KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 april 1993 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de toegankelijkheid en het occasionele gebruik van de bossen", heeft op 8 juni 1993 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. De in het ontwerp opgenomen regeling inzake de toegankelijkheid van de bossen komt in grote lijnen neer op wat volgt :

- wat de openbare bossen betreft, wordt de reeds in artikel 10, § 2, van het bosdecreet van 13 juni 1990 vastgestelde regel herhaald dat die bossen voor het publiek slechts toegankelijk zijn op de bestaande boswegen (artikelen 6, 8, partim, en l2, partim, van het ontwerp);

- overeenkomstig het voorschrift van artikel 10, § 3, van het bosdecreet wordt, wat de privé-bossen betreft, bepaald dat de eigenaar ervan de boswegen moet aanduiden die toegankelijk zijn (artikel 15, § 1);

- zowel voor openbare als privé-bossen wordt de verplichting opgelegd, door middel van "bewegwijzering", meer bepaald door middel van de in de bijlage bij het ontwerp opgenomen pictogrammen, aan te duiden welke boswegen al dan niet toegankelijk zijn voor voetgangers, fietsers of ruiters (artikelen 4 en 15, § 2);

- overeenkomstig het voorschrift van artikel 10, § 2, tweede lid, van het bosdecreet, wordt de aanduiding geregeld van de openbare bossen of gedeelten daarvan die in verweer zijn gesteld (artikel 7);

- in de artikelen 11, 13 en 15, § 1, wordt respectievelijk met betrekking tot de domeinbossen, de overige openbare bossen en de privé-bossen de verplichting opgelegd om de toegankelijkheid nader te regelen in een reglement dat aan het publiek moet worden bekendgemaakt;

- activiteiten met commerciële doeleinden, georganiseerde sportactiviteiten en activiteiten waarbij gebruik gemaakt wordt van wegaanduidingen mogen in de domeinbossen slechts plaatsvinden met een machtiging van de woudmeester en in de overige openbare bossen met een machtiging van de eigenaar welke wordt verleend na advies van de woudmeester (artikelen 12 en 14).

1.2. Met betrekking tot het "occasioneel gebruik" van de bossen - dat door het ontwerp wordt omschreven als "elke activiteit waarbij de boswegen verlaten worden" (artikel 2, 6°) -, bepaalt artikel 9, § 1, van het ontwerp de activiteiten waarvoor, wat de openbare bossen betreft, geen machtiging vereist is. Luidens artikel 16, eerste lid, is voor diezelfde activiteiten, ook wat de privé-bossen betreft, geen machtiging van het bosbeheer vereist.

Voor andere vormen van occasioneel gebruik dan bedoeld in artikel 9, § 1, is, wat de openbare bossen betreft, de voorafgaande toestemming van de eigenaar en een voorafgaande en voorwaardelijke machtiging van de woudmeester vereist (artikel 9, § 2) en, wat de privé-bossen betreft, de toestemming van de eigenaar welke wordt gegeven na advies van de woudmeester (artikel 16, tweede lid).

2. Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden in de aanhef van het ontwerp de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 15, 48, 89, 97 en 106 van het bosdecreet aangewezen.

2.1. Van de aldus aangewezen bepalingen blijken evenwel alleen de artikelen 12, 15, 48 en 97 een uitdrukkelijke opdracht van verordenende bevoegdheid aan de Executieve (lees thans : de Regering) te bevatten waarop bepalingen van het ontwerp kunnen gegrond zijn.

2.1.1. Artikel 12, § 1, van het bosdecreet draagt de Executieve op "richtlijnen" op te stellen "die betrekking hebben op alle vormen van toegang van het publiek tot domeinbossen"; luidens paragraaf 4 van dat artikel 12 kan de Executieve bovendien de verplichting opleggen het publiek in kennis te stellen van de bijzondere toegankelijkheids-voorwaarden bepaald in de in paragraaf 1 van dat artikel bedoelde richtlijnen.

Die bepalingen van artikel 12 vormen blijkbaar de rechtsgrond voor de artikelen 11 en 12 van het ontwerp.

2.1.2. Luidens artikel 15, tweede lid, van het bosdecreet kan de Executieve een algemeen besluit nemen tot regeling van de toegang van ruiters tot het bos of andere vormen van recreatie die gevaar kunnen inhouden.

Die bepaling biedt rechtsgrond voor de voorschriften van de artikelen 4, partim, en 15, partim, gecombineerd met de bijlage van het ontwerp, in de mate namelijk dat die

voorschriften betrekking hebben op de toegang of het verbod van toegang van ruiters tot het bos.

2.1.3. Artikel 48 van het bosdecreet verleent de Executieve de bevoegdheid om de toegang van het publiek tot de openbare bossen te regelen.

In dat artikel kan de rechtsgrond worden gevonden voor het merendeel van de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de toegankelijkheid van de openbare bossen, inzonderheid voor de artikelen 4, 8, 10, 13 en 14.

2.1.4. Artikel 97, § 4, van het bosdecreet draagt de Executieve op te bepalen "welk occasioneel gebruik van openbaar en privé-bos niet aan een machtiging is onderworpen".

Die bepaling zou de rechtsgrond moeten vormen voor de artikelen 2, 6°, 9 en 16 van het ontwerp.

Omtrent de vraag of de vermelde bepalingen van het ontwerp kunnen worden ingepast in dat artikel 97, § 4, moet evenwel op verscheidene punten voorbehoud worden gemaakt.

Hoewel noch uit de tekst zelf van die decreetsbepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan met zekerheid valt op te maken wat met "occasioneel gebruik" bedoeld werd (1), moet logischerwijze worden aangenomen dat

---

(1) Het decreet zelf geeft geen nadere omschrijving van dat begrip en de bepaling van artikel 97, § 4, werd in het decreet ingevoegd ingevolge de indiening van een

die term betrekking heeft op een "gebruik" van het bos dat, enerzijds, verder reikt dan de toegang op de boswegen als bedoeld in artikel 10, doch dat, anderzijds, eerder ongewoon want "occasioneel" is en dus maar bij bepaalde gelegenheden - nu en dan - plaatsheeft. Uit de bepaling dat de Executieve moet aanwijzen welk occasioneel gebruik "niet aan een machtiging onderworpen is", volgt voorts dat die machtiging - welke logischerwijze moet uitgaan van het bosbeheer - de regel is en de vrijstelling van machtiging de uitzondering.

Toetst men de bepalingen van het ontwerp aan het aldus geëxpliciteerde artikel 97, § 4, dan stelt men vast :

- dat zowel in het bepaalde in artikel 2, 6°, als in de opsomming van de toegestane activiteiten in artikel 9, § 1, de beperking dat het moet gaan om "occasionele" activiteiten werd uit het oog verloren : in artikel 2, 6°, is immers sprake van "elke activiteit" zonder enige beperking en ook wat de in artikel 9 opgesomde activiteiten betreft is verre van duidelijk dat ze het door de decreetgever gewilde occasionele karakter hebben;

- dat artikel 16, tweede lid, van het ontwerp - in zoverre het, wat de privé-bossen betreft, andere vormen van occasioneel gebruik dan die opgesomd in artikel 9, § 1, slechts onderwerpt aan de toestemming van de eigenaar gegeven "na advies van de woudmeester" - afwijkt van de impliciet in artikel 97, § 4, van het bosdecreet vervatte

---

amendement waarvoor geen verantwoording werd gegeven (St. Vl. R., 261 (1989-1990), nr. 9, p. 24).

regel dat, behoudens voor de in abstracto door de Executieve aangewezen gevallen, steeds een machtiging van het bosbeheer vereist is (dat de eigenaar van het bos vooraf zijn toestemming moet hebben gegeven is vanzelfsprekend : die toestemming is een prealabele voorwaarde voor de gewone toegang tot het bos (zie de artikelen 10, § 3, en 89 van het decreet); zij is dus a fortiori vereist voor het verderreikende "occasioneel gebruik").

2.2. Hoewel de artikelen 10, (§ 3), en 12, (§ 3), van het bosdecreet geen uitdrukkelijke opdracht van verordenende bevoegdheid aan de Gewestregering bevatten, kan toch worden aangenomen dat ze, gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Gewestregering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de rechtsgrond vormen voor de bepalingen van artikel 15 betreffende het reglement inzake de toegankelijkheid van de privé-bossen en betreffende de aanduiding van de toegankelijke boswegen : luidens het voornoemde artikel 10, § 3, zijn de privé-bossen immers enkel toegankelijk "op de aangeduide wegen" en zijn ze slechts "beschikbaar voor de vormen van recreatie en ontspanning die niet strijdig zijn met het bosbehoud en de andere functies die het bos dient te vervullen" en artikel 12, § 3, van het decreet legt de verplichting op om "een reglement" op te stellen inzake de toegankelijkheid van het privé-bos.

De Gewestregering vindt in die bepalingen gecombineerd met het voornoemde artikel 20 van de bijzondere wet de bevoegdheid om de inhoud van het bedoelde reglement te

bepalen en de wijze van aanduiding van de toegankelijke wegen te regelen.

2.3. Wat de overige artikelen van het bosdecreet betreft waarnaar in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen - met name de artikelen 11, 13, 14, 89 en 106 -, valt niet in te zien voor welke bepalingen van het ontwerp ze de rechtsgrond zouden vormen.

3. Een aantal bepalingen van het ontwerp gaan de bevoegdheid van de Gewestregering of zelfs die van het Gewest te buiten.

3.1. Artikel 2, 4°, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor "de bevoegde woudmeester" om een "erkenning" te verlenen aan "natuurgidsen".

Er is de Raad van State geen wettelijke of decretale bepaling bekend waarbij de Gewestregering de bevoegdheid wordt toegewezen om de erkenning van natuurgidsen te regelen, laat staan om het verlenen van een dergelijke erkenning op te dragen aan de woudmeester.

3.2. Luidens artikel 3 van het ontwerp wordt het verkeer op de openbare boswegen geregeld door het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer.

Zoals blijkt uit artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer een federale aangelegenheid gebleven.

Voor het regelen van het verkeer op de openbare wegen - met inbegrip van de openbare boswegen - is het Gewest derhalve niet bevoegd.

3.3. Artikel 17 van het ontwerp bepaalt dat de eigenaar niet aansprakelijk kan worden gesteld voor eventuele ongevallen tijdens occasioneel gebruik van het bos.

Daargelaten de vraag of het de decreetgever zou kunnen toekomen om, met een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (impliciete bevoegdheden), een dergelijke regeling vast te stellen, dient te worden opgemerkt dat in ieder geval de Gewestregering daartoe de bevoegdheid mist.

3.4. De artikelen 18 en 19 van het ontwerp strekken ertoe de bestraffing te regelen van respectievelijk de overtredingen van de hoofdstukken III, IV en V van het ontworpen besluit en de overtredingen van hoofdstuk VI van het ontworpen besluit en van het reglement bedoeld in artikel 15 van dat besluit.

Zoals blijkt uit artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het strafbaar stellen van de niet-naleving van decretale bepalingen (en van hun uitvoeringsbesluiten) evenals het bepalen van de straffen voor die niet-naleving, zaak van de decreetgever en niet van het executief orgaan.

De in de punten 3.1. tot 3.4. vermelde bepalingen moeten alle uit het ontwerp worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Overeenkomstig de algemene opmerking 2.3. dient, in het eerste lid van de aanhef, de verwijzing naar de artikelen 11, 13, 14, 89 en 106 van het bosdecreet te worden geschrapt.

Artikel 2.

In dit artikel wordt bepaald wat voor de toepassing van het ontworpen besluit moet worden verstaan onder "publiek", "bosgebruiker", "bosbetreder", "erkende natuurgids", "erkende jeugdvereniging", "occasioneel gebruik", "openbare bosweg", "voetpad", "fietspad", "ruiterpad", "voertuig", "motorvoertuig" en "dienstvoertuig".

1. De meeste van die definities zijn zonder meer overbodig, hetzij omdat ze termen omschrijven die verder in het besluit niet meer voorkomen (namelijk "bosbetreder", "voetpad", "fietspad", "ruiterpad", "voertuig" en "motorvoertuig"), hetzij omdat ze in het ontworpen besluit worden gehanteerd in hun gangbare betekenis - en niet in een daarvan afwijkende technische betekenis - en dus geen

speciale begripsomschrijving behoeven (namelijk "openbare bosweg" en "dienstvoertuig").

2. Met de in het 1° opgenomen definitie van "publiek" - dat wordt omschreven als "elke persoon die zich voor stille recreatie op de boswegen bevindt" - wordt volgens de gemachtigde ambtenaar bedoeld als regel in te voeren dat de bossen enkel toegankelijk zijn met het oog op stille recreatie.

Een dergelijke bepaling dient niet onder de vorm van een definitie, maar als een uitdrukkelijk voorschrift in het ontworpen besluit te worden opgenomen.

3. De in het 2° gedefinieerde term "bosgebruiker" komt verder nog slechts eenmaal in het ontwerp voor (artikel 9, § 1, eerste streepje); voor zover kan worden aangenomen dat de in die bepaling bedoelde werkzaamheden kunnen worden ingepast in het begrip occasioneel gebruik van het bos (zie algemene opmerking 2.1.4.), behoort de definitie van artikel 2, 2°, duidelijkheidshalve in die bepaling van artikel 9 te worden verwerkt.

4. Wat de in het 4° opgenomen begripsomschrijving van "erkende natuurgids" betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.1.

5. Ook de definitie sub 5° van "erkende jeugdvereniging" kan beter worden verwerkt in de enige bepaling van het ontwerp waarin dat begrip wordt gehanteerd, met name artikel 9, § 1, vierde streepje.

6. Wat de definitie van "occasioneel gebruik" betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.1.4. Ook die bepaling kan - in aangepaste vorm - beter worden verwerkt in het desbetreffende artikel 9 van het ontwerp.

De conclusie uit wat voorafgaat moet derhalve zijn dat artikel 2 moet worden geschrapt en dat de nummering van de overige artikelen van het ontwerp dienovereenkomstig moet worden aangepast.

Hoofdstuk II.

Wat dit hoofdstuk betreft, dat alleen artikel 3 omvat, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.2.

Het moet derhalve worden geschrapt en de overige hoofdstukken en artikelen dienen te worden vernummerd.

Hoofdstuk III.

Men vervange in het opschrift van dit hoofdstuk de woorden "geldig in" door "geldend voor".

Artikel 4.

Deze bepaling dient - met verwijzing naar de in de bijlage opgenomen pictogrammen - derwijze te worden omgewerkt dat duidelijk wordt bepaald welk pictogram voor welk soort van bosweg moet worden gebruikt en welke daarvan de juridische draagwijdte is.

Artikel 6.

Dit artikel herhaalt het in artikel 10, § 2, van het bosdecreet opgenomen voorschrift dat openbare bossen voor het publiek enkel toegankelijk zijn op de boswegen.

Het overnemen van decreetsbepalingen in een verordenend besluit kan tot verwarring leiden over de precieze aard van het voorschrift en kan er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de decreetgever de betrokken bepaling kan wijzigen.

Indien het overnemen van de bedoelde bepaling voor de leesbaarheid van het ontworpen besluit noodzakelijk wordt geacht, dient er een uitdrukkelijke verwijzing naar de decreetsbepaling te worden aan toegevoegd om het decretale karakter van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Artikel 7.

Men vervange in fine van dit artikel de woorden "het bord vermeld als bijlage onder nummer V04" door "het

bord vermeld onder nummer V04 in de bijlage bij dit besluit".

Artikel 8.

Gelet op de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting in verband met de term "faunabeheer", waarmee alleen de wildbestrijding zou bedoeld zijn, vervange men in het eerste lid de woorden "toegelaten in het raam van jacht en faunabeheer" door "toegestaan door of krachtens het jachtdecreet".

Artikel 9.

Wat dit artikel betreft, wordt in hoofdorde verwezen naar de algemene opmerking 2.1.4.

In subsidiaire orde kan nog worden opgemerkt dat in de bepaling na het vijfde streepje van paragraaf 1 de woorden "met het recreatieve uitrustingen" moeten worden vervangen door "al dan niet met recreatieve uitrustingen" en dat in paragraaf 2 de zinsnede die aanvangt met de woorden "voor zover het verzoek daartoe ..." beter als een afzonderlijke volzin kan worden geconstrueerd die als volgt kan luiden : "Het verzoek daartoe moet ten minste veertien dagen van tevoren worden ingediend".

Artikel 13.

De bepaling van het derde lid van dit artikel, luidens welke het reglement op de toegankelijkheid integraal wordt opgenomen in het goedgekeurd beheersplan van het betrokken bos, hoort eerder thuis in de bijlage I, punt 5.5., van het besluit van de Vlaamse Executieve van 4 december 1991 betreffende het vaststellen van de beheersplannen voor de bossen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
	W. DEROOVER,	staatsraden,
	J. VERMEIRE,	
de Heer :	J. GIJSSELS,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.