



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.741/1
van 31 januari 2022

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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’

Op 20 december 2021 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 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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 januari 2022.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om een aantal wijzigingen van veeleer technische aard aan te brengen in sommige wetskrachtige teksten betreffende het waterbeleid.

De wijzigingen die het voorontwerp beoogt aan te brengen in de wet van 28 december 1967 ‘betreffende de onbevaarbare waterlopen’ houden onder meer een verfijning in van de definities van “bedding van een onbevaarbare waterloop” en “talud” en schrijven in de wet een regeling in voor de verwerking van persoonsgegevens naar aanleiding van de procedure van het onttrekken van water uit onbevaarbare waterlopen (artikelen 2 tot 5).

Het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 10.2.3, § 1, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ teneinde de taken van de Vlaamse Milieumaatschappij aan te passen aan de noodzaak om de opvolging inzake drinkwater niet beperkt te houden tot louter de ecologische aspecten met betrekking tot water bestemd voor menselijke aanwending, maar deze ook te laten slaan op de beleidsvoorbereiding inzake drinkwater en het uitvoeren van controle- en toezichtstaken (artikel 6).

De wijzigingen die het voorontwerp beoogt aan te brengen in het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018, hebben onder meer betrekking op het verbod van nieuwe bovengrondse constructies in de oeverzones, op de mogelijkheid om inzake de watertoets advies te vragen aan verschillende waterbeheerders, op de informatieplicht bij ligging van vastgoed in overstromingsgevoelig gebied, op de aanpassing van het begrip “achteruitgang van de toestand” van een oppervlaktewaterlichaam, rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juli 2015 in de zaak C-461/13, en op de uitvoering van Verordening (EU) 2020/741 van 25 mei 2020 van het Europees Parlement en de Raad ‘inzake minimumeisen voor hergebruik van water’ door middel van een kaderbepaling die voorziet in een gefaseerde regeling inzake het hergebruik van gezuiverd stedelijk afvalwater voor landbouwirrigatie (artikelen 7 tot 17).

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

De Vlaamse Regering wordt opgedragen om de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van het voorontwerp vast te stellen² met dien verstande dat de inwerkingtreding uiterlijk op 1 januari 2023 dient plaats te vinden (artikel 18).

VORMVEREISTEN

3. Aan de gemachtigde werd gevraagd of met betrekking tot de ontworpen regeling overleg met de overige gewestregeringen is gepleegd zoals artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ het voorschrijft wat betreft “de waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken”. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Art. 6, §2, 3° BWHI slaat volgens de voorbereidende werken en de rechtsleer enkel op grondwater (L. LAVRYSEN, ‘Het leefmilieu en het waterbeleid’ in B. SEUTIN EN G. VAN HAEGENDOREN (eds.) De bevoegdheden van de gewesten, in Bibliotheek Grondwettelijk Recht, Brugge, die Keure, 2016, p.43), enkel voor grondwater wordt gesproken over ‘(water)lagen’. Overleg is slechts nuttig voor zover voorgenomen wijzigingen in de regelgeving daadwerkelijk een impact kunnen hebben op de grondwaterlagen die gewestgrensoverschrijdend zijn.

Dit betekent dat het onderling overleg waarvan sprake in het betrokken artikel niet nodig is voor de wijzigingen die artikel 7 van het ontwerp aanbrengt aan de lijst van definities in artikel 1.1.23, §2, Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid. Ook niet voor het punt 6° waarin voor het omschrijven van achteruitgang van de chemische toestand van grondwater het dictum van het Hof van Justitie in de zaak C 535/18 van 28 mei 2020 wordt overgenomen.

Wat artikel 11 van het voorontwerp betreft, waarmee artikel 1.7.2.5.4 van het Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid wordt aangepast, wordt louter de Europese regelgeving toegepast (art. 4.7. Kaderrichtlijn Water). Het schrappen van het woord ‘indirecte’ in de zinsnede ‘houdt geen schending in van de vastgestelde milieudoelstellingen als dat het gevolg is van nieuwe veranderingen in de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of indirecte wijzigingen in de grondwaterstand’ brengt artikel 1.7.2.5.4. meer in lijn met artikel 4.7. waar ook directe wijzigingen aan de grondwaterstand in aanmerking komen voor het toepassen van de regeling waarbij in bepaalde omstandigheden een achteruitgang van de toestand toch geen inbreuk vormt op het verbod op achteruitgang van de toestand. Het inzetten van artikel 6, §2, 3° BWHI lijkt in dergelijk geval zinloos.

Verder is het zo dat als toepassing wordt gemaakt van het gewijzigde artikel 1.7.2.5.4. Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid de milieueffectenrapportageregeling van toepassing zal zijn. Daarin is overleg met de andere gewesten voorzien indien het plan of programma of het project een grensoverschrijdende impact heeft. Het zelfde is het geval indien paragraaf 3 van de nieuw ontworpen regeling voor artikel 1.7.2.5.4. toegepast wordt: de buurgewesten worden actief ingelicht van het lopen van de openbare onderzoeken die voorzien zijn bij de opmaak van stroomgebiedbeheerplannen.”

² Het gaat meer in het bijzonder om de artikelen 7, 1°, 4° en 5°, 8, 1°, 10 en 11 van het voorontwerp, die strekken tot het wijzigen van bepalingen van het decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’, gecoördineerd op 15 juni 2018.

In zover de ontworpen regeling betrekking heeft op grondwaterlagen die zich over het grondgebied van meer dan één gewest uitstrekken, dient te worden voldaan aan de overlegverplichting, bedoeld in artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het staat daarbij uiteraard niet aan de steller van het voorontwerp om er zelf over te beslissen wanneer dergelijk overleg voor hem nuttig of nodig is. Dat de betrokken bepalingen van het voorontwerp louter neerkomen op een omzetting of uitvoering van een Europeesrechtelijke norm, of dat het al dan niet om een inhoudelijke en niet uitsluitend om een formele wijziging van het regelgevende kader gaat, zijn niet van aard om aan die conclusie afbreuk te doen.

4. Over het voorontwerp van decreet werd door de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 7 september 2021 advies nr. 2021/71 uitgebracht. Zoals de afdeling Wetgeving in advies 61.267/AV³ van 27 juni 2017 heeft opgemerkt, is het evenwel de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG⁴ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. Hieruit volgt dat met betrekking tot de in het voorontwerp opgenomen regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens niet noodzakelijk kan volstaan worden met het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie, maar dat erover tevens het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal moeten worden ingewonnen. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse Toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om in voorkomend geval een samenwerkingsakkoord te sluiten, wat dat betreft.⁵

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

³ Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁵ Zie ook adv.RvS 68.519/1 van 15 januari 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen uit de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

⁶ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

6. In het voorontwerp zal moeten worden vermeld dat de ontworpen regeling de gedeeltelijke omzetting vormt van 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’ (Kaderrichtlijn Water).⁷ Tevens verdient het aanbeveling om in de tekst van het voorontwerp te vermelden dat ermee gedeeltelijk uitvoering wordt gegeven aan Verordening (EU) 2020/741 van 25 mei 2020 van het Europees Parlement en de Raad ‘inzake minimumeisen voor hergebruik van water’.⁸

De gemachtigde deelde mee dat het de bedoeling is om daartoe het bestaande artikel 1 van het voorontwerp aan te vullen met een tweede lid. Deze suggestie kan worden bijgetreden.

Artikel 2

7. Het is naar het zeggen van de gemachtigde de bedoeling om de ontworpen omschrijving van het begrip “bedding van een onbevaarbare waterloop” mede van toepassing te maken op de “grachten”. Hiermee rekening houdend zal de bepaling onder artikel 2, 1°, van het voorontwerp, moeten aanvangen als volgt: “4. Bedding van een onbevaarbare waterloop of gracht: de oppervlakte die ...”.

Artikel 4

8. Luidens het ontworpen artikel 19, derde lid, 4°, van de wet van 28 december 1967 (artikel 4, 2°, van het voorontwerp), kan het betrokken beroep worden ingesteld door “de personen, vermeld in artikel 12, § 1, eerste lid”. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat het woord “personen” in de ontworpen bepaling evenwel beter zou worden vervangen door het woord “aanvrager”. Dergelijke vervanging zou inderdaad voorkomen dat enkel personen die een machtiging hebben gekregen beroep zouden kunnen instellen. Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat in artikel 12, § 1, eerste lid, van de wet van 28 december 1967, waarnaar wordt verwezen in de ontworpen bepaling, melding gemaakt wordt van “personen” en niet van de “aanvrager”. Vraag is derhalve of niet tevens de verwijzing naar artikel 12, § 1, eerste lid, van de wet, dient te worden aangepast in het ontworpen artikel 19, derde lid, 4°, van de wet, en of bijvoorbeeld niet het best melding gemaakt wordt van de “aanvrager van de machtiging bedoeld in artikel 12, § 1, eerste lid”, van de wet.

⁷ Zie artikel 11 van het voorontwerp en, wat de verwijzing betreft in de tekst van het voorontwerp, artikel 24, lid 1, van richtlijn 2000/60/EG.

⁸ Zie artikel 15 van het voorontwerp.

Artikel 7

9. In de ontworpen omschrijving van de begrippen “achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam” en “achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam” (respectievelijk artikel 7, 5° en 6°, van het voorontwerp), wordt gerefereerd aan richtlijnbepalingen en niet, zoals het eigenlijk hoort, aan de internrechtelijke normen die de betrokken richtlijnbepalingen omzetten. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“In punt 5° wordt verwezen naar bijlage V Kaderrichtlijn Water. Deze bijlage is slechts deel[s] omgezet in Vlaamse regelgeving voor wat het bepalen van milieukwaliteitsnormen betreft (bijlage 2.3.1. voor oppervlaktewater en bijlage 2.4.1. voor grondwater van titel II Vlarem) en de regeling in artikel 2.3.1.1. titel II Vlarem waarin naar de stroomgebiedbeheerplannen wordt verwezen om de beoordeling van de ecologische toestand van oppervlaktewater (5 klassen: ‘zeer goed’, ‘goed’, ‘matig’, ‘ontoereikend’ en ‘slecht’) terug te vinden. Deze beoordeling gebeurt op basis van de werkwijze en criteria uit bijlage V Kaderrichtlijn Water (30 pagina’s lang). De gehele bijlage wordt wel toegepast in de stroomgebiedbeheerplannen waar aan de hand van de monitoringgegevens oppervlaktewater de diverse kwaliteitsbeoordelingen van dat water gebeuren, wat finaal aanleiding geeft tot het beoordelen van de status (= de ecologische toestand) van de oppervlaktewaterlichamen. De verwijzing naar de omgezette regelgeving volstaat niet om te begrijpen waarnaar in punt 5° en in de rechtspraak van het Hof van Justitie verwezen wordt.

In punt 6° wordt verwezen naar de kwaliteitsnormen of drempelwaarden uit artikel 3, lid 1, Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (Grondwaterrichtlijn) voor wat de chemische toestand betreft. Deze regelgeving is deels omgezet in artikel 2.4.1.1, §1-3 en bijlage 2.4.1. van titel II Vlarem. De toestandsbeoordeling zelf uit paragraaf 2.3 van bijlage V Kaderrichtlijn Water is evenwel niet overgenomen, deze wordt wel in het stroomgebiedbeheerplan toegepast in de grondwaterspecifieke delen.

Een verwijzing naar artikel 3, lid 1 Grondwaterrichtlijn is dan eenvoudiger. Wel zou de bovenstaande uiteenzetting over de gedeeltelijke omzetting van artikel 3, lid 1, Grondwaterrichtlijn toegevoegd kunnen worden bij de artikelsgewijze toelichting in de Memorie van Toelichting.”

Het door de gemachtigde verstrekte antwoord wordt bij voorkeur in de memorie van toelichting geïntegreerd in de commentaar bij artikel 7 van het voorontwerp.

Artikel 9

10. Ter wille van de duidelijkheid zouden in het ontworpen artikel 1.3.2.2, § 1, 4°, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’, de erin vervatte uitzonderingen op het betrokken verbod het best in een afzonderlijk lid worden opgenomen. Tevens dient erin te worden verwezen naar het “goedgekeurd” beheersplan voor onroerend erfgoed of erfgoedlandschappen, vermeld in artikel 8.1.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013’, waarbij uiteraard melding moet worden gemaakt van de datum van het

voornoemde besluit van de Vlaamse Regering, wat nu niet het geval is. Hiermee rekening houdend wordt het ontworpen artikel 1.3.2.2, § 1, 4°, het best geredigeerd als volgt:

“4° er mogen geen nieuwe bovengrondse constructies worden opgericht of aanmerkelijke reliëfwijzigingen als vermeld in artikel 4.2.1, 4° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, worden doorgevoerd binnen vijf meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud van een oppervlaktewaterlichaam. Dat geldt ook aan overwelfde of ingebuisde oppervlaktewaterlichamen. Met uitzondering van herbouwen als vermeld in artikel 4.1.1, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, is de uitvoering van onderhoudswerken, stabiliteitswerken en het verbouwen van dergelijke constructies als vermeld in artikel 4.1.1, 9°, 11° en 12°, van de voormelde codex, toegestaan als die handelingen toelaatbaar zijn op basis van de regelgeving over de ruimtelijke ordening.

De voormelde verboden zijn niet van toepassing op:

- a) constructies en reliëfwijzigingen die noodzakelijk zijn voor het beheer van het oppervlaktewaterlichaam;
- b) voor werkzaamheden van algemeen belang;
- c) voor werkzaamheden en constructies die expliciet zijn toegelaten door een ruimtelijk uitvoeringsplan als ze de functie of de functies van de oeverzone niet onmogelijk maken;
- d) voor werkzaamheden en constructies voorzien in een goedgekeurd beheersplan voor onroerend erfgoed of erfgoedlandschappen, vermeld in artikel 8.1.6. van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013;
- e) voor de constructies en reliëfwijzigingen die verenigbaar zijn met de functie of de functies van de oeverzone en met het recht van doorgang van de waterbeheerder.”⁹

Artikel 10

11. In diverse onderdelen van het ontworpen artikel 1.3.3.3.2, §§ 1 en 3, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (artikel 10, 1° en 4°, van het voorontwerp), wordt voor de omschrijving van het begrip “overstromingsgevoelig gebied” of “overstromingsgevoeligheid” verwezen naar een bepaling van het in die onderdelen genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006. Naar het zeggen van de gemachtigde is het de bedoeling om de verwijzing naar het voornoemde besluit te schrappen en om een geactualiseerde definitie van “overstromingsgevoelig gebied” in het decreet op te nemen “waarbij aangegeven wordt dat het zowel om overstromingen vanuit de zee als over fluviale of pluviale overstromingen gaat”. Er zou een verwijzing naar het besluit van 20 juli 2006 worden opgenomen in de memorie van toelichting zodat, volgens de gemachtigde, “eigenaars,

⁹ De aldus aangepaste redactie van het ontworpen artikel 1.3.2.2, § 1, 4°, wordt bijgetreden door de gemachtigde.

immobiliënmakelaars, instrumenterend ambtenaren, die gevat worden door de informatieplicht toch kunnen achterhalen waar gegevens over de overstromingsgevoeligheid terug te vinden zijn”.

Er kan met deze werkwijze worden ingestemd.

12.1. In het ontworpen artikel 1.3.3.3.2, § 3, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (artikel 10, 4°, van het voorontwerp), wordt de mogelijkheid ingeschreven om de overstromingsgevoeligheid van een kadastraal perceel op de kaarten met overstromingsgevoelige gebieden aan te passen indien de overstromingsgevoeligheid ondertussen is gewijzigd door menselijke ingreep. Deze aanpassing zou kunnen gebeuren op basis van een attest opgesteld door “een daartoe erkende persoon”. Hiermee creëert de decreetgever voor de Vlaamse Regering een rechtsgrond om bepaalde diensten, en inzonderheid het attesteren van de overstromingsgevoeligheid van een kadastraal perceel, voor te behouden aan personen die daartoe over een erkenning beschikken.

12.2. Gevraagd naar een verantwoording van deze beperking op het vrij verkeer in het licht van onder meer de artikelen 9 en 16 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’, verklaarde de gemachtigde:

“Overstromingsgevoeligheid van een gebouw of kadastraal perceel kan veranderen door ingrepen op het terrein of aan het gebouw. Om over de impact van ingrepen die tot doel hebben de overstromingsgevoeligheid te verlagen zekerheid te bieden aan eigenaars is het van belang deze impact te laten attesteren door een onafhankelijk, deskundig persoon. Als de overdracht van informatie door een onterecht gewijzigde informatieplicht op dit punt fout loopt, zal het overstromingsrisico door potentiële kopers en/of huurders verkeerd ingeschat worden met mogelijk aanzienlijke schade tot gevolg. De deskundigheid en de onafhankelijkheid van de persoon die de overstromingsgevoeligheid attesteert, wordt geregeld via het VLAREL.

Daarmee is aangegeven dat de voorwaarden uit artikel 9 Dienstenrichtlijn vervuld zijn:

een erkenningsregeling via VLAREL is niet discriminatoir. Uiteraard zal dit concreet moeten blijken uit de wijzigingen aan VLAREL om deze erkende deskundige in het leven te roepen;

de dwingende reden van algemeen belang is bescherming tegen overstromingen (daarmee is ook voldaan aan art. 16, lid 1, b) Dienstenrichtlijn);

een minder beperkende maatregel is niet mogelijk nu het nodig is om voor er zich een overstromingsincident voordoet uit te maken of de overstromingsgevoeligheid beperkt werd of niet.

Wat de voorwaarden uit artikel 16 Dienstenrichtlijn betreft, garandeert het opzet en de werking van VLAREL:

dat voldaan is aan het discriminatieverbod mbt nationaliteitsvereiste of lidstaat van de zetel van de rechtspersoon (art. VLAREL);

dat voldaan is aan art. 16.2 Dienstenrichtlijn via art. 7 e.v. (erkenningsvoorwaarden) en art. 31 VLAREL (gelijkwaardigheid titels), alsook art. 33 e.v. (gebruikseisen voor erkenningen).

De evenredigheid van de uit te werken regeling zal verder blijken uit het besluit waarmee VLAREL aangepast wordt om de erkenning van deskundige attestering overstromingsgevoeligheid te regelen.”

Het verdient aanbeveling om deze verantwoording te integreren in de memorie van toelichting. Tevens kan eraan herinnerd worden dat overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2006/123/EG, de Europese Commissie op de hoogte zal moeten worden gebracht van het bepaalde in artikel 10 van het voorontwerp en de uitvoeringsbepalingen daarvan, alsmede van de redenen daarvoor.

12.3. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het ontworpen artikel 1.3.3.3.2, § 3, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (artikel 10, 4°, van het voorontwerp), er voor de betrokken particulieren niet op neerkomt dat zij minder worden beschermd als gevolg van de beoogde aanpassing op het vlak van overstromingsgevoeligheid, niet in het minst in geval van een mogelijke voortijdige inwerkingtreding van de ontworpen bepaling indien op 1 januari 2023 de nodige uitvoeringsbepalingen nog niet zouden zijn tot stand gebracht. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Artikel 10 wijzigt de informatieplicht uit artikel 1.3.3.3.2. Gec.DIWB slechts door de verwijzing naar effectief en mogelijke overstromingsgevoeligheid te vervangen door ‘overstromingsgevoeligheid’ waardoor beide begrippen gevat worden. Het is de bedoeling om via de aanpassing van het besluit van 20 juli 2006 ‘overstromingsgevoeligheid’ aan te duiden door een letter gekoppeld aan de overstromingskans naar analogie met bijvoorbeeld de EPC-score, wat de informatie voor de bestemming begrijpelijker maakt dan wat nu het geval is. Het verhogen van de begrijpbaarheid van de informatie kwam naar voor in de evaluatie die de CIW maakte van de informatieplicht, en is ook opgemerkt door de Vlaamse Ombudsman. De informatie die moet worden gegeven blijft dus dezelfde (overstromingsgevoeligheid) maar zal onder een begrijpelijker vorm worden gegeven. Daardoor is geen sprake van een achteruitgang van het beschermingsniveau in het licht van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

De uitvoeringsbepalingen liggen klaar in een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering om in de loop van januari 2022 een eerste keer principieel goedgekeurd te worden. De nieuwe kaarten edm die nodig zijn om het aldus gewijzigde besluit van 20 juli 2006 uit te voeren, worden samen met het wijzigingsbesluit goedgekeurd. Daarmee lijkt het erg onwaarschijnlijk dat de nodige uitvoeringsbepalingen op 1/1/2023 nog niet zouden zijn doorgevoerd. Mocht het toch nog fout lopen, dan blijft door de werking van het besluit van 20 juli 2006, die overstromingsgevoeligheid opdeelt in effectief en mogelijk overstromingsgevoelig, de huidige inhoud van de informatieplicht bestaan.”

De door de gemachtigde verstrekte duiding, die er onder meer doet van blijken dat ook bij een laattijdige bekendmaking en inwerkingtreding van de vereiste uitvoeringsbepalingen een voldoende informatieplicht zal blijven bestaan, zou ter wille van de duidelijkheid het best ook in de memorie van toelichting worden verwerkt. Bij het tot stand brengen van de betrokken uitvoeringsbepalingen zal er trouwens moeten worden op toegezien dat ermee evenmin afbreuk wordt gedaan aan bijvoorbeeld het eigendomsrecht van de betrokken particulieren zoals dit wordt gewaarborgd door artikel 16 van de Grondwet.

Artikel 11

13.1. Artikel 11 van het voorontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen en toevoegingen door te voeren aan artikel 1.7.2.5.4 van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’. Aan deze wijzigingen en toevoegingen ligt in essentie de bedoeling ten grondslag om beter gebruik te kunnen maken van de bijzondere mogelijkheid die artikel 4, lid 7, van de eerder genoemde richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 (Kaderrichtlijn Water) biedt voor veranderingen van de fysieke kenmerken van een oppervlaktelichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, ook al hebben deze tot gevolg dat “een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel” niet wordt bereikt of dat een bepaalde achteruitgang van de toestand van een oppervlakte of grondwaterlichaam niet wordt voorkomen. Een aantal voorwaarden die worden vermeld in artikel 4, lid 7, van de richtlijn en die mede voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie worden daartoe omgezet door de ontworpen wijzigingen en toevoegingen. Tegelijk wordt een nieuw soort impactanalyse gecreëerd die zal worden toegepast bij het verlenen van vergunningen en het goedkeuren van plannen en programma’s.

13.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd of bij het wijzigen van artikel 1.7.2.5.4 van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’, wel voldoende rekening is gehouden met het bepaalde in artikel 4, lid 7, c), van de richtlijn, waarin melding wordt gemaakt van “de redenen voor [de] veranderingen of wijzigingen [die] van hoger openbaar belang [zijn] en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving (...) overtroffen [wordt] door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling”.¹⁰

De gemachtigde antwoordde:

“Een vergelijkbare opmerking werd gemaakt door de adviesraden (aanbeveling 9). Hier kan dan verwezen worden naar het antwoord gegeven op de betrokken opmerking van de adviesraden.

De Kaderrichtlijn Water gebruikt de term ‘activiteiten van groot maatschappelijk belang’ niet, maar de term ‘duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling’. De term uit de Kaderrichtlijn en de term gekozen in het decreet betekenen het zelfde, al is er op Europees niveau nog steeds discussie over de juiste inhoud die moet worden gegeven aan ‘duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling’.

Het klopt dat de zinsnede ‘de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving als deze wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling’ uit artikel 4.7. Kaderrichtlijn Water niet letterlijk is overgenomen. Dit werd bij de goedkeuring van het oorspronkelijke

¹⁰ Zie ook titel 5.4, blz. 68-73, “Gemeenschappelijke strategie voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en de richtlijn overstromingen. Richtsnoer nr. 36. Uitzonderingen op de milieudoelstellingen overeenkomstig artikel 4, lid 7”, goedgekeurd door de EU-directeuren waterbeheer op 4-5 december 2017, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm.

decreet op 18 juli 2003 opgevangen door in het Gecoördineerd Decreet Integraal Waterbeleid te bepalen wat verstaan wordt onder activiteiten van groot maatschappelijk belang onder punt 1° van artikel 1.7.2.5.4., §1, waarmee de afweging al gemaakt is. Verder werd de regeling uit artikel 4.7. Kaderrichtlijn Water over het ‘niet voorkomen van achteruitgang van zeer goed naar een goede toestand’ niet in Vlaamse regelgeving omgezet. Voor Vlaanderen zijn er geen waterlichamen die zich [in] zeer goede toestand bevinden.

Enkel het stuk van artikel 4.7 Kaderrichtlijn Water dat slaat op de toegestane afwijking ‘niet bereiken van de goede toestand of het niet voorkomen van achteruitgang’ werd in artikel 1.7.2.5.4 omgezet.”

13.3. Artikel 4, lid 7, van de Kaderrichtlijn Water verzet zich er weliswaar niet tegen dat de decreetgever voorafgaandelijk de doelstellingen van openbaar belang zou beperken die aanleiding zouden kunnen geven tot een uitzondering overeenkomstig artikel 4, lid 7, van de richtlijn, zoals dit gebeurt in artikel 1.7.2.5.4, § 1, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’. De betrokken decretale bepaling beperkt op die manier de wijzigingen en activiteiten waarvoor een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsregeling tot “activiteiten van groot maatschappelijk belang met betrekking tot de scheepvaart, havenfaciliteiten, openbare voorzieningen voor water, bestemd voor menselijke consumptie, of hernieuwbare energieopwekking”. Het verlenen van een toestemming voor veranderingen en wijzigingen die andere doelstellingen nastreven wordt aldus uitgesloten.

Artikel 4, lid 7, c), van de Kaderrichtlijn Water vereist evenwel ook een afweging van de doelstelling of het nut van de “concrete veranderingen of wijzigingen” ten opzichte van deze van de richtlijn. Artikel 4, lid 7, c), van de Kaderrichtlijn Water impliceert derhalve een afweging *in concreto* van de doelstelling of het nut van de “verandering of wijziging” ten opzichte van deze van de richtlijn. Een dergelijke afweging van de concrete “verandering of wijziging” ontbreekt evenwel ook nog na de wijziging ervan door artikel 11 van het voorontwerp in het voornoemde artikel 1.7.2.5.4.

Een soort afweging “bij voorafname” – zoals door de gemachtigde wordt gesuggereerd – waarbij de decreetgever bij het aannemen ervan zou hebben geoordeeld dat “activiteiten van groot maatschappelijk belang met betrekking tot de scheepvaart, havenfaciliteiten, openbare voorzieningen voor water, bestemd voor menselijke consumptie, of hernieuwbare energieopwekking” steeds voorrang hebben op de doelstelling van de Kaderrichtlijn Water, is niet in overeenstemming met deze laatste. Van de uitzondering van artikel 4, lid 7, van de richtlijn kan slechts gebruik worden gemaakt indien aan *alle* voorwaarden die worden opgesomd onder de betrokken punten a) tot d) is voldaan. Artikel 11 van het voorontwerp kan bijgevolg slechts doorgang vinden als ook de voorwaarden van punt c) van artikel 4, lid 7, van de Kaderrichtlijn Water volledig en correct zijn omgezet.

Artikel 13

14. Luidens het ontworpen artikel 2.1.1, § 3, 4°, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ wordt van het toepassingsgebied van de betrokken titel uitgesloten het water bestemd voor menselijke aanwending dat afkomstig is van gerecupereerd afvalwater, en dat gebruikt wordt voor land- en tuinbouwirrigatie, “voor het aspect voedselveiligheid”.

Aan de gemachtigde werd de vraag voorgelegd wat de bedoeling is van de zinsnede “voor het aspect voedselveiligheid” in de ontworpen bepaling en of ervan wordt uitgegaan dat, bij gebreke aan die zinsnede, de betrokken titel wel degelijk van toepassing is “voor het aspect voedselveiligheid”, wat andere soorten water betreft, hetgeen dan evenwel bevoegdheidsrechtelijke vragen zou kunnen doen rijzen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het is niet de bedoeling dat het aspect voedselveiligheid binnen het toepassingsgebied van dit artikel of zijn toekomstige uitvoeringsbesluiten komt, onafhankelijk van de waterbron die betrokken is. Om verwarring te vermijden rond dat aspect zal de bepaling uit het ontwerp gehaald worden na ontvangst van het advies van de afdeling Wetgeving.

Denkpiste die aan de basis lag van de bepaling:

De bepaling werd uiteindelijk opgenomen gezien de afwijkende lezingen over de bevoegdheden rond water en de veiligheid van de voedselketen zoals opgenomen in de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen bij de regionale en federale administraties. Om uitvoering te geven aan de Verordening 2020/741 moet er bij gebruik van tweedecircuitwater uit rioolwaterzuiveringsinstallaties (gezuiverd effluent) een uitdrukkelijke toelating verleend worden die zich uitspreekt over de risicobeoordeling en het risicomanagement dat zal toegepast worden bij dergelijke toepassing.

De Vlaamse administratie gaat er op basis van art. 6, §1, II, 1° en 4° BWHI vanuit dat zij een bevoegdheid heeft over het gebruik van tweedecircuitwater bij irrigatietoepassingen voor land- en tuinbouw voor wat betreft de risicobeoordeling en eventuele toelating voor dat gebruik voor wat betreft het leefmilieu en waterproductie en watervoorziening in het algemeen.

Art. 6, V, tweede lid BWHI legt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de voedselketen (zowel mens als dier) bij de federale overheid. De federale administratie gaat er echter vanuit dat irrigatiewater geen grondstof is met een bestaande normering, waardoor zij zich niet bevoegd acht.

De expliciete opname van de bepaling moest aangeven dat een Vlaamse administratie niet bevoegd was om een toelating te verlenen die zich uitbreidde tot veiligheid van de voedselketen (hetgeen wel opgelegd wordt in de bepalingen van de Verordening).

Gezien dit voor de toepassing van de Verordening noodzakelijk is en een knelpunt blijft, zou het interessant zijn om hier de mening van de Afdeling Wetgeving in te kennen.”

Uit de aangehaalde toelichting blijkt dat de stellers van het voorontwerp met het ontworpen artikel 2.1.1, § 3, 4°, uitsluitend een gewestelijk bevoegdheid beogen, zijnde die welke wordt beschreven in artikel 6, § 1, II, 1° en 4°, van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat de decreetgever bij de uitoefening van die bevoegdheid rekening wenst te houden met de voedselveiligheid en met de expertise en het beleid van de federale overheid daaromtrent, kan worden vermeld in de memorie van toelichting bij het voorontwerp, zoals nu al in enige mate gebeurt, maar dient geen uitdrukking te vinden in de tekst van het voorontwerp. De zinsnede “voor het aspect voedselveiligheid”, die mede refereert aan een federale bevoegdheid en die daarom de eigenlijke doelstelling van de bepaling in kwestie vertroebelt, moet daarom worden weggelaten in het ontworpen artikel 2.1.1, § 3, 4°.

Artikel 14

15. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 14, 2°, van het voorontwerp, wordt gegeven, wordt het volgende vermeld:

“In de definitie van inrichting wordt het toepassingsgebied verruimd naar water voor menselijke aanwending. Die verruiming is noodzakelijk voor het uitwerken van het kader voor hergebruik van tweedecircuitwater en de toezichtsbevoegdheden die de aangeduide ambtenaren vereisen. Zo is toegang tot een inrichting (reeds voorzien in de huidige titel V) ook nodig wanneer het om inrichtingen gaat waar tweedecircuitwater wordt geproduceerd, gedistribueerd of opgeslagen”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of, in het licht van de aangehaalde toelichting, artikel 5.2.1.1 van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ niet het best wordt aangevuld met een specifieke regeling voor het betreden van de aldus omschreven “inrichtingen”. De gemachtigde antwoordde:

“Het artikel 14, 2° wordt niet beschouwd als een uitbreiding op het vlak van ‘woningen’. De definitie van inrichtingen houdt immers nu ook al woningen in. Een woning is immers pas een woning, in de zin van deze regelgeving, als er water bestemd voor menselijke consumptie voorhanden is. Dit is ook gekoppeld aan het recht op aansluiting.

Het gaat wel om een uitbreiding in de zin dat inrichtingen waar water voor menselijke aanwending onttrokken, geproduceerd, gedistribueerd, ... wordt, ook onder het visitatierecht zullen vallen. Dit is er op gericht om specifiek inrichtingen met tweedecircuitwater ook te vatten onder de toezichtsbevoegdheden, wat noodzakelijk is voor de correcte toepassing van de Verordening 2020/741.

Water voor menselijke consumptie valt onder de ruimere definitie van water voor menselijke aanwending.”

De gemachtigde lijkt ervan uit te gaan dat er zonder meer een visitatierecht is, ook voor een “inrichting” die als een “woning” kwalificeert overeenkomstig artikel 15 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het is nochtans zo dat, gelet op het beginsel inzake de onschendbaarheid van de woning, geen visitatie van dergelijke “inrichtingen” die tevens een woning uitmaken mogelijk zal

zijn indien daarvoor niet in een decretale machtiging is voorzien, welke machtiging bovendien moet vergezeld gaan van afdoende rechtswaarborgen.¹¹ De tekst van het voorontwerp zou op deze punten nog moeten worden aangevuld.

16. In het ontworpen artikel 2.1.2, 34°, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (artikel 14, 4°, van het voorontwerp), wordt het begrip “waterleverancier” omschreven. De gemachtigde stelt voor om die omschrijving aan te passen als volgt:

“34° waterleverancier: een van de volgende instanties die verbruikers of anderen bevoorraden met water bestemd voor menselijke aanwending:

- a) de exploitant van een openbaar waterdistributienetwerk, al dan niet via een openbaar waterdistributienetwerk;
- b) de titularis van een private waterwinning.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 15

17. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het bepaalde in het ontworpen artikel 2.2.1, § 5, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ voor een deel niet overlapt met hetgeen nu al wordt bepaald in de paragrafen 1 en 2 van artikel 2.2.1 en of de bevoegdheidsdelegaties die de laatstgenoemde paragrafen bevatten op het vlak van het tweedecircuitwater niet het best worden geïntegreerd in de ontworpen paragraaf 5 van dat artikel. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Er is inderdaad enige overlap op vlak van de bepalingen inzake tweedecircuitwater met de bepalingen van §§1 en 2 (waarop al bestaande uitvoeringen gebaseerd zijn zoals ook de keuring die niet vervat zit in de nieuw ontworpen §5). Er zal bij de verwerking van het advies van de Afdeling Wetgeving geëvalueerd worden of een meer optimale stroomlijning mogelijk is, zowel naar leesbaarheid als transparantie toe van de bepalingen. Daarvoor kan artikel 2.2.1 in zijn geheel geoptimaliseerd worden waarbij er een meer duidelijke opdeling is voor zowel water bestemd voor menselijke consumptie als tweedecircuitwater, en waarbij de structuur van de delegaties voor zowel water bestemd voor menselijke consumptie als tweedecircuitwater op elkaar afgestemd worden.”

Hiermee kan worden ingestemd. Wel dient erop te worden gewezen dat, indien als gevolg van de door de gemachtigde in het vooruitzicht gestelde optimalisering en herstructurering tevens de draagwijdte van artikel 2.2.1 van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ substantieel zou worden gewijzigd, de aldus gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de

¹¹ Zie bijv. de artikelen 16.3.12, tweede lid, en 16.4.7, § 2, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, dat overeenkomstig artikel 5.1.1 van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ evenwel enkel van toepassing is op bepalingen van titel I van het laatstgenoemde decreet.

gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving om advies zullen moeten worden voorgelegd.¹²

Artikel 16

18. Met betrekking tot de verhoging van de maximumgeldboete van 15.000 tot 250.000 euro, in artikel 5.2.2.1, § 1, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ (artikel 16, 1°, van het voorontwerp), verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Momenteel moeten de betrokken handhavingsregels nauwelijks toegepast worden. Dit kan veranderen als er veel waterleveranciers bij komen. In het licht daarvan werden de bestaande sancties tegen het licht gehouden en vergeleken met de sancties die in het DABM voorzien zijn voor misdrijven die mens en milieu in gevaar brengen. Omdat de impact van het moedwillig of door nalatigheid niet naleven van de opgelegde kwaliteitseisen op volksgezondheid groot kan zijn bij de productie, levering en distributie van water voor menselijke consumptie is een groter afschrikwekkend effect wenselijk. De geldstraf staat momenteel ook niet in verhouding tot de opbrengsten die met de voormelde activiteiten gerealiseerd kunnen worden nu de huidige waterbronnen steeds meer onder druk komen te staan.”

Het verdient aanbeveling om het aangehaalde antwoord van de gemachtigde ook in de commentaar bij artikel 16 van het voorontwerp in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen. Wel rijst de vraag of de maximale gevangenisstraf, vermeld in artikel 5.2.2.1, § 1, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’, niet evenzeer aanpassing behoeft. Wat dat betreft deelde de gemachtigde mee dat ook deze zal worden afgestemd op het bepaalde in artikel 16.6.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

Artikel 17

19. Ter wille van de leesbaarheid, schrijve men in het ontworpen artikel 5.3.1, § 1, 1°, van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’, “..., en artikel 2.4.1, § 1 en § 4, en hun respectievelijke uitvoeringsbesluiten opgelegde ...”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹² Het “stroomlijnen” van artikel 2.2.1 van het op 15 juni 2018 gecoördineerde decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ zal volgens de gemachtigde eveneens gepaard gaan met een aanpassing van artikel 5.2.1.2 van hetzelfde decreet. Ingeval die aanpassing substantieel is, zal ook deze het voorwerp dienen uit te maken van een bijkomende vraag om advies aan de afdeling Wetgeving.