

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 december 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot uitvoering van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen", heeft op 11 februari 1997 het volgend advies gegeven :

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De regelingen ter uitvoering van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen welke het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt vast te stellen, hebben betrekking op :

- de algemene beschermingsvoorschriften voor de landschappen (artikelen 2 en 4 tot 12 van het ontwerp);
- de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van advies of toestemming in verband met werken en handelingen die vergunningsplichtig zijn of strijdig zijn met de beschermingsvoorschriften (artikelen 3 en 13 en 14);
- het register van de beschermde landschappen (artikel 15) en het herkenningsteken (artikel 16).

2.1. Luidens de artikelen 6, § 2, 2º, en 10, § 1, 2º, van het voornoemde decreet van 16 april 1996 bevatten de door de Vlaamse regering vast te stellen besluiten tot voorlopige bescherming en tot definitieve bescherming o.m. "alle maatregelen en richtlijnen die door of krachtens (het) decreet worden opgelegd met het oog op de instandhouding en het onderhoud van landschappen, met inbegrip van de erf-dienstbaarheden van openbaar nut en van de beperkingen op de uitoefening van de eigendoms- en gebruiksrechten".

.../...

Uit die bepalingen volgt dat de Vlaamse regering bij individueel besluit de beschermingsvoorschriften moet vaststellen welke gelden voor elk te beschermen landschap.

Naast die opdracht om in de individuele beschermingsbesluiten de maatregelen en richtlijnen te bepalen welke voor het betrokken landschap gelden, voorziet het decreet, meer bepaald artikel 14, § 1, ervan, in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om "algemene beschermingsvoorschriften" vast te stellen.

2.2. Het is op grond van die bepaling dat in de artikelen 4 tot 12 van het ontwerp voorschriften worden vastgesteld die betrekking hebben, enerzijds, op "de landschappen in het algemeen" (hoofdstuk II, afdeling 2, onderafdeling A - artikelen 4 en 5) en, anderzijds, op "gebouwen of constructies en wegen" (onderafdeling B - artikel 6), op "reliëf, waterhuishouding en hydrografie" (onderafdeling C - artikel 7), op "fauna, flora en vegetatie" (onderafdeling D - artikel 8), op "bossen en bosexploitatie" (onderafdeling E - artikelen 9 en 10), op "specifieke landschapselementen en hoogstamboomgaarden" (onderafdeling F - artikel 11), en op "parken" (onderafdeling G - artikel 12).

Uit die indeling van de ontworpen voorschriften, meer bepaald uit het groeperen ervan, enerzijds, in een onderafdeling die geldt voor landschappen in het algemeen en, anderzijds, in onderafdelingen die betrekking hebben op specifieke componenten van de landschappen (gebouwen, wegen, bossen, parken ...), blijkt dat het ontwerp in die zin is opgevat dat niet alle erin opgenomen "algemene"

.../...

voorschriften van rechtswege toepassing vinden op ieder beschermd landschap. De in de onderafdelingen B tot G opgenomen voorschriften blijken, naar de opvatting van de stellers van het ontwerp, integendeel slechts toepassing te zullen vinden op een bepaald landschap voor zover daarin elementen voorkomen als bedoeld in (de opschriften van) die onderafdelingen (gebouwen, wegen, bossen, parken ...) (1).

Die beperkte draagwijdte van de in de onderafdelingen B tot G opgenomen "algemene" voorschriften blijkt uitdrukkelijk uit de bepaling van artikel 2, § 2, van het ontwerp luidens welke de besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming "op gemotiveerde wijze aan(duiden) welke algemene voorschriften niet op het landschap van toepassing zijn". De bedoelde voorschriften zijn m.a.w. slechts "algemeen" in die zin dat ze in beginsel toepassing kunnen vinden op alle landschappen, maar dat het aan de Vlaamse regering toekomt om, rekening houdend met de specificiteit van ieder landschap, de voorschriften aan te duiden welke niet in aanmerking komen voor toepassing op dat landschap.

---

(1) Dat verklaart waarom in sommige van de bedoelde onderafdelingen dezelfde of althans vergelijkbare voorschriften voorkomen, zoals bijvoorbeeld het in artikel 9, 1°, eerste lid, en artikel 11, 1°, eerste lid, bepaalde verbod om bomen en heesters te vellen, te ontwortelen of te beschadigen, of de bepaling van artikel 11, 1°, tweede lid, en die van artikel 12, 5°, betreffende het snoeien of knotten, of nog het verbod tot wijziging van het (micro)reliëf opgelegd door artikel 7, § 1, (1°), en door artikel 12, 2°.

2.3. De relatief beperkte draagwijdte van de bedoelde voorschriften en de mogelijkheid die aan de Vlaamse regering wordt geboden om bij individueel besluit sommige van die voorschriften buiten toepassing te verklaren, brengen evenwel niet mee dat de ontworpen bepalingen geen rechtsgrond zouden vinden in artikel 14, § 1, van het decreet van 16 april 1996.

Die voorschriften moeten immers worden aangemerkt als "algemene beschermingsvoorschriften" als bedoeld in dat artikel 14, § 1, in die zin dat ze toepassing vinden op categorieën van landschappen en niet alleen op individuele landschappen.

Bovendien impliceert de verordenende bevoegdheid welke aan een overheid wordt opgedragen, in de regel de bevoegdheid van die overheid, hetzij om in uitzonderingen te voorzien op de vast te stellen regeling, hetzij om zichzelf (of een andere overheid) te machtigen om bij individuele beslissing af te wijken van sommige bepalingen van die regeling of ze niet van toepassing te verklaren. Zulke uitzonderingen of afwijkingen dienen dan meer bepaald ingegeven te zijn door het specifieke karakter van het bijzondere toepassingsgeval (1).

---

(1) "Indien de tot normeren bevoegde overheid tot de overtuiging komt dat de toepassing van het algemeen voorschrift in bepaalde particuliere gevallen niet leidt tot een gepaste voorziening in de behoeften waarvoor die overheid te zorgen heeft, (bestaat) de enige manier om, in die particuliere gevallen en op grond van gegevens die eigen zijn aan ieder geval, wettig tot een van het algemeen voorschrift afwijkende particuliere regeling te komen, hierin ... het algemeen voorschrift aan te

In casu kan bezwaarlijk worden aangevoerd dat het decreet van 16 april 1996, inzonderheid artikel 14, § 1, ervan, zich zou verzetten tegen een dergelijke mogelijkheid tot "afwijking", gelet op het facultatief karakter van de door die bepaling aan de regering opgedragen bevoegdheid, eensdeels, en op de opdracht welke door de artikelen 6, § 2, 2°, en 10, § 1, 2°, aan de regering wordt gegeven om alle beschermingsvoorschriften in de individuele beschermingsbesluiten op te nemen, anderdeels.

3. Luidens artikel 12 van het decreet van 16 april 1996 zijn de besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap "bindend" en mag er alleen van worden afgeweken in de door het decreet bepaalde gevallen en vormen (eerste lid). Die besluiten mogen evenwel geen erfdiensbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden die met de geldende plannen van aanleg overeenstemmen, noch de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen (tweede lid).

Overeenkomstig artikel 14, §§ 3 en 4, van het voornoemde decreet moet, voor werken of handelingen met betrekking tot goederen gelegen binnen de grenzen van een voorlopig of definitief beschermd landschap, het "advies"

---

vullen met een bepaling waarin uitdrukkelijk aan de overheid de mogelijkheid wordt toegekend om voor particuliere gevallen van het algemeen voorschrift afwijkende particuliere regelingen vast te stellen" (R.v.St., 9 augustus 1976, nr. 17.760, inzake v.z.w. Werkgemeenschap Oost-België).

.../...

worden ingewonnen van de Vlaamse regering of haar gemachtigde wanneer het gaat om werken of handelingen die - op grond van andere regelingen - vergunningsplichtig zijn (paragraaf 3); voor werken of handelingen die strijdig zijn met de beschermingsvoorschriften en die niet vergunningsplichtig zijn, moet de "toestemming" worden verkregen van de regering of haar gemachtigde (paragraaf 4). Luidens artikel 14, § 5, stelt de Vlaamse regering de voorwaarden en de procedure vast voor het verlenen van de bedoelde adviezen en toestemmingen.

De in die laatste bepaling bedoelde voorwaarden en procedure worden respectievelijk in artikel 3 en in de artikelen 13 en 14 van het ontwerp vastgesteld.

4. Luidens artikel 15, eerste lid, van het decreet van 16 april 1996 houdt de voor de monumenten en landschappen bevoegde administratie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een register bij van de voorlopig en definitief beschermde landschappen en stelt de Vlaamse regering de inrichting van dat register vast. Het derde lid van dat artikel 15 draagt aan de regering de bevoegdheid op om het model vast te stellen van het herkenningsteken voor beschermde landschappen en om de voorwaarden te bepalen voor het aanbrengen van dat herkenningsteken.

Die bepalingen vormen de rechtsgrond van respectievelijk de artikelen 15 (register) en 16 (herkenningsteken) van het ontwerp.

.../...

5. In de aanhef van het ontwerp wordt ook artikel 16 van het decreet van 16 april 1996 vermeld als rechtsgrond van de ontworpen regeling. Dat artikel 16 heeft betrekking op de beheerscommissies van de beschermde landschappen.

In het ontwerp worden geen regelingen opgenomen met betrekking tot die beheerscommissies. Blijkens een bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering, zal overigens o.m. voor de bedoelde beheerscommissies een afzonderlijk besluit worden vastgesteld. Het voornoemde artikel 16 biedt derhalve geen rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Opschrift

Het is in beginsel af te raden in het opschrift van een besluit alleen te vermelden dat het ter uitvoering van een wet of een decreet genomen is. Het ontworpen besluit strekt overigens slechts tot gedeeltelijke uitvoering van het decreet van 16 april 1996. De draagwijdte van de ontworpen regeling zou preciezer uit het opschrift moeten blijken.

##### Aanhef

Rekening houdend met de hiervoren sub 5 gemaakte algemene opmerking in verband met de rechtsgrond van de ont-

.../...

worpen regeling, dient in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 16 van het decreet van 16 april 1996 te worden weggelaten.

### Artikel 1

In de definitie sub 2° van dit artikel dient de term "ROHM-afdelingen" voluit te worden geschreven.

### Artikel 2

1. De redactie van paragraaf 1 van dit artikel kan als volgt worden verbeterd :

"Dit besluit is van toepassing op de landschappen die met toepassing van de artikelen 6 en 9 van het decreet voorlopig of definitief beschermd zijn.".

2. In paragraaf 2 wordt, in verband met de mogelijkheid die aan de Vlaamse regering wordt geboden om in de individuele beschermingsbesluiten te bepalen welke algemene voorschriften niet van toepassing zijn op het betrokken landschap, alleen gesteld dat die beslissingen (formeel) gemotiveerd moeten zijn, doch worden geen criteria bepaald waardoor de regering zich zal moeten laten leiden bij de terzake te nemen beslissingen.

.../...

2.1. De Raad van State gaat ervan uit dat, zoals hiervoren bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp werd gesteld (algemene opmerking 2.3), de bedoelde machtiging uitsluitend aan de regering wordt verleend opdat zij rekening zou kunnen houden met het specifieke karakter en inzonderheid de componenten van het te beschermen landschap. De beslissing waarbij sommige voorschriften niet van toepassing worden verklaard, zal m.a.w. meer bepaald op die aspecten gebaseerd moeten zijn.

De ontworpen bepaling zou best in die zin worden aangevuld.

2.2. Wat het voorschrift in verband met de formele motivering van de bedoelde beslissingen betreft, moet worden opgemerkt dat het gaat om een specifieke motiveringsverplichting die verder reikt dan die opgelegd door de artikelen 6, § 1, tweede lid, en 9, tweede lid, van het decreet van 16 april 1996, door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurs-handelingen en door artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

#### Afdeling 2. Onderafdelingen A tot G

De opschriften van de onderafdelingen van hoofdstuk II, afdeling 2, strekken er kennelijk toe het toepassingsgebied van de in die onderafdelingen opgenomen voorschriften af te bakenen. Er dient in dat verband te worden opgemerkt dat, overeenkomstig de terzake geldende legistieke regels, opschriften worden geacht geen normatieve waarde te

.../...

hebben. Het toepassingsgebied behoort derhalve in de betrokken bepalingen zelf te worden omschreven.

#### Artikel 4

1. In de inleidende zinnen van de paragrafen 1 en 2 van dit artikel worden woordelijk de bepalingen overgenomen van respectievelijk het eerste en het tweede lid van artikel 14, § 2, van het decreet van 16 april 1996.

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.

In casu lijkt het te kunnen volstaan de bedoelde inleidende zinnen als volgt te redigeren :

"§ 1. Overeenkomstig artikel 14, § 2, eerste lid, van het decreet zijn de eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers gehouden tot : ... .

.../...

§ 2. Overeenkomstig artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet zijn verboden : ...".

In die tekstvoorstellen werden telkens de woorden "onder meer" weggelaten. Niet-limitatieve opsommingen horen immers niet thuis in een normatieve tekst.

### Artikel 5

1. De inleidende zin van dit artikel - evenals die van de artikelen 6, 7, § 1, 8, 9, 11 en 12 - luidt als volgt : "Met toepassing van artikel 3 is verboden :".

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering wordt, in de toelichting bij de artikelen 6 tot 12, gesteld dat die verwijzing naar artikel 3 "impliceert dat de voorschriften geen absolute verbodsbepalingen zijn maar dat het gunstig advies of de toelating steeds kan verleend worden indien blijkt dat de concrete uitvoering van de gewenste werken of handelingen de waarden van het landschap niet aantast".

Uit die toelichting volgt dat in de bedoelde inleidende zinnen moet worden geschreven "Onverminderd de toepassing van artikel 3 ..." in plaats van "Met toepassing van artikel 3 ...".

2. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering moet voor de interpretatie van de term

.../...

"akkerland", die in 2° voorkomt, worden teruggegrepen naar de omschrijving die van dat begrip wordt gegeven in artikel 3, 3°, van het decreet van 16 april 1996. Met die term worden dus bedoeld "gronden die een actueel gebruik hebben als akkerbouwteelten inclusief groenbemesters en tijdelijk raaigrasland, tuinbouwteelten, boomteelten en laagstamfruitteelten". Aangezien aldus aan die term een van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis wordt gegeven, verdient het aanbeveling in het ontwerp zelf een begripsomschrijving ervan op te nemen, door verwijzing naar het voornoemde artikel 3, 3°, van het decreet.

Een analoge opmerking geldt voor de in artikel 8, 1°, van het ontwerp gehanteerde term "historisch permanent grasland" (zie artikel 3, 2°, van het decreet van 16 april 1996) en voor een aantal andere specifieke termen die o.m. in artikel 8 van het ontwerp voorkomen (zoals "agrarisch gebied van ecologisch belang", "valleigebied", "bosgebied", "bosuitbreidingsgebied", ...) en die volgens de toelichting van de gemachtigde van de regering "afkomstig (zijn) uit de wetgeving met betrekking tot de stedebouw, het bosdecreet, het mestdecreet, het decreet voor het natuurbewoud en het landinrichtingsdecreet".

#### Artikel 7

1. De bepaling van paragraaf 2 van dit artikel houdt een loutere verwijzing in naar de verplichtingen die inzake opgravingen voortvloeien uit het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium. Hoewel op de vergunningsaanvragen die met toepassing van dat

.../...

decreet worden ingediend, artikel 14, § 3, van het decreet van 16 april 1996 moet worden toegepast, is een dergelijke verwijzing in het ontwerp overbodig. Paragraaf 2 dient derhalve te worden weggelaten.

2. In paragraaf 1 (die het enige lid wordt van artikel 7) dient het teken "1°" te worden geschrapt.

#### Artikelen 13 en 14

1. Luidens het bepaalde in artikel 13, tweede lid, in fine, en artikel 14, § 3, in fine, wordt, bij ontstentenis van een binnen de voorgeschreven termijn overgezonden advies of beslissing, het advies geacht gunstig te zijn of de toestemming geacht gegeven te zijn.

Bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen in het decreet zelf waarbij de eventuele gevolgen van het stilzitten van het bestuur worden geregeld, kan niet worden aangenomen dat de regering, in de bepaling die haar opdraagt om de procedure voor het verlenen van het advies en de toestemming vast te stellen, de bevoegdheid vindt om regelen uit te vaardigen die haar of haar gemachtigde ontslaan van door het decreet opgelegde verplichtingen, meer bepaald de verplichting om advies te geven aan de vergunningverstrekende overheid en om toestemming te verlenen voor niet-vergunningsplichtige werken of handelingen die strijdig zijn met het beschermingsbesluit.

.../...

De voornoemde bepalingen moeten derhalve worden geschrapt.

2. In tegenstelling tot wat bepaald is in artikel 14, § 1, wordt in artikel 13, eerste lid, niet voorgeschreven dat de aanvragen om advies moeten worden ingediend bij ter post aangetekende brief. De vraag rijst of dat onderscheid gewild is.

Overigens kan in artikel 14, § 1, beter niet het bepaalde van artikel 14, § 4, van het decreet van 16 april 1996 worden herhaald. Het kan volstaan te schrijven :

"De aanvragen om toestemming als bedoeld in artikel 14, § 4, van het decreet, worden ...".

#### Artikel 15

Men schrijve in paragraaf 1 van dit artikel, naar analogie van paragraaf 2, "de besluiten houdende voorstel tot rangschikking als landschap genomen met toepassing van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen" in plaats van "de besluiten houdende voorstel tot rangschikking als landschap genomen met toepassing van artikel 22, § 2, van het decreet".

#### Artikel 16

.../...

1. Volgens de gemachtigde van de regering is het herkenningsteken enkel bedoeld voor definitief beschermde landschappen. Indien zulks inderdaad overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, schrijve men in paragraaf 1 "van definitief beschermde landschappen" in plaats van "van beschermde landschappen".

2. Nog volgens de gemachtigde van de regering moet in de paragrafen 2 en 3 telkens "wordt ... aangebracht" worden geschreven in plaats van "kan ... worden aangebracht".

-----

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 Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.