

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.666/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 december 2005 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de regels met betrekking tot de scheiding tussen de gemeentelijke en bovengemeentelijke saneringsverplichting en het vaststellen van de zoneringsplannen", heeft op 18 januari 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de regels vast te stellen, enerzijds, voor de scheiding tussen de gemeentelijke en de bovengemeentelijke saneringsverplichting en, anderzijds, voor de totstandkoming van de zoneringsplannen.

2.2. De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat definities van in het ontwerp gehanteerde termen (artikel 1).

In hoofdstuk II worden de regels vastgesteld voor de scheiding tussen de gemeentelijke en de bovengemeentelijke saneringsverplichting. Afdeling I van dit hoofdstuk heeft betrekking op het buitengebied (artikelen 2 en 3) en afdeling II op de agglomeratie (artikel 4).

Hoofdstuk III bevat de voorschriften voor het vaststellen van zoneringsplannen. Artikel 5 bepaalt dat de Vlaamse Regering voor elke gemeente een definitief zoneringsplan vaststelt en dit binnen een termijn van twintig maanden na ontvangst van het voorontwerp van zoneringsplan. Het zoneringsplan wordt

.../...

bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De gemeenten die binnen deze termijn niet over een definitief zoneringsplan beschikken, komen niet meer in aanmerking voor opname in een subsidiëringsprogramma dat wordt opgesteld in het raam van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2002 ¹, en dit tot op het ogenblik dat een definitief zoneringsplan is vastgesteld en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Afdeling I van hoofdstuk III bevat bepalingen in verband met het opstellen van het voorontwerp van zoneringsplan (artikelen 6 en 7), en afdeling II heeft betrekking op de beoordeling van het voorontwerp van zoneringsplan door de gemeente (artikel 8). Afdeling III voorziet, wat het ontwerp van zoneringsplan betreft, in een inspraakprocedure voor o.m. de inwoners van de gemeente en bepaalt ook de opdracht van de gemeente in verband met de totstandkoming van dat ontwerp van zoneringsplan (artikel 9). Afdeling IV regelt ten slotte de totstandkoming van het definitieve zoneringsplan (artikel 10).

Hoofdstuk IV bepaalt dat na opmaak van het definitieve zoneringsplan de gemeente in overleg met hetzij de Vlaamse Milieumaatschappij, hetzij het intern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht, een uitvoeringsplan opmaakt dat het gehele betrokken gebied bestrijkt (artikel 11).

Ten slotte bevat hoofdstuk V een uitvoeringsbepaling (artikel 12).

⁽¹⁾ Besluit van Vlaamse Regering van 1 februari 2002 met betrekking tot de subsidiëring van de aanleg door de gemeenten, gemeentebedrijven, intercommunales of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van openbare rioleringen, andere dan prioritaire rioleringen, en van de bouw door de gemeenten, gemeentebedrijven, intercommunales of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van kleinschalige rioolwaterzuiveringsinstallaties.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 32*quater*, § 1, 11°², en 32*duodecies*, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, door artikel 6*bis*, § 6, van het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en door artikel 27, § 2, 10°, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat over de rechtsgrond is opgemerkt (opmerking 3), dient in de aanhef een nieuw eerste lid en een nieuw tweede lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen respectievelijk naar artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar de artikelen 32*quater*, § 1, 11°, en 32*duodecies*, § 1, van de voornoemde wet van 26 maart 1971.

⁽²⁾ Artikel 32*quater*, § 1, 11°, van de voornoemde wet van 26 maart 1971 belast de Vlaamse Milieumaatschappij o.m. met het opmaken van zoneringsplannen voor de sanering van afvalwater. Artikel X.2.3, § 1, tweede lid, 20°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, kent deze opdracht ook toe aan de Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht. De Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht wordt in het decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten, opgericht als een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid en is de rechtsopvolger van de Vlaamse Milieumaatschappij (zie artikel X.2.1, § 1, van het voornoemde decreet van 5 april 1995). Artikel 38 van het genoemde decreet van 7 mei 2004 draagt aan de Vlaamse Regering op de datum van inwerkingtreding te bepalen. Dat is evenwel nog niet gebeurd. Van zodra het decreet van 7 mei 2004 in werking is getreden, zal dan ook aan het ontworpen besluit mede rechtsgrond worden geboden door artikel X.2.3, § 1, tweede lid, 20°, van het decreet van 5 april 1995 in plaats van door artikel 32*quater*, § 1, 11°, van de voornoemde wet van 26 maart 1971. Dit artikel 32*quater* wordt trouwens opgeheven bij artikel 12 van het genoemde decreet van 7 mei 2004.

Indien evenwel op het ogenblik van het ondertekenen van het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, het voornoemde decreet van 7 mei 2004 in werking is getreden, zal de verwijzing naar het genoemde artikel 32^{quater}, § 1, 11°, dienen te worden weggelaten en zal in de aanhef een nieuw derde lid moeten worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel X.2.3, § 1, tweede lid, 20°, van het decreet van 5 april 1995.

5. De artikelen van het decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006, waaraan in het tweede lid van de aanhef wordt gerefereerd, zijn uitsluitend wijzigende artikelen. Naar dat decreet moet niet worden verwezen. Het tweede lid van de aanhef dient derhalve te worden weggelaten.

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient voor het huidige tweede lid van de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 27, § 2, 10°, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

7. Indien wordt ingegaan op de suggestie in opmerking 13, kan de verwijzing in het huidige derde lid van de aanhef naar het aldaar vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2002 worden behouden.

In het andere geval dient de verwijzing naar dit besluit te worden weggelaten, aangezien dit besluit geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit en erdoor niet wordt gewijzigd of opgeheven, en de vermelding ervan dan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van het ontworpen besluit.

8. Het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Nu de vermelding ervan ook niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het vierde lid van de aanhef beter worden weggelaten.

9. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, redigere men het zesde lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op advies 39.666/3 van de Raad van State, gegeven op 18 januari 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 2

10. Dit artikel bepaalt de principes op basis waarvan in het buitengebied en in het collectief geoptimaliseerd buitengebied de scheiding wordt vastgelegd tussen de gemeentelijke en de bovengemeentelijke saneringsverplichting.

In artikel 2, 2°, van het ontwerp wordt de omslagwaarde vermeld als één van die principes, en wordt tevens bepaald hoe die omslagwaarde wordt vastgesteld.

Echter, in artikel 1, 14°, wordt bepaald dat de tabel met de omslagwaarde per gemeente is opgenomen in de bijlage I bij het ontwerp.

Er is derhalve een contradictie tussen het bepaalde in artikel 1, 14°, en het bepaalde in artikel 2, 2°. Die contradictie moet worden weggewerkt.

11. Artikel 2, 4°, van het ontwerp luidt:

"Voor de landelijke deelgemeenten van de gemeenten met een omslagwaarde groter of gelijk aan 500 IE wordt de omslagwaarde bepaald op 100 IE. De lijst van landelijke deelgemeenten is opgenomen in bijlage 2 bij dit besluit."

Het valt niet in te zien welk principe hier wordt vastgesteld op basis waarvan in het buitengebied en in het collectief geoptimaliseerd buitengebied de scheiding wordt bepaald tussen de gemeentelijke en de bovengemeentelijke saneringsverplichting.

.../...

Om de reden uiteengezet in opmerking 10, hoort deze bepaling dan ook thuis in artikel 1, 14°, van het ontwerp.

Artikel 3

12. Luidens artikel 3, derde volzin, van het ontwerp wordt de exacte ligging van het overnamepunt nader bepaald "in overleg met het Vlaams Gewest" op basis van het gebiedsdekkend uitvoeringsplan.

Hierover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt:

"Op basis van het definitief zoneringsplan moet een overleg plaatsvinden tussen de VMM en de gemeente om onderling te bepalen welke projecten moeten uitgevoerd worden om de doelstellingen van het definitief zoneringsplan te verwezenlijken. Deze projecten worden vastgelegd in een gebiedsdekkend uitvoeringsplan. Op basis van dit uitvoeringsplan zal de exacte ligging van het overnamepunt bepaald worden door het Vlaamse Gewest."

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat het overnamepunt zal worden bepaald door het Vlaamse Gewest. Dit blijkt evenwel niet uitdrukkelijk uit de tekst van artikel 3, derde volzin, van het ontwerp. Bovendien bepaalt artikel 11 van het ontwerp dat na opmaak van het definitieve zoneringsplan, de gemeente "in overleg met de (Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht)" een gebiedsdekkend uitvoeringsplan opmaakt.

De stellers van het ontwerp zullen dan ook de tekst op dit punt moeten preciseren.

Artikel 5

13. Artikel 5, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de gemeenten die binnen een termijn van twintig maanden na ontvangst van het voorontwerp van zoneringsplan geen definitief zoneringsplan hebben, niet meer in aanmerking komen voor opname in een subsidiëringsprogramma dat wordt opgesteld in het raam van het voornoemde besluit van

.../...

de Vlaamse Regering van 1 februari 2002, en dit tot op het ogenblik dat een definitief zoneringsplan is vastgesteld en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Het verdient aanbeveling ook het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2002 in die zin aan te vullen.

Indien ingegaan wordt op deze suggestie, kan na artikel 11 van het ontwerp een wijzigingsbepaling in die zin in het ontwerp worden ingevoegd.

Artikel 8

14. In tegenstelling tot artikel 8, § 1, 2°, bepaalt artikel 8, § 1, 1°, dat de keuze om de lichtgroene en gele zones toe te wijzen aan het collectief te optimaliseren buitengebied en het individueel te optimaliseren buitengebied niet "nader gemotiveerd (dient) te worden".

Hierover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt:

"Uit het mathematisch model, dat de basis vormt voor de indeling in de verschillend gekleurde zones, blijkt dat de keuze voor de sanering van de lichtgroene en de gele zones op basis van een kostprijsafweging, heel dicht bij de grens tussen een collectieve en een individuele zuivering ligt. Bijgevolg krijgt de gemeente hier de vrijheid om een keuze te maken op basis van de regels van goed bestuur en plaatselijke toestand."

De Raad van State ziet niet in waarom in dat geval de keuze van toewijzing niet moet worden gemotiveerd.

Artikel 9

15. Het verdient aanbeveling in paragraaf 8 te preciseren vanaf wanneer de termijn van zestig kalenderdagen begint te lopen.

Bijlagen

16. Aangezien de bijlagen behoren tot de tekst van het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, moeten ze dezelfde ondertekeningen dragen als die welke voorkomen aan het slot van het bepalend gedeelte van dat besluit.

De gebruikelijke formule, die de ondertekening van de bijlage voorafgaat is: "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse Regering (datum, opschrift)."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT