



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.804/1/V
van 31 juli 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot bekrachtiging van de codificatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving’

Op 26 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 10 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot bekrachtiging van de codificatie van de waterregelgeving in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tot opheffing van de gecoördineerde regelgeving’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 24 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt er vooreerst toe de tekst te bekrachtigen die bedoeld is in artikel 1 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’ en die gevoegd is als bijlage bij dat besluit (artikel 2 van het voorontwerp). In die te bekrachtigen tekst zijn bepalingen en bijlagen van verschillende geldende wetskrachtige teksten in verband met het waterbeleid samengebracht en geordend.²⁻³

Voorts voorziet het voorontwerp ook in de bekrachtiging van de artikelen 2 tot 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018⁴ waarbij een aantal wijzigingen van andere wetskrachtige teksten die voortvloeien uit de voormelde coördinatie van de waterregelgeving tot stand zijn gebracht (artikel 3 van het voorontwerp).

Tevens bevat het voorontwerp opheffingsbepalingen met betrekking tot bepalingen en bijlagen die in de te bekrachtigen tekst zijn opgenomen (artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp).

Het tot stand te brengen decreet treedt in werking op 1 januari 2019 (artikel 7 van het voorontwerp).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Bij artikel 24 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’ (hierna: het decreet van 7 juli 2017) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd tot het codificeren en het coördineren van de wetten en decreten die zijn opgesomd in het eerste lid van diezelfde decretale bepaling.

³ Zoals wordt toegelicht in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, omvat de coördinatie die bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 tot stand is gebracht, niet het geheel van de waterregelgeving waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is.

⁴ Voor de overige artikelen van dat besluit, vervat in hoofdstuk 3 ervan, voorziet het voorontwerp niet in een bekrachtiging.

BEVOEGDHEID

3. Artikel 6, 1°, van het voorontwerp is gericht op de volledige opheffing van de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’ (hierna: de wet van 26 maart 1971). Deze opheffing omvat derhalve ook artikel 3, § 2, van die wet, waarbij het onder meer mogelijk wordt gemaakt om “de vervaardiging” te reglementeren van producten die het niveau van verontreiniging van de oppervlaktewateren ongunstig kunnen beïnvloeden. Dit specifieke aspect van de voormelde wetsbepaling is nochtans niet opgenomen in de te bekrachtigen tekst die bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 is gevoegd,⁵ omdat het Vlaamse Gewest daarvoor niet bevoegd is, zoals overigens ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.⁶

Een eerdere opheffing van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 door het Vlaamse Gewest, bij artikel 65, eerste lid, 1, van het decreet van 2 juli 1981 ‘betreffende het beheer van afvalstoffen’, heeft het toenmalige Arbitragehof, bij arrest nr. 55 van 26 mei 1988, vernietigd wegens bevoegdheidsoverschrijding,⁷ ook al werd toen aangevoerd dat de desbetreffende opheffingsbepaling “zo [moet] worden gelezen dat artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 maar wordt opgeheven in de mate dat de ‘erin vervatte materie’, die tot de bevoegdheid van het Gewest behoort, geregeld wordt door het decreet”.⁸

Mede in het licht van dat arrest dient de opheffing van de wet van 26 maart 1971, wat artikel 3, § 2, ervan betreft, te worden beperkt tot wat binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest valt en mag ze enkel de woorden “en het gebruik” tot voorwerp hebben.

VORMVEREISTEN

4. Overeenkomstig artikel 11.2.1, §§ 1, 4°, en 2, 1°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ is de Vlaamse Regering verplicht om advies te vragen aan de Milieu- en Natuurraad (Minaraad) over onder meer “voorontwerpen van decreet met betrekking tot het milieubeleid”.

⁵ Zie artikel 3.2.2, tweede lid, van die tekst.

⁶ Zie de bespreking van artikel 6 van het voorontwerp in de memorie van toelichting, onderaan p. 3.

Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is het immers de federale overheid die bevoegd is voor het vaststellen van de productnormen.

In de voormelde bespreking wordt ook nog melding gemaakt van de bevoegdheid van de federale Staat voor de zee, wat artikel 1 van de wet van 26 maart 1971 betreft. Blijkbaar wordt daarmee gedoeld op vermeldingen voor de “kustwateren” in het eerste en derde lid van dat artikel. Gelet op de omschrijving van die wateren in het laatstvermelde lid (“de wateren van de territoriale zee”), gelden die vermeldingen echter niet meer, aangezien de wet van 26 maart 1971 is opgeheven “in zoverre ze van toepassing is op de territoriale zee”, bij artikel 81 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’.

⁷ Zie in het bijzonder de onderdelen 5.B.3 tot 5.B.6 van dat arrest. Die onderdelen betreffen weliswaar de toentertijd geldende versie van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die is vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, maar ze kunnen ook worden betrokken op de actuele inhoud van die wetsbepaling.

⁸ Als onderdeel van het verweer van de toenmalige Vlaamse Executieve, weergegeven in overweging 5.A.2 van het voormelde arrest.

Uit het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd, blijkt niet dat deze vormvereiste met betrekking tot het voorontwerp reeds is vervuld.

Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Over het initiële machtigingsdecreet, waarin de Vlaamse Regering van het Vlaams Parlement mandaat kreeg om de vooropgestelde aanpak te volgen, namelijk het doorvoeren van deze coördinatie en codificatie via een door het parlement te bekrachtigen besluit, werd het advies van de strategische adviesraden over het voorontwerp van decreet gevraagd, zie bijlage.

Voor de uitvoerende stappen (het Besluit Vlaamse Regering en dit machtigingsdecreet [lees: bekrachtigingsdecreet]) heeft de Vlaamse Regering enkel het mandaat tot coördineren en codificeren en dus niet om inhoudelijke aanpassingen door te voeren. Het is dus geen decreetswijziging met een ‘strategisch belang’, net omdat er in het besluit en zeker in het bekrachtigingsdecreet geen inhoudelijke keuzes toegelaten zijn.

Om die reden is het advies van de adviesraden niet gevraagd voor dit machtigingsdecreet [lees: bekrachtigingsdecreet] en evenmin voor het besluit, waarover ik het advies van de Raad van State tevens toevoeg.”⁹

Dit standpunt van de gemachtigde kan evenwel niet worden bijgevalen. Het “strategisch belang” is immers een voorwaarde voor de verplichting om advies te vragen aan de Minaraad die enkel wordt gesteld ten aanzien van ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering.¹⁰ Voorontwerpen van decreet die betrekking hebben op het milieubeleid vallen, zoals zo-even vermeld, steeds onder die verplichting.

De Minaraad dient bijgevolg nog te worden verzocht om een advies over het voorontwerp uit te brengen. Indien dat advies zou leiden tot een wijziging van het voorontwerp, dan dient daarover nog advies te worden gevraagd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, om artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State in acht te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Blijkens het opschrift en de beide leden van artikel 2 van het voorontwerp strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet tot de bekrachtiging van de “codificatie” van de waterregelgeving.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 houdt volgens zijn opschrift evenwel een “coördinatie” in en luidens artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp kan de bekrachtigde tekst worden aangehaald als “gecoördineerd”.

⁹ De bijlage waarvan de gemachtigde gewag maakt, is een briefadvies met nr. 2017/005, respectievelijk op 16 en 20 februari 2017 goedgekeurd door de Minaraad en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juli 2017.

¹⁰ Zie artikel 11.2.1, §§ 1, 6°, en 2, 2°, van het voornoemde decreet van 5 april 1995.

Het verdient aanbeveling om een eenvormige terminologie te gebruiken. Daartoe dient in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp telkens het woord “codificatie” te worden vervangen door het woord “coördinatie”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

6.1. Bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 horen verschillende bijlagen.¹¹ De tekst met de coördinatie van de waterregelgeving bestaat in twee verschillende versies, namelijk een versie zonder voetnoten en een versie met voetnoten waarin de oorspronkelijke vindplaatsen van de gecoördineerde inhoud van de desbetreffende wetskrachtige teksten en de in die inhoud aangebrachte wijzigingen worden aangegeven. Voorts behoren tot die bijlagen ook nog twee concordantietabellen waarin voor elk artikel of zelfs onderverdeling van een artikel van een oorspronkelijke wetskrachtige tekst wordt vermeld welk artikel of onderverdeling van een artikel van de gecoördineerde tekst ermee overeenstemt, en ook omgekeerd.

In advies 63.196/1 van 18 mei 2018 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds ter overweging gegeven om het besluit bekend te maken “met inbegrip van de bijlagen ervan”.¹²

Met betrekking tot het voorliggende voorontwerp van decreet beveelt de afdeling Wetgeving aan om het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 met alle voormelde bijlagen ervan samen met het tot stand te brengen bekrachtigingsdecreet in het Belgisch Staatsblad bekend te maken. Een dergelijke bekendmaking zou de duidelijkheid en de kenbaarheid van de desbetreffende regelgeving, alsook de rechtszekerheid ten goede komen.

6.2. Als aan de voormelde aanbeveling gevolg wordt gegeven, volstaat het niet in artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp louter te verwijzen naar “de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018”. Er wordt dan het best nauwkeurig melding gemaakt van de tekst, die de gecoördineerde tekst zonder voetnoten is, bedoeld in artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 en gevoegd als eerste bijlage bij dat besluit.

7. Bij de vermelding van het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juni 2018 in artikel 2, eerste lid, van het voorontwerp dient tussen de woorden “een coördinatie” en de woorden “de waterregelgeving” het woord “betreffende” te worden vervangen door het woord “van”.

¹¹ Zoals kan worden vastgesteld op www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/beslissingenvlaamse-regering.

¹² Zie het vermelde advies, p. 4, nr. 6.

Artikel 6

8.1 In artikel 6, 1°, van het voorontwerp moet rekening worden gehouden met opmerking 3 dat de opheffing van de wet van 26 maart 1971, wat artikel 3, § 2, van deze wet betreft, dient te worden beperkt tot de woorden “en het gebruik”.

8.2. Voorts moet in artikel 6, 1°, van het voorontwerp niet afzonderlijk melding worden gemaakt van de opheffing van “de bijlage” bij de wet van 26 maart 1971. Die bijlage vormt immers een integrerend onderdeel van de voornoemde wet.

9. Luidens de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ niet opgeheven omdat de te bekrachtigen coördinatie “neerkomt op een wijziging van [dat] decreet (...) (decimale nummering en aanvulling met vier andere titels)”.

Nochtans zou de duidelijkheid in het rechtsverkeer erbij gebaat zijn als ook dat decreet zou worden opgeheven,¹³ temeer daar de bestaande artikelen en bijlagen van dat decreet die in de gecoördineerde tekst zijn opgenomen, slechts een gedeelte van die tekst uitmaken, wat des te meer het geval zal zijn als de uitvoering van de opdracht die de decreetgever bij artikel 24 van het decreet van 7 juli 2017 aan de Vlaamse Regering heeft gegeven, zal worden vervolledigd.

Het verdient dan ook aanbeveling dat ten minste de verdere uitvoering van die opdracht wordt aangewend om het voornoemde decreet van 18 juli 2003 alsnog op te heffen.

De “decimale nummering en aanvulling met vier andere titels”, waarvan gewag wordt gemaakt in de memorie van toelichting, staan daaraan niet in de weg.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT

¹³ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 220, f), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be); Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 275, *in fine*.