



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.170/1
van 6 november 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 1.2.2, 1.5.2.1, 1.5.3.2 en 1.6.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’

Op 18 juli 2023 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, van rechtswege verlengd tot 1 september 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 1.2.2, 1.5.2.1, 1.5.3.2 en 1.6.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2023.

*

^{*} 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 wordt verlengd 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 strekt tot een meer structurele verankering van het beleid inzake waterschaarste en droogte. Het voorontwerp verlaat daartoe de bestaande notie van de “waterbeleidsnota”² en vervangt deze door de in 2020 door de Vlaamse Regering goedgekeurde “*Blue Deal*”. Deze *Blue Deal* werd geconcipieerd als een tijdelijk programma dat nu, door middel van een wijziging van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, een decretale onderbouw en nadere uitwerking krijgt.

Weliswaar wordt in het voorontwerp vertrokken van de inhoudelijke uitgangspunten van de *Blue Deal* van 2020 (ook “de oorspronkelijke *Blue Deal*” genoemd), maar worden de doelstellingen ervan geëxpliciteerd en verbreed. Ook wordt in het voorontwerp de basis gelegd voor een structurele financiering met het oog op een verbetering van de waterkwaliteit, een vermindering van de overstromingsrisico’s en de risico’s op waterschaarste door droogte.

De opmaak van de *Blue Deal* wordt gekoppeld aan de legislatuurperiode³ en dient door de Vlaamse Regering uiterlijk één jaar na haar eedaflegging te worden goedgekeurd. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de inhoud van de *Blue Deal* waarvan de uitgangspunten en de eraan ten grondslag liggende doelstellingen in het voorontwerp worden vastgelegd. In vergelijking met de oorspronkelijke *Blue Deal* wordt de koppeling met de totstandkoming van het stroomgebiedbeheerplan verlaten en wordt de consultatie beperkt tot de strategische adviesraden.

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

² De waterbeleidsnota wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp omschreven als “een beleidsinstrument dat wordt opgemaakt [ter] uitvoering van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid” dat “de algemene visie van de Vlaamse Regering op het integraal waterbeleid [verwoordt]”.

³ De waterbeleidstoets verkrijgt volgens de memorie van toelichting op die wijze een nieuwe invulling als “legislatuurnota”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

3. Het voorontwerp strekt er onder meer toe om in het decreet van 18 juli 2003 de verwijzingen naar de “waterbeleidsnota” te vervangen door een verwijzing naar de “*Blue Deal*”. Er zal op moeten worden toegezien dat die vervanging consequent wordt doorgevoerd en dat alle vermeldingen van de “waterbeleidsnota”, die in het betrokken decreet voorkomen, worden vervangen door de vermelding “*Blue Deal*”. Nu is dat niet het geval. Zo wordt in het opschrift van afdeling I van hoofdstuk VI (“Voorbereiding en opvolging van het integraal waterbeleid”) van het betrokken decreet nog steeds melding gemaakt van “De waterbeleidsnota” en wordt die vermelding met het voorliggende voorontwerp niet gewijzigd. Dit zal alsnog dienen te gebeuren.

Opschrift

4. Het geldt vanuit legistiek oogpunt als een na te streven oogmerk dat het opschrift van een normatieve tekst beknopt het concrete onderwerp van de regeling weergeeft zodat de bestemming ervan onmiddellijk weet waarover de normatieve tekst gaat.⁴ Het valt te betwijfelen of het opschrift van het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet aan dat oogmerk tegemoet komt. Daarom kan worden overwogen om het opschrift te laten aanvangen als volgt: “Voorontwerp van decreet tot wijziging, wat de *Blue Deal* betreft, van de artikelen ... (verder zoals in het voorontwerp)”.

Artikel 5

5. In het ontworpen artikel 1.6.1.1, § 1, vijfde lid, van het decreet van 18 juli 2003 (artikel 5, 5°, van het voorontwerp), wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om “nadere regels” met betrekking tot de inhoud van de *Blue Deal* te bepalen. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij die bepaling wordt verstrekt, wordt vermeld dat aan de aldus aan de Vlaamse Regering gegeven machtiging de bedoeling ten grondslag ligt “dat de *Blue Deal* ten alle tijden kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen of noden op het vlak van integraal waterbeleid”.

Het verdient aanbeveling om die bedoeling als zodanig beter tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontworpen artikel 1.6.1.1, § 1, vijfde lid, van het decreet van 18 juli 2003, en de redactie ervan bijvoorbeeld aan te passen als volgt: “De Vlaamse Regering kan de inhoud van de *Blue Deal* aanpassen in het licht van nieuwe ontwikkelingen of noden op het vlak van het integraal waterbeleid”.

Op die wijze wordt vermeden dat onzekerheid ontstaat omtrent de precieze draagwijdte van de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheid om “nadere regels” te bepalen met betrekking tot de inhoud van de *Blue Deal*. Tevens wordt op die wijze duidelijker tot uitdrukking gebracht dat aan de Vlaamse Regering niet zozeer bijkomende verordenende bevoegdheden worden toegekend, doch wel uitsluitend de bevoegdheid tot aanpassing van de *Blue*

⁴ Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 50, 1°.

Deal. Aldus begrepen komt de bevoegdheid van de Vlaamse Regering er immers op neer dat, vanuit beleidsmatig oogpunt, bepaalde krachtlijnen en doelstellingen op het vlak van het te voeren integraal waterbeleid en de daarvoor ter beschikking te stellen financieringsmiddelen, kunnen worden bijgestuurd.

6. Met betrekking tot de wijziging die artikel 5, 7°, van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 1.6.1.1, § 3, van het decreet van 18 juli 2003, wordt in de commentaar die aan die bepaling in de memorie van toelichting wordt gewijd, het volgende vermeld:

“Aangezien de *Blue Deal* een beleidsnota is, wordt geen consultatie van het publiek of brede maatschappelijke bevraging voorzien zoals bij de stroomgebiedbeheerplannen. Het ontwerp van de *Blue Deal* wordt wel ter advies voorgelegd aan de bij het integraal waterbeleid betrokken strategische adviesraden.”

De mogelijkheid tot inspraak van het publiek biedt een waarborg voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van het leefmilieu. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu 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.⁵

Ook het terugschroeven van de inspraakmogelijkheid van het publiek met betrekking tot het ontwerp van *Blue Deal*⁶ zal de toets aan het bepaalde in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, moeten kunnen doorstaan.⁷ Dat, zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt aangehaald, de *Blue Deal* slechts een beleidsnota uitmaakt, kan daaraan geen afbreuk doen temeer daar het de bedoeling is dat in de *Blue Deal* de krachtlijnen en de doelstellingen inzake het integraal waterbeleid worden bepaald, hetgeen een niet te miskennen maatschappelijke relevantie vertoont, en dat daaraan bovendien met het voorontwerp decretale verankering wordt gegeven.

⁵ GwH 21 september 2023, nr. 127/2023, B.5.3; GwH 21 september 2023, nr. 129/2023, B.12.

⁶ In tegenstelling tot wat met betrekking tot het ontwerp van waterbeleidsnota het geval was, wordt het ontwerp van *Blue Deal* niet meer ter inzage gelegd bij de gemeenten en kunnen in aansluiting daarop evenmin nog schriftelijke opmerkingen worden geformuleerd.

⁷ Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, wordt veelal gelezen in samenhang met sommige internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke normen die de overheid verplichten om een aantal verplichtingen betreffende de inspraak van het publiek na te leven. Zie bvb. GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.5.2, met verwijzing naar het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de ontworpen wijziging van artikel 1.6.1.1, § 3, van het decreet van 18 juli 2003, en de eruit voortvloeiende inperking van de publieke inspraakmogelijkheid, in het licht van wat voorafgaat aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. In voorkomend geval zullen de doelstellingen van algemeen belang moeten kunnen worden aangegeven ter verantwoording van de vermindering van de betrokken inspraakmogelijkheden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME