KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 november 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", heeft op 3 december 1996 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens de memorie van toelichting voorziet het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voor het eerst in een planmatige en programmatorische aanpak van het natuurbeleid in het Vlaamse Gewest, en realiseert het de hoofdlijnen van het natuurbeleid dat de Vlaamse regering sinds 1990 volgt, namelijk :

- een gebiedsgericht beschermingsbeleid;
- een op de ecologische kwaliteit gericht beleid;
- een soortgericht beschermingsbeleid;
- een doelgroepenbeleid ter verbreding van de maatschappelijke basis van het natuurbehoud;
- een ondersteunend beleid naar de lokale overheden toe.

Het ontwerp wijzigt daartoe grondig de bestaande regelgeving en heft de wet van 12 juni 1973 op het natuurbehoud op, met uitzondering van hoofdstuk IX van die wet dat werd ingevoegd bij het zogenaamde duinendecreet van 14 juli 1993 en dat de specifieke bepalingen voor de maritieme duinstreek bevat.

In hoofdstuk I van het ontwerp wordt het voorwerp van het ontworpen decreet omschreven (artikel 2) en worden een aantal definities gegeven van in het ontwerp gehanteerde begrippen (artikel 3). Luidens artikel 2 regelt het ontworpen decreet het behoud, de bescherming, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de natuur en van het natuurlijk milieu in het Vlaamse Gewest, zowel in de bebouwde als in de open ruimte, en de maatschappelijke inpassing van het natuurbehoud.

Hoofdstuk II bevat bepalingen in verband met de ambtelijke structuren inzake het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, meer bepaald in verband met de administratieve entiteit van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die belast is met het natuurbehoud (artikelen 4 en 5), de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, die een adviserende taak heeft (artikelen 6 tot 8), en het Instituut voor Natuurbehoud, dat belast is met beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek en o.m. tot taak heeft het natuurrapport bedoeld in artikel 14 van het ontwerp op te stellen (artikelen 9 en 10).

Hoofdstuk III betreft het beleid inzake het natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu.

De algemene doelstellingen van dat beleid worden omschreven in de artikelen 11 en 12.

Artikel 13 machtigt de Vlaamse regering alle nodige maatregelen te nemen ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het standstill-beginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur. Artikel 13bis bepaalt dat die maatregelen alsmede die bedoeld in artikel 17 (instandhouding van de bestaande natuur) en hoofdstuk VI (bescherming van plant- en diersoorten en van hun levensgemeenschappen) beperkingen kunnen opleggen, doch geen erfdienstbaarheden kunnen vaststellen "die in absolute zin werken" of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de geldende plannen

van aanleg overeenstemmen, noch "in absolute zin" de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen.

Luidens artikel 14 dient het Instituut voor Natuurbehoud een natuurrapport op te stellen dat om de twee jaar wordt geactualiseerd en dat als "herkenbaar onderdeel" wordt opgenomen in het milieurapport bedoeld in artikel 2.1.3 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Om de vijf jaar moet de Vlaamse regering luidens artikel 15 een natuurbeleidsplan opstellen voor het natuurbehoud en het behoud van het natuurlijk milieu. Dat plan wordt als "herkenbaar onderdeel" opgenomen in het milieubeleidsplan bedoeld in artikel 2.1.7 van het voornoemde decreet van 5 april 1995.

Hoofdstuk IV bevat de algemene maatregelen ter bescherming van de bestaande natuur. De Vlaamse regering wordt gemachtigd om alle nodige maatregelen - zowel kwantitatief als kwalitatief - te nemen, enerzijds, voor het instandhouden van de bestaande natuur, ongeacht de (stedebouwkundige) bestemming van het betrokken gebied, en anderzijds, voor de instandhouding van het natuurlijk milieu binnen de groen-, park-, buffer- en bosgebieden van de geldende plannen van aanleg (artikel 17, § 1). Die maatregelen kunnen luidens artikel 17, § 2, gericht zijn op het stimuleren van het natuurbeheer, het onderhoud en de natuurontwikkeling, en kunnen, binnen de perken van de begroting, een financiële regeling vaststellen. Zij kunnen ook het uitvoeren van bepaalde activiteiten verbieden of aan voorwaarden onderwerpen, bijvoorbeeld door voor die activiteiten te voorzien in een vergunning of toestemming (artikel 17, § 3).

Artikel 18 bepaalt dat iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent, en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurwaarden in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of te herstellen.

Indien voor een activiteit krachtens de wet, het decreet of een besluit een vergunning of toestemming van de overheid vereist is, verplicht artikel 20, § 1, die overheid er zorg voor te dragen, door het opleggen van voorwaarden of het weigeren van de vergunning of toestemming, dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan. Paragraaf 2 van artikel 20 verplicht die overheid de vergunning of toestemming te weigeren indien de activiteit onherstelbare schade aan de natuur kan veroorzaken in gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Indien voor die activiteit enkel een melding of kennisgeving is vereist, legt de bevoegde overheid bij algemene maatregel voorwaarden op. Als de schade binnen een termijn van één jaar niet of niet in hoge mate hersteld kan worden, is de activiteit luidens artikel 20, § 2, tweede lid, verboden. Van die regeling van artikel 20, § 2, kan luidens paragraaf 3 van dat artikel worden afgeweken "om bijzonder gewichtige redenen van algemeen belang".

Hoofdstuk V betreft het gebiedsgericht beleid met betrekking tot de natuurlijke structuur.

Dat beleid is luidens artikel 20bis gericht, enerzijds, op het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) (afdeling 1 - artikelen 21 tot 26) en, anderzijds, op het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) (afdeling 2 - artikelen 27 tot 31). Luidens artikel 21, § 1, is het VEN een samenhangend en georganiseerd geheel van gebieden van de open ruimte waarin een specifiek beleid inzake het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur wordt uitgevoerd, gebaseerd op de biotische en abiotiosche kenmerken, de onderlinge samenhang en de aanwezige of potentiële natuurwaarden, en bestaat het uit Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO). Onder het IVON dient luidens artikel 27 te worden verstaan, een geheel van gebieden waarin de administratieve overheid zorg draagt voor het behoud van de aanwezige natuurwaarden, maatregelen neemt ter bevordering en versterking van de actuele natuurwaarden, alsook stimulerende maatregelen neemt ter bevordering van de biologische diversiteit. Het IVON bestaat uit natuurverwevings- en natuurverbindingsgebieden.

De artikelen 21 tot 31 regelen voorts gedetailleerd de in aanmerking komende gebieden, de wijze waarop deze gebieden worden afgebakend en de daarin geldende verbodsbepalingen, beperkingen en beleidsmaatregelen.

Daarnaast bevat hoofdstuk V bepalingen inzake de natuurreservaten (afdeling 3 - artikelen 32 tot 36).

Afdeling 4 (artikelen 37 tot 50) ten slotte somt de algemene maatregelen op voor de bescherming van natuurlijke milieus, met name de mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest of erkende terreinbeherende natuurverenigingen om bepaalde onroerende goederen te verwerven (door de uitoefening van een recht van voorkoop, door onteigening, door ruil of door een gedwongen aankoop), de vrijwillige beheersovereenkomsten met grondgebruikers, de natuurinrichtingsprojecten (eventueel gecombineerd met ruilverkaveling), en de beheersplannen.

Hoofdstuk VI (artikelen 51 en 52) betreft de bescherming van plant- en diersoorten en van hun levensgemeenschappen. Artikel 51 machtigt de Vlaamse regering om alle maatregelen te nemen die zij nuttig acht om soorten, ondersoorten of populaties van de inheemse organismen te beschermen waaronder het verbod van het in bezit houden, vangen, doden, verzamelen, wegnemen, vernietigen, verhandelen, vervoeren, invoeren of uitvoeren daarvan. Krachtens artikel 52 wordt de belangrijke schade, veroorzaakt door krachtens artikel 51 beschermde diersoorten, in de mate dat deze schade niet redelijkerwijze kan worden voorkomen en onder de voorwaarden die de Vlaamse regering bepaalt, vergoed door het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur.

Hoofdstuk VII bevat een aantal bepalingen inzake natuureducatie, doelgroepen en provinciale, gemeentelijke of functioneel gedecentraliseerde besturen, en machtigt de Vlaamse regering om maatregelen te nemen om de natuurkennis

bij de bevolking in het algemeen of bij bepaalde bevolkingsgroepen te bevorderen (waaronder de oprichting of erkenning van natuureducatieve centra) of om bepaalde gemeentelijke of provinciale projecten te ondersteunen (waaronder het zogenaamde "regionaal landschap", d.i. een duurzaam samenwerkingsverband gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen, ter bevordering van het streekeigen karakter, van de natuurrecreatie en natuureducatie, van recreatief medegebruik en van het beheer en de ontwikkeling van natuur en kleine landschapselementen).

Hoofdstuk VIII bevat twee "bijzondere bepalingen". Artikel 56 machtigt de Vlaamse regering om af te wijken van de verbodsbepalingen van het decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek door wetenschappelijke instellingen of universiteiten, ten behoeve van het natuurbeheer, de volksgezondheid of de openbare veiligheid of ter voorkoming van belangrijke schade aan cultuurgewassen, vee en huisdieren, bossen en visserij. Artikel 57 bepaalt dat alle ontvangsten die ten voordele van de "Vlaamse Gemeenschap" (lees : het Vlaamse Gewest) voortvloeien uit de toepassing van het ontworpen decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan (behoudens de door de administratieve begroting verleende middelen) worden gestort in het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur.

Hoofdstuk IX bevat strafbepalingen en regelt het toezicht.

Hoofdstuk X ten slotte bevat een aantal wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen.

2. Blijkens de bij de adviesaanvraag gevoegde notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 24 juli 1996, werd het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet op voormelde datum principieel goedgekeurd (mits tegemoetgekomen werd aan de voorwaarden vermeld in het begrotingsakkoord en op voorwaarde dat een technisch nazicht werd doorgevoerd), en werd de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu gemachtigd over het voorontwerp het aanvullend advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad) en van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud (1), en om vervolgens een dringend (binnen een termijn van 10 dagen uit te brengen) advies te vragen aan de Raad van State op voorwaarde dat de tekst, na de eerstgenoemde adviezen, dezelfde bleef als principieel goedgekeurd.

---

(1) De Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud had een eerste advies gegeven op 5 april 1995, de SERV op 14 april 1995 (zij het dat geen consensus werd bereikt) en de MINA-raad op 20 juli 1995. De tekst van het voorontwerp werd vervolgens grondig herwerkt.

De aanvullende adviezen werden gegeven op 21 en 29 augustus 1996 door de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, op 12 september 1996 door de MINA-raad, en op 18 september 1996 door de SERV.

Hoewel in die adviezen (inzonderheid in het advies van de MINA-raad) een diepgaand onderzoek werd gewijd aan de ontworpen regeling en een belangrijk aantal - soms fundamentele - opmerkingen werden gemaakt, heeft de Vlaamse minister van Leefmilieu, volgens de gemachtigde kabinetsmedewerker, beslist geen wijzigingen aan te brengen in de tekst van het voorontwerp.

3.1. Luidens artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten, wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft, o.m. bevoegd voor :

"2° de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;

3° de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;

4° de bossen;

5° de jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;

6° de visvangst;

(...);

8° (...) de onbevaarbare waterlopen (met inbegrip van hun bermen)".

Zoals blijkt uit de hiervoren sub 1 gegeven summiere omschrijving van de strekking van het ontwerp, heeft de ontworpen regeling betrekking op deze gewestelijke aangelegenheden en valt ze derhalve in beginsel binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

In dit verband moet evenwel voorbehoud worden gemaakt voor de artikelen 51, § 3, en 63, § 1, van het ontwerp.

Luidens artikel 51, § 3, kan de Vlaamse regering maatregelen nemen om het uitzetten of vervoeren van diersoorten of hun krengen of van plantensoorten te regelen of te verbieden voor zover dit vervoer of deze uitzetting een bedreiging vormt voor het natuurlijk milieu. In zoverre die bepaling ook de in-, uit- of doorvoer van plantensoorten, diersoorten of hun krengen zou betreffen, is het Vlaamse Gewest, overeenkomstig het hiervoren aangehaalde artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enkel bevoegd voor inheemse soorten.

Artikel 63, § 1, eerste lid, van het ontwerp heft de artikelen 1 tot en met 46 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud op; artikel 5, eerste lid, van die wet bepaalt dat de Koning de in-, uit- en doorvoer van de uitheemse plantensoorten evenals van de uitheemse diersoorten en hun krengen kan regelen. Aangezien het hier om een federale aangelegenheid gaat, is de decreetgever niet bevoegd om dat artikel 5, eerste lid, op te heffen.

3.2. In zoverre het in artikel 9 van het ontwerp bedoelde Instituut voor Natuurbehoud, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, een gedecentraliseerde openbare instelling met rechtspersoonlijkheid is, vindt het Vlaamse Gewest de bevoegdheid voor het oprichten van die instelling in artikel 9 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Luidens het tweede lid van laatstgenoemd artikel 9 kan "het decreet" aan de bedoelde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en regelt het, onverminderd artikel 87, § 4, hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht. Om in overeenstemming te zijn met die bijzondere wetsbepaling, dient artikel 9 van het ontwerp te worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling krachtens welke aan het Instituut rechtspersoonlijkheid wordt verleend en met bepalingen in verband met de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht. De door het tweede lid aan de Vlaamse regering gegeven machtiging om "het statuut (en) de organisatie" van het Instituut te bepalen, kan niet worden geacht in overeenstemming te zijn met de meergenoemde bijzondere wetsbepaling.

3.3. Voor het vaststellen van de bepalingen van het ontwerp waarbij een recht van voorkoop wordt ingevoerd (artikelen 37 tot 40) en waarbij voorzien wordt in de mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest om onroerende goederen te onteigenen (artikel 41), vindt het Gewest de bevoegdheid in respectievelijk artikel 14 en artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4. Met betrekking tot een aantal bepalingen van het ontwerp rijst de vraag of ze verenigbaar kunnen worden geacht met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof sluiten die grondwettelijke regels niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheids-beginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De bedoelde toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dringt zich inzonderheid op voor de artikelen 29, § 2, 36, § 2, 40, 42 en 43 van het ontwerp.

4.1. Artikel 29, § 2, bepaalt dat de premies voor het beheer en de ontwikkeling van lijn- en puntvormige elementen worden verdubbeld indien de aanvrager een erkende terrein-beherende natuurvereniging of een erkende beheerscommissie is. Onduidelijk is waarom dit ook niet geldt voor, bij-voorbeeld, erkende bosgroeperingen (1) of erkende wild-beheerseenheden.

---

(1) Zie, in dezelfde zin, het standpunt van de Vlaamse Hoge Bosraad in het advies van de MINA-raad, artikelsgewijze bespreking, p. 45.

4.2. Luidens artikel 36, § 2, tweede lid, kunnen, in agrarische gebieden en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, gronden die in aanmerking komen voor erkenning als natuurreservaat enkel verworven worden op vrijwillige basis, na akkoord van de eigenaar en eventuele gebruiker. Luidens het derde lid van artikel 36, § 2, gelden in dezelfde agrarische gebieden en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden ten aanzien van de erkende natuurreservaten geen afstandsregels in het kader van de VLAREM-reglementering. Deze beperking van de mogelijkheid voor de overheid om gronden te verwerven en de afwijking van de bedoelde afstandsregels gelden niet in gebieden met een andere dan een agrarische bestemming (1).

4.3. Artikel 40 van het ontwerp kent alleen aan erkende terreinbeherende natuurverenigingen een recht van voorkoop met betrekking tot bepaalde terreinen toe.

4.4. Artikel 42, § 1, voorziet in de mogelijkheid voor de eigenaar van een onroerend goed om van het Vlaamse Gewest de verwerving van dat goed te eisen indien hij kan aantonen dat, ten gevolge van de aanduiding van dit goed als behorend tot de GEN of GENO, de waardevermindering van zijn goed ernstig is ofwel de leefbaarheid van de agrarische bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. Voor een andere dan agrarische bedrijfsvoering (bv. bosbouw) wordt die koopplicht niet ingevoerd (2).

---

(1) Zie in dat verband ook de opmerking in het advies van de SERV, p. 6, sub 10, tweede en derde streepje.

(2) Zie in dat verband ook de opmerkingen in het advies van de MINA-raad, p. 26, sub 31.

4.5. Artikel 43 kent enkel aan de beroepslandbouwer die een onroerend goed gebruikt dat binnen de GEN of de GENO ligt, het recht toe van het Vlaamse Gewest een vergoeding te vragen indien hij inkomstenverlies ten gevolge van bepaalde maatregelen kan aantonen (1).

4.6. Bij ontstentenis van een voldoende inzicht in de terzake relevante feitelijke gegevens (2), is het de Raad van State niet mogelijk zich uit te spreken over het pertinent karakter van het gehanteerde criterium van onderscheid, noch over het rechtens vereiste evenredigheids-verband tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

5. Het ontwerp heeft een heterogeen karakter in die zin dat bepaalde aangelegenheden tot in de details worden geregeld, terwijl voor andere, als essentieel aan te merken onderdelen van de ontworpen regeling, ruime opdrachten van verordenende bevoegdheid worden gegeven aan de Vlaamse regering (3).

---

(1) Zie in dat verband ook de opmerkingen in het advies van de SERV (p. 6, sub 10, vierde streepje) en in dat van de MINA-raad (p. 26, sub 31).

(2) In de memorie van toelichting worden terzake weinig of geen elementen aangereikt.

(3) Zie in dat verband ook de opmerkingen in het advies van de SERV (p. 7, sub 11) en in dat van de MINA-raad (bijvoorbeeld p. 18, sub 18, en p. 19, sub 20, in fine.

Voorbeelden van gedetailleerde regelingen zijn de afwijkingen op het biocidenverbod in de GEN en GENO (artikelen 25, § 3, 2°, 1, en 26, § 3, 2°, 1) en de daaraan verbonden vergoedingsregeling (artikel 43), de regeling inzake de ondersteuning van en de samenwerking met het provinciaal en gemeentelijk niveau ten aanzien van maatregelen voor het beheer en de ontwikkeling van lijn- en puntvormige elementen (artikel 29, § 2 - premiestelsel - en artikel 55, § 2 - convenant), de verbodsbepalingen in reservaten (artikel 35), en de criteria voor de erkenning van reservaten in een agrarisch gebied (artikel 36, §§ 2 en 2bis).

Voorbeelden van - soms erg verregaande - delegaties van bevoegdheid vormen de artikelen 13, 17, §§ 1 en 4 (1), 19, § 1, 25, § 3, derde lid, 26, § 3, derde lid, 29, § 2, 36, §§ 1, 4 en 5, 42, § 1, tweede lid, 44, § 2, 48, §§ 4 en 5, 50, §§ 4 en 5, 52, § 1, en 55. Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gewestwetgever en de regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden opgenomen. Het ontwerp dient m.a.w. zo nauwkeurig mogelijk de grenzen van de bedoelde delegaties

---

(1) Artikel 17, § 4, voorziet zelfs in de mogelijkheid voor een door de Vlaamse regering aangewezen "administratieve overheid of ... openbaar bestuur" om "nadere eisen" te stellen in verband met de bescherming van de bestaande natuur. Een dergelijke delegatie is strijdig met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidens hetwelk het de regering is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn.

aan te geven en behoort te worden aangevuld met de criteria waardoor de regering zich zal moeten laten leiden bij het vaststellen van de bedoelde regelingen.

6. Zoals onder meer blijkt uit de omschrijving van de strekking van het ontwerp (sub 1 hiervoren), heeft de ontworpen regeling verscheidene raakpunten met andere wetgevingen, voornamelijk met die inzake het milieu-beleid (1), de ruimtelijke ordening (2), en de bestaande milieuvergunnings- en bouwvergunningsprocedures (3), maar ook met het bosdecreet, het jachtdecreet, het zgn. duinen-decreet, de wet op de riviervisserij en de wetgeving op de polders en de wateringen.

Op dat punt bestaat er onduidelijkheid over de verhouding tussen de ontworpen bepalingen en die van de genoemde regelingen.

Zo ligt het begrip "natuur" vervat in de definitie van "milieu" in artikel 1.1.2, § 1, 1°, van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake het milieubeleid, en is het natuurbehoud een van de doel-stellingen van het milieubeleid (artikel 1.2.1, § 1, 3°). De verplichting om een natuurbeleidsplan en een natuurrapport op te stellen en ze als "herkenbare" (onderscheidbare ?) onderdelen op te nemen in respectievelijk het milieubeleids-plan en het milieurapport (artikelen 14 en 15 van het

---

(1) Zie bv. de artikelen 14 tot 16 van het ontwerp.

(2) Onder meer de artikelen 13bis, 17, § 1, en 22 van het ontwerp.

(3) Artikel 20 van het ontwerp.

ontwerp), leidt aldus tot een dubbele planning en rapportering. De vraag rijst daarbij of het niet de voorkeur verdient de artikelen 14 tot 16 van het ontwerp in het decreet van 5 april 1995 te integreren.

Voorts worden bepaalde begrippen, doelstellingen en principes uit het milieubeleidsdecreet in het ontwerp overgenomen. Dit kan vooreerst aanleiding geven tot interpretatieproblemen. Daarnaast is er de vraag naar de volledigheid van die overname. Aldus wordt in artikel 13 van het ontwerp wel uitdrukkelijk het standstill-beginsel uit artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 overgenomen, maar niet de andere principes.

Er is ook ontegensprekelijk een verband tussen het in het ontwerp geregelde gebiedsgericht beleid met betrekking tot de natuurlijke structuur en de geldende regels van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw en het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning. Naast de vraag hoe de nieuwe regels zich verhouden tot die bestaande wetgeving en hoe er rekening zal worden gehouden met de bestaande reële toestand, dreigt door de veelheid aan procedures, plannen, regels, benamingen en gebiedscategorieën op verschillende niveaus het ruimtelijk beleid ingewikkeld en ondoorzichtig te worden.

Dit geldt ook voor de door het ontwerp gecreëerde nieuwe vergunningsprocedure die ingrijpt op de bestaande regels inzake bouw- en milieuvergunning. De vraag rijst of de ontworpen vergunningsregeling niet in het bestaande decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning kan worden ondergebracht.

Inzake de sectorale wetgeving is alleen de relatie met het bosdecreet van 13 juni 1990 uitgewerkt (1), niet die met het jachtdecreet van 24 juli 1991 (2), de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij of het zogenaamde duinendecreet (hoofdstuk IX van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud).

Ook in de adviezen van de SERV (pp. 3 tot 5) en van de MINA-raad (pp. 7 tot 14 en 30, sub 37) wordt omstandig ingegaan op de problematiek van de afstemming van de ontworpen bepalingen op de voornoemde regelingen.

Het ontwerp behoeft op die punten verduidelijking c.q. aanpassing.

7.1. In het ontwerp komen verscheidene bepalingen voor, waarbij opdrachten worden gegeven hetzij aan de bevoegde Vlaamse minister, hetzij aan bepaalde diensten van de Vlaamse regering ("het bestuur") (zie inzonderheid de artikelen 5, 6, tweede lid, 7, 23, §§ 2 en 4, 25, §§ 2 en 3, 26, §§ 2 en 3, tweede lid, 30, § 4, vijfde en zesde lid, 34, § 3, 48, § 2, 49, §§ 1 en 2, 50, § 2, en 60, § 1).

---

(1) Zie artikel 64 van het ontwerp.

(2) Zo bepaalt artikel 51, § 3, van het ontwerp dat de Vlaamse regering maatregelen kan nemen om o.m. het uitzetten van diersoorten te regelen of te verbieden. Het is niet duidelijk hoe die bepaling zich verhoudt tot artikel 29 van het jachtdecreet van 24 juli 1991, luidens hetwelk het te allen tijde en overal verboden is wild uit te zetten en de Vlaamse regering hierop, met het oog op het behoud van wildsoorten, onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen kan toestaan.

In verband met die bepalingen moet worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, 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 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 eerdervermelde 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" opdrachten worden gegeven; en

2° dat het bepalen van de rol welke de diensten van de regering in de ontworpen procedure te spelen hebben, wordt overgelaten aan de regering.

7.2. De bepaling van artikel 4 van het ontwerp luidens welke de Vlaamse regering de organisatie van het bestuur regelt, is, gelet op het hiervoren vermelde artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, overbodig. Die bepaling moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

8. Op het formeel-wetgevingstechnische en redactionele vlak laat het ontwerp veel te wensen over.

Louter bij wijze van voorbeeld kan er in dat verband worden op gewezen :

- dat, bij verwijzingen naar andere regelingen, niet altijd de datum en het correcte opschrift van die regelingen wordt gebruikt; die opmerking geldt o.m. voor de artikelen 12 (onjuist opschrift van een aantal van de in dat artikel vermelde internationale akten), 15 en 16 (niet-vermelden van het opschrift van het decreet van 5 april 1995), 22 (onjuist opschrift van de wet van 29 maart 1962), 25, § 1, 1°, en 26, § 1, tweede lid, 1° (niet-vermelden van de datum van het bosdecreet), 25, § 2 (niet-vermelden van het opschrift van het decreet van 31 januari 1991), 36, § 2 (onjuist opschrift van VLAREM II), en 51 (niet-vermelden van de datum van het jachtdecreet en van de wet op de riviervisserij);

- dat niet consequent gebruik wordt gemaakt van de in artikel 3 van het ontwerp gedefinieerde termen of van afkortingen; die opmerking geldt o.m. voor de artikelen 14, § 4, 48, § 3, en 50, § 3, waarin de volledige omschrijving wordt opgenomen van het begrip "administratieve overheid" dat wordt gedefinieerd in artikel 3, 21°, en voor hoofdstuk V waarin de afkortingen "VEN", "GEN" en "GENO" (soms ook "gen" en "geno") worden afgewisseld met "Vlaams Ecologisch Netwerk", "Grote Eenheden Natuur" en "Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling";

- dat, bij de indeling van het dispositief in artikelen en paragrafen, in de oorspronkelijke nummering geen artikelen en paragrafen bis, ter, enz. ... mogen voorkomen (zie bv. de artikelen 13bis, 20bis, 21bis, 21ter, 23bis, 23ter en de paragrafen 2bis en 2tris (sic) van artikel 36); dezelfde opmerking geldt voor de opsomming van de onderdelen van een volzin (zie artikel 3, 9°bis);

- dat, overeenkomstig de regels van de formele legistiek, een artikel slechts in paragrafen dient te worden onderverdeeld indien minstens één paragraaf meer dan één lid heeft; de indeling in paragrafen van de artikelen 17, 28, 29, 31, 33, 48, 50, 55, 58, 60 en 62 is dan ook overbodig; in artikel 14 is die indeling in paragrafen eveneens overbodig, tenzij het de bedoeling is dat de verschillende volzinnen van de paragrafen 1 en 3 afzonderlijke leden vormen (zie hierna);

- dat, wat de indeling van de artikelen en paragrafen in leden betreft, in het ontwerp eveneens te weinig aandacht is besteed aan de terzake geldende formeel-legistieke regels, die vereisen dat de verschillende leden van een artikel of een paragraaf gescheiden worden door een witregel en die zich verzetten tegen het onderverdelen van een lid in subleden; het niet-toepassen van deze regels heeft tot gevolg dat zich moeilijkheden kunnen voordoen bij het verwijzen naar de bepalingen van het ontwerp; zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of artikel 6 van het ontwerp uit twee leden bestaat, dan wel uit één enkel lid dat twee volzinnen (subleden) bevat; analoge opmerkingen gelden voor de artikelen 14, §§ 1 en 3, 15, § 1, 20, § 2, tweede lid, 21ter, 23, § 3, 23bis, 23ter, 27, tweede lid, 30, §§ 2 en 4, vijfde lid, 32, 34, § 1, 44, § 1, 47, §§ 1 en 2, en 51, § 1, tweede lid;

- dat, voor de nummering van de onderdelen van een volzin de tekens 1°, 2°, 3°, enz. ... moeten worden gebruikt in plaats van streepjes of de tekens a), b), c), enz. ...; deze opmerking geldt o.m. voor de artikelen 36, § 2, 38, § 2, en 58, § 1.

Het ontwerp dient op het formeel-legistieke en redactionele vlak volledig te worden nagezien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

Men schrijve, zoals gebruikelijk geworden is, "gewestaangelegenheid" in plaats van "gewestelijke aangelegenheid".

Artikel 2.

Aangezien in dit artikel, dat het voorwerp van het ontworpen decreet omschrijft, een aantal begrippen worden gehanteerd die in artikel 3 worden gedefinieerd, ware het logischer de artikelen 2 en 3 onderling van plaats te verwisselen.

Artikel 3.

1. Wat betreft 1° en 8°, wordt verwezen naar de algemene opmerking 7.1.

2. Zoals wordt aangegeven in de memorie van toelichting is de definitie sub 2° van "biologische diversiteit" overgenomen uit artikel 2 van het Verdrag inzake biologische diversiteit, ondertekend te Rio de Janeiro op 5 juni 1992. Andere definities wijken dan weer af van in verdragen opgenomen definities. Men vergelijke bv. de definities van "ecosysteem" en "habitat" in het ontwerp (respectievelijk sub 3° en 5°) met de definitie van die begrippen in artikel 2 van het voornoemde Verdrag.

3. Wat de definities van "natuur" (sub 9°) en "natuurlijk milieu" (sub 15°) betreft, wordt verwezen naar de opmerkingen in het advies van de MINA-raad, pp. 15-16, 31, 32, 33, 35, 37, 40, 43 en 45.

4. In de definitie van "natuurbescherming" sub 11° vervange men de woorden "behoud van de natuur" door "natuurbehoud". Deze laatste term wordt immers in het ontwerp gedefinieerd (sub 10°).

De verwijzing in de definitie van "natuurbescherming" naar "wettelijke, decretale, reglementaire of stimulerende (sic) bepalingen" lijkt overbodig, tenzij het de bedoeling zou zijn maatregelen tot natuurbehoud welke niet op dergelijke bepalingen zijn gebaseerd, uit de definitie uit te sluiten.

5. In de definitie van "erkende beheerscommissie" sub 18° vervange men de afkorting "IVON" door "Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk".

6. Teneinde terminologisch nauwer aan te sluiten bij de Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels, ondertekend te Ramsar op 2 februari 1971, schrijve men in 20° "watergebied van internationale betekenis" in plaats van "waterrijke gebieden van internationale betekenis".

In fine van 20° dient allicht te worden geschreven : "... niet meer is dan zes meter en die in ecologisch opzicht van internationale betekenis zijn overeenkomstig de Overeenkomst inzake ...".

7. In de definitie van "administratieve overheid" sub 21° schrijve men "publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen" in plaats van "publiekrechterlijke en privaatrechterlijke instellingen", en "administratief toezicht" in plaats van "bestuurlijk toezicht".

Het verdient voorts geen aanbeveling in een begripsomschrijving het omschreven begrip zelf nog een keer te gebruiken. De woorden "de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, ..." zouden derhalve beter worden vervangen door bijvoorbeeld "het Vlaamse Gewest, de openbare instellingen die ervan afhangen, ...".

8. Vermits in het ontwerp herhaaldelijk de begrippen GEN, GENO, IVON en ALT voorkomen, wordt ter overweging gegeven deze begrippen eveneens in artikel 3 te definiëren.

Dezelfde suggestie geldt ook voor een hele reeks andere termen die in de tekst worden gehanteerd, zoals "natuurherstel", "natuurwachter", "half-natuurlijk", "deelsnatuurlijk", "natuurelement", "natuurwaarde", "natuurstreefbeeld", "natuurdoeltype", "exoot", "soortenbescherming", "basismilieukwaliteit", "verwevingsgebied", "verbindingsgebied" en "natuurlijke structuur" (zie in dezelfde zin het advies van de MINA-raad, p. 31).

Artikelen 4 en 5.

Met betrekking tot deze artikelen wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 7.1 en 7.2.

Artikel 6.

1. De zinsnede "- hierna de Raad te noemen -" dient te worden geplaatst onmiddellijk na de woorden "stelt een Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud in".

2. Volgens de memorie van toelichting is het voor de samenstelling van de Raad "essentieel dat rekening wordt gehouden met alle betrokken actoren : niet alleen de verschillende onderzoeksinstellingen en de natuurbehoudsbeweging, maar ook de onderscheiden sectoren die raakvlakken hebben met het natuurbehoud, o.m. landbouw, bosbouw, recreatie, jacht en visserij".

Die bedoeling van de stellers van het ontwerp met betrekking tot de samenstelling van de Raad zou duidelijker in de tekst tot uiting moeten worden gebracht.

Artikel 7.

1. Luidens het derde lid van dit artikel "kan" de Raad ook advies uitbrengen over aangelegenheden bedoeld in het ontwerp die hem worden voorgelegd o.m. "door een door de Vlaamse regering vastgesteld aantal leden".

Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat de Raad verplicht is advies te geven over voorstellen die hem door ten minste vijf van zijn leden worden voorgelegd. Men schrijve dan ook "beraadslaagt" en "brengt advies uit" in plaats van "kan ... beraadslagen" en "(kan) advies uitbrengen", en men vervange de opdracht aan de Vlaamse regering door een vermelding van het vereiste aantal leden (vijf).

2. Luidens de memorie van toelichting is de Raad ertoe gehouden een "onversneden visie uit te brengen vanuit natuurbehoudsoverwegingen (en behoort) het afwegen van de overige eventueel tegenstrijdige belangen ... niet tot zijn opdracht".

De vraag rijst of er geen interne tegenstrijdigheid bestaat tussen dit vereiste van een uitsluitend op het natuurbehoud toegespitst advies en de door de stellers van het ontwerp gewenste samenstelling van de Raad (zie supra, opmerking 2 bij artikel 6). Hoe dan ook zou de ontworpen regeling op dit punt moeten worden gepreciseerd.

Artikel 8.

1. Luidens het eerste lid van dit artikel moet de Raad, "ongeacht het bepaalde in artikel 7, ... advies uitbrengen over de aangelegenheden bedoeld in de hoofdstukken III, IV, V, VI en VII van (het ontworpen) decreet".

Het is niet duidelijk wat met die bepaling bedoeld wordt. Luidens het eerste lid van artikel 7 heeft de Raad immers tot taak advies uit te brengen "over alle aangelegenheden bedoeld in (het ontworpen) decreet" - dus ook over de aangelegenheden bedoeld in de hoofdstukken III, IV, V, VI en VII ervan. De aangehaalde bepaling van artikel 8 lijkt dus overbodig te zijn. Mocht er toch grond zijn om ze - na precisering - in het ontwerp te behouden, dan zou ze beter in artikel 7 worden opgenomen.

2. In het tweede lid schrijve men "op voorstel" in plaats van "op voordracht".

Artikel 9.

In zoverre het in dit artikel bedoelde Instituut voor Natuurbehoud, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, een gedecentraliseerde instelling met rechtspersoonlijkheid is, kan worden verwezen naar de algemene opmerking 3.2 hiervoren. Indien het Instituut niets anders zou zijn dan een onderdeel van de diensten van de Vlaamse regering, dienen de artikelen 9 en 10 grondig te worden omgewerkt, rekening houdend met de algemene opmerkingen 7.1 en 7.2.

Artikelen 13 en 13bis.

1. Wat de uitermate ruime opdracht van bevoegdheid betreft welke door deze artikelen aan de Vlaamse regering wordt gegeven, wordt verwezen naar de algemene opmerking 5.

2. Er dient te worden verduidelijkt wat in artikel 13bis bedoeld is met erfdienstbaarheden die "in absolute zin" werken en met het "in absolute zin" verhinderen van de verwezenlijking van aanlegplannen of bestemmingsvoorschriften.

Volgens de memorie van toelichting kunnen de in het ontwerp bedoelde maatregelen "de agrarische bedrijfsvoering en het teeltplan van de agrarische percelen" niet regelen. Die beperking blijkt niet uit de tekst van het ontwerp.

Artikel 14.

Luidens paragraaf 4 van dit artikel (die moet worden vernummerd tot paragraaf 5) (1) stellen de in die bepaling bedoelde administratieve overheden en instellingen "alle informatie en kennis waarover zij beschikken en die van nut kan zijn voor het opstellen van het natuurrapport" ter beschikking van het Instituut.

---

(1) In het artikel komen twee paragrafen 3 voor.

Die verplichting lijkt, door de algemeenheid van de formulering ervan, in een aantal gevallen een onevenredig zware last te leggen op de bedoelde instellingen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het door hen beoogde doel niet middels een minder ruim geformuleerde verplichting bereikt kan worden.

Dezelfde opmerking geldt voor de gelijkluidende bepaling van de artikelen 48, § 3, en 50, § 3, van het ontwerp.

Artikel 15.

Blijkens de memorie van toelichting heeft het natuurbeleidsplan deels indicatieve, deels normatieve waarde : het "geldt ... niet rechtstreeks voor de burger", maar "delen van het actieplan kunnen bindend verklaard worden voor de administratieve overheden ...". Zulks zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst van het ontwerp.

Artikel 17.

1. In de inleidende zin van paragraaf 1 schrijve men "kan alle nodige maatregelen nemen" in plaats van "neemt alle nodige maatregelen nemen", en "bestemming van het betrokken gebied" in plaats van "bestemming".

In diezelfde inleidende zin is alleen sprake van "het instandhouden" van de bestaande natuur en "de instandhouding" van het natuurlijk milieu, terwijl in de daaropvolgende bepalingen sub 1° tot 5° telkens sprake is van "de bescherming, de instandhouding en de ontwikkeling" van compartimenten van de natuur of het natuurlijk milieu. Die bepalingen behoren beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 20.

1. Luidens het tweede lid van paragraaf 2 legt de bevoegde overheid, voor activiteiten waarvoor geen vergunning of toestemming, maar wel een melding of kennisgeving vereist is, "bij algemene maatregel" voorwaarden op. Er moet worden verduidelijkt wat bedoeld is met die "algemene maatregel" en of met het aanvangen van de activiteit al dan niet gewacht moet worden tot die algemene maatregel getroffen is.

2. De bepaling van paragraaf 5, eerste lid, luidens welke de beslissing omtrent het vermijdbare of onherstelbare karakter van de activiteit (lees : van de schade veroorzaakt door de in dit artikel bedoelde activiteit) "met redenen omkleed" wordt, is overbodig. De verplichting tot formele motivering van dergelijke beslissingen vloeit immers reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

De bedoelde bepaling kan derhalve beter uit het ontwerp worden weggelaten. Dit geldt in casu des te meer daar de omstandigheid dat slechts voor bepaalde beslissingen de formele motivering wordt opgelegd, aanleiding zou kunnen geven tot onterechte a contrario-redeneringen volgens welke andere individuele beslissingen, waarvoor in het ontwerp geen motiveringsverplichting wordt opgelegd, niet formeel zouden moeten worden gemotiveerd.

Artikel 21ter.

1. De eerste volzin (het eerste lid ?) van dit artikel is taalkundig onjuist, en daardoor niet te begrijpen. Wellicht moet het woord "hierop" vervangen worden door "die op deze gebieden", en moet men verder lezen "... hydrologische studies moet maken, met inbegrip ..." in plaats van "... hydrologische studies moet maken worden met inbegrip ...".

2. In de tweede volzin (het tweede lid ?) vervange men de woorden "De regering bepaalt onder welke deze studies geïntegreerd worden" door "De Vlaamse regering bepaalt onder welke voorwaarden (onder welke vorm ?) deze studies geïntegreerd worden", en schrijve men "milieueffectrapportage" in plaats van "mer-rapportage".

Artikel 23.

1. De eerste twee volzinnen van paragraaf 3 van dit artikel moeten wellicht in die zin worden begrepen dat voor de voorlopige vaststelling van het ontwerp van afbakenings-plan steeds het advies vereist is van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud en van het Instituut voor Natuurbehoud en dat, wanneer het gaat om "andere gebieden dan groen-, park-, buffer- en bosgebieden en delen van de militaire domeinen en ontginningsgebieden ... waar beroepslandbouw aanwezig is", bovendien het advies van de ALT vereist is in verband met de "socio-economische gevolgen". Indien zulks inderdaad de be-doeling is van de stellers van het ontwerp, dienen de vermelde bepalingen dat duidelijker tot uitdrukking te brengen.

In de derde volzin (het tweede lid ?) van para-graaf 3 moeten de woorden "Bij voorlopig vastgesteld ontwerp" allicht worden vervangen door "Vanaf de voorlopige vaststelling van het ontwerp van afbakeningsplan". Voorts rijst de vraag of met de woorden "de reglementaire be-palingen van art. 25 en art. 26" alleen bedoeld zijn "de reglementaire maatregelen" waarvan sprake is in paragraaf 1 van die artikelen 25 en 26, dan wel al de bepalingen van die artikelen. Het ontwerp moet op dat punt worden gepreciseerd.

2. De in paragraaf 4 opgenomen regeling betreffende het openbaar onderzoek doet een aantal vragen rijzen in verband met de rol welke respectievelijk de bestendige

deputatie van de betrokken provincie (1) en "het bestuur" (2) in die procedure te vervullen hebben :

- luidens het vierde lid van paragraaf 4 worden al de adviezen met inbegrip van die van de bestendige deputatie en van de colleges van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten "aan het bestuur" toegestuurd;

- luidens het zesde lid is het evenwel de bestendige deputatie die "alle" bezwaren, opmerkingen en adviezen "coördineert" en er bij de regering advies over uitbrengt;

- het zevende lid bepaalt dan weer dat weliswaar de bestendige deputatie een verlenging van de termijn kan vragen, maar het gaat om de termijn waarbinnen "het bestuur" zijn advies dient uit te brengen.

Die discrepanties moeten worden weggewerkt.

---

(1) In het ontwerp wordt geen uitdrukkelijke regeling opgenomen voor de hypothese dat het ontwerpplan betrekking heeft op een gebied dat zich uitstrekt over meer dan één provincie. Bij ontstentenis van een dergelijke regeling zullen in die hypothese verscheidene provinciegouverneurs en bestendige deputaties optreden.

(2) Overeenkomstig de bepaling van artikel 3, 1°, van het ontwerp moet onder "het bestuur" worden verstaan "de administratieve entiteit van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap belast met het natuurbehoud". Overigens wordt in dat verband verwezen naar de algemene opmerking 7.1.

In subsidiaire orde kan nog worden opgemerkt dat in de tweede volzin (het tweede sublid) van het zevende lid dient te worden geschreven : "Dit advies bevat desgevallend een meerderheids- en een minderheidsstandpunt".

In het achtste lid in fine schrijve men voorts "wordt de verlenging geacht te zijn toegekend".

3. Luidens de eerste volzin van paragraaf 6 wordt de "definitieve vaststelling van het plan" in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Zoals o.m. kan worden opgemaakt uit de tweede volzin naar luid waarvan "het plan" in werking treedt 15 dagen na "zijn bekendmaking", dient het definitief vastgestelde plan zelf, en niet enkel het feit van de vaststelling ervan, te worden bekendgemaakt.

Artikel 23ter.

In het advies van de MINA-raad (p. 42) wordt gesteld dat dit artikel "onbegrijpelijk" is, omdat het, enerzijds, verwijst naar een bepaling van artikel 23, § 3, 2°, die niet voorkomt in het ontwerp en, anderzijds, een cirkelredenering inhoudt doordat het bepaalt dat de in artikel 23 geregelde procedure voor de afbakening van de GEN en GENO niet van toepassing is op de groen-, park-, buffer- en bosgebieden "gelegen binnen het GEN of GENO".

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot artikel 23ter gesteld dat het "procedureel een uitzondering (maakt) voor de groen-, park-, buffer- en bosgebieden, (die) worden afgebakend overeenkomstig een meer eenvoudige procedure, uitgewerkt in art. 30".

Rekening houdend met die toelichting - die zelf ook niet helemaal correct is in zoverre ze het heeft over de afbakening, niet van GEN of GENO, maar van de groen-, park-, buffer- en bosgebieden - moet het artikel wellicht als volgt worden geredigeerd :

"Voor de afbakening van GEN of GENO in groen-, park-, buffer- en bosgebieden is de procedure bepaald in artikel 23 niet van toepassing, met uitzondering evenwel van het voorschrift van (artikel 23, § 3, tweede lid ?). Voor die afbakening is de procedure bepaald in artikel 30 van toepassing".

Als de hiervoren gesuggereerde tekst overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dan volgt daaruit dat artikel 23 nog alleen toepassing vindt voor de afbakening van GEN in "militaire domeinen" (zie artikel 22, 1°) en voor de afbakening van GENO in de in artikel 22, 2°, eerste tot derde streepje, vermelde gebieden. Het ware dan allicht duidelijker zulks met zoveel woorden te bepalen in artikel 23, § 1, in plaats van in die bepaling te verwijzen naar al "de gebieden bepaald in art. 22". In paragraaf 3 van artikel 23 zou dan de verwijzing naar "groen-, park-, buffer- en bosgebieden" kunnen worden weggelaten.

Artikel 25.

1. In de eerste volzin van paragraaf 1 moeten vóór de woorden "alsook het natuurlijk milieu" allicht de woorden "de natuur" worden ingevoegd : in de analoge bepaling van artikel 26, § 1, is sprake van "de natuur en het natuurlijk milieu".

2. De bepaling van paragraaf 2 luidens welke het beheersplan wordt opgesteld "door of namens het bestuur ... overeenkomstig afdeling 4, onderafdeling D" stemt niet helemaal overeen met het voorschrift van het in die afdeling 4, onderafdeling D, opgenomen artikel 48, § 2, luidens hetwelk het beheersplan wordt opgesteld "door het bestuur of door een door de Vlaamse regering erkende instelling". Die teksten moeten beter op elkaar worden afgestemd. Wat het opdragen van die taak aan het bestuur betreft, wordt overigens verwezen naar de algemene opmerking 7.1.

3. Wat de ontheffingen betreft van de verbodsbepalingen bedoeld in paragraaf 3, eerste lid, 2°, lijken de ontworpen bepalingen in die zin te moeten worden begrepen dat, enerzijds, "ontheffingen van de verbodsbepalingen in algemene zin, bedoeld onder § 3, 2°", kunnen worden bepaald in het beheersplan (artikel 25, § 2) en, anderzijds, individuele ontheffingen kunnen worden verleend door het bestuur (artikel 25, § 3, eerste lid, 2°, en tweede lid). Als zulks inderdaad de strekking is van de ontworpen bepalingen, dan

dient de inleidende zin van paragraaf 3, eerste lid, 2°, waarin sprake is van "algemene of individuele ontheffing, verleend door het bestuur" te worden genuanceerd. Indien in die inleidende zin van paragraaf 3, eerste lid, 2°, de bepaling behouden blijft waarbij de voor het toekennen van de individuele ontheffingen bevoegde overheid wordt aangewezen, is bovendien het tweede lid van paragraaf 3 overbodig.

Nog in verband met die ontheffingen zou moeten worden verduidelijkt of de regelen welke de Vlaamse regering terzake kan vaststellen op grond van paragraaf 3, derde lid, gelden zowel voor het toekennen van de algemene als van de individuele ontheffingen.

Overigens wordt, wat de terzake aan de Vlaamse regering opgedragen bevoegdheid betreft, verwezen naar de algemene opmerking 5. Zonder nadere omschrijving in het ontworpen decreet zelf van de voorwaarden waarin "het bestuur" ontheffingen kan verlenen, bestaat het risico dat de door de decreetgever uitgewerkte regeling uitgehold wordt.

Artikel 26.

1. In paragraaf 2 moet de verwijzing naar "art. 46" kennelijk worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 48" : het is immers dat laatste artikel dat het opstellen van de beheersplannen regelt, terwijl artikel 46 betrekking heeft op de beheersovereenkomsten.

2. De opmerkingen 2 en 3 welke hiervoren met betrekking tot artikel 25 werden gemaakt, gelden mutatis mutandis ook voor artikel 26.

Wat de ontheffingen van de verbodsbepalingen betreft, dient er evenwel te worden op gewezen dat de regeling van artikel 26 op een aantal punten verschilt van die van artikel 25 :

- in artikel 26, § 2, is sprake van "ontheffingen" zonder meer, en niet van "ontheffingen ... in algemene zin" zoals in artikel 25, § 2;

- uit de inleidende zin van artikel 26, § 3, eerste lid, zou kunnen worden afgeleid dat de in het goedgekeurd beheersplan opgenomen ontheffingen ook zouden kunnen gelden voor de in 1° bedoelde voorschriften inzake het gebruik van meststoffen, en niet alleen voor de verbodsbepalingen van 2°;

- in de inleidende zin van paragraaf 3, eerste lid, 2°, is alleen sprake van "ontheffing, verleend door het bestuur", en niet van "algemene of individuele ontheffing verleend door het bestuur" zoals in de analoge bepaling van artikel 25, terwijl in artikel 26, § 3, tweede lid, dan weer wel sprake is van "individuele" ontheffingen.

Beide artikelen zouden op die punten beter op elkaar moeten worden afgestemd of misschien zelfs in één artikel worden samengebracht (1).

Artikel 28.

1. Het is niet duidelijk wat in paragraaf 1, 2° en 3°, en in paragraaf 2, 3° en 4°, bedoeld is met "het tegengaan van risico van verdroging, «reliëf en bodem»".

2. In paragraaf 1, 3°, en in paragraaf 2, 4°, is sprake van groen-, park-, buffer- en bosgebieden aangeduid respectievelijk op de geldende "plannen van aanleg" en op de "gewestplannen".

De Raad van State gaat ervan uit dat de term "plannen van aanleg" - die bijvoorbeeld eveneens wordt gehanteerd in de artikelen 13bis, 17, § 1, en 22 van het ontwerp - moet worden begrepen in de meest ruime zin, zoals in artikel 2, § 1, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, en dat die term derhalve streek-, gewest- en gemeenteplannen omvat (zie het eerste lid van het voornoemde artikel 2, § 1). Tenzij een afwijkende betekenis bedoeld zou zijn, verdient het derhalve aanbeveling steeds dezelfde term te gebruiken.

---

(1) Zie in die zin het advies van de MINA-raad, p. 44.

Artikel 30.

Wat het bepaalde in paragraaf 6 met betrekking tot de bekendmaking van "de definitieve vaststelling" van het afbakeningsplan betreft, wordt verwezen naar de opmerking die in verband met de analoge bepaling van artikel 23 werd gemaakt (opmerking 3).

Artikel 34.

Luidens de tweede volzin van paragraaf 1 van dit artikel kan door het beheersplan "worden afgeweken van de door of krachtens (het ontworpen decreet) uitgevaardigde voorschriften". Een dergelijke bepaling kan, in haar algemeenheid, niet geacht worden in overeenstemming te zijn met de hiërarchie der normen. De gevallen waarin en de voorwaarden waaronder dergelijke afwijkingen mogelijk zijn, moeten nauwkeurig worden aangegeven in het ontwerp zelf.

Artikel 35.

1. De inleidende zin van het eerste lid van dit artikel voorziet in de mogelijkheid om in het goedgekeurde beheersplan ontheffing te verlenen van de in dat eerste lid opgenomen verbodsbepalingen. Luidens de memorie van toelichting kan het beheersplan enkel voorzien in ontheffing van die verbodsbepalingen voor "beheers- (schuilhutten voor vee) en natuureducatieve infrastructuur (vogelkijkhutten)". Die beperking zou uit de tekst zelf van de ontworpen bepaling moeten blijken.

2. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om - naast de ontheffingen waarin het beheersplan eventueel voorziet - ontheffing te verlenen "in bijzondere gevallen". Er zou, op zijn minst in de memorie van toelichting, moeten worden verduidelijkt welke bijzondere gevallen bedoeld zijn.

3. Gelet op de inleidende zin van het eerste lid, luidens welke de ontworpen maatregelen enkel gelden "binnen de natuurreservaten", lijkt het derde lid, in zoverre erin sprake is van "omliggende gebieden", overbodig.

Artikel 36.

1. Paragraaf 2 van dit artikel bepaalt de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten in de agrarische gebieden en de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat "bij de erkenning van de gronden in het agrarisch gebied ... het advies zal gevraagd worden van de Afdeling Land van AMINAL met betrekking tot de agrarische structuur en van ALT met betrekking tot de geschiktheid van de gronden voor normaal landbouwgebruik".

Ook voor de erkenning van natuurreservaten in de gebieden bedoeld in paragraaf 2bis zouden, volgens de memorie van toelichting, dergelijke adviezen ingewonnen worden.

De verplichting tot het inwinnen van die adviezen zou in de tekst zelf van de betrokken bepalingen moeten worden opgenomen.

2. In het tweede lid van paragraaf 2 schrijve men "Deze gebieden kunnen «door het Vlaamse Gewest» alleen verworven worden op vrijwillige basis ...".

3. De afwijking van de afstandsregels van VLAREM II, waarin wordt voorzien door het derde lid van paragraaf 2, zou om wetgevingstechnische redenen beter in die reglementering zelf worden opgenomen.

Artikel 37.

1. Dit artikel verleent een recht van voorkoop aan de Vlaamse regering (lees : het Vlaamse Gewest). In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de Vlaamse regering, binnen de vastgestelde prioriteiten en voorwaarden, de Vlaamse Landmaatschappij kan belasten met de uitoefening van dat recht van voorkoop. Die mogelijkheid van machtiging aan de Vlaamse Landmaatschappij moet in het ontworpen decreet zelf worden geregeld.

2. In het eerste lid van paragraaf 1 wordt verwezen naar de "uitbreidingsperimeter" van natuurreservaten "binnen de groengebieden, park- en buffergebieden en bosgebieden of

het VEN zoals bepaald in art. 33, § 3". Dat artikel 33, § 3, voorziet in de mogelijkheid om een "uitbreidingszone" vast te stellen waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is, maar enkel "binnen de groengebieden, bos-gebieden of het VEN" - dus niet voor "buffergebieden". Beide teksten moeten beter op elkaar afgestemd worden.

3. In het vijfde lid van paragraaf 1 schrijve men duidelijkheidshalve "aangewezen als Vlaams natuurreservaat" in plaats van "aangewezen als natuurreservaat".

Artikel 42.

1. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor de eigenaar van een onroerend goed dat wordt aangeduid als behorend tot de GEN of GENO, om onder bepaalde voorwaarden te eisen dat het Vlaamse Gewest dat goed aankoopt.

Luidens het tweede lid wordt, bij de berekening van de vergoeding waarop de eigenaar recht heeft, uitgegaan van de venale waarde, gelet op de oorspronkelijke bestemming van de onroerende goederen, "daags na de afbakening van het VEN". Die bepaling moet allicht in die zin worden begrepen dat voor de berekening van de vergoeding rekening wordt gehouden met het verschil tussen de waarde van het goed vóór de opname ervan in het VEN en de waarde na de afbakening van het VEN (vergelijk met de regeling van artikel 37, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van

de ruimtelijke ordening en van de stedebouw - planschade - en met die van artikel 54, § 3, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud - schadevergoeding wegens het bouwverbod in de maritieme duinstreek). De ontworpen regeling zou beter moeten worden afgestemd op de voormelde wetsbepalingen.

2. In de laatste volzin van het tweede lid schrijve men duidelijkheidshalve : "Wanneer een eigenaar van een onroerend goed gebruik maakt van de voormelde mogelijkheid van gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest, kan hij ...".

Artikel 46.

In 1° is sprake van groengebieden en bosgebieden "van de bestemmingsplannen". Men schrijve allicht beter : "aangeduid op de plannen van aanleg" (zie opmerking 2 bij artikel 28).

Artikel 47.

Luidens het derde lid van paragraaf 1 en het tweede lid van paragraaf 2 "(bepaalt) de Vlaamse regering ... de nadere uitvoeringsmodaliteiten".

Gelet op de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke aan de regeringen wordt opgedragen door artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, kunnen de voornoemde bepalingen zonder bezwaar uit het ontwerp worden weggelaten.

Het behoud van die bepalingen zou slechts verantwoord zijn indien gedacht wordt aan regelingen die de normale uitvoeringsbevoegdheid te buiten gaan en waarvoor een specifieke bevoegdheidsopdracht vereist is. Indien zulks het geval is, moet in het ontwerp zelf nader worden aangegeven om welke maatregelen het gaat.

Artikel 48.

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan het beheersplan dat wordt opgesteld voor elk gebied dat behoort tot de GEN of de GENO, ontheffingen bevatten van alle verbodsbepalingen opgelegd door of krachtens het ontworpen decreet.

Die bepaling kan, in haar algemeenheid, niet geacht worden in overeenstemming te zijn met de hiërarchie der normen. De gevallen waarin en de voorwaarden waaronder dergelijke ontheffingen mogelijk zijn, moeten nauwkeuriger worden aangegeven in het ontwerp zelf (zie opmerking bij artikel 34).

Voorts moet opgemerkt worden dat de bepalingen van de artikelen 25 (GEN) en 26 (GENO) van het ontwerp tegelijk enger en ruimer zijn : enerzijds voorzien die artikelen enkel in de ontheffing van sommige verbodsbepalingen (inzonderheid die bedoeld in de paragrafen 3, 2°), doch anderzijds verwijzen ze ook naar verbodsbepalingen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Die onderscheiden teksten dienen op elkaar te worden afgestemd.

2. Wat paragraaf 2 betreft, wordt verwezen naar opmerking 2 bij artikel 25.

3. In verband met paragraaf 3 wordt verwezen naar de algemene opmerking 8 (tweede streepje) en naar de opmerking bij artikel 14.

Artikel 49.

1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het beheersplan voor de eigenaars en grondgebruikers enkel bindend is met betrekking tot de verbodsbepalingen. Voor de overheid kunnen ook gebodsbepalingen verbindend zijn. Dit onderscheid blijkt niet uit de tekst van het ontwerp zelf.

Een analoge opmerking geldt voor artikel 50 : uit de tekst blijkt niet dat het beheersplan voor de gebieden die behoren tot het IVON alleen aan de overheid maatregelen kan opleggen en dat het voor de eigenaars en de grondgebruikers niet bindend is, doch alleen stimulerende maatregelen bevat.

2. Artikel 49, § 2, voorziet in de mogelijkheid voor het bestuur om "gehele of gedeeltelijke ontheffing" te verlenen van het beheersplan.

Onverminderd de algemene opmerking 7.1 in verband met het opdragen van bevoegdheid aan het bestuur, moet erop worden gewezen dat in het ontwerp nader moet worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden die ontheffingen kunnen worden verleend.

Artikel 52.

In paragraaf 1 zou het, omwille van de rechtszekerheid, beter zijn het begrip "belangrijke schade" nader te preciseren.

In dezelfde paragraaf schrijve men voorts "kon worden voorkomen" in plaats van "kan worden voorkomen".

Artikel 58.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en/of met een geldboete van 26 frank tot 1 miljoen frank (thans te vermenigvuldigen met 200), hij die de maatregelen of voorschriften vastgesteld door of ter uitvoering van het ontworpen decreet overtreedt of die het toezicht op die maatregelen verhindert of bemoeilijkt.

Met betrekking tot die bepaling dient erop te worden gewezen dat, ter voldoening aan de terzake geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften (1), de wetgever niet alleen met grote nauwkeurigheid de gedragingen dient aan te wijzen welke strafbaar worden gesteld, maar ook de straffen moet bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen, en wel derwijze dat de strafmaat wordt gedifferentieerd rekening houdend met de ernst van de strafbare feiten.

Artikel 63.

1. Dit artikel vermengt opheffings- en wijzigingsbepalingen. Overeenkomstig de regels van de formele legistiek dienen beide soorten bepalingen in afzonderlijke artikelen te worden opgenomen. Bovendien moet voor elk te wijzigen artikel een afzonderlijk wijzigingsartikel worden gemaakt.

De laatste opmerking geldt ook voor artikel 64.

---

(1) Zie inzonderheid de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

2. Wat de in artikel 63, § 1, eerste lid, beoogde opheffing van artikel 5, eerste lid, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.1, derde alinea, tweede streepje.

3. Gelet op het bepaalde in de artikelen 60 tot 62 en in artikel 63, § 2, tweede lid, van het ontwerp, heffe men ook artikel 47 van de wet van 12 juli 1973 op.

4. Artikel 50 van de wet van 12 juli 1973 bepaalt dat de Koning vrijstelling van onroerende voorheffing kan verlenen voor gronden die deel uitmaken van erkende natuur-reservaten. Dit artikel wordt door het ontworpen decreet niet opgeheven alhoewel de gewesten, luidens artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, bevoegd zijn om de vrijstellingen van onroerende voorheffing te wijzigen.

5. Het tweede lid van artikel 63, § 1, is strikt genomen overbodig, aangezien de opheffing van een wet of decreet slechts leidt tot de opheffing van de uitvoerings-besluiten indien zij in de nieuwe tekst geen rechtsgrond meer vinden.

6. Het derde lid van paragraaf 1 is een overgangsbepaling die beter wordt opgenomen in een afzonderlijk artikel.

7. In paragraaf 2, eerste lid, vervange men de woorden "daarin gevoegd bij decreet van 14 juli 1993" door "ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1993 en gewijzigd bij het decreet van 21 december 1994". Overeenkomstig de regels van de formele legistiek dienen immers alle nog relevante wijzigingen te worden vermeld.

Ook in het tweede lid schrijve men "ingevoegd" in plaats van "daar ingevoegd".

Artikel 64.

In het ontworpen artikel 47, eerste lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990 (artikel 64, § 3, van het ontwerp) vervange men het woord "natuurreservaten" door "natuurreservaten bedoeld in het decreet van ... betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu" en de woorden "de wetgeving op het natuurbehoud" door "dat decreet van ...".

In het ontworpen artikel 47, tweede lid, vervange men dan de zinsnede "is in natuurreservaten, conform dit decreet voor ontbossing voorzien in het beheersplan, goedgekeurd krachtens de wetgeving op het natuurbehoud, enkel een voorafgaande eenvoudige melding aan de ambtenaar

vereist" door "is in de in het eerste lid bedoelde natuur-reservaten, voor ontbossing waarin het beheersplan voorziet, enkel een voorafgaande melding aan de ambtenaar vereist".

Slotopmerking.

Bij ontstentenis van een andersluidende bepaling in het ontwerp, zal het ontworpen decreet in werking treden tien dagen na de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Gelet op het belang van het ontwerp en de noodzaak diverse uitvoeringsmaatregelen te nemen, overwege men een overgangsperiode in te bouwen en het decreet slechts op een bepaalde (of door de Vlaamse regering te bepalen) datum in werking te laten treden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	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. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.