

ONTWERP VAN DECREET TOT BEKRACHTIGING VAN DE COÖRDINATIE VAN DE WATERREGELGEVING IN HET DECREET VAN 18 JULI 2003 BETREFFENDE HET INTEGRAAL WATERBELEID EN TOT OPHEFFING VAN DE GECOÖRDINEERDE REGELGEVING

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 houdende een coördinatie betreffende de waterregelgeving en tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut werden de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, de heffingsregeling uit het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid gebundeld tot het decreet van 18 juli 2003, gecoördineerd op 15 juni 2018. Daarmee werd uitvoering gegeven aan artikel 24 tot en met 26 van het decreet van 7 juli 2017 tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en houdende delegatie tot coördinatie en codificatie van de waterregelgeving voor een groot deel van de betrokken regelgeving.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State raadt aan om dergelijke codificaties via decreet te bekrachtigen en de oorspronkelijke regelgeving die meegenomen werd in de codificatie, op te heffen. Dit biedt meerdere voordelen:

- eventuele twijfels over de overeenstemming van de gecoördineerde en gecodificeerde teksten met de oorspronkelijke teksten worden uit de weg geruimd, zodat bijvoorbeeld bij rechtsgedingen de rechter dit aspect niet meer hoeft te toetsen en er dus meer rechtszekerheid is;
- de wetten en de decreten die door de coördinatie en de codificatie overbodig zijn geworden, worden uitdrukkelijk uit de rechtsorde verwijderd.

De codificatie en de coördinatie die hier bekrachtigd wordt, bevat slechts een deel van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en geen artikelen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen. Toch wordt deze gedeeltelijke codificatie en coördinatie nu reeds bekrachtigd. Zoals vermeld draagt dit bij tot de rechtszekerheid, wat in het bijzonder voor een belastingstelsel als de heffingen waterverontreiniging en grondwaterwinning van groot belang is.

Samen met de bekrachtiging van de gecoördineerde en gecodificeerde teksten worden ook de noodzakelijke wijzingen aan andere decreten waarin verwezen wordt naar de gecoördineerde en gecodificeerde teksten, bekrachtigd. Dit was reeds voorzien in artikel 26, tweede lid, van het decreet van 7 juli 2017.

Advies van de Raad van State

In randnummer 3 van advies 63.804/1/V van 31 juli 2018 merkt de Raad van State op dat de Vlaamse regelgever niet bevoegd is om de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging volledig op te heffen. Met name in artikel 3, §2, ervan zitten bevoegdheden die enkel aan de federale overheid toekomen, meer

bepaald om "de verwaardiging" te reglementeren van producten die het niveau van verontreiniging van de oppervlaktewateren ongunstig kunnen beïnvloeden.

De Raad van State verwijst daarbij naar het arrest nr. 55 van 26 mei 1988 van het toenmalige Arbitragehof, dat een opheffing van artikel 3, §2, van de wet van 26 maart 1971 bij artikel 65, eerste lid, van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen vernietigde wegens bevoegdheidsoverschrijding.

De Vlaamse Regering wijst er op dat dit arrest dateert van voor de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers.

Sinds de inwerkingtreding van deze wet is artikel 3, §2, van de wet van 26 maart 1971 niet langer noodzakelijk als wettelijke grondslag om productnormen uit de vaardigen die (mede) tot doel hebben het oppervlaktewater te beschermen tegen verontreiniging. Meer nog, door het van kracht worden van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen is de regeling uit artikel 3, §2, van de wet van 26 maart 1971 in feite stilzwijgend opgeheven.

Dit alles wordt bevestigd in twee recente koninklijke besluiten waarbij productnormen werden uitgevaardigd met als doel verstoppingen van rioleringen te voorkomen. Tweemaal werd in de aanhef alleen verwezen naar de wet van 21 december 1998:

- het KB van 18 september 2015 tot vaststelling van een kader voor het bepalen van de vereisten inzake biologische afbreekbaarheid en desintegreerbaarheid van producten die ontwikkeld zijn om via het toilet te worden afgevoerd;
- het KB van 10 augustus 2015 betreffende vermalers waarvan het vermaalde bestemd is om verwijderd te worden via systemen voor de afvoer van afvalwater.

Het lijkt daardoor weinig zinvol om artikel 3, §2, van de wet van 26 maart 1971 uitdrukkelijk uit te sluiten van opheffing, behalve dan wat het regelen van het gebruik van stoffen en producten betreft.

Gezien de Vlaamse decreetgever echter formeel gezien niet bevoegd is om deze stilzwijgende opheffing te formaliseren, is de tekst van artikel 6 van het ontwerp van decreet aangepast.

In randnummer 4 geeft de Raad van State aan dat het advies van de Minaraad gevraagd moet worden, omdat het ontwerp van decreet het milieubeleid betreft, ondanks het feit dat geen inhoudelijke wijzigingen aan de milieuregelgeving worden voorgesteld. Het advies van de Minaraad is gevraagd.

In randnummer 5 vraagt de Raad van State een meer systematische terminologie wat het gebruik van de woorden "coördinatie" en "codificatie" betreft, met een voorkeur voor "coördinatie".

Het opschrift en artikel 2 van het ontwerp van decreet zijn in die zin aangepast.

In randnummer 6 gaat de Raad van State in op de bijlagen bij het regelgevingsdossier. Naast het ontwerp van decreet en de memorie van toelichting bevat dit dossier nog vijf andere bijlagen:

- 1° het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 houdende een coördinatie van de waterregelgeving en tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut;
- 2° de bijlage bij het voornoemde besluit dat het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, (Waterwetboek) bevat;
- 3° een werkversie van de bijlage genoemd onder 2, overeenkomstig randnummer 221 van de "Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten" van de afdeling wetgeving van de Raad van State;

- 4° een concordantietabel waarmee aangegeven wordt wat de vindplaats is van de artikelen in de oude regelgeving en in het Waterwetboek;
- 5° een concordantietabel waarmee aangegeven wordt bij elk artikel van het Waterwetboek met welk artikel in de oude regelgeving dit overeenstemt.

In randnummer 6.1 vraagt de raad van State om al deze bijlagen te publiceren.

De Vlaamse Regering kan daar niet volledig mee instemmen. De teksten genoemd onder 1°, 2°, 4° en 5° zullen gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad. De tekst genoemd onder 3°, de bijlage met de voetnoten waarin aangegeven wordt welke wijzigingen de oorspronkelijke tekst onderging om tot één gecoördineerd geheel te komen, wordt niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Dit is namelijk geen regelgevende maar een werktekst, zodat publicatie van deze omvangrijke tekst in het Belgisch Staatsblad niet aangewezen is. De bijlage met voetnoten maakt wel integraal deel uit van het regelgevingsdossier dat aan het Vlaams Parlement wordt bezorgd, om de gelegenheid te bieden na te gaan of de wijzigingen niet van inhoudelijke maar van vormelijke aard zijn. De bijlage met voetnoten komt zo ook terecht in de parlementaire stukken die net zo gemakkelijk te consulteren zijn als het Belgisch Staatsblad, zodat voldoende tegemoetgekomen wordt aan de bekommernis met betrekking tot duidelijkheid, kenbaarheid en rechtszekerheid die de Raad van State aanvoert om publicatie in het Staatsblad te verdedigen. Bij het overmaken van de bijlage met voetnoten wordt verduidelijkt dat het om een werkversie gaat, overeenkomstig randnummer 221 van de handleiding wetgevingstechniek van de Raad van State, om elke eventuele verwarring uit te sluiten.

Wat artikel 6 betreft, wijst de Raad van State nogmaals op de bevoegdheidskwestie en op het gegeven dat het niet noodzakelijk is om te vermelden dat de bijlage bij de wet van 26 maart 1971 opgegeven wordt, nu deze bijlage integraal deel uitmaakt van de wet. De tekst van het ontwerp van decreet is in die zin aangepast.

Tot slot geeft de Raad van State aan dat ook best het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid opgeheven wordt. Er worden immers niet alleen titels aan het decreet toegevoegd, maar het oorspronkelijke decreet wordt ook hernummerd volgens een decimale nummering en overbodig geworden overgangsregelgeving wordt niet meegenomen.

De tekst van het ontwerp van decreet is in die zin aangepast.

Beide vorige aanpassingen hebben tot gevolg dat er, overeenkomstig de wetgevingstechniek, één artikel toegevoegd wordt. In het nieuwe artikel 6 wordt de opheffing van de wet van 26 maart 1971 geregeld, met behoud van het grootste deel van artikel 3, §2, ervan. In het nieuwe artikel 7 worden het Drinkwaterdecreet en het decreet Integraal Waterbeleid opgeheven. Het oude artikel 7 met de datum van inwerkingtreding van het bekrachtigingsdecreet wordt hernummerd tot artikel 8.

Advies van de Minaraad

Bij brief van 10 september 2018 heeft de Minaraad meegedeeld geen advies te zullen uitbrengen.

B. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1 en 2

Bij beide artikelen is geen verdere toelichting nodig.

Artikel 3

In artikel 24, derde lid, 4°, van het decreet van 7 juli 2017 van het decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en houdende delegatie tot coördinatie en codificatie van de waterregelgeving werd voorzien dat de Vlaamse Regering met het codificatie- en coördinatiebesluit in de bepalingen die niet in de coördinatie en de codificatie worden opgenomen, de verwijzingen naar de gecoördineerde en gecodificeerde bepalingen mag aanpassen. Dit gebeurde in de artikelen 2 tot en met 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 houdende een coördinatie van de waterregelgeving en tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut.

Volgens de regels voor de wetgevingstechniek zoals gehanteerd door de afdeling Wetgeving van de Raad van State moeten dergelijke wijzigingen aan decreten via codificatie en coördinatie ook bekrachtigd worden. Geheel in overeenstemming met deze regels is in artikel 26, tweede lid, van het decreet van 7 juli 2017 voorzien dat dergelijke wijzigingen door een decreet bekrachtigd moeten worden binnen negen maanden na de inwerkingtreding van het besluit dat de coördinatie en de codificatie inhoudt.

Het gaat telkens over aanpassingen van artikelnummers en benamingen van de gecoördineerde wetgeving in:

- artikel 10.1.1, 10.2.1, 10.2.2 en 10.2.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, titel X Agentschappen (de artikelen 2 tot en met 5);
- artikel 15.1.1, 13°, van hetzelfde decreet, titel XV Milieuschade (artikel 6);
- artikel 16.1.1, eerste lid, 17°bis, van hetzelfde decreet, titel XVI Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen (artikel 7);
- artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (artikel 8);
- artikel 6, 3°, van het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut.

Artikel 4 en 5

Met deze artikelen worden de artikelen 28ter tot en met 29 van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en de bijlage opgeheven. Ze zijn immers overbodig geworden. Van het decreet van 24 januari 1984 worden alleen de artikelen en de bijlage die betrekking hebben op de heffingen opgeheven. Immers, in de coördinatie werden slechts de artikelen voor de heffingen meegenomen. De overige artikelen moeten eerst gemoderniseerd worden vooraleer ze nuttig opgenomen kunnen worden in het gecoördineerde decreet.

Artikel 6

Dit artikel regelt de volledige opheffing van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, behoudens wat artikel 3, §2, ervan betreft.

Een aantal artikelen of artikeldelen uit de voornoemde wet, die nog niet eerder door de Vlaamse decreetgever werden opgeheven, werden niet meegenomen in de coördinatie, en dit om diverse redenen.

Zo bevatten de artikelen 1 en 3 voor een deel bevoegdheden van de federale staat wat de zee en de productnormering betreft. Deze werden niet meegenomen in de coördinatie en de codificatie omwille van de bevoegdheidsverdelende regels.

Wat de regels met betrekking tot de zee betreft werden deze door de federale wetgever opgeheven bij het uitvaardigen van de Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (artikel 81).

Wat de regels inzake productnormering betreft, werden deze stilzwijgend opgeheven bij het uitvaardigen van de wet de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers. Gezien de Vlaamse regelgever strikt genomen niet bevoegd is om de ondertussen door de federale wetgeving opgeheven grondslag voor productnormen ter bescherming van het oppervlaktewater en de rioleringen formeel op te heffen, blijft dat stukje van de tekst bestaan.

Hier wordt verder verwezen naar de bespreking van het advies nr. 63.804/1/V van 31 juli 2018 van de Raad van State ter zake.

De artikelen 8 tot en met 32 van de wet van 26 maart 1971, die de werking regelden van de waterzuiveringsmaatschappijen, waren reeds impliciet opgeheven door de invoeging van artikel 32bis in de wet van 26 maart 1971 door het decreet van 23 december 1980. Ze worden dus niet overgenomen in de coördinatie. Impliciete opheffingen zorgen voor verwarring. Men vindt bijvoorbeeld in bepaalde databanken nog de tekst van de artikelen terug en in andere databanken niet. Door de opheffing van de volledige wet van 26 maart 1971 in dit bekrachtigingsdecreet verdwijnt deze onduidelijkheid.

De heffingsregeling uit de wet van 26 maart 1971 werd herhaaldelijk gewijzigd en vaak werden daarbij overgangsmatregelen voorzien. Deze werden in hoofdzaak gebundeld in een afzonderlijke afdeling (de artikelen 35octiesdecies tot en met 35viciesselmel) of in een afzonderlijk hoofdstuk (de artikelen 43 tot en met 50). Overgangsmatregelen zijn aflopend en de meesten uit de wet van 26 maart 1971 verloren ondertussen hun nut. Ze worden niet opgenomen in de coördinatie en verdwijnen voor de toekomst uit het rechtsverkeer door de opheffing van de wet.

Artikel 7

Met dit artikel 7 worden het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid "oude versie" opgeheven.

Artikel 8

Het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 bevat onder meer de regeling voor de heffingen waterverontreiniging en grondwaterwinning. Daarin wordt gewerkt met een heffingsjaar dat telkens op 1 januari van het kalenderjaar start. Vandaar de keuze voor 1 januari 2019 voor de inwerkingtreding van dit bekrachtigingsdecreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE