KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.535/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 november 2001 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "ter uitvoering van het hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en hoofdstuk IVbis van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer", heeft op 25 april 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt er in essentie toe de nodige regels te bepalen voor de berekening van de heffing op de waterverontreiniging, bedoeld in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging (artikelen 2 tot 9 van het ontwerp).

Voorts strekt het ontwerp ertoe voor de voormelde heffing op de waterverontreiniging en voor de heffing op de winning van grondwater (op grond van de bepalingen van hoofdstuk IVbis van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer) in een gemeenschappelijke aangifte te voorzien (bijlage I bij het ontwerp).

Ten slotte voorziet het ontwerp in de opheffing van :

- het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 1993 tot uitvoering van hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;

- het besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 1998 houdende vaststelling van de modaliteiten voor aangifte van de opgepompte of gewonnen hoeveelheden grondwater, niet bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening, ten behoeve van de bepaling van de heffing op de winning van grondwater.

2.1. Wat de bepalingen inzake de heffing op de waterverontreiniging betreft, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de artikelen 35quinquies, § 3, 35sexies, §§ 3 en 5, 35octies, § 3, 35terdecies, § 5, 35sexiesdecies en 35septiesdecies, § 3, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

2.2. Wat de in bijlage I bij het ontwerp vervatte regeling inzake de aangifte voor de heffing op de winning van grondwater betreft, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 28sexies, § 2, van het decreet van 24 maart 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt erop gewezen dat het ontwerp o.m. "de integratie van de grond- en afvalwaterheffing" beoogt, in die zin dat "slechts één aangifte (moet worden) ingediend voor beide heffingen".

Met het oog op die integratie van de bedoelde heffingen, wordt in het model van aangifteformulier dat als bijlage 1 (lees : bijlage I) bij het ontworpen besluit is gevoegd, een deel III opgenomen dat betrekking heeft op de gegevens betreffende de "in het jaar voorafgaand aan het heffingsjaar opgepompte of gewonnen hoeveelheden grondwater". Bovendien voorziet artikel 10, 2°, van het ontwerp in de opheffing van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 1998 waarin tot dusver de aangifte met het oog op de heffing op de winning van grondwater is geregeld. Het ontwerp bevat voorts evenwel geen bepalingen die in de plaats komen van die van het op te heffen besluit van 3 maart 1998, d.w.z. bepalingen waarin wordt voorgeschreven dat de aangifte met de nodige gegevens voor de vaststelling van de heffing op de winning van grondwater, bedoeld in het decreet van 24 maart 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, moet gebeuren door middel van het formulier waarvan het model is vastgesteld in bijlage I. Het ontwerp zal derhalve op dit punt moeten worden aangevuld.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De verwijzing naar de wet van 26 maart 1971, in het eerste lid van de aanhef, moet worden aangevuld met de vermelding van bepalingen van die wet welke rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling.

De woorden "zoals tot op heden gewijzigd" moeten derhalve worden vervangen door "inzonderheid op de artikelen 35quinquies, § 3, 35sexies, §§ 3 en 5, 35octies, § 3, en 35terdecies, § 5, ingevoegd bij het decreet van 21 december 1990 en

vervangen bij het decreet van 25 juni 1992, en op de artikelen 35sexiesdecies en 35septiesdecies, § 3 , ingevoegd bij het decreet van 25 juni 1992;".

2. Het tweede lid van de aanhef moet worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het decreet van 24 maart 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, inzonderheid op artikel 28sexies, § 2, ingevoegd bij het decreet van 20 december 1996 en vervangen bij het decreet van 22 december 1999;".

3. In een nieuw derde en vierde lid van de aanhef moet een verwijzing worden opgenomen naar de voornoemde besluiten van de Vlaamse regering van 16 februari 1993 en 3 maart 1998, welke door het ontworpen besluit zullen worden opgeheven.

4. De verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën, in het derde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt), moet worden vervangen door een verwijzing naar de akkoordbevinding van de minister bevoegd voor begroting.

5. Het vierde en het vijfde lid van de aanhef (die het zesde en het zevende lid worden) dienen te worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de beslissing van de Vlaamse regering over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 32.535/3 van de Raad van State, gegeven op 25 april 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 2

Luidens paragraaf 2 van dit artikel moet elke heffingsplichtige die de toepassing vraagt van artikel 35quinquies, § 1, van de wet, zelf zorgen voor de nodige meet- en bemonsteringsresultaten.

Die bepaling is een parafrase van artikel 35quinquies, § 4, van de wet van 26 maart 1971.

Er moet met betrekking tot die bepaling worden opgemerkt dat het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling vanuit wetgevingstechnisch oogpunt dient te worden afgeraden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decreetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een verwijzing naar het betrokken artikel van het decreet het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Artikel 2, § 2, van het ontwerp zou bijgevolg moeten worden geredigeerd als volgt :

"§ 2. Overeenkomstig artikel 35quinquies, § 4, van de wet, moet elke heffingsplichtige die de toepassing vraagt van de berekeningsmethode bedoeld in artikel 35quinquies, § 1, van de wet, zelf zorgen voor de nodige meet- en bemonsterings-resultaten.".

Artikel 3

1. De eerste volzin van paragraaf 2, eerste lid, zou duidelijkheidshalve beter worden geredigeerd als volgt :

"De ambtenaren van de Vlaamse Milieumaatschappij mogen, mits voorlegging van hun legitimatiebewijs, te allen tijde op de plaats van de monsterneming komen.".

2. Luidens het derde lid van paragraaf 2 wordt het vaststellingsverslag over eventuele onregelmatigheden bij de debietmeting of de monsterneming bezorgd aan de adjunct-leidend ambtenaar, en stuurt de adjunct-leidend ambtenaar "zijn beslissing" binnen twee maanden na de feiten naar de heffingsplichtige.

Duidelijkheidshalve zou in die bepaling moeten worden gepreciseerd dat het gaat om "zijn beslissing over de regelmatigheid van de debietmeting of de monsterneming".

3. Bij de redactie van artikel 3, § 3, is kennelijk iets misgelopen. De bepalingen van die paragraaf 3, die in de aan de Raad van State voorgelegde versie niet te begrijpen zijn, moeten worden herschreven. Daarbij moet o.m. worden verduidelijkt welke bepalingen van paragraaf 1 van toepassing zijn op de monsters voor contra-analyse.

Artikel 5

Luidens paragraaf 1 moeten de gegevens met betrekking tot het gebruikte oppervlaktewater worden bepaald "gedurende minimaal een etmaal tijdens de periode zoals bepaald in artikel 3, § 5, en op dezelfde wijze als aangegeven in dit artikel of door middel van een schepmonster".

De gemachtigde van de regering heeft met betrekking tot de aangehaalde bepaling volgende toelichting verstrekt :

> "Bedoeld wordt dat de bemonstering en analyses conform het uitvoeringsbesluit moeten worden uitgevoerd, per component volledig zijn, slaan op de monstername tijdens de maand van de grootste bedrijvigheid en genomen gelijktijdig met de meet- en bemonsteringscampagne van het bedrijfsafvalwater. In afwijking van de bepalingen m.b.t het geloosde afvalwater is het voor het opgenomen water voldoende om gedurende de campagne van het afvalwater één etmaal te meten en is een schepmonster toegelaten".

De ontworpen bepaling zou in die zin moeten worden gepreciseerd.

Artikel 8

In het tweede lid van paragraaf 1 zouden de woorden "de uitgebreide berekeningsmethode" beter worden vervangen door "de berekeningsmethode bedoeld in artikel 35quinquies van de wet".

Artikel 9

Paragraaf 1, eerste lid, heeft betrekking op de aanwijzing van de ambtenaren die "belast zijn met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing op de waterverontreiniging, bedoeld in artikel 35nonies, § 1, van de wet".

In artikel 35nonies van de wet is sprake van "ambtenaren van de Maatschappij belast met een controle of een onderzoek in verband met de toepassing van de heffing" en niet van "ambtenaren belast met de vestiging, de inning en de invordering van de heffing". De redactie van de ontworpen bepaling zou beter moeten worden afgestemd op die van artikel 35nonies.

Artikel 10

Dit artikel voorziet in de opheffing van de besluiten van de Vlaamse regering van 16 februari 1993 en 3 maart 1998. Volgens de inleidende zin zou die opheffing evenwel maar mogen ingaan "als de innings- en invorderingsprocedure(s) definitief worden afgesloten".

Overeenkomstig de terzake geldende wetgevingstechnische regels moet het artikel worden opgesplitst in twee artikelen : een eerste artikel waarin wordt voorzien in de opheffing van de bedoelde besluiten, en een tweede artikel dat een overgangsregeling bevat krachtens welke de opgeheven besluiten van toepassing blijven op de lopende innings- en invorderingsprocedures.

Artikel 11

Luidens dit artikel zou het ontworpen besluit uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2002.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt evenwel, met verwijzing naar het advies dat de Raad van State heeft gegeven over een eerste versie van het ontworpen besluit (advies 31.093/3), uitdrukkelijk gesteld dat wordt "geopteerd voor een besluit zonder terugwerkende kracht". Gelet op de datum waarop het voorliggende advies wordt gegeven, dient artikel 10 dan ook te bepalen dat het ontworpen besluit in werking treedt op 1 januari 2003.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER