

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 december 1994 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende organisatie van het integraal waterbeheer", heeft op 21 februari 1995 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Blijkens de memorie van toelichting is het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet "een eerste stap" in de richting van een integraal waterbeheer voor het Vlaamse Gewest en vormt de ontworpen regeling het overkoepelend deel van een "drieluik" dat, naast het thans voorgelegde ontwerp, nog bestaat uit een ontwerp van decreet betreffende de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (kwalitatief waterbeheer) (1) evenals uit een ontwerp tot aanpassing van de geldende wetgeving inzake kwantitatief waterbeheer (onbevaarbare waterlopen, polders en wateringen, ...) dat nog in voorbereiding is.

2. De in het onderhavige ontwerp opgenomen regeling kan in grote lijnen als volgt worden samengevat.

2.1. Onder "integraal waterbeheer" moet, voor de toepassing van het ontworpen decreet, worden verstaan "het geheel van voornemens, handelingen en onderzoeken met het oog op een duurzame ontwikkeling van het watersysteem"; het is inzonderheid gericht op de verwezenlijking van doelstellingen inzake de waterkwaliteit, het gebruik van de watervoorraden, de waterbeheersing en het behoud en het herstel van de ecologische waarde van het rivierbekken (artikel 3, § 2, van het ontwerp).

(1) Dit ontwerp is eveneens voor advies aan de Raad van State voorgelegd en is ter griffie van de afdeling wetgeving ingeschreven onder het nummer L. 23.977/8.

2.2. Met het oog op de organisatie van het integraal waterbeheer wordt het grondgebied van het Vlaamse Gewest ingedeeld in tien rivierbekkens (artikel 4, § 1, van het ontwerp). Per rivierbekken wordt een ambtelijk overlegorgaan en een bekkencomité opgericht (artikel 4, § 2).

2.2.1. Het ambtelijk overlegorgaan is samengesteld uit, eensdeels, door de Vlaamse regering aangewezen vertegenwoordigers van alle bevoegde administratieve diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest (de Vlaamse regering stelt ook de voorzitter aan) en, anderdeels, uit vertegenwoordigers van de in artikel 32septies van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging bedoelde vennootschap (N.V. Aquafin) (artikel 5, § 1, van het ontwerp).

Het ambtelijk overlegorgaan bereidt de dossiers voor die voor advies aan het bekkencomité moeten worden voorgelegd (artikel 5, § 3).

2.2.2. Het bekkencomité is samengesteld uit een algemene vergadering en een adviesgroep (artikel 6, § 1).

De algemene vergadering, waarvan de leden en de voorzitter worden aangewezen door de Vlaamse regering en die bestaat uit vertegenwoordigers van de werknemers-, werkgevers- en landbouworganisaties, en van de milieu- en natuurverenigingen, ... (artikel 6, § 2), heeft tot taak haar goedkeuring te verlenen aan het bekkenrapport en advies te geven over het ontwerp van bekkenbeleidsplan en over de

.../...

aangelegenheden die haar door de adviesgroep worden voorgesteld (artikel 7, § 1).

De adviesgroep, waarvan de leden worden aangewezen door de Vlaamse regering en die is samengesteld uit acht leden van de algemene vergadering en acht leden van het ambtelijk overlegorgaan (artikel 6, § 3), heeft tot taak advies te verlenen over de in artikel 7, § 2, bedoelde investeringsprogramma's, technische plannen, ontwerpen van rioleringsplannen, ontwerpen van uit te voeren werken, enz. ... Het raadplegen van de adviesgroep is een op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste (artikel 7, § 4).

2.3. Ter verwezenlijking van het integraal waterbeheer moet de Vlaamse regering het waterbeleid in het Vlaamse Gewest uitwerken via een planning per rivierbekken, die moet "kaderen" binnen de gewestelijke milieuplanning als bedoeld in het ontwerp-decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (artikel 8, § 1) (1).

Daarbij moet de Vlaamse regering gebruik maken van bekkenrapporten en bekkenbeleidsplannen (artikel 8, § 2).

2.3.1. Over elk rivierbekken wordt tweejaarlijks een bekkenrapport opgesteld, dat in hoofdzaak descriptief is en als wetenschappelijke onderbouw zal worden gebruikt voor het opstellen van het bekkenbeleidsplan (artikel 9, § 1).

(1) Over dat ontwerp-decreet heeft de Raad van State op 16 november 1994 het advies L. 23.769/8 gegeven.

De Vlaamse Milieumaatschappij wordt belast met het opstellen van de bekkenrapporten (artikel 10, § 1) die ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de algemene vergadering van het bevoegde bekkencomité (artikel 10, § 3).

2.3.2. Per rivierbekken wordt ook een bekkenbeleidsplan opgesteld dat de hoofdlijnen van het rivierbekkenbeleid bevat dat door de bevoegde overheden moet worden gevoerd (artikel 11, § 1).

Het bekkenbeleidsplan, dat in principe wordt opgesteld voor een periode van vijf jaar (artikel 13, § 1), is indicatief, behoudens de bepalingen van het erin opgenomen actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid (artikel 13, § 2).

De Vlaamse Milieumaatschappij wordt belast met het ontwerpen van het bekkenbeleidsplan (artikel 11, § 3).

Het ontwerp van bekkenbeleidsplan wordt onderworpen aan een op het gemeentelijk vlak georganiseerd openbaar onderzoek (artikel 12, §§ 2 en 3) en aan het advies van de algemene vergadering van het bekkencomité, dat rekening houdt met de eventueel ingediende bezwaren (artikel 12, § 4).

Aan de hand van het advies van de algemene vergadering van het bekkencomité past de Vlaamse Milieumaatschappij het ontwerp-plan aan en bezorgt het aangepaste ontwerp (eventueel met een verantwoordingsnota) aan de voorzitter van het bekkencomité, die het voor definitieve vaststelling doorstuurt aan de Vlaamse regering (artikel 12, §§ 5 en 6).

.../...

3. De bevoegdheid om de ontworpen regeling vast te stellen, vindt het Gewest in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, II, 1^o en 4^o, III, 8^o tot 10^o, en X, 2^o en 5^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Luidens die bepalingen behoren immers tot de aan de Gewesten overgedragen aangelegenheden :

- de bescherming van het leefmilieu en inzonderheid van het water tegen verontreiniging;
- de waterproduktie en de watervoorziening;
- de landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen;
- de ontwatering;
- de polders en wateringen;
- de waterwegen en hun aanhorigheden;
- de dijken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 3.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel wordt aan alle administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke en

.../...

privaatrechtelijke instellingen "die belast zijn met taken van openbaar nut inzake waterbeheer" opgelegd te streven naar het tot stand brengen van een integraal waterbeheer.

Blijkens de memorie van toelichting bij die bepaling is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp om die verplichting op te leggen aan alle instellingen "die betrokken zijn" bij het beheer, het gebruik en de bescherming van grond- en oppervlaktewater.

Die ruimere omschrijving van de adressaten van de ontworpen regeling zou beter in de tekst zelf van artikel 3, § 1, tot uiting moeten worden gebracht.

Artikel 5.

1. Luidens het tweede lid van paragraaf 1 van dit artikel worden de in het eerste lid, 1^o, bedoelde vertegenwoordigers van de overheidsdiensten en de voorzitter van het ambtelijk overlegorgaan aangewezen door de Vlaamse regering.

Uit die bepaling en uit de algemene bevoegdheid welke inzake de uitvoering van de decreten aan de regering wordt opgedragen door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet allicht worden afgeleid dat het aan de Vlaamse regering toekomt de nadere regelen vast te stellen betreffende de samenstelling en de werking van het ambtelijk overlegorgaan. (Die regelen zouden inzonderheid betrekking kunnen hebben op het aantal aan te wijzen leden bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, en op de toepassing van de bepalingen van paragraaf 1, tweede lid, tweede volzin, en van de

.../...

paragrafen 2 en 3.) Om ter zake iedere twijfel uit te sluiten, kan nochtans worden gesuggereerd de bevoegdheid om de bedoelde regelen vast te stellen uitdrukkelijk aan de Vlaamse regering op te dragen.

2. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, wordt met "een ondergeschikt bestuur" in paragraaf 1, tweede lid, bedoeld "een provincie, een gemeente, een polder of een watering". Het ware beter zulks met zoveel woorden in het ontwerp te preciseren.

3. Met de woorden "dossiers ... die krachtens artikel 7 ... aan «het bekkencomité» voor advies worden voorgelegd" (paragraaf 3) worden volgens de gemachtigde van de regering niet alleen de dossiers bedoeld welke moeten worden voorgelegd aan de algemene vergadering van het bekkencomité (artikel 7, § 1, van het ontwerp), maar ook die welke overeenkomstig artikel 7, § 2, aan de adviesgroep moeten worden voorgelegd. Het ware dan ook beter de woorden "het bekkencomité" te vervangen door "de algemene vergadering of aan de adviesgroep van het bekkencomité".

Artikel 7.

1. Uit het bepaalde in paragraaf 1, 2°, van dit artikel blijkt dat de adviesgroep "op verzoek van minstens één derde van zijn (lees : haar) leden" aangelegenheden waarover zij, overeenkomstig het voorschrift van paragraaf 2, advies dient te geven, aan de algemene vergadering kan voorleggen.

.../...

Volgens de gemachtigde van de regering moet die bepaling worden begrepen in die zin dat, wanneer toepassing wordt gemaakt van de mogelijkheid om de zaak voor te leggen aan de algemene vergadering, het uiteindelijk aan de initiatiefnemer van de plannen, programma's, enz. te verstrekken advies zal worden gegeven, niet door de adviesgroep, maar door de algemene vergadering. De bedoelde bepaling komt er dus op neer dat een minderheid binnen de adviesgroep (die voor de helft is samengesteld uit leden van de algemene vergadering en voor de andere helft uit leden van het ambtelijk overlegorgaan) bepaalde aangelegenheden kan onttrekken aan de adviesgroep en overdragen aan de algemene vergadering.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat bewust is gekozen voor die werkwijze om "een overheersing van de adviesgroep door de ambtenarij (te) voorkomen".

2.1. Luidens paragraaf 2, 1° tot 3°, moet de adviesgroep over de in die bepaling bedoelde ontwerpen van plannen, programma's, enz. advies verlenen "voorafgaand aan hun goedkeuring".

Behalve in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (artikel 32octies), wordt in geen van de in paragraaf 2, 1° tot 3°, vermelde wetten voorgeschreven dat er "ontwerpen van investeringsprogramma's" of "ontwerpen van technische plannen" dienen te worden "goedgekeurd". Wel bepalen verscheidene van die wetten dat "werken" maar kunnen worden uitgevoerd na voorafgaande "goedkeuring", "toestemming" of

.../...

"machtiging" van, naar gelang van het geval, de Koning (lees : de Vlaamse regering) of de bestendige deputatie (zie bijvoorbeeld de artikelen 11, 3°, en 12 van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, de artikelen 81 en 82 van de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen, de artikelen 81 en 82 van de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders en artikel 25, § 2, 4°, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet).

Volgens de gemachtigde van de regering worden de in paragraaf 2, 2° en 3°, bedoelde ontwerpen van programma's en plannen "goedgekeurd door de overheid die bevoegd is voor de uitvoering ervan". Uit die toelichting blijkt dat met de in het ontwerp gebruikte woorden "voorafgaand aan hun goedkeuring" eigenlijk wordt bedoeld "vooraleer ze definitief worden aangenomen". Om iedere verwarring met een systeem van bestuurlijk toezicht uit te sluiten, kan het aanbeveling verdienen de tekst in die zin aan te passen of, op zijn minst, om in de memorie van toelichting daaromtrent enige verduidelijking te verschaffen.

2.2. In paragraaf 2, 3°, schrappe men de woorden "aangevuld bij decreet van 21 april 1983 houdende de ruiming van onbevaarbare waterlopen".

2.3. In dezelfde bepaling dient het opschrift van de wet van 22 juli 1970 volledig te worden vermeld. Men schrijve dus : "op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet".

.../...

3.1. Het verdient de voorkeur in paragraaf 4, tweede lid, de woorden "wordt het advies geacht gunstig te zijn" te vervangen door "mag aan het adviesvereiste worden voorbijgegaan".

3.2. De vraag rijst of, gelet op het bepaalde in paragraaf 1, 2°, niet moet worden voorzien in een verlenging van de in paragraaf 4, tweede lid, voorgeschreven termijn waarbinnen het advies moet worden gegeven, wanneer toepassing wordt gemaakt van de mogelijkheid om de zaak voor te leggen aan de algemene vergadering.

Artikel 8.

Uit de in paragraaf 1 van dit artikel opgenomen bepaling luidens welke de door de Vlaamse regering uit te werken "planning per rivierbekken" - bedoeld wordt allicht het bekkenbeleidsplan - "kadert binnen de gewestelijke milieuplanning ..." en uit de artikelsgewijze commentaar in de memorie van toelichting, blijkt te moeten worden afgeleid dat de bedoelde planning ondergeschikt is aan het gewestelijk milieubeleidsplan.

Hieromtrent om toelichting gevraagd heeft de gemachtigde van de regering verduidelijkt dat het bekkenbeleidsplan inderdaad ondergeschikt is aan het gewestelijk milieubeleidsplan en er dus niet kan van afwijken, doch dat het bekkenbeleidsplan daarentegen wel primeert op de provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplannen, althans wat het aspect "waterbeheer" betreft.

.../...

Een en ander zou duidelijker tot uiting moeten komen in het ontwerp.

Artikel 9.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan het bekkenrapport, dat in beginsel "over elk rivierbekken" wordt opgesteld, "eventueel betrekking hebben op meerdere (lees : verscheidene) rivierbekkens".

Er dient te worden verduidelijkt of met deze bepaling bedoeld is dat aan de voorschriften van het ontwerp inzake de bekkenrapporten kan worden voldaan door het opstellen van één enkel bekkenrapport voor twee of meer rivierbekkens, dan wel of alleen wordt voorzien in de mogelijkheid dat in het rapport over een bepaald rivierbekken aspecten aan bod komen die (mede) betrekking hebben op een ander rivierbekken.

Artikel 10.

1. Luidens paragraaf 2 van dit artikel stellen de in die bepaling genoemde instanties en personen "alle informatie en kennis waarover ze beschikken en die nodig is voor het opstellen van het bekkenrapport", op eenvoudig verzoek, ter beschikking van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Zoals de Raad van State in zijn advies L. 23.769/8 van 16 november 1994 heeft opgemerkt met betrekking tot analoge bepalingen van het voorontwerp van decreet "houdende

.../...

algemene bepalingen inzake milieubeleid", lijkt die verplichting, door de algemeenheid van de formulering ervan, in een aantal gevallen een onevenredige zware last te leggen op de bedoelde instanties en personen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het door hen beoogde doel niet middels een minder ruim geformuleerde verplichting bereikt kan worden.

Dezelfde opmerking geldt voor de gelijkkluidende bepaling van artikel 11, § 4, van het ontwerp.

2. Men vervange in paragraaf 3 de woorden "Het ontwerp van bekkenrapport" door "Het bekkenrapport" : in de bepalingen van artikel 7, § 1, en van artikel 10, § 1, van het ontwerp is immers geen sprake van een "ontwerp" van bekkenrapport.

Artikel 11.

Men vervange in paragraaf 3 van dit artikel de woorden "de leden van het ambtelijk overlegorgaan van het bekkencomité" door "het ambtelijk overlegorgaan".

Artikel 12.

1. Men schrijve in paragraaf 1 "aan de algemene vergadering van het bekkencomité" in plaats van "aan de leden van het bekkencomité".

.../...

2. Luidens paragraaf 4 dient de algemene vergadering van het bekkencomité, bij het uitbrengen van haar advies over het voorontwerp van bekkenbeleidsplan, "rekening te houden" met de bezwaren die overeenkomstig paragraaf 3 zijn ingediend.

Volgens de gemachtigde van de regering betekent die uitdrukking dat "de bezwaren moeten in overweging worden genomen, maar niet individueel besproken".

Met betrekking tot analoge bepalingen van het voorontwerp van decreet "houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid" heeft de Raad van State, in het eerderevermelde advies L. 23.769/8, de volgende opmerking gemaakt, waarnaar hier wordt verwezen :

"Het is wenselijk dat die precisering in de tekst zelf van het decreet opgenomen zou worden. Voor de formulering ervan zou, wat de ingediende bezwaren betreft, rekening gehouden kunnen worden met de rechtspraak van de Raad van State in verband met het vaststellen van een definitief gewestplan : de bezwaarindiener moet in de motivering een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op zijn individueel bezwaar op begrijpelijke wijze van toepassing is, hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een andere particulier of op een advies of voorstel van een overheidsinstantie (1)".

(1) Zie, bijv., R.v.St., 25 april 1991, de Clippele, nr. 36.859; R.v.St., 4 juli 1991, de Villenfagne de Vogelsanck, nr. 37.430.

Artikel 13.

1. De tweede en de derde volzin van paragraaf 1 van dit artikel luiden als volgt :

"Binnen zes maanden na goedkeuring van ... een nieuw gewestelijk milieubeleidsplan wordt een nieuw bekkenbeleidsplan opgesteld. Het plan kan te allen tijde door de Vlaamse regering worden herzien volgens de procedure bepaald in de artikelen 11 en 12 van dit decreet".

In de memorie van toelichting wordt, wat de bepaling van de tweede volzin van paragraaf 1 betreft, het volgende gesteld :

"Telkens wanneer een nieuw gewestelijk milieubeleidsplan wordt goedgekeurd dienen ook de bekkenbeleidsplannen te worden «herzien»".

Omtrent die discrepantie tussen de tekst en de toelichting om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde van de regering verklaard :

- dat de tweede volzin van paragraaf 1 zo moet worden begrepen dat, na de vaststelling van een nieuw milieubeleidsplan, de procedure moet worden aangevat voor de vaststelling van een nieuw bekkenbeleidsplan; en
- dat de derde volzin - die beter als een tweede lid in paragraaf 1 zou worden opgenomen - betrekking heeft op een andere hypothese, met name de herziening van het bekkenbeleidsplan waartoe kan worden besloten op elk tijdstip van de geldingsduur van het plan, los van de eventuele herziening van het milieubeleidsplan.

.../...

2. Paragraaf 2 regelt de deels indicatieve, deels bindende werking van het bekkenbeleidsplan.

In verband met die bepaling, die volgens de memorie van toelichting is vastgesteld "naar analogie met de regeling (in verband met de rechtsgevolgen van de milieu-beleidsplannen) in het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid", wordt vooreerst verwezen naar de opmerking die hiervoren in verband met artikel 8 van het ontwerp werd gemaakt. Vervolgens kan de opmerking worden herhaald die de Raad van State in het meervermelde advies L. 23.769/8 omtrent de bedoelde analoge regeling heeft gemaakt en die als volgt luidde :

"Verder stelt de Raad van State vast dat de Vlaamse regering, krachtens de genoemde paragraaf, wanneer zij bepalingen van het actieplan als bindend aanwijst, meteen bepaalt "voor wie deze laatste bepalingen bindend zijn". In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de bindende werking slechts zou gelden ten aanzien van overheden, niet ten aanzien van de burgers. De gemachtigde van de regering heeft daarenboven verklaard dat de burger zich wel op de bepalingen van het plan zou kunnen beroepen tegen de overheid. Het komt de Raad van State voor dat de aldus gegeven toelichtingen een nadere uitwerking behoeven, en dat de preciseringen omwille van de rechtszekerheid in de tekst zelf van het decreet opgenomen moeten worden".

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat - ook wat het thans voorliggende ontwerp betreft - met die opmerking zal worden rekening gehouden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. VERBIEST,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.