



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.049/16
van 29 januari 2024

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’

Op 7 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur en Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Hoofdstuk 2 van het voorontwerp (artikelen 2 en 3) voorziet erin dat administratief beroep kan worden ingesteld tegen het verkrijgen of weigeren van een machtiging voor het uitvoeren van werken aan publieke grachten.

2.2. Hoofdstuk 3 van het voorontwerp (artikel 4) strekt ertoe de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO) aan te vullen met een nieuw artikel 4.3.9 dat de voorwaarden bepaalt met betrekking tot de lozing van huishoudelijk afvalwater voor:

- het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen of herbouwen van een gebouw in het individueel te optimaliseren buitengebied of buiten de gebieden voorzien op het zoneringsplan (ontworpen artikel 4.3.9, § 1, van de VCRO);

- het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen of herbouwen van een gebouw in het collectief nog te optimaliseren buitengebied (ontworpen artikel 4.3.9, § 2, van de VCRO);

- het verlenen van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden (ontworpen artikel 4.3.9, § 3, van de VCRO).

2.3. Hoofdstuk 4 groepeerde de wijzigingen van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ (hierna: decreet integraal waterbeleid).

Die wijzigingen verbeteren de decretale omkadering voor het lokaal beleid rond hemelwater en droogte en verruimen het handhavingskader voor de opvolging van actoren in de waterketen.

Vooreerst wordt in het kader van de voorbereiding en opvolging van het integraal waterbeleid het instrument van het “hemelwater- en droogteplan” decretaal verankerd (artikelen 5 en 6). Vervolgens worden de voorwaarden rond subsidiëring van de uitbouw van waterzuiveringsinfrastructuur bijgestuurd (artikel 8). De toepassing van de artikelen 9 tot 16 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ wordt voor gemeentelijke rioolbeheerders uitgebreid naar de volledige taak van algemeen belang inzake sanering (artikel 9). Ook de bepalingen in verband met het toezicht met betrekking tot de waterketen worden gewijzigd waarbij ook de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gemeentelijke saneringsplicht beroep kan indienen tegen bevelen in het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

kader van dat toezicht (artikelen 10 tot 13). De strafsancties en administratieve sancties worden uitgebreid (artikelen 14 tot 16).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Omzetting en uitvoering van Europese regels

3. De onderstaande door de gemachtigde meegedeelde concordantietabel geeft weer welke van de ontworpen bepalingen de omzetting of de uitvoering zijn van Europese regelgeving:

Artikel ontwerpdecreet	Europeesrechtelijke bepaling
Art. 6	Art. 4, 1, a) kaderrichtlijn water Art. 10 kaderrichtlijn water Art. 4, 1 Richtlijn Stedelijk afvalwater
Art. 10.	Art. 15 Verordening 2020/741
Art. 11, 1°	Art. 23 kaderrichtlijn water
Art. 11, 2°	Art. 15 Verordening 2020/741
Art. 12	Art. 23 kaderrichtlijn water
Art. 13, 1° en 2°	Art. 23 kaderrichtlijn water
Art. 13, 3°	Art. 15 Verordening 2020/741
Art. 14, 15, 16	Art. 23 kaderrichtlijn water

Met de ontworpen wijzigingen wordt aldus beoogd in de gedeeltelijke omzetting te voorzien van de aangehaalde richtlijnbeoordelingen² en de gedeeltelijke uitvoering van verordening 2020/741³. Dit moet worden vermeld in het dispositief van de tekst van het voorontwerp.⁴

² Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 ‘tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid’; richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 ‘inzake de behandeling van stedelijk afvalwater’.

³ Verordening (EU) 2020/741 van 25 mei 2020 van het Europees Parlement en de Raad ‘inzake minimeisen voor hergebruik van water’. Het decreet van 24 juni 2022 ‘tot wijziging van diverse bepalingen in de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’ voorziet reeds in een gedeeltelijke uitvoering van de betrokken verordening.

⁴ Vlaamse omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzingen 147 en 148.

Artikel 3

4. Aangezien het de bedoeling is dat ook een administratief beroep kan worden ingesteld tegen een beslissing tot *weigering* van een machtiging, dienen in het ontworpen artikel 23ter, § 2, van de wet van 28 december 1967 ‘betreffende de onbevaarbare waterlopen’ de woorden “tegen de machtigingen” te worden vervangen door de woorden “tegen de beslissingen”.

Artikel 4

5.1. De woorden “decreet van 13 juli 2023” dienen vervangen te worden door de woorden “decreet van 14 juli 2023”.

5.2. De begrippen “zoneringsplan”, “individueel te optimaliseren buitengebied” en “collectief te optimaliseren buitengebied” komen uit het VLAREM II (artikel 1.1.2) en worden niet gehanteerd in de VCRO of zijn uitvoeringsbesluiten. Het past een verwijzing naar de definities van deze begrippen uit VLAREM II op te nemen in het voorontwerp. Hoewel een dergelijke dynamische verwijzing, waarbij tevens verwezen wordt naar lagere rechtsnormen, in beginsel niet aan te bevelen is, kan deze in het voorliggende geval toch worden aanvaard omdat bij decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ een procedureel kader werd gecreëerd waarin zowel de stedenbouwkundige als de milieuaspecten van een voorgenomen project worden beoordeeld.

5.3. De mogelijkheid tot aanleg van een septische put bij maximaal negen woongelegenheden (ontworpen artikel 4.3.9, § 2, 4°, van de VCRO) wordt enkel voorzien in het collectief nog te optimaliseren buitengebied en niet in het individueel te optimaliseren buitengebied (artikel 4.3.9, § 1, van de VCRO). Gevraagd naar de verantwoording hiervoor, stelt de gemachtigde wat volgt:

“Deze mogelijkheid is niet voorzien omdat voor elke nieuwbouw in het individueel te optimaliseren buitengebied nu een individuele zuivering verplicht is aangezien hier, conform de zoneringsplannen, ook op termijn geen collectieve zuivering wordt voorzien. Indien voor minder dan 9 woongelegenheden hier gekozen zou worden voor de installatie van een septische put zal dit leiden tot een minder beschermingsniveau voor het leefmilieu. Dit is uiteraard niet wenselijk”.

Het komt de Raad van State voor dat een aanvraag voor het (her-)bouwen van gebouwen met maximaal negen woongelegenheden zich ook in een individueel te optimaliseren buitengebied of buiten de gebieden voorzien op het zoneringsplan kan situeren. Het past dit verschil in behandeling in de memorie van toelichting te verantwoorden.

Artikel 6

6. Het ontworpen artikel 1.6.4.1, § 3, van het decreet integraal waterbeleid somt de elementen op waarvoor de Vlaamse Regering de nadere regels kan vaststellen met betrekking tot het hemel- en droogteplan.

Deze delegatie dient te worden omgevormd tot een delegatie om “de nadere regels vast te stellen” in plaats van “de nadere regels te kunnen vaststellen”.

In de samenvatting van de toelichting is het volgende opgenomen:

“De wijzigingen leggen de verplichting op om een gebiedsdekkend plan op te maken, de procedure die daarvoor gevolgd moet worden met inbegrip van publieke raadpleging en het mandaat voor de Vlaamse Regering om voor die aspecten de nadere, noodzakelijke regels uit te werken.”

De ontworpen bepalingen vermelden echter geen publieke raadpleging. Dit dient te worden verholpen, bijvoorbeeld door een concrete delegatie op te nemen om ook de regels voor de publieke raadpleging vast te stellen.

Artikel 7, 1°

7. De passage die wordt vervangen in artikel 2.1.2, van het decreet integraal waterbeleid luidt “bouw of exploitatie”. De gemachtigde deelde mee dat de ontworpen tekst zal worden aangepast naar “de bouw en/of exploitatie”.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 10, 1°

8. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, dient de zinsnede “hoofdstuk VI, afdeling 1, onderafdeling 2” te worden geschrapt en dient enkel een verwijzing naar hoofdstuk VII behouden te worden.

Artikel 11, 1°

9. Het ontworpen artikel 5.2.1.2, § 1, van het decreet integraal waterbeleid bepaalt de maatregelen die toezichthoudende ambtenaren kunnen opleggen aan een waterleverancier en legt hiertoe de regels vast.

Over de onderlinge verhouding tussen het eerste, tweede en derde lid, van die ontworpen bepaling deelt de gemachtigde volgende informatie mee:

“Het derde lid geeft inderdaad het kader aan waarbinnen de toezichthoudende ambtenaar kan besluiten tot de maatregelen vermeld in het eerste lid. Maw een stopzetting van levering en al dan niet ambtshalve laten uitvoeren van maatregelen kan opgelegd worden in het geval dat er zich een situatie stelt zoals opgeijst in het derde lid. Het gaat daarbij immers om voldoende zwaarwichtige situaties inzake kwaliteit en opvolgen van de controleverplichtingen die over de kwaliteit moeten waken.

Het tweede lid handelt over de verhaalbaarheid van de kosten voor de opgelegde maatregelen en heeft dus niet de bedoeling om de scope van de maatregelen in enige zin te beperken.”

10. Op de vraag wie wordt bedoeld met ‘persoon’ in het ontworpen artikel 5.2.1.2, § 1, tweede lid, van het decreet integraal waterbeleid antwoordt de gemachtigde:

“Dit is een overname van de bestaande bewoording. Een knelpunt rond kwaliteit kan ook te wijten zijn aan andere actoren dan de waterleverancier. Bijvoorbeeld bij water bestemd voor menselijke consumptie kan er een probleem zijn aan de binneninstallatie die toebehoort aan een privépersoon. Bij water bestemd voor menselijke aanwending kan er sprake zijn van een producent, distributeur en eindgebruiker. Als er sprake is van een net waarmee dergelijk water bestemd voor menselijke aanwending van producent naar eindgebruiker gaat, kan een knelpunt op elke plaats in het net ontstaan met een impact op kwaliteit. De bedoeling is dan ook om kosten te verhalen bij diegene die het probleem mogelijks veroorzaakt.”

Aangezien het eerste en derde lid van die bepaling enkel gericht zijn tot de waterleverancier en het toch de bedoeling lijkt te zijn om het tweede lid van die bepaling te doen gelden voor andere personen die in artikel 12 lijken te worden vermeld, moeten de woorden “de persoon” vervangen worden door de woorden “elke persoon”.

Artikel 11, 2°

11. Gelet op de bedoeling luidens het antwoord van de gemachtigde, om enkel de “instantie” uit het eerste lid te viseren, moethet begrip “persoon” vervangen worden door “instantie” in het tweede en het vierde lid van het ontworpen artikel 5.2.1.2, § 1/1, van het decreet integraal waterbeleid.

12. Eén van de maatregelen die de toezichthoudende ambtenaren kunnen opleggen is het bevel tot blokkering van de aanwending van de financiële middelen die geïnd zijn voor de sanering op gemeentelijk niveau vastleggen voor welke doelstellingen die middelen in een periode die ze vastleggen, aangewend kunnen worden.

Op de vraag welke financiële middelen worden bedoeld en waar deze zijn geregeld, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat hier over de gemeentelijke saneringsbijdrage die geïnd wordt bij levering van het water bestemd voor de menselijke consumptie. Die saneringsbijdrage is een bijdrage van de klant aan de kostprijs voor de gemeentelijke saneringsverplichting en moet de gemeente toelaten om een efficiënt saneringsbeleid te voeren op zijn grondgebied. Ze maken deel uit van de integrale waterfactuur en worden door de waterleverancier verrekend als het gaat om kleinverbruikers. Dit is terug te vinden onder titel IV, hoofdstuk III van het decreet.”⁵

⁵ In het onderzoeksrapport in opdracht van VLARIO over de besteding van de gemeentelijke saneringsbijdrage van maart 2017 (waarvan de tekst te raadplegen is op https://www.vlario.be/site/files/rapport_besteding-saneringsbijdrage_VLARIO-2.pdf) leest men op pagina 7:

“Deze gemeentelijke bijdrage is dus het afgelopen decennium fors gestegen. Deze bijdrage is nochtans gelimiteerd en mag wettelijk maximaal 1,4 keer het tarief van de bovengemeentelijke saneringsbijdrage bedragen (die in 2015 verhoogd werd). De stijging is dan ook te verklaren doordat meer gemeenten het maximumtarief van 1,3033 euro/m³ aanrekenen: in 2005 was dat welgeteld 1 Vlaamse gemeente, in 2016 waren er dat 283.

Met “blokkering” wordt volgens de gemachtigde het volgende bedoeld:

“Onder blokkering moet worden verstaan dat de toezichthoudende ambtenaar bevelen kan geven om de voorziene besteding van de middelen stop te zetten of niet uit te voeren.”

Op de vraag voor welke doelstellingen de toezichthoudende ambtenaren de aanwending van de middelen kunnen vastleggen en waar dit is bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat om de doelstelling om een zo hoog mogelijke aansluitingsgraad te bekomen van huishoudelijke lozingen op de waterzuiveringsinfrastructuur. Als blijkt dat met de geïnde middelen onvoldoende verhoging van de aangesloten vuilvrachten nagestreefd wordt, dan moeten de toezichthoudende ambtenaren er voor kunnen zorgen dat de betrokken middelen correct ingezet zullen worden.”

De gemachtigde antwoordde als volgt op de vraag wanneer er sprake is van “onvoldoende invulling” en waar dit wordt bepaald:

“In de stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 1 juli 2022, worden op niveau van de individuele gemeenten doelstellingen voor het inzamelen van bijkomende vuilvracht opgelegd. Indien deze doelstelling, door het uitvoeren van rioleringswerken, niet wordt gehaald, is dit te aanzien als “onvoldoende invulling” en wordt het door deze wijziging mogelijk gemaakt een handhavingstraject te starten.”

12.1. Bij het ontworpen artikel 5.2.1.2, § 1/1, derde lid, 1°, van het decreet integraal waterbeleid rijst de vraag wie de doelstellingen vastlegt, waar deze worden bepaald en wanneer, en of de gemeenten – en bij uitbreiding de instanties die instaan voor de gemeentelijke saneringsplicht – beleidsruimte hebben voor het vaststellen van deze doelstellingen. De gemachtigde antwoordde:

“De doelstellingen zijn mee opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen. De lokale besturen zijn representatief vertegenwoordigd in de structuren van het integraal waterbeleid waar de plannen voorbereid worden, hebben steeds toegang tot het maken van opmerkingen bij het openbaar onderzoek indien daartoe noodzaak zou bestaan,... De stroomgebiedbeheerplannen bevatten tevens de beleidsruimte voor deze doelstellingen. Zo kunnen de instanties verantwoordelijk voor de saneringsplicht zelf de accenten bepalen, zolang de overkoepelende doelstelling van voldoende aansluitingsgraad of individuele zuivering gehaald wordt. De stroomgebiedbeheerplannen worden na openbaar onderzoek en adviezen vastgelegd door de Vlaamse Regering.”

De oorzaak van die gemeentelijke tariefstijging ligt in de beslissing van de Vlaamse overheid om de rioleringsgraad, d.i. het percentage woningen aangesloten op het rioleringsnetwerk, te verhogen tot 97%. Daarvoor zijn aanzienlijke, bijkomende investeringen nodig. In 2016 bedroeg de rioleringsgraad in Vlaanderen immers nog maar 86%. Door de verhoging van de rioleringsgraad wil de Vlaamse overheid haar bijdrage leveren tot het behalen van de Belgische normen involgend de Europese Waterrichtlijn (2000) die als doelstelling had om de waterkwaliteit in heel Europa te verbeteren tegen 2015. Het betreft een resultaatsverbintenis, geen middelenverbintenis. De bevoegde overheden kiezen dus zelf de methode om zuiver water te realiseren. België haalde de streefdatum van 2015 echter niet en kreeg uitstel tot 2027.” (voetnoot weggelaten).

12.2. Bij het ontworpen artikel 5.2.1.2, § 1/1, derde lid, 2°, van het decreet integraal waterbeleid rijst de vraag waar de openbare dienstverplichtingen worden vastgelegd, door wie en op grond van welke regelgeving. De gemachtigde antwoordde:

“De openbare dienstverplichtingen zullen opgenomen zijn in een Besluit Vlaamse Regering dat parallel voorbereid wordt.”

De blokkeringsmaatregel van de aanwending van de financiële middelen die de toezichthoudende ambtenaren kunnen opleggen, is atypisch. Rekening houdend met de strafbaarstelling in het ontworpen artikel 5.2.2.1, § 1, 6°, van het decreet integraal waterbeleid van het niet respecteren van de “bevelen als vermeld in artikel 5.2.1.2., § 1/1, eerste lid, 1°” (artikel 14 van het voorontwerp) en het daaruit voortvloeiende legaliteitsbeginsel in strafzaken, moeten volgende opmerkingen worden gemaakt.

12.2.1. Op basis van de ontworpen bepaling is onduidelijk wat de draagwijdte is van de maatregel “het blokkeren van de aanwending van de financiële middelen”. Uit het antwoord van de gemachtigde kan weliswaar worden afgeleid dat het niet om het blokkeren van financiële middelen gaat, maar om bevelen om de voorziene besteding van de middelen stop te zetten of niet uit te voeren. Dat moet beter blijken uit de tekst zelf.

12.2.2. Op basis van het ontworpen artikel 5.2.1.2, § 1/1, derde lid, van het decreet integraal waterbeleid kan deze maatregel worden opgelegd in geval van “onvoldoende invulling geven aan doelstellingen” of “onvoldoende invulling geven aan opgelegde openbare dienstverplichtingen”. Dat is onvoldoende precies en geeft de toezichthoudende ambtenaren een te ruime discretionaire bevoegdheid. Uit het antwoord van de gemachtigde lijkt te volgen dat het gaat om de doelstellingen in de stroomgebiedbeheerplannen. De ontworpen regeling dient dan ook daartoe te worden beperkt. Hetzelfde dient te gebeuren met betrekking tot de openbare dienstverplichtingen.

12.2.3. Zoals de ontworpen bepaling is geformuleerd, is niet duidelijk of de bedoelde ambtenaren in dit kader een vorm van dwangtoezicht uitoefenen waarbij ze, in de plaats van de verantwoordelijke instantie, kunnen beslissen voor welke doelstellingen die middelen wel kunnen worden aangewend en ook beslissingen over de aanwending ervan kunnen nemen in de plaats van die instanties. Gelet op artikel 4.3.1.1.1 van het decreet integraal waterbeleid kunnen deze bijdragen nu reeds enkel worden bestemd voor de gemeentelijke saneringsverplichting. Indien dit mogelijk is, moet de ontworpen bepaling duidelijk aangeven wanneer deze maatregel kan worden toegepast, wat deze precies inhoudt en hoever deze strekt.

12.3. De ontworpen regeling moet in het licht van het voorgaande worden aangepast.

Artikel 16

13. De ontworpen punten 5° en 6° passen niet in het stramien van artikel 5.3.1, § 1, van het decreet integraal waterbeleid. De gemachtigde doet het volgende voorstel tot herformulering, waarmee kan worden ingestemd:

“[§1. Voor iedere inbreuk op]

‘5° het naleven van de andere openbare dienstverplichtingen dan de openbare dienstverplichtingen, vermeld in 1° tot en met 4°, opgelegd aan de waterleverancier conform artikel 2.5.1.1 en de uitvoeringsbesluiten ervan, krijgt de waterleverancier een administratieve geldboete opgelegd van 375 euro tot 750;

6° het naleven van de openbare dienstverplichtingen die conform artikel 2.3.5, §3, en de uitvoeringsbesluiten ervan zijn opgelegd, krijgt de instantie die verantwoordelijk is om de gemeentelijke saneringsverplichting uit te voeren een administratieve geldboete opgelegd van 375 euro tot 750 euro’.”

Artikel 17

14. Luidens artikel 17 van het voorontwerp treedt artikel 4 ervan in werking op 1 januari 2025.

Dit komt niet overeen met wat in de memorie van toelichting wordt gesteld bij de bespreking van artikel 4. Volgens de memorie van toelichting bepaalt de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van dit nieuwe artikel en zal de regeling van toepassing zijn op omgevingsvergunningsaanvragen die worden ingediend na de inwerkingtreding ervan.

De tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting moeten op elkaar worden afgestemd. Indien de nieuwe regeling slechts van toepassing zal zijn op aanvragen voor omgevingsvergunningen die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van artikel 4 van het voorontwerp, moet in een overgangsregeling worden voorzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC