen artikel 2.2.2, § 2/1, vierde lid, van het te wijzigen decreet), en zou tevens inspelen op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met de keuzemogelijkheid waarover netgebruikers, omwille van gezondheidsredenen, volgens het Hof moeten kunnen beschikken op het vlak van het gebruik van – weliswaar - digitale energiemeters.

Indien de decreetgever van oordeel zou zijn dat hij – anders dan wat geldt ten aanzien van het gebruik van de digitale energiemeter – niet in een vergelijkbare uitzondering kan voorzien in geval van plaatsing van een digitale watermeter, verdient het aanbeveling dat in de loop van de parlementaire behandeling naar behoren wordt aangetoond dat aan het aldus voorgestane oordeel een gedegen afweging van de belangen ten grondslag ligt van, enerzijds, de abonnee die aanspraak wil maken op een watermeter met een zo gering mogelijk stralingsgehalte en, anderdeels, de exploitant die heeft rekening te houden met technische mogelijkheden en imperatieven waarbij evenmin de algemene volksgezondheid uit het oog kan worden verloren » (RvSt, advies nr. 70.646/1 van 9 februari 2022, *ibid.*, pp. 77-78).

B.15.3. Met betrekking tot de afweging van de in het geding zijnde belangen vermeldt de parlementaire voorbereiding onder meer :

« Het arrest dat het Grondwettelijk Hof in het kader van de digitale elektriciteitsmeters heeft geveld, is niet zomaar een-op-een overdraagbaar op de situatie van de digitale watermeter.

[...]

Wat betreft digitale watermeters is een bedrade oplossing vandaag niet verkrijgbaar mede gelet op de internationale standaarden rond de dichtheidseisen voor watermeters. [...]

Wat betreft het aspect straling is de situatie bij de digitale energiemeter en de digitale watermeter niet te vergelijken. De straling die uitgaat van de watermeter en die gebruikmaakt van bijvoorbeeld Sigfoxtechnologie is immers vele malen lager dan bij energie. Uit een studie van de KU Leuven De bijdrage van ' Slimme Watermeters ' tot het algehele elektromagnetische stralingsniveau blijkt bovendien dat de bijdrage van de straling vanuit de digitale watermeter ten opzichte van de straling afkomstig van gsm en wifi te verwaarlozen is.

Het plaatsen van een dergelijke watermeter zonder communicatiemogelijkheden houdt risico's in die het individuele risico van de persoon die mogelijk wordt blootgesteld aan elektromagnetische straling overstijgt.

De digitale watermeter detecteert niet enkel terugstroom van (mogelijks vervuild) water in het leidingnet, maar communiceert die terugstroom ook.

Dergelijke vervuilingen zijn in het verleden al meermaals voorgekomen (tot vijf incidenten per jaar), met een potentiële impact op de gezondheid van grotere groepen mensen : een straat, een wijk, of eventueel nog grotere gebieden. De snelheid waarmee deze bron van vervuiling kan gedetecteerd en gelokaliseerd worden, bepaalt of er een risico is voor de volksgezondheid en zo ja, hoe groot dit risico is.

Omdat er aan de digitale watermeter een aspect van volksgezondheid op maatschappelijke schaal is verbonden, kan de redenering die gebruikt is voor de elektriciteitsmeter (die kijkt naar het gezondheidsrisico van één persoon) niet zomaar toegepast worden op de digitale watermeter.

Om bovenstaande redenen wordt dan ook niet voorzien in een uitzondering op de plaatsing van een digitale watermeter » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, pp. 9-10*).

B.15.4. Daaruit blijkt dat de decreetgever het belang van de abonnee die aanspraak wil maken op een watermeter met een zo gering mogelijk stralingsgehalte heeft afgewogen tegen de voordelen die een digitale watermeter kan bieden op het vlak van het snel detecteren en communiceren van terugstroom van mogelijk vervuild water in het leidingnet, terugstroom die de gezondheid van meerdere personen in gevaar kan brengen. Uit de in B.15.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat de decreetgever bij die afweging rekening heeft gehouden met het feit dat de straling die uitgaat van een digitale watermeter « vele malen lager [is] dan bij energie » en, zoals blijkt uit een wetenschappelijke studie, in vergelijking met « de straling afkomstig van gsm en wifi te verwaarlozen is ».

B.15.5. Uit de in B.5 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met de verplichte installatie van een digitale watermeter onder meer ook doelstellingen heeft nagestreefd die betrekking hebben op het duurzaam watergebruik en op het duurzaam beheer van de waterbronnen.

Die doelstellingen worden in de parlementaire voorbereiding nader verduidelijkt als volgt :

« De belangrijkste [basisfunctie] is dat de meter het waterverbruik digitaal en van op afstand registreert en aan de klant en de drinkwatermaatschappij het waterverbruik rapporteert. Dat biedt voordelen voor beiden, waarvan de belangrijkste inzage zijn in het verbruik, een correctere facturatie, een administratieve vereenvoudiging en het aanzetten tot duurzamer watergebruik. Het realtimebeeld van het verbruik is belangrijk om lekken in het openbaar waterdistributienet te detecteren. Met een digitale meter kan ook de klant verwittigd worden bij het vermoeden van een lek of een breuk in de binnenleidingen. Vandaag duurt dat soms enkele dagen.

Realtime-informatie geeft de klant ook handvatten voor duurzamer watergebruik en voor het vermijden van ongewenste hoge verbruiken. [...] Dat is nuttig voor de drinkwatermaatschappijen en het milieu, maar in de eerste plaats voor de klant. De digitale meter is ook een instrument om de waterkwaliteit te bewaken. Hij geeft een alarm als er water vanuit gebouwen terugstroomt naar het drinkwaternet. Jaarlijks zijn er meerdere incidenten waarbij het drinkwater vervuild geraakt doordat regenwater of ander vuil water door de watermeter naar het openbaar waternet wordt gepompt. Dankzij het alarm kan een waterbedrijf sneller ingrijpen » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/2, pp. 4-5*).

B.15.6. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ten slotte dat de decreetgever met de verplichte installatie van een digitale watermeter niet alleen doelstellingen inzake de volksgezondheid en inzake het duurzaam watergebruik heeft nagestreefd, maar eveneens sociale doelstellingen :

« Ook voor de betaalbaarheid van de waterfactuur is spaarzaamheid belangrijk. Zowel voor huishoudelijke als niet-huishoudelijke abonnees geldt dat de integrale waterfactuur onnodig hoog wordt indien de abonnee niet tijdig detecteert of er een waterlek is » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 1324/1, p. 4*).

Zoals blijkt uit de in B.15.5 aangehaalde parlementaire voorbereiding laat een digitale meter toe dat de klant onmiddellijk wordt verwittigd bij een vermoeden van een lek of een breuk in de binnenleidingen.

B.16. Rekening houdend met de te dezen aan de decreetgever toekomende beoordelingsbevoegdheid, met het feit dat een watermeter die via bekabeling communiceert op dit ogenblik niet beschikbaar is en met het feit dat de straling veroorzaakt door draadloze digitale watermeters minimaal is, wordt de door de bestreden bepalingen veroorzaakte aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inzake een gezond leefmilieu redelijk verantwoord door de door de decreetgever nagestreefde - en in B.15.3 tot B.15.6 vermelde - doelstellingen van algemeen belang. Mede gelet op het minimale stralingsgehalte veroorzaakt door draadloze digitale watermeters, vermocht de decreetgever te dezen aldus van oordeel te zijn dat het belang van de abonnee die aanspraak wil maken op een watermeter zonder stralingsgehalte in de huidige stand van de wetenschap en van de techniek niet opweegt tegen de belangen verbonden aan de door hem nagestreefde doelstellingen.

B.17.1. Hoewel er op dit ogenblik geen digitale watermeters op de markt zijn die via bedrading communiceren, is het evenwel niet uit te sluiten dat dergelijke watermeters door technologische ontwikkelingen in de toekomst beschikbaar worden.

B.17.2. Zoals is vermeld in B.13.2, machtigt artikel 2.2.2, § 1/1, derde lid, en § 2/1, derde lid, van het decreet van 18 juli 2003, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4, de Vlaamse Regering ertoe nadere regels te bepalen die onder meer betrekking kunnen hebben op de opbouw en de onderdelen van de aftakking en op modaliteiten voor uitzonderingen op het plaatsen van een digitale watermeter, en is die machtiging onder meer ingegeven door de bedoeling om flexibel te kunnen inspelen op de technologische ontwikkelingen.

B.17.3. Daar, zoals het Hof heeft geoordeeld bij de voormelde arresten nrs. 162/2020 en 5/2021, voor een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau inzake een gezond leefmilieu veroorzaakt door de mogelijke blootstelling aan elektromagnetische straling uitgaande van digitale meters geen redelijke verantwoording bestaat wanneer de elektromagnetische straling eenvoudig kan worden weggenomen door te voorzien in de

mogelijkheid van een communicatie via bekabeling in plaats van een draadloze communicatie, dient de voormelde aan de Vlaamse Regering verleende machtiging in die zin te worden begrepen dat de Vlaamse Regering ertoe is gehouden om, zodra watermeters beschikbaar zouden zijn die via bekabeling communiceren, te voorzien in een recht voor de abonnees van de exploitanten van een openbaar waternetwerk om te kiezen voor de plaatsing van een digitale watermeter die communiceert via bekabeling.

B.18. In zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, is het middel, onder voorbehoud van de in B.17.3 vermelde interpretatie, niet gegrond.

B.19. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, voldoet het niet aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989. De verzoekende partijen zetten immers niet op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze uiteen in welke zin de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven zouden roepen, welke categorieën van personen zouden dienen te worden vergeleken en in welke zin die bepalingen afbreuk zouden doen aan het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

B.20. In zoverre het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, is het, overeenkomstig met wat is vermeld in B.10.2 tot B.10.3, niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de in B.17.3 vermelde interpretatie, verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 september 2023.

De griffier,
N. Dupont

De voorzitter,
L. Lavrysen