

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 oktober 1991 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de bosbeheersplannen en de procedure van beroep", heeft op 17 oktober 1991 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De paragrafen 1, 2 en 3 van artikel 43 van het bosdecreet van 13 juni 1990 leggen, eensdeels, de verplichting op om beheersplannen op te stellen respectievelijk voor de "domeinbossen" (§ 1), voor "alle andere openbare bossen en gemengde bosgroeperingen" (§ 2) en voor "elk privé-bos van ten minste vijf hectaren" (§ 3) en bevatten, anderdeels, een aantal basisbepalingen met betrekking tot de bij het opstellen van die beheersplannen te volgen procedure.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve strekt er in essentie toe de nadere regelen vast te stellen met betrekking tot de procedure welke voor het opmaken van de beheersplannen moet worden gevolgd (artikelen 3 tot 10 van het ontwerp) en te bepalen welke de in de beheersplannen op te nemen "gegevens" zijn (bijlagen I en II).

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling blijkt inzonderheid te moeten worden gezocht in artikel 43, § 4,

.../...

van het bosdecreet (1), luidens welke bepaling "de Vlaamse Executieve, de (Vlaamse Hoge Bosraad) ... en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud gehoord, ... de vorm, de inhoud, de termijn en de procedure voor indiening en goedkeuring van een beheersplan en de beroepsprocedure (bepaalt)".

Hoewel het aangehaalde artikel 43, § 4, in vrij ruime bewoordingen is gesteld, blijkt met betrekking tot een aantal bepalingen van het ontwerp toch voorbehoud te moeten worden gemaakt omtrent de vraag of zij in die decreetsbepaling een voldoende rechtsgrond vinden, enerzijds, en bestaanbaar zijn met de overige bepalingen van het bosdecreet, anderzijds.

2.1. Zo rijst de vraag of de Executieve in de bepaling van het voornoemde artikel 43, § 4, luidens welke zij "de procedure voor indiening en goedkeuring" van de beheersplannen vaststelt, de bevoegdheid vindt om het de eigenaars van openbare bossen mogelijk te maken om, nadat ze overeenkomstig artikel 43, § 2, tweede lid, van het bosdecreet werden in gebreke gesteld, vóór het verstrijken van de in die bepaling bedoelde termijn van zes maanden het Bosbeheer (de woudmeester) te verzoeken het beheersplan op te stellen en hun ter goedkeuring over te leggen.

(1) In de aanhef van het ontwerp-besluit worden, naast artikel 43 van het bosdecreet, ook de artikelen 44 en 90 als rechtsgrond aangewezen, maar er valt niet in te zien voor welke bepalingen van het ontwerp die laatste artikelen de rechtsgrond zouden vormen.

Uit artikel 43, § 2, van het bosdecreet blijkt immers, eensdeels, dat de eigenaars van openbare bossen verplicht zijn zelf een beheersplan op te stellen en voor advies aan het Bosbeheer voor te leggen en, anderdeels, dat het Bosbeheer slechts - ambtshalve en op kosten van de eigenaars - het beheersplan opmaakt "indien (de eigenaars) ... geen beheersplan voor advies voorleggen binnen de termijn van zes maanden na de ingebrekestelling ...", in welk geval het opgestelde beheersplan niet meer "voor goedkeuring" moet worden voorgelegd aan de eigenaars.

Indien het er de stellers van het ontwerp alleen om te doen is de termijn in te korten waarbinnen het Bosbeheer kan optreden in de plaats van de eigenaar van een openbaar bos die niet in staat blijkt te zijn om zelf het beheersplan op te stellen - en zulks aan het Bosbeheer meedeelt -, dan zou de ontworpen regeling, om verenigbaar te zijn met de hiervoren vermelde bepalingen van artikel 43, § 2, van het bosdecreet, op zijn minst moeten bepalen dat de kosten voor het opmaken van het plan door de eigenaar zullen worden gedragen en dat met betrekking tot het door het Bosbeheer opgestelde plan dezelfde regelen gelden als die waarin artikel 4, § 4, van het ontwerp voorziet ten aanzien van het ambtshalve door het Bosbeheer opgestelde beheersplan, meer bepaald dat het plan "ter kennisgeving" - en niet "ter goedkeuring" - aan de eigenaar wordt toegezonden en dat beroep ertegen openstaat bij de Gemeenschapsminister.

2.2. Een aantal bepalingen van het ontwerp strekken ertoe de gevolgen te regelen van het niet-optreden van het bestuur binnen de vastgestelde termijnen.

.../...

Dit is het geval met :

- artikel 4, § 5, tweede lid : stilzwijgend gunstig advies over het door de eigenaar van een openbaar bos ingediend beheersplan na het verstrijken van een termijn van zes maanden na de indiening ervan;
- artikel 5 : stilzwijgende afwijzing van het beroep dat bij de Gemeenschapsminister werd ingesteld overeenkomstig artikel 43, § 2, eerste en derde lid, van het bosdecreet, na het verstrijken van twee maanden na het instellen van het beroep;
- artikel 8, § 1, tweede lid : stilzwijgende ontvankelijkverklaring van een door een privé-eigenaar of een bosgroepering ingediend ontwerp-beheersplan, na het verstrijken van een termijn van twee maanden na de indiening ervan;
- artikel 8, § 1, zesde lid : stilzwijgende goedkeuring "voor zover het beheersplan niet in strijd is met de bepalingen van het Bosdecreet en haar (lees : zijn) uitvoeringsbesluiten" na het verstrijken van een termijn van vier maanden na de ontvangstmelding of na de stilzwijgende ontvankelijkverklaring van een door een privé-eigenaar of een bosgroepering ingediend beheersplan.

Bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen in het decreet zelf waarbij de eventuele gevolgen van het

.../...

stilzitten van het bestuur worden geregeld (1), kan niet worden aangenomen dat de Executieve in de bepaling die haar opdraagt om "de procedure voor indiening en goedkeuring van een beheersplan en de beroepsprocedure" vast te stellen, de bevoegdheid vindt om regelen uit te vaardigen die haar of haar administratie ontslaan van door het bosdecreet opgelegde verplichtingen, meer bepaald de verplichting van het Bosbeheer om advies te geven over de beheersplannen ingediend door de eigenaars van openbare bossen (artikel 43, § 2, eerste lid), de verplichting van het Bosbeheer om zich uit te spreken over de door de eigenaars van privé-bos ter goedkeuring ingediende beheersplannen (artikel 43, § 3,

(1) Vergelijk bijvoorbeeld met artikel 44, § 2, derde lid, laatste volzin, van het bosdecreet, luidens welke bepaling "bij overschrijding van de termijn van zestig dagen ... het verzoek tot afwijking van het goedgekeurde beheersplan geacht (wordt) te zijn ingewilligd".

vierde lid) en - a fortiori (1) - de verplichting van de Gemeenschapsminister om uitspraak te doen over de beroepen die worden ingesteld met toepassing van artikel 43, § 2, eerste en derde lid.

2.3. Luidens artikel 6 van het ontwerp dient het Bosbeheer, bij het opmaken van en het adviseren over beheersplannen die betrekking hebben op aaneengesloten openbare bosoppervlakten, rekening te houden "met de beheersdoelstelling van het boscomplex" en "kan" in het bedoelde geval aan "de respectieve (niet : respectievelijke) eigenaars ... gevraagd worden de gemeenschappelijke doelstellingen aan te passen".

In de mate dat deze bepaling ervan uitgaat dat voor de aaneengesloten openbare bosoppervlakten die niet aan één zelfde eigenaar toebehoren, afzonderlijke beheersplannen per eigenaar zullen worden opgesteld (waarin weliswaar rekening zal worden gehouden met de beheersdoelstelling van het "boscomplex"), is ze niet verenigbaar met het bepaalde in artikel 43, § 2, eerste lid, van het bosdecreet, luidens hetwelk "voor aaneengesloten openbare bosoppervlakten die niet aan een zelfde eigenaar toebehoren ... een gemeenschappelijk beheersplan (dient) te worden opgesteld".

De aan de Executieve gegeven opdracht om "de vorm (en) de inhoud" van de beheersplannen te bepalen, houdt

(1) De hiervoren vermelde bepaling van artikel 5 van het ontwerp (stilzwijgende afwijzing van het beroep) komt er immers op neer aan de door het bosdecreet ingevoerde beroepsmogelijkheid grotendeels haar nut te ontnemen.

vanzelfsprekend niet de bevoegdheid in om af te wijken van het geciteerde voorschrift van het decreet dat het opstellen van een (één) gemeenschappelijk beheersplan voor aaneengesloten bosoppervlakten oplegt.

2.4. In artikel 10, §§ 2 en 5, van het ontwerp worden bepalingen opgenomen respectievelijk inzake de duur van het mandaat van de leden van het "comité" bedoeld in artikel 43, § 3, vierde lid, van het bosdecreet en inzake de werking van dat comité (aanwezigheidsquorum, wijze van stemmen ...).

Luidens het voornoemde artikel 43, § 3, vierde lid, is het bedoelde comité - dat kennis zal nemen van de beroepen tegen de niet-goedkeuring van de beheersplannen ingediend door eigenaars van privé-bos - samengesteld uit een magistraat-voorzitter, twee ambtenaren en twee vertegenwoordigers van het privé-bos (sic) en worden deze leden benoemd door de Vlaamse Executieve.

Noch artikel 43, noch enige andere bepaling van het bosdecreet draagt evenwel aan de Executieve de bevoegdheid op om met betrekking tot de samenstelling en de werking van dat comité nadere regelen vast te stellen.

Wat de bepaling van het ontwerp betreft waarin de duur van het mandaat van de vertegenwoordigers van de eigenaars van privé-bos wordt geregeld, kan worden aangenomen dat het vaststellen ervan behoort tot de uitvoeringsbevoegdheid welke de Executieve toekomt krachtens de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

.../...

hervorming der instellingen (1) in het algemeen en krachtens de bepaling van het bosdecreet die haar opdraagt de bedoelde leden te benoemen in het bijzonder.

Het regelen van de werking van het comité (aanwezigheidsquorum, wijze van stemmen ...) behoort evenwel niet tot de normale, algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Executieve - althans niet wanneer het vaststellen van dergelijke regelen niet onontbeerlijk is. Bij ontstentenis van enige andersluidende bepaling in het decreet en gelet op de opdracht van het comité dat optreedt in het raam van een georganiseerd administratief beroep, moet immers worden aangenomen dat het comité slechts geldig kan beraadslagen als alle leden (eventueel hun plaatsvervangers) aanwezig zijn en dat het comité beslist bij gewone meerderheid van stemmen.

(1) Zie inzonderheid artikel 20 van de bijzondere wet.

3. In een aantal artikelen van het ontwerp worden bepalingen van het bosdecreet overgeschreven of geparafraseerd.

Die werkwijze is klaarblijkelijk erop gericht de coherentie en de leesbaarheid van de ontworpen regeling te bevorderen door de bepalingen met betrekking tot het totstandkomen van de beheersplannen zoveel mogelijk in het ontwerp samen te brengen.

Hoe begrijpelijk dergelijke handelwijze ook moge zijn, toch blijft het overnemen van wets- of decreetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden, eensdeels, omdat het meestal juridisch overbodig is vermits het niets toevoegt aan de bestaande regeling en, anderdeels, omdat het leidt tot een hybridische regeling waarvan het grootste nadeel is dat verwarring kan ontstaan over de precieze aard van de aldus in het uitvoeringsbesluit overgenomen bepalingen en omdat het, meer bepaald, ertoe kan leiden dat men uit het oog verliest dat die bepalingen alleen kunnen worden gewijzigd door de wetgever die ze oorspronkelijk heeft vastgesteld.

Het overnemen van bepalingen van het decreet in het ontwerp is dan ook slechts aanvaardbaar in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van de ontworpen regeling, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar het betrokken artikel van het decreet het aangewezen middel is om de aard van de overgenomen bepaling herkenbaar te houden.

.../...

Dienen aldus uit het ontwerp te worden weggelaten :

- de bepalingen van artikel 10, §§ 1 en 2, van het ontwerp betreffende de oprichting en de samenstelling van het comité bedoeld in artikel 43, § 3, vierde lid, van het bosdecreet, in de mate dat die bepalingen niet meer zijn dan een herhaling van dat voorschrift van het decreet;
- de in artikel 11 van het ontwerp opgenomen bepalingen, in de mate dat ze een herhaling zijn van het bepaalde in artikel 43, § 5, van het bosdecreet (wat het register van de beheersplannen betreft) en van artikel 109, laatste lid, van het decreet (wat de toegang tot de beheersplannen betreft).

Behoren onder meer te worden aangevuld met een verwijzing naar de overeenstemmende decreetsbepaling :

- de in artikel 4, §§ 2 en 4, en in artikel 8, § 2, opgenomen bepaling betreffende de ingebrekestelling en het ambtshalve optreden van het Bosbeheer : zie artikel 43, § 2, tweede lid, en § 3, derde lid, van het bosdecreet;
- de in artikel 4, §§ 4 en 7, opgenomen bepaling betreffende de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de Executieve (de Gemeenschapsminister) : zie artikel 43, § 2, eerste en derde lid, van het bosdecreet;

.../...

- de in artikel 8, § 3, van het ontwerp opgenomen bepaling betreffende de mogelijkheid voor de eigenaar van privé-bos om beroep in te stellen bij het meergenoemde comité : zie artikel 43, § 3, vierde lid, van het decreet.

4.1. In de artikelen 8 en 9 van het ontwerp zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de beheersplannen op te stellen door de "bosgroeperingen".

Luidens artikel 7 van het bosdecreet zijn die bosgroeperingen grotere beheerseenheden die vrijwillig worden gevormd door eigenaars van openbaar bos alleen, door eigenaars van openbaar bos en eigenaars van privé-bos samen en door eigenaars van privé-bos alleen, "volgens nadere regels door de Vlaamse Executieve te bepalen".

Die "nadere regels" blijken nog niet te zijn vastgesteld (1). Bij ontstentenis daarvan is niet duidelijk hoe en door wie de beheersplannen van de bosgroepering worden opgesteld, hoe de groepering kan worden in gebreke gesteld, enz. ...

Het ontwerp zou die lacune moeten opvullen.

4.2. Krachtens artikel 43, § 2, eerste lid, en § 3, tweede lid, van het bosdecreet, moeten voor "aaneengesloten bosoppervlakten" die niet aan een zelfde eigenaar toebehoren "gemeenschappelijke beheersplannen" worden opgesteld (zie ook hiervoren 2.3).

Ook daaromtrent zouden in het ontwerp nadere regelen moeten worden opgenomen.

(1) In de artikelen 19 tot 21 van het besluit van de Vlaamse Executieve betreffende de subsidiëring van de eigenaars van privé-bossen en de erkenning van bosgroeperingen van privé-boseigenaars, worden ter zake wel een aantal regelen vastgesteld, maar deze hebben, enerzijds, alleen betrekking op groeperingen van eigenaars van privé-bos en zijn, anderzijds, toegespitst op het verlenen van subsidies en zijn dus niet zonder meer toepasselijk in het raam van onderhavig ontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN (1).Opschrift.

Voorgesteld wordt het opschrift als volgt te redigeren :

"Besluit van de Vlaamse Executieve betreffende het vaststellen van de beheersplannen voor de bossen".

Aanhef.

1. Zoals reeds hiervoren (algemene opmerking 2) werd gesteld, vormt artikel 43, § 4, van het bosdecreet de rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Het volstaat derhalve inzonderheid naar die bepaling te verwijzen in het eerste lid van de aanhef.

2. Het in het tweede lid van de aanhef vermelde besluit van de Vlaamse Executieve van 14 december 1983 kan uiteraard geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp-besluit. Aangezien de verwijzing naar dat besluit evenmin noodzake-

(1) Aangezien het ontwerp vrij ingrijpend zal moeten worden omgewerkt, rekening houdend met de hiervoren geformuleerde algemene opmerkingen, worden de bijzondere opmerkingen slechts in subsidiaire orde gemaakt.

lijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, kan het tweede lid beter worden weggelaten.

Artikel 1.

Aangezien in de artikelen 25 en 47 van het bosdecreet specifieke bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de beheersplannen voor respectievelijk de bosreservaten en de bossen gelegen in de natuurreservaten, verdient het de voorkeur artikel 1 als volgt te redigeren :

"Dit besluit is van toepassing op de beheersplannen van alle bossen, met uitzondering van die bedoeld in de artikelen 25 en 47 van het bosdecreet van 13 juni 1990".

Artikel 2.

1. Men vervange de woorden "In toepassing van dit besluit wordt verstaan ..." door "Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan ...".

2. In de omschrijving van de te definiëren begrippen evenals in de definities gebruike men telkens lidwoorden. Men schrijve dus "de Gemeenschapsminister", "de ambtenaar"

.../...

3. In de bepaling na het derde streepje schrappe men de woorden "van beroep zoals".

4. Gelet onder meer op de algemene opmerking 3 wordt gesuggereerd volgende definitie toe te voegen :

"- het decreet : het bosdecreet van 13 juni 1990".

Artikel 3.

1. De indeling in paragrafen kan zonder bezwaar vervallen.

2. De in paragraaf 3 opgenomen bepaling kan beter worden toegevoegd aan het bepaalde in paragraaf 1, dat het eerste lid wordt, en kan als volgt worden geredigeerd : "Ze worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Gemeenschapsminister".

Opschrift van hoofdstuk III.

Voorgesteld wordt in het opschrift van hoofdstuk III de woorden "de overige openbare bossen" te vervangen door "de openbare bossen andere dan domeinbossen".

.../...

Artikel 4.

1. Luidens artikel 43, § 2, van het bosdecreet moeten de eigenaars van een openbaar bos een "beheersplan" indienen dat ze, na advies van het Bosbeheer, moeten "goedkeuren".

De stellers van het onderhavige ontwerp hebben zich strikt gehouden aan die in het bosdecreet gehanteerde terminologie.

Het zou nochtans meer in overeenstemming zijn met de werkelijke draagwijdte van de ontworpen regeling - en er de leesbaarheid van ten goede komen - indien het door de eigenaar voor advies ingediende plan "ontwerp-beheersplan" zou worden genoemd en indien zou worden gesteld dat de eigenaar, na het advies van het Bosbeheer over dat ontwerp te hebben ontvangen, "het beheersplan vaststelt", rekening houdend met de eventuele voorstellen tot aanpassing van het ontwerp die in het advies worden geformuleerd.

2. Doordat in paragraaf 1 niet wordt bepaald binnen welke termijn de (ontwerpen van) beheersplannen moeten worden ingediend, is niet duidelijk wanneer de in paragraaf 2 (en in artikel 43, § 2, van het bosdecreet) bedoelde ingebrekestelling moet plaatshebben.

Dezelfde opmerking geldt voor de in artikel 8, § 2, van het ontwerp bedoelde ingebrekestelling.

.../...

3. Men vervange in de paragrafen 2 tot 6 telkens "openbare eigenaar" door "eigenaar van een openbaar bos".

4. Men late duidelijkheidshalve de bepaling van paragraaf 4 als volgt aanvangen :

"Indien de eigenaar van een openbaar bos, binnen de termijn van zes maanden te rekenen vanaf de datum van de in § 3 bedoelde ingebrekestelling, geen (ontwerp-)beheersplan heeft overgelegd ...".

5.1. De bepalingen van het eerste lid van paragraaf 5 luidens welke ook de bevoegde houtvester advies geeft over de (ontwerp-)beheersplannen en luidens welke het hoofd van het Bosbeheer het definitief advies geeft indien de adviezen van de houtvester en de woudmeester niet eensluidend zijn, betreffen de interne werking van het Bosbeheer en horen niet thuis in het ontwerp.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor de bepalingen van artikel 8, § 1, derde en vierde lid, van het ontwerp.

5.2. Uit de bepalingen van de paragrafen 6 en 7 waarin sprake is van "de voorschriften van het advies van het Bosbeheer" en van afwijkingen van dat advies, blijkt dat het advies van het Bosbeheer erop neer zal komen hetzij dat het ontwerp-beheersplan zonder wijziging wordt aanvaard, hetzij

.../...

dat aanpassingen van het ontwerp worden voorgesteld. Dit zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Artikel 10.

1. "De afdeling privé-bos van het Bosbeheer" waaraan luidens paragraaf 3 het secretariaat van het comité wordt opgedragen, blijkt niet als een gestructureerd onderdeel van het bestuur te bestaan. Men schrijve dan ook :

"Het secretariaat van het comité wordt waargenomen door het Bosbeheer".

2. Voorgesteld wordt paragraaf 4 als volgt te redigeren :

"Het comité stelt een huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Gemeenschapsminister".

3. Men stelle de eerste volzin van paragraaf 6 als volgt :

"De leden van het comité kunnen aanspraak maken op de vergoeding van hun reis- en verblijfkosten overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten van het rijkspersoneel".

.../...

4. In paragraaf 7 dient duidelijker te worden gesteld dat het comité slechts uitspraak kan doen nadat het de partijen heeft gehoord of althans nadat het hen naar behoren heeft opgeroepen.

Artikel 12.

Men verbeterde de redactie van dit artikel als volgt :

"De procedure tot het aanbrengen van wijzigingen in het beheersplan, als bedoeld in artikel 43 van het (bos)decreet, verloopt op dezelfde wijze als die bepaald voor het vaststellen van het beheersplan".

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
W. DEROOVER, staatsraden,
D. VERBIEST,
Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.