

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 25 februari 1994 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten", heeft op 3 mei 1994 het volgend advies gegeven :

1. De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 februari 1981 tot regeling, voor het Vlaamse Gewest, van de erkenning en de subsidiëring van natuurreservaten, komen in essentie neer op wat volgt.

1.1. Er wordt voorzien in de mogelijkheid om, in de aanvraag om erkenning als natuurreservaat van bepaalde percelen, ook reeds een voor latere erkenning in aanmerking komende "uitbreidingszone" te omschrijven die aansluit bij de effectief voor erkenning voorgestelde percelen (artikelen 1, § 1, en 2, § 2, van het ontwerp). De bedoeling hiervan is dat voor de erkenning van in die uitbreidingszone gelegen gronden een spoedprocedure kan worden gevolgd (artikel 4 van het ontwerp).

1.2. De voorschriften in verband met het indienen van de aanvraag om erkenning worden gewijzigd : waar thans wordt bepaald dat de aanvraag moet worden ingediend door de eigenaar van de gronden en dat uit de aanvraag onder meer moet blijken dat, in voorkomend geval, de bezetter ermee instemt, zou voortaan de aanvraag worden ingediend "door de eigenaar of, met schriftelijk akkoord van deze laatste, door de bezetter" (artikel 2, § 1, van het ontwerp).

1.3. Ook de wijze waarop de subsidies worden vastgesteld, wordt aangepast : alleen de "toelage op het eventueel huurgeld" bedoeld in de artikelen 11, § 1, en 13 van het koninklijk besluit van 3 februari 1981 blijft ongewijzigd behouden; de "vaste basistoelage" waarvan sprake in de artikelen 11, § 1, en 12 van het koninklijk besluit zou

.../...

daarentegen vervallen en de in de artikelen 11, § 1, 14 en 15 van het koninklijk besluit bedoelde toelagen "op de beheerswerken" en "op de kosten van bewaking en beheer" worden vervangen door een vaste subsidie die wordt verleend voor "de uitgaven met betrekking tot de in een erkend natuurreservaat uitgevoerde werkzaamheden en de uitgaven van elke aard in verband met het toezicht, het beheer en de educatieve uitbouw van het natuurreservaat"; ten slotte wordt thans voorzien in de mogelijkheid voor de bevoegde minister om een "eenmalige subsidie" toe te kennen voor "uitzonderlijke beheersmaatregelen" (artikelen 7 tot 10 van het ontwerp).

1.4. De overige bepalingen van het ontwerp brengen hoofdzakelijk terminologische aanpassingen aan, rekening houdend met de gewijzigde institutionele omstandigheden (vermeldingen van federale administraties en adviesorganen worden vervangen door die van de overeenstemmende diensten en organen van het Vlaamse Gewest).

2. De artikelen 18, eerste lid, 19 en 37 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud dragen aan de Koning (thans : de Vlaamse regering) de bevoegdheid op tot het vaststellen van respectievelijk de erkenningsvoorwaarden inzake bewaking, bescherming en beheer van de natuurreservaten, de vormen voor de aanvraag, de toekenning, de hernieuwing en de intrekking van de erkenning en de regelen inzake de subsidiëring van de instandhouding en het beheer van erkende natuurreservaten. Blijkens de aanhef van het

.../...

ontwerp moet inzonderheid in die wetsbepalingen de rechtsgrond worden gevonden voor de ontworpen regeling (zie hieromtrent, infra 4.2.).

3. Overeenkomstig artikel 33, vierde lid, van de voornoemde wet van 12 juli 1973 moet de Minister van Landbouw (thans : de Vlaamse regering) onder meer betreffende de maatregelen bedoeld in de artikelen 18 en 37 van de wet het advies inwinnen van de bevoegde kamer van de Hoge Raad voor natuurbehoud (thans : de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud).

Uit de aanhef van het ontwerp-besluit en uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt weliswaar dat de Vlaamse Hoge Raad werd geraadpleegd over in het koninklijk besluit van 3 februari 1981 aan te brengen wijzigingen, doch die consultaties blijken niet alleen te dateren van respectievelijk 8 november 1989 en 13 maart 1991, maar hadden bovendien betrekking op een tekst die zowel formeel als inhoudelijk verschilt van het thans voorgelegde ontwerp.

De wettelijke verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen heeft in essentie tot doel die overheid te informeren over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik waarop de overheid haar beslissing moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de beslissing moet dan ook in principe kort zijn. Een advies zou alleen kunnen worden in aanmerking

.../...

genomen als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing, als zou zijn aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan het adviesorgaan is uitgegaan, niet zodanig zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet meer ter zake dienend moet worden aangemerkt.

Aangezien in casu niet kan worden vastgesteld of de voor de advisering van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud relevante gegevens en omstandigheden, sedert 1989 respectievelijk 1991, al dan niet in belangrijke mate zijn gewijzigd en aangezien bovendien de aan de Hoge Raad voorgelegde teksten zowel formeel als inhoudelijk blijken te verschillen van de ontwerp-tekst waarover de Raad van State verzocht wordt zich uit te spreken, moet worden geconcludeerd dat in casu niet naar behoren voldaan is aan het voorschrift van artikel 33, vierde lid, van de wet van 12 juli 1973 en dat het ontwerp opnieuw aan de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud moet worden voorgelegd. Het ontwerp kan met andere woorden niet worden geacht in zoverre gereed te zijn dat het aan de Raad van State kan worden voorgelegd.

4. De Raad van State acht het niettemin nuttig nu reeds de volgende opmerkingen te maken.

4.1. Gelet op de vrij talrijke wijzigingen welke het ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 februari 1981, zou het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt de voorkeur verdienen het ontwerp te concipiëren als een autonoom, aan het Vlaamse Gewest eigen besluit, eerder dan als een wijzigend besluit, zoals overigens in 1989 en 1991

.../...

door de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud is voorgesteld (1). Zodoende zouden bijvoorbeeld consequent de verwijzingen naar federale organen en diensten of ambtenaren kunnen worden weggewerkt (2) en zou de regeling logischer kunnen worden gestructureerd (3).

4.2. Wat de vraag betreft of voor al de ontworpen bepalingen de vereiste rechtsgrond kan worden gevonden in de artikelen 18, 19 en 37 van de wet van 12 juli 1973, blijkt enig voorbehoud te moeten worden gemaakt.

4.2.1. Daargelaten nog de vraag of de Vlaamse regering in de voornoemde artikelen 18 en 19 de bevoegdheid vindt om de regeling inzake de potentieel voor erkenning in aanmerking komende "uitbreidingszone" vast te stellen, moet in ieder

-
- (1) De verwijzing in het ontworpen artikel 12 (artikel 8 van het ontwerp) naar artikel 7 (in plaats van naar artikel 6, derde en vierde lid) blijkt nog een overblijfsel te zijn van dat ontwerp van autonoom besluit.
- (2) Zo zal bijvoorbeeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 3 februari 1981, ook na de wijziging door het ontworpen besluit, nog sprake zijn van "de Minister of Staatssecretaris"; luidens de inleidende zin van artikel 2 en luidens het derde lid van artikel 8 zal de erkenning van natuurreservaten en de intrekking van die erkenning nog steeds door "Ons" (de Koning) geschieden; in artikel 9 zal nog steeds sprake zijn van "het Bestuur van Waters en Bossen", enz.
- (3) Zo zou kunnen worden vermeden dat de in het ontworpen artikel 15 bedoelde "eenmalige toelage" (artikel 10 van het ontwerp) wordt vermeld in het ontworpen artikel 11, § 1, dat nochtans betrekking heeft op de "jaarlijkse subsidie" (artikel 7 van het ontwerp).

.../...

geval worden vastgesteld dat de daarmee samenhangende regeling inzake de "spoedprocedure" voor de erkenning van de tot die uitbreidingszone behorende percelen (artikel 4 van het ontwerp) niet bestaanbaar is met de uitdrukkelijke bepalingen van de artikelen 6, tweede lid, en 33, achtste lid, van de wet van 12 juli 1973 welke zowel voor het verlenen van het advies van de bestendige deputatie als voor dat van de S.E.R.V. voorzien in een termijn van 60 dagen. Die termijnen kan de Vlaamse regering niet op eigen gezag inkorten.

4.2.2. Een analoge opmerking moet worden gemaakt met betrekking tot de in artikel 2, § 1, van het ontwerp opgenomen regeling inzake het indienen van de aanvraag om erkenning (zie hiervoren 1.2.) : die regeling is op twee punten niet verenigbaar met de duidelijke bepalingen van artikel 10 van de wet van 12 juli 1973, met name in zoverre ze het lijkt mogelijk te maken dat de eigenaar een aanvraag om erkenning indient zonder de instemming van de bezetter en in de mate dat ze de bezetter toestaat om de aanvraag in te dienen (zij het met de instemming van de eigenaar).

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	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 de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.