KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 21e december 1984 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones", heeft de 16e januari 1985 het volgend advies gegeven :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Verschillende artikelen zijn onderverdeeld op een niet gebruikelijke wijze. Dit is onder meer het geval voor de artikelen 2, 3, 5, 7, 8, 18 en 32.

De Raad verwijst voor goede indelingen naar de ter zake geldende wetgevingstechniek (zie Handleiding bij de Wetgevingstechniek, bijvoegsel bij B.S. 2 juni 1982; err. B.S. 11 juni 1982).

2. Het ontwerp werkt op verschillende plaatsen met verwijzingen naar het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming.

Vooreerst zij opgemerkt dat de vaststelling van een rechtsregel door verwijzing naar andere bepalingen principieel af te raden is. Indien men het dan toch doet, is het niet gebruikelijk de wijzigingen aan te geven van de tekst waarnaar verwezen wordt. Ter zake moet dus enkel naar de bepalingen van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming verwezen worden, met weglating van welke aanduiding ook betreffende wijzigingen, aanvullingen of vervangingen. Dit tenzij men wil dat de latere wijzigingen niet toepasselijk zouden zijn. Dat is hier echter blijkbaar niet het geval.

.../...

3. Binnen de korte termijn die aan de Raad van State toegemeten werd, was het hem niet mogelijk na te gaan of de bepalingen van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming waarnaar verwezen wordt, in feite ook nuttig en zonder moeilijkheden toegepast kunnen worden.

4. Op verschillende plaatsen in het ontwerp wordt delegatie gegeven aan een lid van de Executieve. Daar waar, zoals in artikel 11, die delegatie op verordenende bevoegdheid slaat, is zij in strijd met de bijzondere wet, zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk bij vroegere ontwerpen van besluit van de Executieve moest opmerken.

5. Wanneer in een artikel naar een ander artikel van hetzelfde besluit wordt verwezen, is het onnodig daaraan toe te voegen "van dit besluit".

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

A. De aanhef.

Men schrappe in de aanhef de eerste, de tweede, de vierde en de vijfde verwijzing, vermits daar geen melding wordt gemaakt van een rechtsgrond van het ontwerp.

De derde verwijzing worde aangevuld als volgt :
" inzonderheid op de artikelen 3, 7, 9, 1°, en 10".

Ten slotte geeft de Raad van State ter overweging, zoals de Vlaamse Executieve doet in een ander ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van het advies L. 16.505/8 van de Raad van State, te wijzen op de Richtlijn 80/68/EEG

.../...

van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen.

Volgende redactie wordt voorgesteld : "Overwegende dat de Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen bepaalde verplichtingen oplegt aan de Lid- Staten en dat het noodzakelijk is daaraan beantwoordende bepalingen in het interne recht op te nemen;".

B. Artikelsgewijze bespreking.

Artikel 1.

1. Dit artikel is het enige dat niet ondergebracht is in een hoofdstuk van het ontwerp.

Voorgesteld wordt er een hoofdstuk I van te maken, met als opschrift "Algemene bepaling". De andere hoofdstukken moeten dan vanzelfsprekend vernummerd worden.

2. Binnen de korte termijn die aan de Raad van State toegemeten werd, was het hem niet mogelijk tekstvoorstellen te doen. Voor ongeveer alle artikelen zou zulks nochtans gewenst zijn.

Voor artikel 1 wordt een uitzondering gemaakt en, bij wijze van voorbeeld, de volgende tekst voorgesteld : "Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder één enkele grondwaterwinning die grondwaterwinning welke technisch een geheel vormt, waarbij grondwater wordt gewonnen of opgepompt uit een zelfde watervoerende laag, onder het gezag van een zelfde natuurlijke persoon of rechtspersoon".

.../...

Ten aanzien van de woorden "natuurlijke persoon" of "rechtspersoon" dient de vraag gesteld te worden of men niet beter zou spreken van "gebruiker" (vgl. het opschrift van hoofdstuk II van het uit te voeren decreet : "... gebruik van het grondwater").

Artikel 2.

Ten aanzien van het bepaalde sub b) dient opgemerkt te worden dat er een zekere tegenstrijdigheid blijkt te bestaan met het bepaalde in de artikelen 30 en 31 van het ontwerp : voor een grondwaterwinning die minstens onafgebroken twee jaar buiten gebruik is, moet de gebruiker een voorafgaande vergunning bekomen voor het terug in gebruik nemen ervan. Het is niet duidelijk of deze regel eveneens geldt voor de waterwinningen waarvoor vergunningen bestaan conform artikel 30 of waarvoor aangifte werd gedaan zoals bedoeld in artikel 31.

Ten aanzien van het bepaalde in c) lijkt het beter zich door de bovengenoemde E.E.G.-richtlijn te laten inspireren, en wel door artikel 6. Het bepaalde in c) kan dan luiden als volgt : "voor het kunstmatig aanvullen van het grondwater". De redactie van het ontwerp maakt immers de interpretatie mogelijk dat het aanvullen zelf zonder vergunning kan plaatsvinden als de "inrichtingen" eenmaal over een vergunning beschikken.

Artikel 3.

Er wordt herinnerd aan de eerste en, wat betreft het bepaalde in f), de tweede algemene opmerking.

Artikel 4.

De vraag rijst of een sanctie niet gewenst is op het niet naleven van het bepaalde in artikel 4.

.../...

Artikel 5.

Dit artikel zou kunnen worden onderverdeeld in vier paragrafen.

Het eerste lid van dat artikel zou dan paragraaf 1 worden, met weglating van de woorden " en inrichtingen voor het kunstmatig aanvullen van grondwaterlagen" en eindigend met een punt in plaats van met een dubbelepunt.

Paragraaf 2 vangt aan als volgt : "De categorie A omvat...".

Paragraaf 3 vangt aan als volgt : "De categorie B omvat...". In b) schrappe men de woorden "de installaties voor" en vervange men de woorden "ze niet begrepen zijn" door "dit niet begrepen is".

Paragraaf 4 vangt aan als volgt : "De categorie C omvat...".

Verder is er geen reden om categorie C te beperken tot de "openbare" drinkwatervoorziening, zelfs zo er in feite voor het ogenblik geen andere bestaat. Men late dus het woord "openbare" weg, zoals in artikel 2, derde streepje, van het uit te voeren decreet.

Artikel 6.

Er wordt verwezen naar de tweede algemene opmerking.

Artikel 7.

Dit artikel begint met een verwijzing naar artikel 3 van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming. Enerzijds stelt men bij vergelijking van de bepalingen van dat

.../...

artikel met die van artikel 7 vast, dat er een zekere overlapping voorkomt. Anderzijds kan niet zomaar voorgesteld worden de woorden "Onverminderd de bepalingen van artikel 3..." te schrappen omdat andere gegevens uit dit artikel 3 die moeten verstrekt worden, niet in artikel 7 vermeld worden.

Het is derhalve geraden artikel 7 derwijze te herschrijven dat niet meer moet gerefereerd worden naar artikel 3 en dat alle te verstrekken gegevens in artikel 7 opgenomen zijn.

Het bepaalde in b) zou duidelijker gesteld worden als volgt : "2° de activiteit van de aanvrager...".

Uiteraard is bij deze suggestie reeds rekening gehouden met een indeling in 1°, 2°, enz... tot 10° en 11° (zie eerste algemene opmerking).

Verschillende onderdelen van artikel 7 zouden beter geredigeerd kunnen worden, inzonderheid de litterae c), e), f) en g).

Artikel 8.

1. Het is niet nodig artikel 8 in te leiden met de woorden "Onverminderd de bepalingen van artikel 7 van dit besluit".

Men beginne derhalve als volgt : "De aanvrager moet bovendien mededelen : ...".

2. Onder b) dient voor bepaalde grondwaterwinningen "een technisch rapport (te worden) opgesteld door deskundigen, aanvaard door de directeur-generaal van de Administratie...".

.../...

Vooreerst dient nader verklaard te worden wat men beoogt met het woord "aanvaard". Is het de bedoeling dat de deskundigen erkend moeten worden ? In dat geval komt het eigenaardig voor dat de erkenning wordt toevertrouwd aan een ambtenaar, en dan nog zonder dat er daaromtrent regels zijn vastgesteld, voor zover de Raad van State weet.

3. In dezelfde littera b) dient de laatste zin geschrapt te worden vermits hij een overname is uit het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, nl. uit artikel 9, 1°.

Dit - bovendien niet helemaal correct - overschrijven heeft geen enkel juridisch effect, is overbodig en zelfs gevaarlijk.

Artikel 9.

1. In het eerste lid zou dienen te worden aangegeven met welk doel de gouverneur het dossier naar de directeur-generaal stuurt, zoals dit gebeurt in het tweede lid ten aanzien van dossiers toegezonden door het college van burgemeester en schepenen.

2. De vraag rijst of het college van burgemeester en schepenen kan beslissen een onderzoek de commodo et incommodo in te stellen. Artikel 6, laatste lid, van het ontwerp wekt immers de indruk dat voor de grondwaterwinningen van categorie A in geen geval zulk een onderzoek wordt ingesteld.

Artikel 11.

Ten aanzien van de laatste volzin wordt herinnerd aan de vierde algemene opmerking.

.../...

Artikel 12.

In het vierde lid wordt bepaald dat de directeur-generaal van de Administratie voor ruimtelijke ordening en leefmilieu aan zijn advies dat van de Belgische geologische dienst toevoegt.

Aangezien de Belgische geologische dienst onder de bevoegdheid van een nationale Minister valt, kan, enerzijds, de Vlaamse Executieve aan deze nationale dienst geen instructies geven, en kan, anderzijds, het ontbreken van het advies van deze nationale dienst geen rechtsgevolgen medebrengen bij de toepassing van het ontwerp.

Artikelen 13, 14 en 15.

1. Het inschakelen van een individuele vergunnings-procedure in een procedure tot aanduiding van een grondbestem-ming op een gewestplan kan vanuit een wetgevingstechnisch oog-punt een bron van moeilijkheden zijn. Blijkbaar is een nadere regeling geboden.

2. De artikelen 13, 14 en 15 regelen het openbaar onderzoek bedoeld in artikel 7, § 2, van het decreet van 24 januari 1984. Deze drie artikelen dienen grondig herzien te worden ten einde herhalingen van reeds in het decreet vermelde re-gels te vermijden.

Artikel 16.

De Raad van State meent dat dit artikel slechts betrekking heeft op reeds bestaande grondwaterwinningen. Dit zou beter uitdrukkelijk verwoord worden in het artikel.

.../...

Artikel 18.

In de tekst van het derde streepje betreffende de beschermingszone type III wordt onder meer bepaald : "met uitsluiting van de voormelde zones type I en II...". De Raad van State meent dat een zelfde tekst, maar dan enkel ten aanzien van de zone type I, ingevoegd dient te worden in de tekst na het tweede streepje.

Hoofdstuk VI.

Hoofdstuk VI moet hoofdstuk V zijn, zodat alle volgende hoofdstukken dienen vernummerd te worden; zie echter ook de opmerking bij artikel 1.

Artikel 24.

Het tweede lid zou aangevuld dienen te worden met een regeling voor het geval de directeur-generaal van de aangeduide administratie of zijn afgevaardigde het proces-verbaal in kwestie niet opstelt binnen dertig dagen, bijvoorbeeld "...; zo niet mag de waterwinning in gebruik worden genomen".

Bovendien is het, met het oog op de rechtszekerheid van de vergunninghouder, beter dat de termijn van dertig dagen geen aanvang neemt met het opstellen van het proces-verbaal, maar met de kennisgeving ervan aan de vergunninghouder.

Artikel 25.

In het eerste lid worden enkele gevallen van verval van de vergunning geregeld. Voor de duidelijkheid zou zowel in 1° als in 2° het woord "aflevering" dienen vervangen te worden door "kennisgeving". Tussen beide kan immers nog een tijdspanne verlopen.

De Raad van State meent dat het tweede lid de verlenging op het oog heeft zowel van de termijn van twee jaar bedoeld in het eerste lid onder 1° als van de termijn van

vijf jaar bedoeld in hetzelfde lid onder 2°. Zo zulks inderdaad de bedoeling is, moet het woord "termijn" vervangen worden door het woord "termijnen".

Artikel 27.

Dit artikel zou het best ingedeeld worden in paragrafen, die elk een van de beoogde toestanden zouden regelen.

In het derde lid vervange men de woorden "de eigenaar" door "de daartoe gerechtigde", om voor de hand liggende redenen.

In het vierde lid lijken de woorden "oude verlaten winning" op een nieuw begrip te wijzen, terwijl het wellicht gaat om een verlaten winning zoals bedoeld in het derde lid van hetzelfde artikel. Is dit zo, dan schrappe men het adjectief "oude". Is het niet zo, dan zal men bedoeld nieuw begrip duidelijker moeten omschrijven.

Hoofdstuk VIII.

In het opschrift van hoofdstuk VIII schrijve men "grondwatervoorraden" in plaats van "grondwatervoorwaarden".

Artikel 28.

Dit artikel is een aanvulling van het koninklijk besluit van 14 juni 1966 betreffende de telling van de grondwaterreserves, maar vindt zijn rechtsgrond in artikel 10 van het decreet van 24 januari 1984, dat als volgt luidt :
"De Vlaamse Executieve stelt de voorwaarden vast waarop een algemene telling van de grondwatervoorraden zal geschieden".
Het is gewenst dat de Vlaamse Executieve het genoemde artikel 10 van het decreet van 24 januari 1984 in het thans voorgelegde ontwerp volledig zou uitvoeren en het koninklijk besluit van 14 juni 1966 zou opheffen, te meer omdat artikel 10 van het decreet de

.../...

letterlijke overname is van artikel 2 van de besluitwet van 18 december 1946, waarop het koninklijk besluit van 14 juni 1966 stoelt.

Artikel 32.

Dit artikel worde ingeleid als volgt : "Opgeheven worden, wat het Vlaamse Gewest betreft :

1° ...
...".

Klaarblijkelijk moet het koninklijk besluit van 21 april 1976 tot reglementering van het gebruik van grondwater, dat hetzelfde voorwerp heeft als het thans voorgelegde ontwerp, eveneens worden opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	: G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
	G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	: S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.