KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 november 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieu-beleid met titels betreffende integraal waterbeheer, oppervlaktewaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwantiteit, grondwater en watervoorziening", en op 28 januari 1999 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 2 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd "door het prioritaire belang dat aan dit voorontwerp werd gehecht, en gelet op de regeling van de werkzaamheden van de Commissie Leefmilieu".

*
* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan. Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zelfs dat beperkte onderzoek niet kunnen uitvoeren met de vereiste grondigheid, gelet o.m. op de omvang en het technisch karakter van de ontworpen bepalingen en op de omstandigheid dat naast het onderhavige ontwerp nog tal van andere ontwerpen aanhangig zijn, waarvoor eveneens de spoedbehandeling of de behandeling binnen een maand is gevraagd. In de gegeven omstandigheden kan de Raad van State dan ook niet garanderen dat hem, zelfs binnen het

kader van het summiere onderzoek waartoe hij zich noodgedwongen heeft moeten beperken, geen problemen zijn ontgaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe alle bestaande regelingen i.v.m. het waterbeheer, eventueel met wijzigingen en aanvullingen, op te nemen in één tekst. Meer bepaald vormen de bedoelde regelingen voortaan hoofdstukken van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Het ontwerp breidt in de eerste plaats de lijst van definities uit, welke thans vervat zijn in artikel 1.1.2, § 1, van het genoemde decreet. In essentie wordt de lijst aangevuld met definities die specifiek op de onderscheiden aspecten van het waterbeheer betrekking hebben.

Vervolgens wordt het genoemde decreet aangevuld met een deel over het water. Dat deel bestaat uit zes titels, met de volgende opschriften : "Integraal waterbeheer", "Oppervlaktewaterkwaliteit", "Oppervlaktewaterkwantiteit", "Grondwater", "Watervoorziening" en "Toezicht en strafbepalingen".

De bepalingen i.v.m. het integraal waterbeheer zijn nieuw. Zij voorzien in de coördinatie van dat beheer door het op te richten "Vlaams Integraal Wateroverleg Comité". Per rivierbekken wordt ook een "bekkencomité" opgericht. Het waterbeleid wordt door de Vlaamse regering bepaald, en komt tot uiting in een waterbeleidsplan, dat deel uitmaakt van het gewestelijk milieubeleidsplan, bedoeld in artikel 2.1.7 van het decreet van 5 april 1995. De Vlaamse regering stelt bovendien per rivierbekken een bekkenbeheersplan vast.

De titel i.v.m. de oppervlaktewaterkwaliteit bevat bepalingen die grotendeels overgenomen zijn van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging; ook de bepaling vervat in het enig artikel van de wet van 24 mei 1983 betreffende de algemene normen die de kwaliteitsobjectieven bepalen van oppervlaktewater bestemd voor welbepaalde doeleinden, wordt in deze titel geïntegreerd.

De bepalingen i.v.m. de oppervlaktewaterkwantiteit hebben betrekking op waterlopen, welke ingedeeld worden in waterwegen (bevaarbare waterlopen), onbevaarbare waterlopen en grachten. Een aantal van die bepalingen zijn overgenomen van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, titel II, hoofdstuk IV, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 (i.v.m. de watervang), en het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen.

De bepalingen i.v.m. het grondwater zijn gedeeltelijk overgenomen van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.

De titel i.v.m. de watervoorziening voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om beheersovereenkomsten te sluiten met de watermaatschappijen. Daarnaast bevat hij o.m. een bepaling i.v.m. de kosteloze levering van een hoeveelheid leidingwater, welke overgenomen is van artikel 1bis van de wet van 14 augustus 1933 betreffende de bescherming van drinkwaters.

In de titel die handelt over het toezicht en de strafbepalingen worden, per deelaspect dat in de voorgaande titels is geregeld, grotendeels de desbetreffende bepalingen uit de vigerende regelingen overgenomen.

Ten slotte bevat het ontwerp een aantal overgangs-, wijzigings- en slotbepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp bevat tal van bepalingen die, zoals blijkt uit de beschrijving van de strekking van het ontwerp, in ruime mate een overname vormen van bepalingen die thans reeds in wetten of decreten voorkomen.

Mede gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, zal de Raad van State slechts bij uitzondering een opmerking maken over dergelijke bepalingen.

Het voorgaande neemt niet weg dat de Raad, weliswaar binnen de grenzen van een onderzoek waarvoor het spoedeisend karakter wordt ingeroepen, heeft nagegaan of de decreetgever bevoegd geacht kan worden om bepalingen die tot nu toe in een formele wet voorkomen, in een decreet op te nemen. Deze kwestie wordt echter slechts uitdrukkelijk ter sprake gebracht in de gevallen waarin een bevoegdheidsprobleem zou kunnen rijzen.

2. Het ontwerp strekt ertoe de bepalingen i.v.m. het water toe te voegen aan de vigerende bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Daartoe worden aan dat decreet zes titels toegevoegd, genummerd van I tot VI, en bevattende artikelen gaande van artikel 1.1.1 tot artikel 6.6.4 (zie artikel 3 van het ontwerp).

Het decreet van 5 april 1995 bestaat thans reeds uit drie titels, genummerd van I tot III, en bevat thans reeds artikelen gaande van artikel 1.1.1 tot artikel 3.8.3. In die omstandigheden kan de in het ontwerp gevolgde werkwijze alleen maar tot de grootste verwarring aanleiding geven. Wetgevingstechnisch is die werkwijze absoluut ontoelaatbaar.

De Raad van State suggereert om de bestaande bepalingen van het decreet van 5 april 1995 alle onder te brengen in een Deel I, met als opschrift "Milieubeleid in

het algemeen" of een vergelijkbare uitdrukking. Aan die bepalingen zou dan een Deel II toegevoegd moeten worden, onder het opschrift "Water". De titels van dat deel zouden genummerd kunnen blijven van I tot VI, maar de artikelen moeten in elk geval allemaal vernummerd worden; indien de decimale nummering verder gevolgd wordt, moet het eerste van de ontworpen artikelen (artikel 1.1.1) vernummerd worden als artikel 4.1.1 (1). Uiteraard moeten ook alle interne verwijzingen aangepast worden.

De stellers van het ontwerp zouden er ook voor kunnen opteren om de decimale nummering te verlaten, en om m.a.w. zowel de bestaande artikelen van het decreet van 5 april 1995 als de ontworpen artikelen te vernummeren, zodat het decreet voortaan een doorlopende nummering van de artikelen zou kennen. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in zijn advies L. 23.769/8 van 16 november 1994 over het ontwerp dat tot het genoemde decreet heeft geleid, strookt een dergelijke nummering met de regels van de wetgevingstechniek, en vermijdt ze dat in de toekomst problemen rijzen met in te voegen delen, titels of hoofdstukken (2).

---

(1) Indien het de bedoeling is later nog titels in te voegen tussen de bestaande titel III en de ontworpen titels, kan men de ontworpen artikelen eventueel beginnen met artikel 5.1.1, 6.1.1, of een ander artikel van die aard, rekening houdende met het verwachte aantal in te voegen titels.

(2) Parl. St., Vl. Raad, 1994-95, (199), 205.

3. In vele bepalingen komen regels voor waarvan het toepassingsgebied uitsluitend tot het verleden beperkt is. Die bepalingen, die overgenomen zijn uit bestaande teksten, zijn m.a.w. "uitgewerkt", en vertonen geen enkel nut meer.

Ze dienen dan ook uit het ontwerp weggelaten te worden.

Zonder de volledigheid na te streven, kan in dit verband verwezen worden naar de ontworpen artikelen 2.7.2, § 2, derde lid, en § 4, vierde lid; 2.7.4, § 1, in fine; 2.7.6, in fine; 4.4.1, § 2, 7°, b; 4.4.2, § 1, tweede lid.

Hetzelfde geldt voor de vermelding in sommige bepalingen dat de erin vervatte regels reeds gelden sinds een tijdstip dat in het verleden ligt (zie de ontworpen artikelen 2.7.2, § 5, eerste lid, in fine; 2.7.3, § 3; 2.7.4, § 1, in fine; 2.7.6, in fine ; 4.4.2, § 1, tweede lid, en § 3; 4.4.3, § 1, eerste lid; 5.2.2, § 1).

4. Interne verwijzingen in eenzelfde akte gebeuren door eenvoudig te verwijzen naar een artikel, zonder vermelding van het decreet.

Men schrijve bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 1.2.3 : "... alsmede het planningsteam bedoeld in artikel 2.1.8, dienen ...".

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 1.3.1, § 1, 1.3.2, § 1, en 1.3.13, § 3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk II

Artikel 2

1. De definities vervat in het ontworpen artikel 1.1.2, § 1, worden ondergebracht in zes onderscheiden rubrieken. De eerste rubriek ("Definities : algemeen") heeft een algemene draagwijdte; de vijf overige rubrieken hebben telkens betrekking op een daarmee overeenstemmende titel.

Een dergelijke indeling van de definities heeft tot gevolg dat de definitie van een term, zoals die geldt voor de toepassing van de bepalingen van één welbepaalde titel, eigenlijk niet geldt voor de toepassing van de bepalingen van een andere titel. Om dit gevolg te vermijden, zouden definities die betrekking hebben op termen welke in meer dan één titel voorkomen, ondergebracht moeten worden in een aparte rubriek "Definities water : algemeen".

Een zodanige definitie is bijvoorbeeld die van de term "oppervlaktewaterlichaam", welke voorkomt in de rubriek "Definities integraal waterbeheer", terwijl de term "oppervlaktewaterlichaam" ook gebruikt wordt in de titel over de oppervlaktewaterkwaliteit, met name in het ontworpen artikel 2.2.3, § 1.

Het zou wenselijk zijn dat elk van de ontworpen definities vanuit dit oogpunt nagekeken wordt.

2. In de rubriek "Definities watervoorziening" komt sub 1° de definitie van de term "grote waterbouwkundige werken van gewestelijk belang" voor. Die term wordt echter in de titel i.v.m. de watervoorziening niet gebruikt.

De genoemde definitie moet dan ook weggelaten worden.

3. In dezelfde rubriek wordt sub 2°, in de definitie van "kringwater", verwezen naar het gebruik "voor menselijke consumptie, zoals bedoeld in 4°, c)".

Die verwijzing is dubbelzinnig. Men verwijze ofwel naar het gebruik "voor menselijke consumptie, zoals bedoeld in 4°", ofwel naar het gebruik "voor andere huishoudelijke doeleinden, bedoeld in 4°, c)".

Hoofdstuk III

Artikel 3

Ontworpen Titel I. Integraal waterbeheer

Ontworpen artikel 1.3.1

Volgens paragraaf 2 houdt het waterbeleidsplan een uitwerking in van het waterbeleid op Vlaams niveau (lees : op het niveau van het hele Vlaamse Gewest). Die uitwerking gebeurt niet enkel op basis van een door de Vlaamse regering vastgestelde krachtlijnennota, maar ook op basis van "het geldende milieubeleidsplan".

Aldus geformuleerd wekt die bepaling de indruk dat het waterbeleidsplan de uitvoering inhoudt van het geldende milieubeleidsplan. Die indruk stemt echter niet overeen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp : uit de tekst van het ontworpen artikel 1.3.6 en uit de toelichting bij dit artikel blijkt immers dat het waterbeleidsplan zelf een onderdeel is van het gewestelijk milieubeleidsplan.

Die bedoeling zou duidelijker in artikel 1.3.1. tot uiting moeten komen.

Ontworpen artikel 1.3.2

Volgens paragraaf 1, eerste lid, is het waterbeleidsplan een "actieplan dat kadert in het milieubeleidsplan zoals bedoeld in artikel 2.1.7 van het decreet van 5 april 1995 ...". Volgens paragraaf 1, tweede lid, geeft het inzake waterbeheer "invulling aan het in artikel 2.1.7, § 3, bedoelde actieplan" (1).

De samenlezing van die twee bepalingen maakt niet duidelijk of het waterbeleidsplan zelf een actieplan is, dan wel een van het actieplan te onderscheiden onderdeel is. Die onduidelijkheid moet weggewerkt worden.

Ontworpen artikel 1.3.3

Paragraaf 1 is een overbodige bepaling : het spreekt vanzelf dat de door de decreetgever vastgestelde doelstellingen en beginselen geëerbiedigd moeten worden, terwijl de periodiciteit van het waterbeleidsplan - dat een onderdeel is van het gewestelijk milieubeleidsplan - reeds voortvloeit uit artikel 2.1.17, § 1, van het decreet van 5 april 1995.

---

(1) In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het waterbeleidsplan inzake waterbeheer "invulling (geeft) aan het gewestelijk milieubeleidsplan".

Ook paragraaf 2 is overbodig : artikel 2.1.11, § 1, van het decreet bepaalt reeds dat de Vlaamse regering kan aanduiden welke bepalingen van het actieplan bindend zijn voor de in dat artikel genoemde overheden.

Ontworpen artikel 1.3.8

Men vervange de woorden "deze onderafdeling" door "deze afdeling".

Ontworpen artikel 1.3.9

Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan een bekkenbeheersplan, dat in beginsel "voor elk rivierbekken" wordt opgesteld, "eventueel betrekking hebben op meerdere rivierbekkens".

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

Ontworpen artikel 1.3.10

In paragraaf 1 ontbreekt het nummer van het artikel waarnaar verwezen wordt. Wat de "doelstellingen" betreft, is allicht het ontworpen artikel 1.1.1 bedoeld; wat de "maatregelen" betreft, ligt de verwijzing niet voor de hand.

In zoverre verwezen wordt naar de doelstellingen bepaald in artikel 1.1.1, is paragraaf 2 overbodig : het spreekt immers vanzelf dat de Vlaamse regering rekening moet houden met de door de decreetgever vastgestelde doelstellingen (zie de opmerking bij het ontworpen artikel 1.3.3).

Ontworpen artikel 1.3.14

In het derde lid wordt bepaald dat de bepalingen van de bekkenbeheersplannen of deelplannen, alsmede de eruit voortvloeiende investeringsactiviteiten, die strijdig zijn met de doelstellingen en beginselen van integraal waterbeheer en met de bepalingen van het waterbeleidsplan, "onuitvoerbaar" zijn.

De term "onuitvoerbaar" zou door een andere omschrijving vervangen moeten worden. "Bepalingen" (van plannen) kunnen eventueel ongeldig zijn, terwijl "investeringsactiviteiten" eventueel niet uitgevoerd mogen worden.

De aandacht wordt er voorts op gevestigd dat de tekst van dit artikel niet helemaal overeenstemt met hetgeen daarover in de memorie van toelichting wordt uiteengezet (1).

Ontworpen Titel II. Oppervlaktewaterkwaliteit

Ontworpen artikel 2.3.2

In de eerste volzin van paragraaf 1 lijken een aantal woorden te zijn weggevallen. Men vergelijke met hetgeen in dit verband wordt gesteld in de memorie van toelichting.

Ontworpen artikel 2.4.1

1. Het zou nauwkeuriger zijn om in paragraaf 1 te schrijven dat het gaat om een "instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid, als bedoeld in artikel 1, A, van de wet van 16 maart 1954 ..." (zie de formulering van artikel 32ter, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging).

---

(1) In de memorie van toelichting is sprake van bekkenjaarprogramma's, in de tekst niet; in de memorie van toelichting is sprake van de "bindende bepalingen van het "nieuwe" waterbeleidsplan, in de tekst van de "bepalingen" van "het" waterbeleidsplan.

2. De paragrafen 3 en 4 zijn bedoeld om in essentie de bepalingen over te nemen van de paragrafen 3 en 4 van artikel 32ter van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

De stellers van het ontwerp mogen niet uit het oog verliezen dat die bepalingen van artikel 32ter gewijzigd zijn bij decreet van 7 juli 1998. De tekst van het ontwerp zal allicht in dezelfde zin aangepast moeten worden.

Ontworpen artikel 2.5.1

Men redigere het eerste lid van paragraaf 1 als volgt :

"Het Vlaamse Gewest dient steeds rechtstreeks of onrechtstreeks te beschikken over ten minste de meerderheid van de aandelen in het kapitaal van de naamloze vennootschap Aquafin, opgericht bij akte verleden op ...

De Vlaamse regering sluit met die vennootschap een overeenkomst waarin, volgens de regels vastgesteld door de Vlaamse regering, aan die vennootschap voor het hele Vlaamse Gewest de volgende taken worden toevertrouwd :

...".

Ontworpen artikel 2.7.3

Dit artikel is bedoeld om in essentie de bepalingen over te nemen van artikel 35quater van de wet van 26 maart 1971.

De stellers van het ontwerp mogen niet uit het oog verliezen dat artikel 35quater, § 1, inmiddels op een aantal punten gewijzigd is bij decreet van 19 december 1998. De tekst van het ontwerp zal allicht in dezelfde zin aangepast moeten worden.

Ontworpen artikel 2.7.4

1. In verband met de omschrijving van de factor K, in paragraaf 1, wordt mutatis mutandis verwezen naar de opmerking hiervóór, bij het ontworpen artikel 2.7.3.

2. Het is beter om in paragraaf 2 niet te verwijzen naar een besluit van de Vlaamse regering; de woorden "zoals bepaald in het besluit ..." kunnen dus beter weggelaten worden.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 2.7.5, § 4.

Ontworpen artikel 2.7.6

In verband met de omschrijving van het element Q wordt mutatis mutandis verwezen naar de opmerking bij het ontworpen artikel 2.7.3.

Ontworpen artikel 2.7.7

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het nog verantwoord is de overgangsbepaling van paragraaf 6 te handhaven.

Ontworpen artikel 2.7.14

Dit artikel is uitsluitend van toepassing op heffingen m.b.t. de jaren 1991 tot 1995.

De stellers van het antwoord dienen na te gaan of het nog verantwoord is dit artikel te handhaven. Dit zou het geval kunnen zijn als er nog betalingen gedaan worden, welke eerst opgeschort waren.

Indien artikel 2.7.14 behouden blijft, moet het in elk geval zo herschreven worden dat het nog enkel bepalingen bevat die voor de toekomst kunnen gelden. Dit is bijvoorbeeld niet het geval met de paragrafen 4 en 5.

Ontworpen artikel 2.7.15

In dit artikel wordt de procedure inzake het beroep tegen een aanslag geregeld. De paragrafen 1 en 2 handelen over het bezwaarschrift bij de adjunct-leidend ambtenaar van de Vlaamse Milieumaatschappij, de paragrafen 3 tot 6 over de voorziening (in werkelijkheid een gewoon "beroep") bij het hof van beroep, en paragraaf 7 over de voorziening in cassatie bij het Hof van Cassatie. Paragraaf 8 houdt een regeling in m.b.t. de gevolgen van een beslissing waarbij een aanslag nietig verklaard is.

De paragrafen 3 tot 7 nemen in essentie de bepalingen over van artikel 35quinquies decies van de wet van 26 maart 1971. Tijdens de parlementaire voorbereiding van die laatste bepaling werd uitdrukkelijk gesteld dat het de bedoeling was de bepalingen van de artikelen 377 tot 391 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 zoveel als mogelijk over te nemen (1).

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat de regeling van geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet het voorwerp vormt van een ingrijpende hervorming. In dit verband heeft de Senaat op 21 januari 1999 twee wetsontwerpen goedgekeurd, na amendering, en teruggezonden naar de Kamer van

---

(1) Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, Parl. St., Vl. Raad, 1993-94, nr. 549-1, pp. 6 en 8.

volksvertegenwoordigers. Volgens die ontwerpen wordt, inzake inkomstenbelastingen, over een bezwaarschrift uitspraak gedaan door de directeur der belastingen, als administratieve overheid, en kan tegen diens beslissing een beroep ingesteld worden bij de rechtbank van eerste aanleg; de rechtsmiddelen tegen het door de rechtbank gewezen vonnis (hoger beroep en voorziening in cassatie) worden nog nauwelijks apart geregeld (1).

Als die regeling wet geworden zal zijn, zal zulks tot gevolg hebben dat de regeling van het ontworpen artikel 2.7.15, §§ 3 tot 7, aanzienlijk zou afwijken van de regeling van het gemeen recht. Daargelaten de vraag of de decreetgever zich in die omstandigheden nog zou kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (2), dient in elk geval vastgesteld te worden dat een dergelijke afwijking de doorzichtigheid van de regelgeving niet ten goede zou komen.

De Raad van State kan dan ook niet anders dan suggereren om de regeling i.v.m. het beroep tegen een aanslag zoveel als mogelijk af te stemmen op de federale wet zoals die, naar alle waarschijnlijkheid, eerlang goedgekeurd zal worden.

---

(1) Wetsontwerp betreffende de beslechting van fiscale geschillen, Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1341/21; wetsontwerp betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, Parl. St., Kamer, 1997-98, nr. 1342/21.

(2) Zie desaangaande de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het genoemde decreet van 6 juli 1994, pp.6-8.

De stellers van het ontwerp dienen zich daarbij in de eerste plaats af te vragen of het nog wel nodig is om de bepalingen i.v.m. de beslechting van de geschillen door de rechter in het ontwerp te behouden (1). In dit verband kan overigens verwezen worden naar het ontworpen artikel 4.4.10. Die bepaling, die het bezwaar tegen een aanslag inzake de heffing op de winning van grondwater betreft, regelt wel de procedure van het administratief beroep, doch niet die van het erop volgende jurisdictioneel beroep.

Ontworpen Titel III. Oppervlaktewaterkwantiteit

Ontworpen artikel 3.2.2

1. In paragraaf 3 wordt bepaald dat het Vlaamse Gewest verantwoordelijk is voor het beheer van de waterwegen en alle gewone en buitengewone instandhoudingswerken, onverminderd de bepalingen van de wet van 17 mei 1976 (2) en van het decreet van 4 mei 1994, en onverminderd de bepalingen inzake de havens.

---

(1) Eventueel zouden die bepalingen als overgangsmaatregel behouden kunnen blijven, tot aan de inwerkingtreding van de ontworpen federale wetgeving.

(2) De wet van 17 mei 1976 moet met zijn volledig opschrift worden vermeld : "wet tot oprichting van een Dienst voor de Scheepvaart en een «Office de la Navigation»". Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 3.2.15, § 8.

Op vraag van de Raad van State heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat uit die bepaling voortvloeit dat het Vlaamse Gewest, de Dienst voor de Scheepvaart, en de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen als de "beheerders" van de onderscheiden waterwegen beschouwd moeten worden.

Dit laatste zou duidelijker tot uiting moeten komen. In verscheidene artikelen van het ontwerp is immers sprake van de "beheerder" van een waterloop, zonder dat verklaard wordt wat onder die term verstaan moet worden (zie bijvoorbeeld de artikelen 3.2.5, § 1, 3.2.9, § 1, 3.2.12, § 2, 3.2.15, § 1, 3.2.17, § 1, en 3.2.18, § 1).

2. In paragraaf 4 wordt bepaald dat de provincies gelast worden met de organisatie en de uitvoering van de gewone en buitengewone instandhoudingswerken aan de onbevaarbare waterlopen, en dat ze die werken kunnen toevertrouwen aan derden.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat uit die bepaling voortvloeit dat de provincies of de door hen aangewezen derden als de "beheerders" van de onderscheiden onbevaarbare waterlopen beschouwd moeten worden.

Om de reden vermeld in opmerking 1, zou dit laatste ook hier duidelijker tot uiting moeten komen.

Ontworpen artikel 3.2.15

In paragraaf 7, eerste lid, schrijve men "... beroep instellen bij de Vlaamse regering ..." en "... kan de Vlaamse regering deze termijn ...".

In het tweede en het derde lid schrappe men telkens de woorden "door de".

Ontworpen artikel 3.4.1

De woorden "opgesomd in de bijlage van het decreet op de waterkering van 16 april 1996" moeten vervangen worden door "opgesomd in dezelfde bijlage" (1).

Ontworpen Titel IV. Grondwater

Ontworpen artikel 4.3.1

1. In paragraaf 2 ontbreken een onderwerp en een hulpwerkwoord.

2. Het komt de Raad van State voor dat paragraaf 5 overbodig is.

---

(1) Zie de vigerende tekst van artikel 3 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen.

Het spreekt immers vanzelf dat de maatregelen genomen met toepassing van de paragrafen 1, 2, en 3, 1°, 2° en 3°, bindende kracht (niet : verordenende kracht) hebben.

Ontworpen artikel 4.3.2

Deze bepaling is onduidelijk geformuleerd (1).

Ontworpen artikel 4.3.3

In het vierde lid dienen in de eerste volzin de woorden "op voorstel van" allicht weggelaten te worden.

In dezelfde volzin is sprake van de "beschermingszones type I, II of III". Nergens in het ontwerp wordt evenwel verklaard wat daaronder verstaan moet worden. Uit de memorie van toelichting kan wel afgeleid worden dat hiermee de drie beschermingszones bedoeld worden, welke voor een waterwingebied vastgesteld kunnen worden overeenkomstig artikel 20 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones. Als het de bedoeling is dat de Vlaamse regering, bij de uitvoering van het ontworpen artikel 4.3.1, § 1, 1°, verplicht is om drie beschermingszones vast te stellen, moet het ontwerp aangevuld worden met bepalingen die deze drie

---

(1) Men vergelijke met het ontworpen artikel 2.3.2, § 1, en men raadplege de opmerking bij dat artikel.

beschermingszones nader omschrijven. Als het daarentegen de bedoeling is dat de Vlaamse regering een discretionaire bevoegdheid heeft om het aantal beschermingszones vast te stellen, en de afbakening ervan te bepalen, mag in het ontworpen artikel 4.3.3, vierde lid, geen melding gemaakt worden van de types I, II en III.

Ervan uitgaande dat de laatstvermelde optie die is welke aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp beantwoordt, redigere men de eerste volzin van het vierde lid dan als volgt : "Bij de vaststelling van het ontwerp van afbakeningsplan kan de Vlaamse regering bepaalde beschermingszones van openbaar nut verklaren.".

Ontworpen artikel 4.3.5

In het eerste lid moet het nummer van het betrokken artikel ingevuld worden. Men precisere bovendien dat het gaat om een artikel van het "decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996".

Ontworpen Titel V. Watervoorziening

Ontworpen artikel 5.1.1

Men redigere paragraaf 1 als volgt :

"§ 1. De watervoorziening wordt in het Vlaamse Gewest verzorgd, naar gelang van het geval, door het Vlaamse

Gewest, de gemeenten, de intercommunales, of de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, bedoeld in het decreet van 28 juni 1983 houdende oprichting van de instelling Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening.".

Ontworpen artikel 5.1.2

1. Gelet op het tekstvoorstel bij artikel 5.1.1, schrijve men in het eerste lid van het ontworpen artikel 5.1.2 : "... beheersovereenkomsten te sluiten met de instellingen die de watervoorziening verzorgen".

2. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat met dit artikel beoogd wordt een wettelijk kader te bieden "waarbinnen de Vlaamse regering de financiering en het beheer van de grote waterbouwkundige werken van gewestelijk belang kan regelen".

Het is niet duidelijk hoe de ontworpen bepaling aan die bedoeling beantwoordt.

Ontworpen artikel 5.2.2

Volgens dit artikel wordt de "openbare watervoorziening" (lees : "watervoorziening"), gelet op de definitie in het ontworpen artikel 1.1.2, § 1), verzorgd door o.m. de gemeenten, de gemeentelijke regies, de intercommunales en alle andere maatschappijen die daarvoor instaan.

De opsomming van instellingen strookt niet met die van het ontworpen artikel 5.1.1, § 1. Beide bepalingen moeten op elkaar afgestemd worden.

Ontworpen Titel VI. Toezicht en strafbepalingen

Algemeen

Deze titel bestaat uit zes hoofdstukken, die respectievelijk betrekking hebben op de onderscheiden aangelegenheden die het voorwerp van de voorgaande titels uitmaken.

De Raad van State stelt vast dat het mogelijk is om de bepalingen van titel VI op een meer coherente manier te groeperen en aldus herhalingen te vermijden. Vanuit het oogpunt van de doorzichtigheid van de regelgeving zou het ook wenselijk zijn dat deze titel in die zin herschreven zou worden. De titel zou dan kunnen bestaan, enerzijds, uit bepalingen die gelden voor alle voorafgaande titels, en anderzijds, uit bepalingen die specifiek gelden voor de ene of de andere titel.

Ontworpen artikel 6.1.2

De woorden "onverminderd de toepassing van de straffen gesteld in het Strafwetboek" zijn overbodig, en kunnen dus beter weggelaten worden.

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 6.3.1 en 6.4.4, § 1.

Ontworpen artikel 6.2.1

In paragraaf 1, derde lid, vervange men het woord "bewijskracht" door "bewijswaarde".

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 6.4.1.

Ontworpen artikel 6.5.1

In het tweede lid van paragraaf 1 schrijve men : "... die bewijswaarde hebben tot het tegendeel is bewezen".

Hoofdstuk IV

Artikel 4

1. Bij paragraaf 2 wordt een wijziging aangebracht in artikel 4 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen. In het ontworpen artikel 4, 3°, dient de vermelding van de wijzigende decreten te worden weggelaten.

2. In paragraaf 3, eerste lid, dienen de te schrappen woorden als volgt te worden aangehaald : "enig voorwerp ... verhoogd, alsmede daarin" en "de vrije doorstroming van het water kan worden belemmerd".

3. In de paragrafen 4 en 5 zijn de woorden "wat de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest betreft" overbodig.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 7.

Artikel 5

1. Met betrekking tot dit artikel heeft de gemachtigde van de regering de volgende uitleg verstrekt :

> "Artikel 5 ... is bedoeld om artikel 4, §§ 4 en 5, waarin de doelstelling van de polders en de wateringen aangepast wordt, te ondersteunen. "Het tot stand brengen en handhaven van een op integraal waterbeheer gebaseerd evenwichtig watersysteem" ... kan niet op zichzelf gebeuren in elke polder of watering, maar moet kaderen in de bepalingen van titel I en titel III.
>
> Er moet vermeden worden dat elke polder of elke watering op eigen houtje invulling gaat geven aan deze doelstelling, zonder rekening te houden met het watersysteem waarvan hij een onderdeel is en zonder rekening te houden met de bepalingen van titel I en titel III van het voorliggende decreet".

Gelet op die toelichting kan artikel 5 van het ontwerp niet als een overgangsbepaling beschouwd worden. De bedoeling van de stellers van het ontwerp komt daarin bovendien onvoldoende tot uiting.

Artikel 5 moet vervangen worden, hetzij door bepalingen die ingevoegd worden in de ontworpen titels I en III van het decreet van 5 april 1995, hetzij door bepalingen die ingevoegd worden in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen en de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders.

2. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat, voor de afstemming van het ontworpen decreet op de genoemde wetten van 5 juli 1956 en 3 juni 1957, een coördinatie-opdracht verleend zal worden.

De Raad van State stelt vast dat het ontwerp geen dergelijke opdracht inhoudt.

Artikel 7

1. Het is niet duidelijk wat in 1° bedoeld wordt met de woorden "onverminderd de bepalingen van Hoofdstuk VII van Titel II".

Die woorden kunnen allicht eenvoudig geschrapt worden.

2. De woorden "behoudens hoofdstuk I ..." in 3° dienen weggelaten te worden.

De daarin vervatte bepaling dient het voorwerp uit te maken van een afzonderlijk artikel van het ontwerp. Het gaat immers niet om een bepaling i.v.m. de opheffing zelf van bepaalde artikelen, maar om een bepaling i.v.m. de inwerkingtreding van een opheffingsbepaling.

3. In 5° wordt voorzien in de opheffing van de wet van 9 juli 1976 betreffende de reglementering van de exploitatie van grondwaterwinning.

De bedoelde wet is reeds opgeheven bij artikel 31, § 1, bij het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (1). De bepaling sub 5° dient dan ook weggelaten te worden.

4. In 7° en 8° wordt voorzien in de opheffing van "de besluiten ter uitvoering van" de besluitwet van 18 december 1946 en de wet van 9 juli 1976.

Dergelijke bepalingen voldoen niet aan het vereiste van de rechtszekerheid. De betrokken besluiten dienen precies te worden opgesomd.

---

(1) Anders dan artikel 31, § 2, van het decreet van 24 januari 1984, dat voorziet in de opheffing van de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater (zie artikel 7, 6°, van het ontwerp), doch dat nooit in werking is gesteld, is artikel 31, § 1, onmiddellijk in werking getreden.

5. Volgens 9° worden de artikelen 91, 1°, 2° en 3° (niet : a, b en c) en 97 van het Algemeen Reglement der Scheepvaartwegen van het Koninkrijk, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 15 oktober 1935, opgeheven.

Artikel 91, 3°, houdt o.m. het verbod in om in het bed van een waterweg of in de grachten of greppels voorwerpen te brengen die de scheepvaart zouden kunnen belemmeren. De decreetgever is onbevoegd om bepalingen i.v.m. de algemene politie van het scheepvaartverkeer op te heffen (artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

6. Het ontwerp dient aangevuld te worden met een bepaling waarbij wordt voorzien in de opheffing van titel II, hoofdstuk IV, bestaande uit de artikelen 80 tot 89, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991. De bepalingen van dat hoofdstuk worden immers verwerkt in de ontworpen titel III, hoofdstuk III, afdeling 2, subafdeling 1, van het decreet van 5 april 1995 (ontworpen artikelen 3.2.11 tot 3.2.17).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de 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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER