

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.610/1/V
VAN 7 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juli 2010 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2010, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de vaststelling van de stroomgebiedbeheerplannen en het maatregelenprogramma overeenkomstig artikel 38 en 64 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid", heeft het volgende advies gegeven:

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Bij de adviesaanvraag is een CD-ROM met de bij het ontwerp horende bijlagen gevoegd. Om ontvankelijk te zijn, moet een adviesaanvraag uitgaan van een wettelijk bevoegde overheid, zoals een minister. In een geval zoals dit is het daarom wenselijk om in de toekomst bij de adviesaanvraag, op papier, een inventaris van de bijlagen te voegen die slechts op CD-ROM worden bijgevoegd, en die inventaris te laten ondertekenen door de wettelijk bevoegde overheid.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. De gemachtigde verduidelijkte dat de "2 stroomgebiedbeheerplannen en de 2 kaartatlassen in [de] tweede map op de cd [...] de tekstpassages, tabellen en kaarten [bevatten] waarover advies wordt gevraagd". Nog volgens de gemachtigde zouden de passages die betrekking hebben op de bepaling van de categorie, het type en de status per oppervlaktelichaam, de bepalingen over de klassengrenzen en het goed ecologisch potentieel, alsmede de bepalingen over de strengere milieudoelstellingen door de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen te worden geadviseerd.

3. De vraag kan evenwel rijzen of het wel gaat om bepalingen met een reglementair karakter in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

3.1. Naar luid van artikel 36, § 1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid bepaalt het stroomgebiedbeheerplan de hoofdlijnen van het integraal waterbeleid voor het stroomgebieddistrict, met inbegrip van de voorgenomen maatregelen, middelen en termijnen die worden bepaald om de doelstellingen ervan te bereiken.

Krachtens artikel 36, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 duidt de Vlaamse Regering de onderdelen van de stroomgebiedbeheerplannen aan die bindend zijn voor de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsook

.../...

voor de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest zijn belast met taken van openbaar nut.

De stroomgebiedbeheerplannen worden krachtens artikel 38, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 ter kennis gebracht van de erin vermelde overheden en krachtens artikel 38, § 2, van dit decreet, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ter inzage gelegd bij de betrokken provincies en gemeenten en bij de bekkensecretariaten.

3.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn besluiten die een rechtsregel - een algemeen dwingend voorschrift - formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin dwingende regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle (natuurlijke of rechts-)personen of op een hele categorie van die personen ¹. Het algemeen-normatieve karakter dat de besluiten kenmerkt waarbij de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen ².

3.3. De voor de in artikel 36, § 2, van het decreet van 18 juli 2003 opgesomde diensten, agentschappen, besturen en rechtspersonen bindende bepalingen van de stroomgebiedbeheerplannen die door de Vlaamse Regering worden aangeduid en vastgesteld, voldoen niet aan die definitie en criteria. Een stroomgebiedbeheerplan is eerder op te vatten als een beleidsplan dat de voorgenomen acties, maatregelen, middelen en termijnen om de doelstellingen ervan te bereiken, bepaalt en beschrijft. De genoemde bepalingen strekken er niet toe nieuwe regels zoals zo-even omschreven in de rechtsorde in te voeren. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 juli 2003 werd er overigens op gewezen dat de bindende draagwijdte van het stroomgebiedplan fundamenteel verschilt van de verordenende kracht die toekomt aan

(1) ZIE M. VAN DAMME, *Raad van State - afdeling Wetgeving*, in *Administratieve Rechtsbibliotheek*, Brugge, 1998, blz. 119-132, nrs. 152-172.

(2) Conclusie van Procureur-generaal R. Hayoit de Termicourt vóór Cass., 5 december 1957, *Pas.*, 1958, I, (357), 358; noot van J. De Meyer onder R.v.St., 20 mei 1949, *R.W.*, 1949-50, (318), 322.

bijvoorbeeld ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg, waarbij rechtsonderhorigen rechtstreeks gebonden zijn door de planvoorschriften ³.

Dat de bepalingen van de stroomgebiedbeheerplannen niet kunnen worden beschouwd als reglementaire bepalingen, wordt overigens bevestigd door het voorschrift van artikel 38, § 2, van het decreet van 18 juli 2003, krachtens hetwelk de bij besluit van de Vlaamse Regering vastgestelde stroomgebiedbeheerplannen bij uittreksel worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ter inzage liggen bij de betrokken provincies en gemeenten en bij de bekkensecretariaten.

4. De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat de om advies voorgelegde bepalingen niet kunnen worden aangemerkt als reglementaire bepalingen in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De adviesaanvraag is derhalve om die reden niet ontvankelijk.

⁽³⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1730/1, p. 41.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS