

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 maart 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", heeft op 19 mei 1998 het volgende advies gegeven :

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals het opschrift ervan aangeeft, strekt het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit ertoe nadere regels vast te stellen ter (gedeeltelijke) uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

De ontworpen bepalingen hebben inzonderheid betrekking op :

- de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en van het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON), overeenkomstig de artikelen 21, 23 en 30 van het decreet (hoofdstuk II - artikelen 2 tot 4 - van het ontwerp);
- de regeling van de uitoefening van het recht van voorkoop door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) binnen het VEN en de aangeduide groengebieden binnen de natuurverwevingsgebieden, overeenkomstig de artikelen 37 tot 39 van het decreet (hoofdstuk III - artikelen 5 en 6 - van het ontwerp);
- de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en van kleine landschapselementen, overeenkomstig de artikelen 13 tot 16 van het decreet (hoofdstuk IV - artikelen 7 tot 19 - van het ontwerp);

.../...

- de natuurinrichtingsprojecten, overeenkomstig artikel 47 van het decreet (hoofdstuk V - artikelen 20 tot 44 - van het ontwerp).

Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering, zal het ontworpen besluit later worden geïntegreerd in een "Vlaams Reglement Natuur" (VLARENA) dat het geheel van de regelen ter uitvoering van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 zal omvatten.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 die in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Aanhef

1. Het kan volstaan, wat de rechtsgrond van het ontworpen besluit betreft, te verwijzen naar het decreet van 21 oktober 1997. De wetten van 12 juli 1973 en 22 februari 1979, waarnaar wordt verwezen in respectievelijk het eerste en het tweede lid van de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Die leden dienen derhalve te worden geschrapt.

2. Het ontwerp strekt er niet toe de EG-richtlijnen vermeld in het zesde en het zevende lid van de aanhef in het interne recht om te zetten. Ook die verwijzingen moeten derhalve worden weggelaten.

.../...

Hetzelfde geldt voor de verwijzing, in het achtste en het negende lid, naar besluiten van de Raad van de Europese Gemeenschappen.

### Artikel 1

1. De in dit artikel opgenomen lijst van definities zou nuttig kunnen worden aangevuld met de omschrijving van een aantal afkortingen en begrippen welke in het ontwerp worden gehanteerd. Het gaat meer bepaald om de afkortingen VLM, VEN en IVON (zie o.m. artikel 2 van het ontwerp), ALT (zie artikel 3) en GEN en GENO (artikel 4), en om de termen "Instituut" (o.m. artikel 2) en "Raad" (artikel 3).

2. In de definities van "vroeger perceel" en "nieuw perceel", in artikel 1, 5° en 6°, is telkens sprake van "een belanghebbende". Voor de term "belanghebbende" hanteert artikel 1, 4°, echter een verschillende definitie naargelang die term voorkomt in hoofdstuk IV of hoofdstuk V van het ontwerp.

In de bepalingen sub 5° en 6° wordt kennelijk bedoeld te verwijzen naar de "belanghebbenden" zoals omschreven in 4°, b), namelijk "de eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders, vruchtgebruikers, huurders en pachters". Men vervange derhalve duidelijkheidshalve in 5° en 6° de woorden "een belanghebbende" door "een belanghebbende als bedoeld in 4°, b)".

.../...

## Artikel 2

Luidens het vierde lid van dit artikel wordt het ontwerp van het afbakeningsplan opgemaakt op een ondergrond van een plan van aanleg op schaal 1/25.000 "met de bijhorende toelichting". Luidens het zevende lid gebeurt de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het afbakeningsplan op basis van een ontwerpplan op schaal 1/25.000 "met de bijhorende toelichting".

Volgens de gemachtigde van de regering gaat het in die beide bepalingen om een verschillende toelichting : in het vierde lid is de "toelichting bij de gewestplannen" bedoeld, in het zevende lid de "toelichting bij het afbakeningsplan natuur". Die bedoeling zou duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in de tekst.

## Artikel 6

1. Het eerste lid van dit artikel zou duidelijkheids-halve moeten worden opgesplitst in twee leden. De eerste volzin zou dan het eerste lid vormen, de tweede volzin het tweede lid.

2. In de tweede volzin van het eerste lid (die het tweede lid zou vormen) moet worden verduidelijkt wat het voorwerp is van de kennisgeving welke de instrumenterende ambtenaar moet doen.

.../...

3. Luidens het derde lid (dat het vierde lid wordt) moet het advies van de ALT worden ingewonnen wanneer het gaat om gronden die verpacht zijn en "waarop de ontheffing conform het artikel 25, § 3, 1°, of het artikel 26, § 3, 1°, van het decreet van toepassing is".

De verwijzing naar "artikel 25, § 3, 1°" en naar "artikel 26, § 3, 1°" van het decreet van 21 oktober 1997 moet kennelijk worden vervangen door respectievelijk "artikel 25, § 3, 2°" en "artikel 26, § 3, 2°". Het is immers alleen in de bepalingen sub 2° van die artikelen dat er sprake is van ontheffingen.

#### Artikel 7

1. Paragraaf 1 van dit artikel voert een verbod in tot het "wijzigen van ... kleine landschapselementen en vegetaties". Luidens paragraaf 2 kan van het in paragraaf 1 bedoelde verbod worden afgeweken wanneer de activiteiten "tot wijziging van vegetatie" aan bepaalde voorwaarden voldoen.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering geldt de in paragraaf 2 bedoelde afwijking ook voor de "onder art. 7, § 1, bedoelde KLE (kleine landschapselementen)". Opdat zulks duidelijk uit de ontworpen bepaling zou blijken, vervange men in de inleidende zin van paragraaf 2, eerste lid, de woorden "tot wijziging van vegetatie" door "tot wijziging van kleine landschapselementen en vegetaties".

.../...

2. De in paragraaf 2, eerste lid, 1° tot 4°, bepaalde voorwaarden moeten, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, allicht niet cumulatief worden toegepast. Om zulks duidelijk tot uiting te brengen, kan worden gesuggereerd om de bepalingen sub 1° tot 4° telkens te laten voorafgaan door het woord "hetzij".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 10, § 2, eerste lid, en 11, § 2, eerste lid.

### Artikel 8

1. Luidens paragraaf 2, 5°, van dit artikel moet de aanvraag tot afwijking van het verbod bedoeld in artikel 7 "een voorstel van compenserende maatregelen" bevatten.

Volgens de gemachtigde van de regering wordt in die bepaling "fysieke compensatie in natura en geen geldelijke (compensatie)" bedoeld. De ontworpen bepaling zou in die zin moeten worden verduidelijkt.

Een analoge opmerking geldt voor het bepaalde in de artikelen 12, 1°, f), 13, § 5, tweede lid, en 14, § 5, tweede lid, van het ontwerp.

2. De drie volzinnen van paragraaf 3, tweede lid, zouden duidelijkheidshalve ieder een afzonderlijk lid moeten vormen.

.../...

### Artikel 10

In de inleidende zin van paragraaf 1, 1°, schrijven men "college van burgemeester en schepenen" in plaats van "College".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 11, § 1, 1°, 13, § 2, 15, § 1, 18, § 1, en 19, § 1, van het ontwerp.

### Artikel 13

1. In paragraaf 2 van dit artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen "de ontvankelijkheid" en "de volledigheid" van de natuurvergunningsaanvragen bedoeld in de artikelen 10, § 1, 1°, en 11, § 1, 1°. Het onderzoek van die ontvankelijkheid en volledigheid dient volgens het eerste lid van artikel 13, § 2, te gebeuren "overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 10, 11 en 12". Aangezien artikel 12 van het ontwerp de vereisten bepaalt waaraan die aanvragen moeten voldoen "om als volledig te worden beschouwd", heeft het onderzoek naar de ontvankelijkheid blijkbaar betrekking op de overeenstemming van de aanvragen met het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

2. Men redigere het eerste lid van paragraaf 2 als volgt :

"Het college van burgemeester en schepenen of de door hem gemachtigde ambtenaar van de gemeente onderzoekt de vergunningsaanvraag op haar ontvankelijkheid en volledigheid overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 10, 11 en 12."

.../...

3. Luidens het vijfde lid van paragraaf 2 wordt de aanvraag geacht ontvankelijk en volledig te zijn indien het college van burgemeester en schepenen of de gemachtigde ambtenaar de aanvrager niet binnen 14 dagen meldt dat zijn aanvraag onontvankelijk of onvolledig is.

Het nut van die bepaling ontgaat de Raad van State. Het kan immers niet de bedoeling zijn een onderzoek ten gronde te wijden aan aanvragen die betrekking hebben op andere activiteiten dan die bedoeld in de artikelen 10, § 1, 1°, en 11, § 1, 1°, van het ontwerp, of aan dossiers waarin stukken ontbreken die onontbeerlijk zijn voor dat onderzoek. Het vijfde lid van paragraaf 2 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14, § 2, vijfde lid.

4. Het eerste lid van paragraaf 3 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Met het oog op het openbaar onderzoek beveelt de burgemeester dat het dossier met betrekking tot de vergunningsaanvraag gedurende 30 kalenderdagen ter inzage wordt gelegd bij de diensten van het gemeentebestuur."

5. In het tweede lid van paragraaf 3 moeten de woorden "gedurende een periode van kalenderdagen" worden vervangen door "gedurende 30 kalenderdagen". De gemachtigde van de regering is het daarmee eens.

.../...

6. In paragraaf 4, eerste lid, dienen de woorden "de in het eerste lid vermelde gemachtigde ambtenaar" te worden vervangen door "de in § 2, eerste lid, vermelde gemachtigde ambtenaar".

7. In paragraaf 4, tweede lid, in fine, vervange men de woorden "kan de zaak doorgaan" door "kan de behandeling van het dossier worden voortgezet".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14, § 4, tweede lid, in fine.

8. In artikel 13, § 5, derde lid, in fine, vervange men de woorden "onderafdeling C" door "onderafdeling D".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 14, § 5, derde lid, in fine.

#### Artikel 14

In paragraaf 3, vijfde lid, moeten de woorden "het in het derde lid bedoelde dossier" kennelijk worden vervangen door "het in het vierde lid bedoelde dossier".

.../...

### Artikel 15

Luidens paragraaf 1, eerste lid, 3°, van dit artikel kan o.m. tegen elke stilzwijgende vergunning bedoeld in artikel 13, § 7, beroep worden ingesteld bij de bestendige deputatie door derden-belanghebbenden. Luidens het tweede lid, 2°, dient dat beroep te worden ingesteld binnen een termijn van 30 dagen "na de dag van de stilzwijgende vergunning".

Paragraaf 2 bevat een gelijkaardige regeling wat de stilzwijgende vergunning betreft bedoeld in artikel 14, § 7.

Aangezien het ontwerp niet voorziet in een regeling krachtens welke de derden-belanghebbenden in kennis worden gesteld van het bestaan van een stilzwijgende vergunning, valt niet in te zien hoe zij gebruik zouden kunnen maken van de hun geboden beroepsmogelijkheid, laat staan hoe zij dat zouden kunnen binnen 30 dagen na de dag waarop de vergunning moet worden geacht te zijn verleend.

Daarover ondervraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de belanghebbenden inderdaad slechts weet hebben van het bestaan van de vergunning "na aanvang der werken op het terrein" en dat "voorzover noodzakelijk ... (de ontworpen regeling kan) aangepast worden met de verplichting van de aanvrager tot het bekendmaken van de stilzwijgende vergunning". Indien de stellers van het ontwerp de ontworpen regeling in die zin aanvullen, moet uiteraard ook worden voorzien in een aangepaste regeling betreffende het ingaan van de beroepstermijn.

.../...

### Artikel 16

1. Luidens paragraaf 2, derde lid, van dit artikel wordt de aanvrager van de vergunning, als hij niet zelf het beroep heeft ingesteld, pas van het bestaan van het beroep in kennis gesteld nadat het beroep ontvankelijk werd bevonden. Het ontwerp voorziet aldus niet in de mogelijkheid voor de aanvrager van de vergunning om zijn standpunt t.a.v. de ontvankelijkheid te laten gelden. De ontworpen regeling zou op dat punt moeten worden aangevuld.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 17 van het ontwerp.

2. In paragraaf 3, derde lid, in fine, van dit artikel vervange men de woorden "kan de zaak doorgaan" door "kan de behandeling van het beroep worden voortgezet".

Dezelfde opmerking geldt voor het bepaalde in artikel 17, § 3, derde lid, in fine, van het ontwerp.

### Artikel 17

Luidens paragraaf 2, eerste lid, van dit artikel onderzoekt het afdelingshoofd van de Afdeling (1) het in

---

(1) Luidens artikel 1, 3°, van het ontwerp dient onder "Afdeling" te worden verstaan "de afdeling Natuur van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap".

artikel 15, § 2, bedoelde beroep op zijn ontvankelijkheid. Luidens paragraaf 3, derde lid, brengt de Afdeling bovendien advies uit over de gegrondheid van het beroep.

Het in artikel 15, § 2, van het ontwerp bedoelde beroep kan o.m. worden ingesteld door de Afdeling zelf (artikel 15, § 2, eerste lid, 2°). Het is allicht niet de bedoeling dat de voormelde bepalingen van artikel 17, §§ 2 en 3, ook toepassing vinden op de beroepen die door de Afdeling zijn aanhangig gemaakt. In het ontwerp zou duidelijkheidshalve in een uitzondering voor de bedoelde beroepen moeten worden voorzien.

#### Artikel 18

Luidens het tweede lid van paragraaf 1 zijn de bepalingen van afdeling 3 niet van toepassing in een aantal nader aangegeven gebieden en zones. Dat tweede lid zou beter het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk artikel, dat dan vooraan of achteraan in afdeling 3 opgenomen kan worden.

#### Artikel 19

Luidens paragraaf 4 van dit artikel "(mag) de gemelde activiteit ... worden aangevat 31 dagen na de datum dat de melding met alle vereiste gegevens conform de §§ 1 en 2 werd gedaan".

.../...

Die bepaling moet wellicht in die zin worden begrepen dat, indien de melding niet zou voldoen aan de bij artikel 19, §§ 1 en 2, voorgeschreven vereisten, het bestuur binnen de termijn van 31 dagen de eventueel ontbrekende stukken dient op te vragen, en dat, bij ontstentenis van optreden van het bestuur binnen die termijn, de werken mogen worden aangevat. Om betwistingen terzake te vermijden, zou het evenwel de voorkeur verdienen het bestuur uitdrukkelijk, bij aangetekend schrijven, de volledigheid van de melding te laten bevestigen. De werken zouden dan kunnen aanvangen vanaf de datum van ontvangst van dat aangetekend schrijven. Het ontwerp zou beter in die zin worden aangevuld.

#### Hoofdstuk V - Natuurinrichtingsprojecten

De in dit hoofdstuk opgenomen artikelen 20 tot 44 van het ontwerp worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 47 van het decreet van 21 oktober 1997.

Zoals door de gemachtigde van de regering is bevestigd, zijn de ontworpen bepalingen in belangrijke mate geïnspireerd door die van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet. Zulks blijkt in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de decreetgever, zoals die tot uiting komt in de memorie van toelichting bij de bepaling die geleid heeft tot het voornoemde artikel 47. In die toelichting wordt met name gesteld wat volgt :

.../...

"De procedure en instrumenten van natuurinrichting worden geïnspireerd op deze van de ruilverkaveling. Zo kunnen infrastructuurwerken, kavelwerken, herverkaveling met over- en onderbedeling, vestiging van erfdienstbaarheden, recht van voorkoop, bewaringsmaatregelen, ... zoals voorzien in de ruilverkavelingswetgeving eveneens ingezet worden in het kader van de natuurinrichting. Belangrijke verschillen met het ruilverkavelingsinstrument liggen op het vlak van : doelstellingen, samenstelling van het uitvoerend en adviserend orgaan, doorrekening van kosten naar particulieren, ..." (1).

#### Artikel 20

Luidens paragraaf 2 van dit artikel is het projectcomité o.m. samengesteld uit vertegenwoordigers van de provincie, de gemeente, de provinciale landbouwkamer, de Koninklijke Federatie van de Belgische Notarissen, enz. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan bewust te zijn dat de deelname van die vertegenwoordigers niet kan worden afgedwongen bij een louter uitvoeringsbesluit, en dat de ontworpen regeling derhalve alleen op basis van vrijwilligheid kan functioneren.

#### Artikel 22

1. Gelet op het bepaalde in paragraaf 2, eerste lid, 1° en 2°, van dit artikel kunnen in 3° van diezelfde bepaling de woorden "naast de erkende terreinbeherende natuurverenigingen, de erkende gewestelijke natuur- en milieuverenigingen en de natuur- en milieuverenigingen uit de streek" als overbodig worden weggelaten.

---

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 690/1, p. 20.

2. Luidens paragraaf 2, eerste lid, 4° en 5°, wordt van de vertegenwoordigers die worden voorgedragen door de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, enerzijds, en door de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad, anderzijds, vereist dat zij niet bij het natuurinrichtingsproject betrokken zijn als eigenaar, gebruiker, vruchtgebruiker of beheerder. Dezelfde voorwaarde wordt door de bepalingen sub 6° en 7° niet gesteld voor de vertegenwoordigers die worden voorgedragen door de Vlaamse Hoge Bosraad en de betrokken watervoorzieningsmaatschappij.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarop dit onderscheid berust, noch bijgevolg of het ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel verantwoord kan worden.

#### Artikel 23

In paragraaf 2, tweede lid, van dit artikel vervange men de woorden "kan de zaak doorgaan" door "kan de behandeling van de zaak worden voortgezet".

#### Artikel 24

Het is niet duidelijk wat in paragraaf 2, 2°, b), van dit artikel is bedoeld met "de bij de verdere uitvoering van het project te betrekken bevoegdheden".

.../...

### Artikel 25

In de aan de Raad van State voorgelegde tekst bestaat paragraaf 2 uit twee leden. Het is echter allicht de bedoeling de tekst zo voor te stellen dat paragraaf 2 bestaat uit vier leden (1).

In die paragraaf komen de woorden "In het bericht, bedoeld in het eerste lid, 2°, komen de volgende vermeldingen voor :" twee keer voor; de tweede keer gaat het kennelijk om een vergissing.

### Artikel 35

In paragraaf 1 van dit artikel wordt bepaald welke betwistingen een belanghebbende bij een kavelruil kan aanhangig maken bij de bevoegde rechtbank.

Op grond van artikel 144 van de Grondwet heeft ieder het recht om elke betwisting over burgerlijke rechten bij de rechtbanken aanhangig te maken. Het komt de Vlaamse regering niet toe - en overigens evenmin de decreetgever - om zich in die regeling te mengen. Artikel 35, § 1, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

-----

---

(1) Het derde en het vierde lid zouden beginnen met respectievelijk "Bij het afsluiten van het openbaar onderzoek ..." en "Het dossier bedoeld in het tweede lid, 3° (lees : het derde lid) ...".

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. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER