

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 22e maart 1983 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer", heeft de 16e juni 1983 het volgend advies gegeven :

Het ontwerp van decreet "houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer" strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in bepalingen van, enerzijds, de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater, en, anderzijds, de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater.

Deze wijzigingen werden, naar gelang van voormelde wetten, gegroepeerd per hoofdstuk.

In hoofdstuk I worden de artikelen 2, 4, 5 en 6 van de wet van 26 maart 1971 vervangen, respectievelijk door de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het ontwerp-decreet.

In hoofdstuk II worden de artikelen 7, 8, 9, 11, 12 en 13 van de wet van 10 januari 1977 vervangen door de artikelen 6, 7, 8, 10, 11 en 12 van het ontwerp-decreet.

De bij artikel 6 van de wet van 26 maart 1971 vastgestelde regeling ter vergoeding van de rechtstreekse materiële schade die door de eigenaar of de exploitant is geleden ten gevolge van maatregelen van verbod, reglementering of onderwerping aan vergunning in waterwingebieden en zones voor de bescherming van het grondwater, wordt door het ontworpen artikel 5 gewijzigd.

Dit artikel 5 heeft een tweeledige inhoud.

Vooreerst houdt artikel 5, in § 1, eerste lid, en in § 2, een beperking in van de verplichtingen welke voor de eigenaars of de exploitanten voortspruiten uit de ter uitvoering van artikel 2,2, van het ontworpen decreet genomen maatregelen. Voortaan zullen "bestaande gebouwen, inrichtingen of kunstwerken (slechts) moeten gewijzigd of gesloopt worden of ... bestaande activiteiten of werkzaamheden moeten stopgezet, beperkt of omgeschakeld worden, ... wanneer diegene, aan

.../...

wie de bescherming ten goede komt, hierom verzoekt". Deze regeling geldt slechts "voor gebouwen, inrichtingen, kunstwerken, activiteiten of werkzaamheden, die bestaan of uitgeoefend worden op het ogenblik dat het ... openbaar onderzoek (met betrekking tot de afbakening van de waterwingebieden en de beschermingszones) wordt ingesteld en voor zover ze op dat ogenblik beantwoorden aan alle geldende wettelijke en reglementaire beschikkingen ter zake".

De door het vervangende artikel 6, § 1, eerste lid, en § 2, ingestelde beperking betreft dus de rechtsgevolgen van de maatregelen, welke ter uitvoering van artikel 2,2, kunnen genomen worden.

Het vervangende artikel 6, § 1, tweede lid, § 2 en § 3, betreft de eigenlijke aangelegenheid van de vergoeding van de rechtstreekse materiële schade.

Die rechtstreekse materiële schade, die met betrekking tot gebouwen, inrichtingen of kunstwerken die moeten worden gewijzigd of gesloopt, evenals tot werkzaamheden die moeten worden stopgezet beperkt of omgeschakeld, door de eigenaar of de exploitant is geleden als gevolg van maatregelen, genomen in uitvoering van artikel 2,2, van het decreet, wordt vergoed ten laste van de gene aan wie de bescherming ten goede komt.

Deze regeling geldt alleen met betrekking tot "gebouwen, inrichtingen, kunstwerken, activiteiten of werkzaamheden", die bestaan of uitgeoefend worden op het ogenblik dat het openbaar onderzoek met betrekking tot de afbakening van de waterwingebieden en de beschermingszones wordt ingesteld en voor zover ze op dat ogenblik beantwoorden aan alle geldende wettelijke en reglementaire beschikkingen ter zake.

Uit die beperking van de verplichtingen van de eigenaars en de exploitanten volgt anderszins dat iedere wijziging of sloping van gebouwen of stopzetting van werkzaamheden waaromtrent diegene, aan wie de bescherming toekomt, niet heeft verzocht,

.../...

geen aanleiding tot schade kan zijn die geleden is "als gevolg van maatregelen, genomen in uitvoering van artikel 2,2, van dit decreet".

Vallen niet meer onder de toepassing van de ontworpen regeling van de schadeloosstelling "werken (1), inrichtingen of kunstwerken, waarvoor met toepassing van artikel 2,2, een regelmatige vergunning is verleend" en "werkzaamheden in dezelfde omstandigheden" (artikel 6, derde lid, van de vigerende regeling).

Verder wordt het ogenblik waarop het recht op vergoeding onstaat, niet meer zoals in de vigerende regeling bepaald op het ogenblik dat het openbaar onderzoek wordt ingesteld maar "vanaf het ogenblik dat diegene aan wie de bescherming ten goede komt, de eigenaar of exploitant per aangetekend schrijven verzoekt om wijziging of sloping van de gebouwen, inrichtingen of kunstwerken of om de beperking of omschakeling van bestaande werkzaamheden of activiteiten".

In hoofdstuk II wordt een "Fonds ter voorkoming van schade en voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt bij het winnen, pompen en beschermen van grondwater" opgericht alsook een Raadgevend Comité met als taak "zijn advies uit te brengen inzake elk voorstel omtrent de toekenning van voorschotten door het Fonds of elk financieringsvoorstel ten laste van het Fonds".

Het op te richten fonds is ermede belast vooreerst "voorschotten te verlenen in de gevallen van schade als bedoeld in artikel 1 van de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater" en, verder "beheersmaatregelen en studies te financieren die deze schade kunnen voorkomen of beperken".

Beheersmaatregelen worden vermeld onder de preventieve maatregelen waarop de ontworpen wijzigingen "meer nadruk ... leggen" en worden toegelicht als maatregelen, "die belangrijke da-

.../...

(1) In de artikelen 2, 2, b, en 6 van de wet van 26 maart 1971 is er sprake van "werken", en niet van "gebouwen".

lingen van de grondwaterstand kunnen voorkomen (o.a. infiltratie)" (memorie van toelichting, blz. 3). Als preventieve maatregelen worden eveneens vermeld "een permanente bewaking en controle van grondwaterlagen zodat de eventuele daling van de grondwatertafels steeds gevolgd kan worden". Er dient evenwel opgemerkt dat ter zake het ontwerp alleen voorziet in financiering en deze alleen beheersmaatregelen tot voorwerp heeft en niet de zoëven bedoelde permanente bewaking en controle.

+

+

+

Ten aanzien van de bevoegdheid is er in het beginsel geen probleem. Waterproduktie en watervoorziening zijn inderdaad aangelegenheden als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, krachtens artikel 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Die bevoegdheid omvat onder meer aangelegenheden geregeld bij :

"...

-de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schade loosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater;

...

-de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater" (zie Gedrukt Stuk Senaat (1979-1980) nr 434/1, blz. 21).

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het is vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek niet aan te bevelen, bij decreet, afzonderlijke artikelen van de vigerende wetgeving te vervangen. Het best ware de volledige materie te herwerken en de vroegere teksten, wat het Vlaamse Gewest betreft, uitdrukkelijk op te heffen. Deze herwerking zou onder meer de her-

.../...

haling van inleidende zinnen voor elk artikel overbodig maken. Tevens kan de leesbaarheid er gevoelig bij winnen.

Verder dient de vraag gesteld te worden of er tussen de twee hoofdstukken van het ontwerp een voldoende band bestaat zodat zij het voorwerp van één enkel decreet kunnen uitmaken; beide hoofdstukken betreffen aangelegenheden welke heden reeds afzonderlijk zijn geregeld door twee wetten, die elk aparte en eigen doeleinden nastreven.

II. Ten aanzien van het ontworpen "Fonds ter voorkoming van schade en voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt bij het winnen, pompen en beschermen van grondwater", fonds met rechtspersoonlijkheid en te rangschikken in categorie A van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut - nader geregeld in hoofdstuk II van het ontwerp-decreet- moet vastgesteld worden dat er een "Voorschottenfonds voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater" bestaat dat opgericht werd bij de wet van 10 januari 1977.

Hoewel de doelstellingen van deze twee fondsen niet volledig samenvallen, kan toch gesteld worden dat blijkens het ontwerp-decreet aan het nieuwe fonds de taken zouden worden toegekend welke vervat zijn in deze van de instelling opgericht bij de wet van 10 januari 1977.

Verwijzend naar zijn advies van 10 februari 1983 over een ontwerp van decreet houdende oprichting van de instelling Vlaamse Maatschappij voor Waterbedeling (zie Gedrukt Stuk 199, Vlaamse Raad (1982-1983) - nr 1, blz. 6 en volgende), dient de Raad van State ook hier aan te merken dat het in strijd zou zijn met de bijzondere wet van 8 augustus 1980, indien een Gewest taken, die destijds toevertrouwd werden aan een autonome instelling welke ingevolge de sedert 1 oktober 1980 doorgevoerde verdeling van bevoegdheden afgeschaft of geherstructureerd moet worden, zelf zou gaan uitoefenen of door een door hem opgerichte instelling zou laten uitoefenen vooraleer die taken hem door het Rijk formeel zijn overgedragen.

Ten aanzien van het hier bedoelde fonds dat in beginsel wel kan opgericht worden ten behoeve van het Vlaamse Gewest, gelden dezelfde bezwaren, namelijk :

- dat een dergelijke regeling alleen maar een theoretische draagwijdte kan hebben zolang het Rijk niet de nodige maatregelen heeft getroffen voor de overdracht, aan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, van de taken van de af te schaffen of te herstructureren nationale instelling (cfr. advies L. 14.063/2/V van 7 april 1981);

- dat ook praktisch gezien het te betwijfelen is of het mogelijk en wenselijk is om nu reeds regelingen inzake de inrichting, de werking en het patrimonium van het nieuwe fonds te treffen, om de redenen vermeld in het advies van de Raad van State van 10 februari 1983 waarnaar hierboven verwezen werd (loc. cit. blz. 8).

In dit geval kan bijkomend gesteld worden dat het ontwerp reeds een datum van inwerkingtreding bepaalt, zonder dat men weet of het nationale Fonds zal zijn afgeschaft of geherstructureerd : dat het bijgevolg de vraag is of de sommen, gevorderd na 1 oktober 1980 met toepassing van artikel 11, § 1 en § 2, van de meervermelde wet van 10 januari 1977, door het nationale Fonds zullen kunnen of mogen ter beschikking gesteld worden van het Vlaamse Gewest en van het nieuwe fonds. Bovendien zou het decreet rechten en verplichtingen (o.a. verplichte bijdragen opgelegd aan natuurlijke of rechtspersonen die door hun activiteiten de schade bedoeld bij de wet kunnen veroorzaken of verergeren) doen ontstaan, naast die, voortvloeiend uit de wet en die door het decreet niet kunnen worden opgeheven. Ten slotte moet dan nog uitgemaakt worden welk deel van het overige patrimonium van gezegd nationaal Fonds zal ten goede komen aan de Gewesten.

In de gegeven omstandigheden lijkt een onderzoek van het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voorbarig wat betreft de artikelen 5 tot en met 14 .

.../...

(zie ook in dezelfde zin de adviezen van de Raad van State

- nr 14.270/VR van 9 juni 1982 inzake de oprichting van sommige instellingen van openbaar nut. (Parl. Doc. Kamer van Volksvertegenwoordigers 623 (1982-1983) - nr 1);
- nr 14.930/1 van 29 september 1982 inzake de oprichting van een Vlaams beheerscomité bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening;
- nr 14.832/8 van 18 november 1982 inzake de oprichting van de instelling Kind en Gezin;
- nr 14.860/8 van 9 december 1982 inzake de oprichting van het Vlaams Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale instellingen).

+
+ +

In de aanhef schrappe men de eerste en de tweede aanhefverwijzing.

De hiernavolgende artikelsgewijze bespreking gebeurt onverminderd de opmerking betreffende de gebruikte wetgevingstechniek.

Artikel 2.-

Men schrijve als onderverdeling : "1°; 2°; 3°".

Artikel 3.-

In § 1 schrijve men : "... artikel 2, 2° en 3°...".

In § 2 vervange men telkens "de Gemeenschapsminister bevoegd voor het waterbeleid" door "de Vlaamse Executieve" aangezien de bevoegdheidstoewijzing in de decreten dient te gebeuren aan de Executieve en niet aan een bepaalde Gemeenschapsminister.

Artikel 4.-

Men schrijve als onderverdeling van § 1 : "1°; 2°".

Artikel 5.-

Op te merken valt dat de opsomming in § 1 van "gebouwen, inrichtingen of kunstwerken ... activiteiten of werkzaamheden" niet overeenstemt met die van artikel 2, 2°, b.

.../...

Tevens zou bij een aanpassing van de tekst in alle geval het woord "aktiviteiten" dienen weggelaten te worden, zoals ten andere ook in §§ 2 en 3.

§ 2 ware beter geredigeerd als volgt :

"De bepalingen van § 1 zijn van toepassing op gebouwen, instellingen en kunstwerken die bestaan en op werkzaamheden die uitgeoefend worden ...".

In § 3 dient het woord "stopzetting" ingevoegd te worden voor "beperking of omschakeling" om overeenstemming te bewaren met het bepaalde in § 1 van het besproken artikel 5.

Artikel 6.- (per vergissing artikel 5 genummerd).

Overeenkomstig de artikelen 9 en 13 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kan het Vlaamse Gewest, binnen de perken van zijn bevoegdheid, instellingen en ondernemingen oprichten en organiseren, alsmede hun rechtspersoonlijkheid toekennen.

Wat echter niet in overeenstemming is met een goede wetgevingstechniek en met het principe van de niet-concurrerende bevoegdheden is dat in de ontwerp-tekst voor het op te richten fonds verwezen wordt naar de meervermelde wet van 10 januari 1977 wat betreft de voorwaarden en de perken opgelegd aan gezegd fonds.

Deze regeling dient in het decreet zelf te worden opgenomen. Dit is een reden te meer om, zoals in de hierbovenstaande algemene opmerking werd gesuggereerd, een geheel eigen regeling uit te werken.

Voor de rest schrijve men in § 1 "Fonds ter voorkoming..." tussen aanhalingstekens en het woord "opgericht" na de volledige benaming van het fonds.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	
	J. BORRET,	staatsraden,
	S. FREDERICQ,	assessoren van de
	F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.