



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.564/1
van 2 april 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijzigingen van diverse uitvoeringsbesluiten naar aanleiding van de coördinatie en codificatie van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’

Op 1 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijzigingen van diverse uitvoeringsbesluiten naar aanleiding van de coördinatie en codificatie van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2019.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Met 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’ werden een aantal decreten en wetten gecoördineerd die betrekking hebben op de waterregelgeving, voor wat betreft de bepalingen die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren. Het betreft met name het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, het decreet van 24 mei 2002 ‘betreffende water bestemd voor menselijke aanwending’, de heffingsregeling uit het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’ en de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’.

De coördinatie werd door het decreet van 30 november 2018 ‘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’ bekrachtigd en de coördinatie is op 1 januari 2019 in werking getreden.

Bij de gecoördineerde regelgeving horen een hele reeks uitvoeringsbesluiten. Met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit worden de verwijzingen naar de waterregelgeving die in die besluiten terug te vinden zijn, aangepast aan de gecoördineerde regelgeving. Het betreft een puur formele aanpassing zonder inhoudelijke impact.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de betrokken besluiten ook de verwijzing naar de “nv De Vlaamse Waterweg” in te voegen, nu nog vaak wordt verwezen naar de rechtsvoorgangers ervan. In het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstanties en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid’ wordt een inhoudelijke wijziging doorgevoerd met betrekking tot de plaats waar de kaart van overstromingsgevoelige gebieden geconsulteerd kan worden tot op perceelniveau.

3. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in diverse bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ (hierna: gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid), al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’(BWHI). In de opmerking

onder randnummer 4 over de aanhef van het ontwerp, worden de rechtsgrond biedende bepalingen van voornoemd decreet gepreciseerd.

Voor de artikelen 11, 18 en 26 van het ontwerp wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 5.4.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (DABM). De artikelen 16, 61 tot 63, 72, 82 en 83 en 97 van het ontwerp ontlene rechtsgrond aan respectievelijk artikel 10.2.4, § 5, 10.2.3, § 1, tweede lid, 20°, 16.1.1, 16.4.5 en 5.6.3 DABM.

De artikelen 34 en 139 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 2.2.7, 2.2.12 en 2.2.18 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (VCRO). De artikelen 4.2.2, 4.2.3, 2.3.1, 5.6.9 en 7.4.4/1 VCRO bieden rechtsgrond voor respectievelijk de artikelen 94, 95 en 96, 120, 147 en 148 van het ontwerp.

De artikelen 121 tot 127 van het ontwerp ontlene mede rechtsgrond aan artikel 73, § 1, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen onderling van plaats te wisselen.

De aanhef dient tevens in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

In het bestaande eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient meer specifiek te worden verwezen naar de artikelen 1.3.1.1, 1.3.3.3.1, 1.4.1.1, 1.4.2.1, 1.4.3.1, 1.5.2.2, 1.5.3.1, 1.5.3.3, 1.6.2.3, 1.6.2.4, 1.6.2.6, 1.6.3.1, 1.7.2.1.1, 1.7.2.2.1, 1.7.2.3.1, 1.7.2.5.1, 1.7.2.5.2, 1.7.2.5.4, 1.7.3.1, 1.7.4.1, 1.7.4.2, 1.7.4.3, 1.7.4.4, 1.7.5.1, 1.7.5.3, 1.7.6.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.4.1, 2.5.1.1, 2.5.3.1, 2.5.2.3.2, 2.6.1.3.1, 2.6.1.3.3, 2.6.2.1, 2.6.2.2, 3.2.2, 3.4.1, 4.1.1, 4.2.2.3.1, 4.2.2.3.3, 4.2.2.4.1, 4.2.2.5.1, 4.2.4.1, 4.2.4.5, 4.2.4.7, 4.2.4.8, 4.3.1.1.2, 4.3.1.1.3, 4.4.1, 5.1.1, 5.2.1.3, 5.3.1 en 5.4.1.2 van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid.

Bovendien dienen een nieuw derde tot vijfde lid in de aanhef te worden ingevoegd, die als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikelen 5.4.1, 5.6.3, 10.2.3, § 1, tweede lid, 20°, 10.2.4, § 5, 16.1.1 en 16.4.5;

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, artikelen 2.2.7, 2.2.12, 2.2.18, 2.3.1, 4.2.2, 4.2.3, 5.6.9 en 7.4.4/1;

Gelet op het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, artikel 73, § 1;”.

Artikel 67

5. Artikel 3, § 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 machtigt de Vlaamse minister, bevoegd voor openbare werken en de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid om gezamenlijk de betrokken bijlage I aan te passen.

In de ontworpen bepaling onder artikel 67, 3°, van het ontwerp, wordt bepaald dat het besluit waarmee de betrokken bijlage 1 wordt aangepast, bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en dat de kaart met de overstromingsgevoelige gebieden elektronisch ter beschikking wordt gesteld op www.waterinfo.be/watertoets waar die tot op het niveau van de kadastrale percelen geconsulteerd kan worden.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat bijlage I, die de kaart bevat met de mogelijk of effectief overstromingsgevoelige gebieden, samen met het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006, overeenkomstig artikel 84, 1°, eerste lid, BWHI, werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en dat de in artikel 67, 3°, van het ontwerp, bedoelde wijzigingsbesluiten van bijlage I, ministeriële besluiten¹ betreffen.

Daargelaten de vaststelling dat door de ontworpen regeling een besluit van de Vlaamse Regering wordt gewijzigd middels een ministerieel besluit, dient te worden benadrukt dat deze bijzonderheid niet automatisch tot gevolg kan hebben dat op basis van de hier ontworpen aanvulling, deze ministeriële besluiten bij uittreksel kunnen worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Rekening houdend met de juridische gevolgen die kunnen voortvloeien uit de aangepaste bijlage I, evenals met de mogelijke consequenties ervan voor derden en met de vaststelling dat de kaart met de overstromingsgevoelige gebieden elektronisch ter beschikking wordt gesteld, waar die tot op het niveau van de kadastrale percelen geconsulteerd kan worden, kan immers niet worden voorgehouden dat deze ministeriële besluiten geen belang hebben voor de algemeenheid van de burgers, zodat dient te worden voorzien in een voldoende ruime bekendmaking, die bovendien beantwoordt aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid.

Er kan bijgevolg niet worden aangenomen dat de regeling in deze ministeriële besluiten kan worden ingepast in artikel 84, 1°, tweede lid, BWHI, waarbij kan worden afgezien van de bekendmaking of waarbij kan worden volstaan met een bekendmaking bij uittreksel of met een gewone vermelding, zodat ter nakoming van het voorschrift van de in artikel 84, 1°,

¹ Deze delegatie is ingevoerd bij artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, wat betreft de toepassingsregels voor de watertoets, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, wat betreft de overstromingsgevoelige gebieden, en van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 1994 houdende aanwijzing van de besturen en openbare instellingen die advies geven over de gemeentelijke plannen van aanleg’. De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft niet de gelegenheid gehad om zich te buigen over deze delegatie. Immers, het bij dat besluit horende ontwerp 49.833/3 bevatte deze delegatie niet.

eerste lid, BWHI, deze ministeriële besluiten integraal dienen te worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Artikelen 75, 79 en 80

6. In de artikelen 75, 2°, 79, 2° en 80, 2°, van het ontwerp wordt verwezen naar “titel I, hoofdstuk III, afdeling II”, van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid dat de artikelen 1.3.2.1 en 1.3.2.2 omvat.

Vermits artikel 16.1.1, 17 *bis*, DABM het toezicht, de handhaving en de veiligheidsmaatregelen regelt voor “artikel 1.3.2.2 tot en met 1.3.3.1.” dient de ontworpen bepaling te worden beperkt tot artikel 1.3.2.2, daar artikel 1.3.2.1 dat deel uitmaakt van titel I, hoofdstuk III, afdeling II, niet wordt vermeld in artikel 16.1.1, 17 *bis*, DABM.

Artikel 81

7.1. Op grond van de ontworpen bepaling oefenen de lokale toezichthouders ook toezicht uit op titel III (beheer van het watersysteem), hoofdstuk 4 (grachten), van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid.

Gevraagd waarom ook titel III, hoofdstuk 4, van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid wordt vermeld nu dit niet voorkomt in de opsomming van artikel 16.1.1 DABM, antwoordde de gemachtigde:

“Momenteel luidt artikel 34, § 1, 3° als volgt: ‘de wet Oppervlaktewateren, wat de lozing van afvalwater en de opsporing van elke vorm van waterverontreiniging betreft, en voor wat hoofdstuk *IIter* betreft’;

In het gecoördineerd decreet integraal waterbeleid zitten de bepalingen mbt lozing van afvalwater in titel III, hoofdstuk 2. Hoofdstuk II van titel III maakt deel uit van artikel 16.1.1. 17° *bis* DABM

Hoofdstuk *IIter* van de wet Oppervlaktewateren zit in het gecoördineerde decreet in titel III, hoofdstuk 4. Titel III, hoofdstuk 4 zit inderdaad niet in artikel 16.1.1. 17° *bis* DABM. Maar in art. 16.1.1., 6° zit nog volgende omschrijving van wat onder het toepassingsgebied van hoofdstuk XVI DABM valt: ‘6° de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, met uitsluiting van hoofdstuk IV, afdeling IV, en hoofdstuk VI, van deze titel voor wat de overtredingen van hoofdstuk *IIIbis* en de uitvoeringsbesluiten ervan betreft’. Deze omschrijving is er in gebleven om problemen te vermijden mbt PVs genomen voor de inwerkingtreding van het gecoördineerde decreet integraal waterbeleid maar waarvoor de bestuurlijke of strafrechtelijke fase nog loopt na de inwerkingtreding. Ze laat wel toe dat hoofdstuk *IIter* uit de wet oppervlaktewateren wordt gehandhaafd door de gemeente en dat hoofdstuk is nu titel III, hoofdstuk 4. In het lopend traject decreet tot wijziging van diverse bepalingen betreffende omgeving, natuur en landbouw wordt het enige artikel dat momenteel in hoofdstuk 4 van titel III gecoördineerd decreet staat, opgeheven, en in een gewijzigde vorm overgebracht naar de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen. Naar aanleiding van die overheveling zal de handhaving van de betrokken

regeling rond grachten herbekeken moeten worden, waardoor het indien nodig zonder veel erg kan dat in artikel 81 de verwijzing naar artikel III, hoofdstuk 4 geschrapt wordt.”

Titel III, hoofdstuk 4 van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid omvat slechts één artikel, met name artikel 3.4.1, dat overeenstemt met artikel 32*quaterdecies* van de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’ dat behoort tot hoofdstuk *IIter* van die wet.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in zoverre artikel 16.1.1, 6°, DABM verwijst naar hoofdstuk *IIter* van voornoemde wet, de artikelen 4 tot 50 van deze wet op 1 januari 2019 zijn opgeheven bij artikel 6, 3°, van het decreet van 30 november 2018, zodat artikel 16.1.1, 6°, DABM wat de opgeheven bepalingen betreft, zonder voorwerp is. Bijgevolg dient titel III, hoofdstuk 4 van het gecoördineerd decreet Integraal Waterbeleid, te worden weggelaten uit de ontworpen bepaling.

7.2. Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot artikel 83 van het ontwerp.

Artikel 139

8. De ontworpen vervanging dient in “punt 1.13, 3°” in plaats van in “punt 1.12, 3°” van bijlage I bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen’ te worden doorgevoerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME