

Voorontwerp van decreet houdende de gevolgen van een vrijwillige samenvoeging van gemeenten op het vlak van sectorregelgeving inzake omgeving

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 ALGEMENE TOELICHTING

1.1 Situering

Op 19 augustus 2016 werd het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit decreet bevat gedetailleerde bepalingen over de procedure om tot een vrijwillige samenvoeging van gemeenten te kunnen overgaan. Verder bevat het decreet de toepasselijke principes, de voorwaarden en de gevolgen die gepaard gaan met een vrijwillige samenvoeging van gemeenten.

Zo bepaalt artikel 7 van het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 dat de gemeenteraden met een gemotiveerde principiële beslissing hun gezamenlijke intentie tot samenvoeging kenbaar maken aan de Vlaamse Regering. De voormelde beslissing bevat ook de beoogde datum van samenvoeging.

Daarnaast bepalen artikel 5, 6 en 10 van het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 en artikel 218, §3, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 het volgende:

- de naam van de samen te voegen gemeenten, waarbij de oorspronkelijke gemeenten worden opgeheven;
- de naam van de nieuwe gemeente die wordt ingesteld;
- de samenvoegingsdatum;
- de aanduiding van de grenzen van de nieuwe gemeente;
- de termijn binnen dewelke de kiezers uit de samengevoegde gemeenten worden bijeengeroepen.

Sinds 1 januari 2019 is het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 ingekanteld in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Op diezelfde datum werd het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 opgeheven.

Binnen diverse beleidsvelden van het beleidsdomein Omgeving bleek dat er nood was aan sectorspecifieke overgangsmaatregelen die een meer generiek karakter vertonen en die niet worden opgevangen door het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016, of deel 2, titel 8, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Gelet op het generieke karakter van deze overgangsmaatregelen wordt ervoor geopteerd om de verschillende betrokken samenvoegingsdecreten niet op te laden met telkenmale eenzelfde sectorspecifieke overgangsmaatregel of om deze overgangsregeling op te nemen in de concrete samenvoegingsdecreten, maar om deze overgangsregeling in een apart decreet te voorzien, zodat deze ook voor volgende samenvoegingsbewegingen geldt.

1.2 Inhoud

Een vrijwillige samenvoeging van gemeenten kan gevolgen hebben op volgende aspecten binnen omgeving, leefmilieu, ruimtelijke ordening, ...

Om te voorkomen dat lopende procedures op het ogenblik van de samenvoeging vertraging zouden oplopen dan wel bijkomende kosten genoodzaakt zijn doordat betrokken gemeenten samengevoegd worden, tracht voorliggend decreet de gevolgen van een vrijwillige samenvoeging deels te beperken.

Zo wordt bij inspraakmomenten voorzien dat deze, als deze rechtsgeldig georganiseerd werden voor de datum van de samenvoeging, deze na de samenvoegingsdatum verder kunnen verlopen, zonder dat (bepaalde aspecten van) deze inspraakmomenten overgedaan moeten worden.

Als een bepaalde commissie/comité samengesteld is op basis van het inwonersaantal, dan wel als de zetel van een commissie/comité bepaald wordt op basis van het geografisch grootste gebied van een gemeente dat betrokken is, wordt een pragmatische oplossing voorzien zodat deze commissies/comités rechtsgeldig blijven bestaan en kunnen optreden.

In het kader van de omgevingsvergunning kan de situatie voorvallen dat een project in principe tot de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen behoort, maar waar toch de deputatie bevoegd is, doordat dit project gelegen is op twee (of meer) gemeenten. Men zou zich vragen kunnen stellen naar de bevoegdheid van de deputatie in geval juist deze twee gemeenten vrijwillig zouden samengaan.

Daarnaast heeft een vrijwillige samenvoeging van gemeenten impact op het beheer van onbevaarbare waterlopen door de gemeenten.

De gemeentegrens is het punt waarop de waterlopen 3^{de} categorie die door de gemeenten beheerd worden, overgaan naar waterlopen 2^{de} categorie die door de provincie beheerd worden. Bij een fusie verschuift de gemeentegrens, waardoor de trajecten van de waterlopen 3^{de} categorie langer kunnen worden.

Vele gemeenten hebben echter het beheer van hun onbevaarbare waterlopen overgedragen aan de provincie door de waterlopen 3^{de} categorie op hun grondgebied te laten rangschikken als waterlopen 2^{de} categorie. Niet alle gemeenten kozen voor overdracht en soms droeg de gemeente slechts het beheer van een deel van de waterlopen over. Voor bepaalde gemeenten zal het verschuiven van de gemeentegrenzen een verzwarende van de beheerplicht met bijhorende onderhoudsplichten voor de gemeenten tot gevolg hebben. Voorliggend ontwerp van decreet tracht deze verzwarende te neutraliseren.

1.3 Advies strategische adviesraden en Raad van State

Later aan te vullen

1.4 Totstandkomingsprocedure

Later aan te vullen

2 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2.

Dit artikel bevat een aantal definities die doorheen de tekst van het ontwerp van decreet geregeld voorkomen. Het betreft hier een definitie voor:

1. decreet lokaal bestuur

Dit is het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, zijnde het decreet waarin het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 is opgenomen.

2. nieuwe gemeente

Hiervoor wordt verwezen naar de definitie ervan in het decreet lokaal bestuur dat stelt dat de nieuwe gemeente de gemeente is die wordt opgericht bij het samenvoegingsdecreet.

De definitie in artikel 343, 2°, van het decreet lokaal bestuur is gelijklopend aan de definitie, vermeld in artikel 5, 5° van het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten.

3. samengevoegde gemeente.

Ook hiervoor wordt verwezen naar de definitie ervan in het decreet lokaal bestuur. Dit betreft de oorspronkelijke gemeente, vermeld in het samenvoegingsdecreet.

Ook hier is de definitie gelijklopend aan deze, opgenomen in artikel 5, 4°, van het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten.

Artikel 3.

Artikel 2 somt de wetten en decreten op waarop huidig ontwerp van decreet van toepassing is. Deze wetten en decreten bevatten een groot aantal verplichtingen, waaronder verplichtingen om inspraakmomenten (een openbaar onderzoek, een raadpleging, een informatievergadering, ...) te organiseren, de verplichting een commissie samen te stellen, of de zetel op een bepaalde plaats te hebben. De uitvoeringsbesluiten bevatten nadere regels rond deze verplichtingen.

Indien tijdens het uitvoeren van deze verplichtingen een vrijwillige samenvoeging van gemeenten plaats vindt, zou men kunnen argumenteren dat deze verplichtingen niet langer uitgevoerd worden zoals bepaald in de betrokken wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten.

Een concreet voorbeeld: een openbaar onderzoek wordt aangekondigd in gemeente A, waarbij de terinzagelegging voorzien is op het gemeentehuis van gemeente A. Voor de terinzagelegging aanvangt, vormen gemeente A en gemeente B nieuwe gemeente C.

Een inwoner van nieuwe gemeente C, voorheen inwoner van gemeente B, zou kunnen opwerpen dat de terinzagelegging plaats zou moeten vinden in (het gemeentehuis van) gemeente C. Dit zou impliceren dat het openbaar onderzoek opnieuw georganiseerd moet worden, met alle kosten en vertragingen vandien.

Voorliggend decreet laat de geldende verplichtingen vastgesteld bij wet/decreet dan wel uitvoeringsbesluit overeind, alleen de gevolgen van een tussenkomende vrijwillige samenvoeging worden geregeld.

Er wordt niet afgeweken van de manier van aankondigingen, termijnen voor inspraak, mogelijkheid tot het formuleren van opmerkingen... De geldende verplichtingen moeten aldus gerespecteerd worden.

Hoofdstuk 2. Gevolgen voor inspraakmomenten

Artikel 4.

Artikel 3 regelt de gevolgen van inspraakmomenten voor lopende procedures, waaronder vergunningsprocedures en planningsprocessen, maar ook bijvoorbeeld processen tot opmaak van beleidsplannen, die georganiseerd worden in één van de samen te voegen gemeenten op het ogenblik dat de samenvoeging een feit wordt.

Het gaat om inspraakmomenten die georganiseerd worden bij of krachtens (t.t.z. op basis van een uitvoeringsbesluit van) één van de wetten of decreten vermeld in artikel 3. De inspraakprocedure dient georganiseerd te worden overeenkomstig de regelgeving zoals deze van kracht was op de dag voorafgaand aan de samenvoegingsdatum. Gelet op de formulering 'bij of krachtens' de decreten' strekt het toepassingsgebied van huidig ontwerpdecreet zich niet enkel uit tot de opgesomde decreten maar eveneens tot de uitvoeringsbesluiten ervan.

Er is overigens bewust voor geopteerd om geen definitie te voorzien voor de begrippen "inspraakmoment" en "procedure tot inspraak". De in artikel 3 opgesomde wetten en decreten (en hierbij horende uitvoeringsbesluiten) bevatten verschillende regelingen rond inspraak, waarbij de terminologie en procedure bijna steeds verschillend zijn, zeker wat betreft de nadere regels in de uitvoeringsbesluiten. Het ophijsten van de inspraakmomenten, of een verwijzing naar betrokken artikelen zou het risico inhouden van onvolledigheid, wat geïnterpreteerd zou kunnen worden als zouden de bepalingen van voorliggend decreet op deze inspraakmogelijkheid niet van toepassing zijn. Met andere woorden, de gevolgen die voorliggend decreet tracht te vermijden, zouden zich dan wel voordoen.

In het ontworpen artikel 3 worden voorwaarden mee opgenomen die vervuld dienen te zijn opdat de inspraakprocedure als rechtsgeldig kan worden beschouwd.

Het is immers denkbaar dat de aankondiging van een inspraakmoment gebeurde in één van de samen te voegen gemeenten, maar dat het inspraakmoment zelf valt nadat de samenvoeging een feit is. Men zou kunnen argumenteren dat dit inspraakmoment niet zou kunnen plaatsvinden, gezien de aankondiging niet plaatsvond op het grondgebied van de nieuwe gemeente. Vandaar dat als voorwaarde bepaald wordt dat een rechtsgeldige aankondiging in een samen te voegen gemeente beschouwd wordt als rechtsgeldig gebeurd voor de nieuwe gemeente. Is de aankondiging echter behept met een onregelmatigheid, bv. aankondigingstermijn is te kort of er werd een verkeerd formulier gebruikt, dan zal deze onregelmatigheid blijven kleven aan de aankondiging, ook bij verderzetting van het proces door de nieuwe gemeente.

Indien de mogelijkheid bestaat dat er opmerkingen of bezwaren geformuleerd worden, moet eveneens gekeken worden naar de communicatie rond deze mogelijkheid. Werd aangegeven dat bezwaren op een bepaald adres ingediend moeten worden, dan blijft dit adres voor de rechtszekerheid behouden. Als voorwaarde werd dus bepaald dat de inspraak gebeurt op de wijze zoals aangegeven in de aankondiging van het inspraakmoment.

Het dient tenslotte benadrukt te worden dat het begrip "inspraak" op ruime wijze moet worden geïnterpreteerd en dit ongeacht de gebruikte terminologie in de betrokken regelgeving. Vallen hieronder niet enkel alle vormen van openbare onderzoeken, raadplegingen en vormen van terinzagelegging maar ook vormen van informatievergaderingen, waarbij het betrokken publiek om inspraak verzocht wordt –op mondelinge dan wel schriftelijke wijze. Zo geldt deze regeling bovendien niet alleen voor inspraakmomenten uitgaande van de lokale overheid, maar ook voor inspraakmomenten die bijv. de Vlaamse Regering of deputatie organiseert, maar waarvoor een beroep gedaan wordt op de medewerking van de samen te voegen gemeente en, na de samenvoeging, de nieuwe gemeente.

Hoofdstuk 3. Gevolgen voor gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening

Artikel 5.

Het aantal leden van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening is afhankelijk van het inwoneraantal van de gemeente. Dit aantal stijgt echter niet evenredig met het aantal inwoners. Door een vrijwillige samenvoeging van gemeenten kan het dus voorvallen dat het aantal leden het decretaal bepaald maximum aantal overschrijdt.

Om te vermijden dat er een situatie ontstaat waarin de nieuwe gemeente zonder rechtsgeldige adviesraad voor ruimtelijke ordening zou vallen, wordt voorzien dat de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening van de samengevoegde gemeenten hun samenstelling blijven behouden en ook hun taken verder blijven uitoefenen, voor het grondgebied waarvoor ze zijn opgericht, totdat een nieuwe commissie wordt benoemd. Deze nieuwe benoeming volgt uit de te organiseren verkiezingen.

Hoofdstuk 4. Gevolgen voor ruilverkavelingscomités en ruilcomités

Artikel 6.

Bij zowel de ruilverkaveling uit kracht van de wet als de ruilverkaveling bij grote infrastructuurwerken wordt een ruil(verkavelings)comité opgericht waarvan de zetel wordt gevestigd in de gemeente waar het betrekkelijk grootste gedeelte van het blok is gelegen. Het is niet de bedoeling dat deze zetel wordt verplaatst naar een andere (fusie)gemeenten.

Met het oog op de rechtszekerheid en de continuïteit worden de volgende regels bepaald:

1°: Als de zetel in een van samengevoegde gemeenten lag, dan gaat de zetel over naar de nieuwe fusiegemeente;

2°: Als de zetel niet in een van samengevoegde gemeenten lag, dan gaat de zetel nooit naar de nieuwe fusiegemeente, ook al wordt de nieuwe fusiegemeente de gemeente met het grootste blok-deel.

Hoofdstuk 5. Gevolgen voor de bevoegdheid voor beslissingen over omgevingsvergunningen

Artikel 7.

Artikel 15, §5, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning bevat volgende bevoegdheidsverdeling:

"Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig de paragrafen 1, 2 of 4 het college van burgemeester en schepenen bevoegd is, is evenwel de deputatie bevoegd als het project of het project na verandering gelegen is op het grondgebied van twee of meer gemeenten."

Een project waarvoor in principe het college van burgemeester en schepenen bevoegd is maar dat gelegen is op twee samen te voegen gemeenten, zal, voor de datum van samenvoeging dan ook ingediend moeten worden bij de deputatie. Het kan echter dat de samenvoeging in werking treedt vooraleer de beslissing genomen is.

In dat geval zou men kunnen oordelen dat de beslissingsbevoegdheid niet bij de deputatie ligt, maar bij de nieuwe gemeente (gezien het slechts 1 gemeente meer is).

Om alle bevoegdheidsdiscussies uit te sluiten wordt voorzien dat de bevoegde overheid bepaald wordt op het tijdstip dat de aanvraag ingediend wordt. Is op dat moment de deputatie bevoegd, dan zal deze de aanvraag, het verzoek of de melding verder behandelen en hierover uitspraak doen.

Voorliggend artikel spreekt over "een aanvraag, een verzoek of een melding" als vermeld in het decreet van 25 april 2014.

De term 'aanvraag' slaat niet alleen op de (meest gekende) vergunningsaanvraag, maar ook op aanvragen tot hernieuwing van de vergunning of regularisatieaanvragen.

Verzoeken in het kader van het decreet van 25 april 2014 betreffen o.a. verzoeken tot bijstelling van in de omgevingsvergunning opgelegde milieuvoorwaarden, tot bijstelling van het voorwerp of de duur van de omgevingsvergunning wat betreft de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit of tot bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

Meldingen slaan op de meldingen inzake meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen of de meldingsplichtige exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten maar ook de melding van de overdracht van een vergunningsplichtige exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

Hoofdstuk 6. Wijziging van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen

Artikel 8.

Het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 (en dus ook diens 'opvolger', het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur), heeft een impact op het beheer van onbevaarbare waterlopen door de gemeenten.

De gemeentegrens is volgens artikel 2, tweede lid, 3, van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen het punt waarop de waterlopen van de derde categorie die door de gemeenten beheerd worden, overgaan naar de 2e categorie waterlopen die door de provincie beheerd worden. Bij een fusie van gemeenten verschuift de gemeentegrens, waardoor de trajecten van de waterlopen van derde categorie langer kunnen worden.

Vele gemeenten droegen in kader van de zogenaamde interne staats Hervorming het beheer van hun onbevaarbare waterlopen over aan de provincie door de waterlopen 3^o categorie op hun grondgebied te laten rangschikken als waterlopen 2^o categorie. Deze aanpassingen werden mogelijk via het decreet van 28 februari 2014 dat de wet onbevaarbare waterlopen aanpaste. Niet alle gemeenten kozen voor overdracht en soms droeg de gemeente slechts het beheer van een deel van de waterlopen over. Voor bepaalde gemeenten zal het verschuiven van de gemeentegrenzen dus wel degelijk een verzwaring van de beheerplicht met bijhorende onderhoudsplichten voor de gemeenten tot gevolg hebben.

Net zoals bij de eerste fusies van gemeenten in de jaren '70 van de vorige eeuw is dergelijke verschuiving ook nu niet gewenst. Vandaar dat artikel 2bis van de wet aangepast wordt. Dat artikel is ingevoegd door de wet van 23 februari 1977 en neutraliseert de gevolgen van het verschuiven van gemeentegrenzen door de fusies uit de jaren zeventig van vorige eeuw. De voorgestelde aanpassing neutraliseert de gevolgen van de huidige fusiegolf op het waterbeheer.

De verschuiving van de gemeentegrenzen gebeurt op het moment dat een zogenaamd samenvoegingsdecreet van kracht wordt. Vandaar dat het van kracht worden van dergelijk decreet, het moment is waarop de gevolgen van de verschuiving geneutraliseerd moeten worden.

Om redenen van wetgevingstechniek wordt het bestaande artikel 2bis volledig vervangen.

Hoofdstuk 7. Slotbepaling

Artikel 9.

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het decreet. Aangezien de eerste vrijwillige samenvoeging maar plaats vindt op 1 januari 2019, zullen de gevolgen zich maar pas vanaf die datum kunnen voordoen. Hierdoor is het wetgevingstechnisch mogelijk en verplicht te verwijzen naar het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, waarin de vrijwillige samenvoeging van gemeenten geregeld wordt.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE