

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 3 maart 1993 door de Vlaamse minister van Verkeer, Buitenlandse Handel en Staatshervorming verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot bescherming van landschappen", heeft op 5 oktober 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe, wat het Vlaamse Gewest betreft, een autonome regeling inzake de bescherming van landschappen vast te stellen, die in de plaats zal komen van de tot nog toe geldende regeling die nog steeds vervat is in de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, gewijzigd bij het decreet van 13 juli 1972 en recent bij het decreet van 14 juli 1993.

Zoals in de memorie van toelichting (V. Inhoud van het voorliggend voorontwerp) wordt uiteengezet, verschilt de ontworpen regeling vooral hierin van die van de voornoemde wet van 7 augustus 1931 dat ze niet alleen "restrictieve maatregelen" bevat, maar dat "nu via beheersmaatregelen in positieve zin aan landschapszorg (wordt) gedaan" en dat wordt voorzien "in een verplichting het beschermd landschap in goede staat te houden door instandhoudings- en onderhoudswerken bij middel van een onderhoudsplan", zodat het ontworpen decreet "tevens landschapsherstel mogelijk (maakt)".

In de memorie van toelichting wordt er tevens op gewezen dat de ontworpen regeling, afgezet tegen die van de wet van 7 augustus 1931, erop neerkomt de op het bestuur rustende verplichtingen te versoepelen in verband met het opsporen van "de juiste eigendomstoestand" van de betrokken goederen en in verband met de aan de titularissen van zakelijke rechten op die goederen te verstrekken inlichtingen. Op die punten werd de wet van 7 augustus 1931 evenwel

.../...

recent gewijzigd door het decreet van 14 juli 1993 (Belgisch Staatsblad van 9 september 1993).

2. In de memorie van toelichting wordt ook aandacht besteed aan de "verhouding (van de ontworpen regeling inzake landschapsbescherming) tot andere wetten i.v.m. ruimtelijk beleid" (algemene toelichting, II) en wordt als conclusie gesteld "dat nu het ogenblik gekomen is om de wet- en decreetgeving dienaangaande te evalueren, lacunes op te vullen en overlappingsen of tegenstrijdigheden weg te werken" (ibidem, III).

Wat echter het verband betreft tussen de ontworpen regeling en de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw en, meer bepaald, de verhouding tussen de besluiten tot bescherming van landschappen en de gewestplannen, doen zowel de memorie van toelichting als een aantal bepalingen van het ontwerp meer vragen rijzen dan ze oplossingen bieden.

Bedoeld worden inzonderheid :

- de passus van de memorie van toelichting (II, 1, in fine) luidens welke een "beschermings(besluit) dat enige tegenstelling met het gewestplan vertoont, ... niet op voorhand (is) af te wijzen";
- de bepaling van artikel 7, § 4, van het ontwerp luidens welke het vaststellen van een besluit tot voorlopige bescherming van een landschap tot gevolg heeft dat de vóór

.../...

- die vaststelling "rechtsgeldig verleende vergunningen ... van rechtswege (worden) opgeschort zonder aanleiding te geven tot vordering van schadeloosstelling";
- de bepaling van artikel 11 van het ontwerp luidens welke "het besluit tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap ... bindend (is)" en "er ... alleen (mag) ... worden (van) afgeweken in de door ... (het ontworpen) decreet bepaalde gevallen en vormen" en de toelichting bij die bepaling luidens welke "het onmogelijk is dat ... (de besluiten tot bescherming als landschap) impliciet worden veranderd door individuele besluiten die allerhande specifieke vergunningen verlenen".

In de toelichting welke de gemachtigde ambtenaar in verband met die punten heeft verstrekt, wordt de draagwijdte van de vermelde bepalingen fel afgezwakt.

Zo deelde de gemachtigde schriftelijk mee dat

"de bedoelde passage uit de memorie van toelichting, waarbij gesteld wordt dat een beschermingsvoorstel enige tegenstelling met het gewestplan zou kunnen vertonen, moet worden geschrapt. Wel is het de bedoeling dat de beschermingsvoorschriften nadere voorwaarden kunnen opleggen zonder dat de eigenlijke realisatie van de bestemming die door het gewestplan is vastgesteld verhinderd wordt".

Verder heeft de gemachtigde ambtenaar, met betrekking tot de hiervoren vermelde bepaling van artikel 7, § 4, aan de auditeur-verslaggever meegedeeld dat, in tegenstelling tot wat bepaald is in die paragraaf, in feite

.../...

vergunningen worden beoogd waarvan de aanvraagprocedure nog niet is afgesloten of vergunningen die werden toegekend maar waaraan geen uitvoering werd gegeven.

Die uiteenlopende - zoniet tegenstrijdige - verklaringen benadrukken de noodzaak om in de ontworpen regeling en in de memorie van toelichting duidelijkheid te creëren omtrent tal van vragen over de verhouding tussen de besluiten tot bescherming van landschappen en de gewestplannen.

Aldus zal moeten worden gepreciseerd of de overheid inderdaad bij het vaststellen van beschermingsbesluiten gebonden is door de bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen (1).

Gelet op het naast elkaar bestaan van stads- en dorpsgezichten als bedoeld in het decreet van 3 maart 1976, eensdeels, en landschappen, anderdeels, rijst daarbij de vraag of de mogelijkheid om besluiten tot bescherming van landschappen vast te stellen, niet beperkt is tot gronden die krachtens de gewestplannen een "groene" bestemming hebben gekregen (2).

(1) Zie de hiervoren geciteerde schriftelijke toelichting van de gemachtigde ambtenaar - vergelijk met de arresten van de afdeling administratie van de Raad van State, nrs. 34.062 en 34.063, van 15 februari 1990.

(2) Zie het arrest van het Arbitragehof, nr. 50/93, van 24 juni 1993, considerans B.1.4.

Het antwoord op die vraag zal ook bepalend zijn voor de draagwijdte van de voorschriften van het ontwerp in verband met de repercussie van de beschermingsbesluiten op het verlenen van vergunningen (artikelen 7, §§ 5 en 6, en 14, §§ 3 en 4) en op verleende vergunningen (artikelen 7, § 4, en 14, § 6).

3. Wat betreft de structuur van de ontworpen regeling (zowel de indeling van de ontworpen bepalingen in hoofdstukken en afdelingen, als de indeling van de artikelen zelf) en de in het ontwerp gehanteerde terminologie, dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

3.1. Volgens de ontworpen regeling geschiedt de bescherming van landschappen in twee fasen, die respectievelijk betrekking hebben op de voorlopige bescherming en op de definitieve bescherming.

3.1.1. Met betrekking tot de voorlopige bescherming voorziet het ontwerp in geen procedureregeling inzake de totstandkoming van de bedoelde besluiten : in artikel 5, § 1, wordt alleen gesteld dat "de Minister (lees : de Vlaamse Regering) (1) ... het ontwerp van beschermd land-

(1) Zie infra 4.

schap (lees : het besluit tot voorlopige bescherming (als landschap)) vast(stelt)" (1).

Uit artikel 5, § 5, blijkt weliswaar dat de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Vlaamse Gewest moet worden "gehoord" vooraleer een voorlopig beschermingsbesluit geheel of gedeeltelijk kan worden opgeheven, maar het ontwerp bevat geen voorschrift waarbij het advies van de Koninklijke Commissie wordt opgelegd met betrekking tot het vaststellen van een dergelijk besluit.

Uit de inleidende zin van artikel 6, § 1, blijkt dat met het oog op de totstandkoming van een voorlopig beschermingsbesluit een "dossier" wordt samengesteld, maar in het ontwerp wordt nergens bepaald welke stukken in dat dossier moeten worden opgenomen.

Tenzij zou worden beslist de ontworpen regeling op dat punt aan te vullen, heeft het derhalve geen zin bepalingen betreffende de "voorlopige bescherming" op te nemen in hoofdstuk II van het ontwerp dat, blijkens zijn opschrift, de beschermings-"procedure" beoogt te regelen.

3.1.2. De procedure bepaald in artikel 6, §§ 1 tot 4 en 7, heeft betrekking op de totstandkoming van de besluiten

(1) In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die bepaling alleen gesteld wat volgt : "Aangezien de initiatiefnemer niet relevant is voor de waarde van een voor bescherming vatbaar landschap, wordt hij niet meer vermeld".

tot definitieve bescherming. Die bepalingen horen derhalve niet thuis in afdeling 1 van hoofdstuk II, welke afdeling immers betrekking heeft op de "voorlopige bescherming".

3.2. De bepalingen die verband houden met de voorlopige beschermingsbesluiten en die thans verspreid liggen over artikel 5, artikel 6, §§ 5 en 6, en artikel 7, dienen in een afzonderlijk hoofdstuk te worden samengebracht en logisch te worden geordend (1).

3.3. Bepalingen die betrekking hebben op de toezichtsbevoegdheid (bijvoorbeeld de bepalingen van artikel 5, § 2, en artikel 7, § 10) kunnen beter achteraan in het ontwerp worden opgenomen, bijvoorbeeld in een hoofdstuk "Toezichts- en strafbepalingen".

3.4. Er kan worden overwogen de bepalingen in verband met de rechtsgevolgen van de voorlopige en definitieve beschermingsbesluiten (artikel 7, §§ 3 tot 9, en de artikelen 14 en 15) in een afzonderlijk hoofdstuk op te nemen.

4. In een aantal bepalingen van het ontwerp worden opdrachten gegeven hetzij aan de Vlaamse minister die bevoegd is voor monumenten en landschappen, hetzij aan bepaalde diensten van de Vlaamse Regering (het bestuur

(1) Het is bijvoorbeeld weinig logisch in artikel 5, § 5, de opheffing van een voorlopig beschermingsbesluit te regelen, terwijl pas in artikel 6, § 6, wordt voorzien in de bekendmaking van een dergelijk besluit in het Belgisch Staatsblad.

bevoegd voor de monumenten en landschappen, de provinciale directie van het bestuur bevoegd voor de ruimtelijke ordening, het bestuur bevoegd voor de landinrichting, het bestuur bevoegd voor het natuurbehoud, de buitendiensten, enz. ...).

Er dient met betrekking tot deze bepalingen te worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de Gewestregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat de Gewestregering zelf haar werkwijze regelt, dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt en dat het uitsluitend haar toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse Regering en met de organisatie en de werking van haar diensten.

Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe om aan bepaalde leden van de Gewestregering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies, noch om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de Regering en zodoende impliciet in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

.../...

Om in overeenstemming te zijn met de eerderevermelde voorschriften van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de ontworpen bepalingen derhalve worden aangepast in die zin :

- 1° dat aan de "Vlaamse Regering" en niet aan de "Vlaamse minister (bevoegd voor monumenten en landschappen)" opdrachten worden gegeven; en
- 2° dat in het decreet alleen de grote lijnen van de rangschikkingsprocedure worden vastgesteld, terwijl het bepalen van de nadere regelen van die procedure en inzonderheid van de rol welke de onderscheiden diensten en administraties daarin te spelen hebben, wordt overgelaten aan de Vlaamse Regering.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Indieningsbesluit.

Ter wille van de overeenstemming met de terminologie gehanteerd in onder meer artikel 59quater van de Grondwet en in de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, vervange men in het indieningsbesluit de woorden "Vlaamse Executieve" door "Vlaamse Regering".

.../...

Artikel 2.

Dit artikel beperkt zich ertoe de draagwijdte van de ontworpen regeling aan te kondigen en heeft geen eigen normatieve waarde.

Het kan dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 3.

1. Gelet op de algemene opmerking 4. inzake de onbevoegdheid van de decreetgever om taken op te dragen aan de leden van de Vlaamse Regering en om regelingen vast te stellen betreffende de diensten van de Regering, dienen de definities sub 1^o, 8^o en 9^o te worden geschrapt.

2. De bepalingen opgenomen in de begripsomschrijvingen van "landschap" en "voorlopig beschermd landschap", zouden beter worden verwerkt in een normatief voorschrift waarin duidelijk zou worden bepaald welke de eigenschappen zijn op grond waarvan een landschap voor bescherming in aanmerking kan komen en waaruit meteen zou blijken hoe de regeling inzake de bescherming van landschappen zich verhoudt tot de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedsbouw en die betreffende de bescherming van stads- en dorpsgezichten.

.../...

Voorts heeft het weinig zin te definiëren wat een "voorlopig beschermd" en een "definitief beschermd" landschap is. Dat onderscheid blijkt voldoende uit de verdere bepalingen van het ontwerp.

3. Het begrip "gebruiker" dat in 5° wordt omschreven, wordt verder in het ontwerp alleen gehanteerd in de artikelen 7, § 3, tweede lid, en 14, § 2, tweede lid, enerzijds, en in artikel 15, § 1, tweede lid, anderzijds.

Luidens de vermelde bepalingen van de artikelen 7 en 14 "(mag) niemand, met inbegrip van gebruikers ..., het (voorlopig) beschermde landschap ontsieren, beschadigen of vernielen". Aangezien het in die artikelen kan volstaan te bepalen dat "niemand het ... landschap mag ontsieren, ...", is er met betrekking tot die bepalingen van het ontwerp geen behoefte aan een definitie van "gebruiker".

Luidens het bepaalde in artikel 15, § 1, tweede lid, "zijn ... de gebruikers ... vertegenwoordigd" in de op te richten beheerscommissies. De vraag rijst of de in 5° van artikel 3 opgenomen definitie van "gebruiker" voor de toepassing van dat voorschrift van artikel 15 adequaat en bruikbaar is, meer bepaald in de mate dat als gebruiker ook wordt aangemerkt "hij die zich binnen een ... landschap begeeft of die het beïnvloedt".

4. Wat de respectievelijk in 6°, 7° en 13° opgenomen definities van "onderhoudsplan", "beheer" en "beheersplan"

.../...

betreft, moet erop worden gewezen dat het onderscheid tussen "onderhoud" en "beheer" er niet duidelijk in tot uiting komt : zowel het onderhoudsplan als het beheer hebben volgens de begripsomschrijvingen sub 6° en 7° het "in stand houden" van het landschap op het oog; het beheersplan wordt zelfs gedefinieerd als een meerjarenprogramma van de "onderhoudsvoorschriften". Het ontwerp dient op dat punt te worden gepreciseerd.

Gelet op het bepaalde in artikel 15, § 3, tweede lid, van het ontwerp, lijkt het bovendien overbodig het begrip "beheersplan" in artikel 3 te definiëren.

Overigens kan ook worden aanbevolen de thans in de definitie van "onderhoudsplan" opgenomen bepalingen te verwerken in de artikelen waarin dat begrip wordt gehanteerd. In plaats van bijvoorbeeld in artikel 5, § 3, voor te schrijven dat het ontwerp van bescherming (lees : het voorlopig beschermingsbesluit) inzonderheid "een onderhoudsplan" moet bevatten, zou het met het oog op de toegankelijkheid van die regeling veel beter zijn te bepalen dat in dat besluit tot voorlopige bescherming "de erfdienstbaarheden van openbaar nut en de beperkingen op de uitoefening van de eigendoms- en gebruiksrechten evenals de concrete onderhoudsmaatregelen" moeten worden vermeld.

Een analoge opmerking geldt voor de sub 11° opgenomen definitie van "beheersdoelstellingen".

.../...

5. Het kan volstaan in artikel 4 van het ontwerp, welke bepaling betrekking heeft op de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Vlaamse Gewest, te bepalen dat die Commissie verder in het ontwerp zal worden aangeduid als "de Koninklijke Commissie". Zodoende wordt ook de sub 10° opgenomen definitie overbodig.

6. Gelet op het bepaalde in artikel 15, §§ 1 tot 3, kan ook de begripsomschrijving van "beheerscommissie" sub 12° zonder bezwaar worden weggelaten.

Artikel 4.

1. Het heeft alleen zin een artikel in paragrafen in te delen indien die paragrafen verscheidene leden groeperen. De indeling van dit artikel in twee paragrafen, die ieder slechts één lid omvatten, dient dus te worden weggelaten.

2. Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting heeft de in de eerste volzin van paragraaf 1 (lees : van het eerste lid) bedoelde taak van de Koninklijke Commissie betrekking op concrete beschermingsdossiers, terwijl de in paragraaf 2 (lees : in het tweede lid) omschreven opdrachten een meer algemeen, beleidsmatig karakter hebben.

Dat onderscheid zou duidelijker moeten worden tot uiting gebracht in het eerste lid.

.../...

3. De tweede volzin van paragraaf 1 (lees : van het eerste lid) zou beter als een derde lid achteraan in het artikel worden opgenomen.

4. Men late de inleidende zin van paragraaf 2 (lees : van het tweede lid) als volgt aanvangen :

"Bovendien heeft de Koninklijke Commissie tot taak bij de Vlaamse Regering ...".

5. Indien wordt ingegaan op het voorstel om artikel 2 te schrappen, dient in het bepaalde sub 2^o van paragraaf 2 (lees : van het tweede lid) de verwijzing naar "de in artikel 2 bepaalde doelstellingen" te worden vervangen door een uitdrukkelijke vermelding van die doelstellingen.

6. Men vervange in het 3^o van paragraaf 2 (lees : van het tweede lid) de woorden "met andere beleidssectoren die ermee verband houden" door "met andere beleidsdoelstellingen die daarop een invloed kunnen hebben".

7. Ten slotte dient te worden gepreciseerd of de Koninklijke Commissie alleen op verzoek van de Vlaamse Regering adviezen geeft, dan wel of ze dat ook op eigen initiatief kan.

.../...

Artikel 5.

Wat betreft het opnemen van dit artikel in hoofdstuk II, de interne structuur ervan, de erin gehanteerde terminologie en de verwijzing die het bevat naar het "onderhoudsplan" en de "beheersdoelstellingen", kan het volstaan te verwijzen respectievelijk naar de algemene opmerkingen 3.1.1., 3.2. en 3.3. en naar de opmerking 4 bij artikel 3.

Artikel 6.

1. Wat betreft het opnemen van dit artikel in afdeling 1 van hoofdstuk II, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.1.2.

2. Luidens de inleidende zin van paragraaf 1 worden het ontwerp (lees : het besluit tot voorlopige bescherming) en het dossier (1) "bij ter post aangetekende brief" ter advies overgelegd (lees : voor advies toegezonden) aan de door de Vlaamse Regering aan te wijzen diensten (2) en aan de bestendige deputatie van de betrokken provincie. Het ware dan ook logisch in 1^o van paragraaf 1 te bepalen dat de adviezen moeten worden gegeven "binnen zestig dagen te

(1) Zie algemene opmerking 3.1.1.

(2) Zie algemene opmerking 4.

rekenen vanaf de datum van de afgifte ter post" van die brief en niet "binnen zestig dagen na ontvangst".

Een analoge opmerking geldt voor het bepaalde in 2° van paragraaf 1 luidens hetwelk het openbaar onderzoek ingaat "ten laatste veertien dagen na ontvangst van de betekening".

3. Zoals paragraaf 1, 2°, is geredigeerd zou het besluit tot voorlopige bescherming samen met het dossier moeten worden aangeplakt "bij de toegangswegen van het landschap die op de kaart bepaald in artikel 5 § 3 5° (lees : 5, § 3, 4°,) als zodanig zijn aangeduid". Die bepaling behoort te worden aangepast in die zin dat alleen een bericht betreffende het openbaar onderzoek moet worden aangeplakt.

4. Luidens de laatste volzin van paragraaf 1, 2°, wordt, bij ontstentenis van een binnen de voorgeschreven termijn overgezonden advies van de betrokken colleges van burgemeester en schepenen, aangenomen dat dit advies gunstig is. Volgens de ontworpen regeling moet dat advies meer bepaald betrekking hebben op de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt omtrent de voorgenomen beschermingsmaatregelen.

In de mate dat de bepaling luidens welke het stilzitten van het college van burgemeester en schepenen gelijkgesteld wordt met een gunstig advies, ook zou inhouden

.../...

dat geen enkel gevolg wordt gegeven aan de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt, zou die bepaling het recht op inspraak van de betrokkenen en de zin zelf van het openbaar onderzoek compleet uithollen.

Het ontwerp zou derhalve moeten worden aangevuld met een regeling krachtens welke, in het geval van stilzitten van de gemeenteoverheid, gewaarborgd wordt dat met de eventueel gemaakte bezwaren en opmerkingen van de belanghebbenden rekening zal worden gehouden in een later stadium van de procedure.

5. Met het voorschrift van paragraaf 4 in verband met de mededeling aan het bestuur van de eventueel gewijzigde eigendomstoestand, wordt kennelijk bedoeld dat het bestuur de nieuwe eigenaars, vruchtgebruikers, enz. in kennis moet stellen van de voorgenomen bescherming en dat die nieuwe eigenaars, ... in de mogelijkheid moeten worden gesteld om hun eventuele opmerkingen en bezwaren in te dienen.

In het ontwerp ontbreekt evenwel iedere nadere regeling daaromtrent.

Die lacune behoort te worden opgevuld.

6.1. Wat de bepaling van paragraaf 5 (1) betreft,

(1) Zoals eerder opgemerkt hoort deze paragraaf niet thuis in een artikel dat de procedure tot definitieve bescherming van de landschappen regelt, evenmin overigens als

luidens welke de instrumenterende ambtenaar bij overdracht van een onroerend goed in de overdrachtsakte moet vermelden dat het bedoelde goed het voorwerp uitmaakt van een voorlopig beschermingsbesluit, moet worden opgemerkt dat de ontworpen regeling niet voorziet in het opmaken van een register van de voorlopige beschermingsbesluiten, in tegenstelling tot wat in artikel 13 van het ontwerp wordt bepaald in verband met de definitieve beschermingsbesluiten.

6.2. Overeenkomstig de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar dienen in het eerste lid van paragraaf 5 de woorden "of aanwijzing" en "of aanwijzingsakte" te worden geschrapt en moeten in het tweede lid van die paragraaf de woorden "De overdrachts- of aanwijzingsakte" worden vervangen door "De overdrachtsakte".

Een analoge opmerking geldt voor artikel 10, § 4, van het ontwerp.

6.3. Luidens het tweede lid van paragraaf 5 moet de overdrachtsakte "het onderhoudsplan vermelden" dat van toepassing is op het onroerend goed. Aangezien dat onderhoudsplan in het voorlopig beschermingsbesluit is opgenomen (1), is niet duidelijk wat met die afzonderlijke "vermelding" van het onderhoudsplan in de overdrachtsakte

paragraaf 6 (zie algemene opmerking 3.2.).

(1) Artikel 5, § 3, 2º, van het ontwerp - zie overigens de opmerking 4 bij artikel 3, die hiervoren in dat verband werd gemaakt.

bedoeld wordt en inzonderheid niet of dat voorschrift erop neerkomt dat in die akte de erfdienstbaarheden van openbaar nut en de beperkingen op de uitoefening van de eigendoms- en gebruiksrechten evenals de concrete onderhoudsmaatregelen moeten worden overgenomen.

Artikel 7.

1. Luidens het eerste lid van paragraaf 1 gaan de rechtsgevolgen van een voorlopig beschermingsbesluit in "op de dag van de ontvangst van de in artikel 6, §§ 1 en 2, vermelde overlegging of betekening (voor de in die bepalingen bedoelde overheden en personen)" en "vanaf de datum van publikatie in het Belgisch Staatsblad (voor elke andere natuurlijke of rechtspersoon)".

Het voorschrift van het tweede lid van diezelfde paragraaf 1, luidens hetwelk "het ontwerp van beschermd landschap (lees : het voorlopig beschermingsbesluit) ... de datum (vermeldt) waarop deze (geldings)termijn verstrijkt", valt niet te rijmen met de in het eerste lid opgenomen regeling.

2. Luidens het derde en het vierde lid van paragraaf 1, kan de Minister (lees : de Vlaamse Regering) de bedoelde einddatum éénmaal met ten hoogste zes maanden verdagen en wordt die verdaging betekend aan de in artikel 6, § 1, bedoelde openbare besturen en aan de eigenaars,

.../...

erfpachthouders, ... zoals bekend bij de Administratie van de B.T.W., Registratie en Domeinen.

In de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit tot verlenging van de geldingsduur van de bescherming, wordt - allicht bij vergetelheid - niet voorzien.

3. De in paragraaf 2 opgenomen bepaling - die overigens op een weinig adequate manier is geformuleerd - is dermate evident dat ze beter kan worden weggelaten.

Wil men toch een dergelijke regeling in het ontwerp opnemen, dan kan ze beter als volgt worden geredigeerd :

"De in het voorlopig beschermingsbesluit voorgeschreven maatregelen vervallen van rechtswege indien vóór de in § 1 bedoelde einddatum geen besluit tot definitieve bescherming is ter kennis gebracht van de betrokkenen of bekendgemaakt overeenkomstig artikel 10, § 1".

4. Wat de in paragraaf 4 opgenomen regeling inzake het opschorten van de rechtsgeldig verleende vergunningen betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.

5. Mede gelet op het bepaalde in het tweede lid van paragraaf 6, vervange men in het eerste lid van die paragraaf de zinsnede "De bepaling vermeld in § 5 is ook van

.../...

toepassing op de vergunningsaanvragen gelegen in de omgeving van ... beschermde landschappen ..." door "Het voorschrift van § 5, eerste lid, is ook van toepassing op de vergunningsaanvragen met betrekking tot gronden gelegen in de omgeving van ... beschermde landschappen ...".

Artikel 8.

1. De bepaling van het eerste lid luidens welke de definitieve bescherming (lees : het besluit tot definitieve bescherming) wordt vastgesteld, "de Koninklijke Commissie gehoord", moet kennelijk worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 6, § 7, luidens hetwelk "na afloop van de in de §§ 1, 2, 3 en 4 van dit artikel bepaalde procedure ... het ontwerp van bescherming (lees : het besluit tot voorlopige bescherming) aan de Koninklijke Commissie voor een met redenen omkleed advies (wordt) overgezonden".

Uit de laatst aangehaalde bepaling moet blijkbaar worden afgeleid dat het "met redenen omkleed advies" van de Koninklijke Commissie inzonderheid betrekking moet hebben op de adviezen van de in artikel 6, § 1, 1°, bedoelde diensten en overheden en op de eventuele bezwaren die werden gemaakt tijdens het openbaar onderzoek bedoeld in artikel 6, § 1, 2°, of door de eigenaars, vruchtgebruikers, enz. (artikel 6, § 2).

In de ontworpen regeling komt onvoldoende tot uiting in welke mate bij de vaststelling van het besluit tot definitieve bescherming rekening moet worden gehouden met

.../...

het advies van de Koninklijke Commissie, inzonderheid wat de formele motivering van het definitief beschermingsbesluit betreft wanneer de Koninklijke Commissie een eventueel negatief advies of een opgeworpen bezwaar bijtreedt.

Blijkens de bepaling van het tweede lid van artikel 8 luidens welke de Vlaamse Regering - en niet de Minister - (1) het besluit tot definitieve bescherming vaststelt indien "de adviezen van de provinciale directie van het bestuur bevoegd voor de ruimtelijke ordening, het bestuur bevoegd voor de landinrichting en het bestuur bevoegd voor het natuurbehoud ... alle negatief of tegenstrijdig zijn" (2), hebben de stellers van het ontwerp de belangrijke rol welke de Koninklijke Commissie bij de totstandkoming van de beschermingsbesluiten moet spelen zelfs volledig uit het oog verloren en wordt bovendien geen enkel belang gehecht aan de opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt.

De ontworpen regeling moet dan ook op al die bekritiseerde punten grondig worden omgewerkt.

(1) Om de redenen uiteengezet in de algemene opmerking 4, kan het onderscheid dat in deze bepaling wordt gemaakt tussen de bevoegde Minister en de collegiaal optredende Vlaamse Regering niet worden aangehouden.

(2) Van het advies van de bestendige deputatie en van de opmerkingen en bezwaren gemaakt tijdens het openbaar onderzoek en het advies daaromtrent van de gemeenteheden (artikel 6, § 1, 1^o en 2^o) en van de eventuele bezwaren van de eigenaars, vruchtgebruikers, enz. (artikel 6, § 2) is in die bepaling zelfs geen sprake.

Artikel 9.

Aansluitend bij de opmerking die hiervoren bij artikel 8 werd gemaakt, dient erop te worden gewezen dat in de ontworpen regeling onvoldoende tot uiting komt hoe het definitieve beschermingsbesluit zich moet verhouden tot het voorlopige beschermingsbesluit. Het is met name niet duidelijk of en in hoeverre de definitieve beschermingsregeling kan afwijken van de voorlopige, noch in welke mate voor eventuele afwijkingen grond moet worden gevonden in de voorafgaande adviezen of in opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek werden gemaakt.

Er zou bovendien uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat het besluit tot definitieve bescherming dient te worden vastgesteld binnen de geldingstermijn van het voorlopig beschermingsbesluit.

Artikel 11.

Met betrekking tot dit artikel wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.

Artikel 12.

1. Wat het onderscheid betreft dat in dit artikel wordt gemaakt tussen de Minister en de Vlaamse Regering, wordt verwezen naar de algemene opmerking 4.

.../...

2. Luidens de ontworpen bepaling wordt als enige voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke opheffing of voor de wijziging van het besluit tot bescherming als landschap gesteld dat "de Koninklijke Commissie (wordt) gehoord". Er wordt meer bepaald niet meer voorgeschreven, zoals thans in artikel 14 van de wet van 7 augustus 1931, dat het opheffen van een beschermingsbesluit - en a fortiori een wijziging ervan die verdergaande beperkingen op de uitoefening van de eigendoms- en gebruiksrechten kan inhouden - slechts kan geschieden "onder de voorwaarden en in de vormen vastgesteld voor de (bescherming)".

De decreetgever zal erover moeten oordelen of een dergelijk parallellisme van de vormen zich ook hier niet opdringt. Inzonderheid voor wijzigingen in de hiervoren bedoelde zin lijkt dit het geval te moeten zijn. Zoniet kunnen dergelijke wijzigingsbesluiten immers leiden tot een omzeiling en uitholling van de in artikel 6 van het ontwerp voorgeschreven inspraakprocedure.

Artikel 14.

Wat paragraaf 4 van dit artikel betreft, kan worden verwezen naar de opmerking 5 bij artikel 7 in verband met de analoge bepaling van paragraaf 6 van dat artikel 7.

.../...

Artikel 15.

1. Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting, zal de in dit artikel bedoelde beheerscommissie worden opgericht door de Vlaamse Regering en zal dit voor ieder definitief beschermd landschap afzonderlijk gebeuren. Dit zou duidelijker tot uiting moeten komen in het eerste lid van paragraaf 1.

2. Wat de in het tweede lid van paragraaf 1 bedoelde vertegenwoordiging van "de gebruikers" van het landschap betreft, wordt verwezen naar de derde opmerking bij artikel 3 van het ontwerp.

3. Aangezien, volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichting, de beheerscommissies zullen worden opgericht door de Vlaamse Regering, valt niet in te zien waarom in paragraaf 2 wordt bepaald dat de Regering (niet : de Minister) bovendien nog een regeling tot "erkenning" van die commissies zal moeten vaststellen.

4. Luidens paragraaf 6 gebeurt de uitvoering van het beheersplan op vrijwillige basis bij middel van een beheers-overeenkomst.

In de toelichting bij die bepaling wordt daaraan evenwel toegevoegd dat "de overheid ... ten volle de mogelijkheden (behoudt) om het beheer te controleren en in

.../...

te grijpen wanneer zulks noodzakelijk blijkt". In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting (V, 4) is bovendien sprake van "de rechtskracht" verleend aan de beheersplannen.

Die mogelijkheid voor de (gewest)overheid om "in te grijpen" in het beheer, komt niet voldoende tot uiting in de tekst van het ontwerp zelf, evenmin overigens als "de rechtskracht" van de beheersplannen.

Artikel 16.

Ter inachtneming van de in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen regelen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de Vlaamse Regering, dienen de in paragraaf 1 bedoelde subsidiëringspercentages en de verhouding waarin de subsidiëring ten laste valt van de provinciale en de lokale besturen (lees : de provincies en de gemeenten) in het decreet zelf te worden opgenomen.

Artikel 17.

Men vervange in de laatste volzin van het eerste lid de woorden "De Minister kan het provinciebestuur of het College van Burgemeester en schepenen ... in zijn plaats ..." door "De Vlaamse Regering kan de provincie of de gemeente ... in haar plaats ...".

.../...

Artikel 18.

1. De bepaling van de inleidende zin van dit artikel luidens welke al de sub 2° tot 4° (1) vermelde handelingen worden "gestraft met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 7 maanden en een geldboete van 200 tot 10.000 fr. of met één van deze straffen alleen", voldoet niet aan de ter zake geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften (2) en algemene beginselen, krachtens welke de bevoegde wetgever met grote nauwkeurigheid de straffen dient te bepalen welke kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de in de wet of het decreet aangewezen gebods- of verbodsbepalingen.

2. Men schrappe in 4° de woorden "of aanwijzing".

Artikel 19.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof (arrest nr. 44 van 23 december 1987, considerans B.15.), komt het de decreetgever niet toe de in Boek I van het Strafwetboek opgenomen bepalingen van toepassing te verklaren.

(1) Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar dient de bepaling sub 1° te worden geschrapt.

(2) Inzonderheid artikel 9 van de Grondwet en artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Artikel 19 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 21.

In paragraaf 1 van dit artikel dient ook het wijzigend decreet van 14 juli 1993 te worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: M. VAN DAMME,	
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DRIJKONINGEN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. G. VAN HAEGENDOREN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.