

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 december 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 1993 betreffende de toegankelijkheid en het occasionele gebruik van de bossen", heeft op 29 december 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat het actuele aanbod aan speelmogelijkheden voor jeugdverenigingen in bossen ontoereikend is waardoor een wijziging van het toegankelijkheidsbesluit noodzakelijk is vooraleer de spelactiviteiten in bossen hernemen op het einde van de winter. Daar nog een aantal praktische zaken, opgelegd door dit besluit, dienen te worden geregeld zoals een aangepaste bebording en een overleg met de plaatselijke besturen en jeugdverenigingen is het noodzakelijk dat het wijzigingsbesluit reeds in werking treedt begin '99".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt aan te brengen in het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 1993 betreffende de toegankelijkheid en het occasionele gebruik van de bossen, hebben in essentie tot doel dat besluit aan te vullen met specifieke bepalingen inzake de speelzones in openbare en privé-bossen.

RECHTSGROND

Zoals in de aanhef van het ontwerp wordt aangegeven, vinden de ontworpen bepalingen in beginsel rechtsgrond in de artikelen 10, 12, 15, 48 en 97 van het bosdecreet van 13 juni 1990.

Wat de bepalingen van het ontwerp betreft die wijzigingen beogen aan te brengen in de artikelen 2, 8 en 15 van het besluit van 22 juli 1993 (artikelen 2, 5 en 11 van het ontwerp) en die betrekking hebben op het occasioneel gebruik van openbare en privé-bossen, dient terzake evenwel voorbehoud te worden gemaakt (1).

(1) Er kan in dat verband verwezen worden naar de analoge opmerkingen welke de afdeling wetgeving gemaakt heeft in haar advies L. 22.326/8 van 8 juni 1993 over het ontwerpbesluit dat geleid heeft tot het besluit van 22 juli 1993.

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

Die bepaling zou rechtsgrond moeten bieden voor het ontworpen artikel 2, 3° (artikel 2 van het ontwerp), voor het ontworpen artikel 8, §§ 1 en 3 (artikel 5 van het ontwerp) en voor het ontworpen artikel 15, § 2 (artikel 11 van het ontwerp).

Omtrent de vraag of de vermelde bepalingen van het ontwerp kunnen worden ingepast in dat artikel 97, § 4, rijst evenwel ernstige twijfel.

Hoewel noch uit de tekst zelf van die decreetsbepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding ervan met zekerheid valt op te maken wat met "occasioneel gebruik" bedoeld is (1), moet logischerwijze worden aangenomen dat die term betrekking heeft op een "gebruik" van het bos dat, enerzijds, verder reikt dan de toegang op de boswegen als bedoeld in artikel 10 van het decreet, doch dat, anderzijds, eerder ongewoon want "occasioneel" is en dus alleen bij bepaalde gelegenheden - nu en dan - plaatsheeft. Uit de bepaling dat de regering moet aanwijzen welk occasioneel gebruik "niet aan een machtiging onderworpen is", volgt

(1) Het decreet zelf geeft geen nadere omschrijving van dat begrip en de bepaling van artikel 97, § 4, werd in het decreet ingevoegd ten gevolge van de indiening van een amendement waarvoor geen verantwoording werd gegeven (Parl. St., Vl. R., 1989-90, nr. 261/9, p. 24).

voorts dat die machtiging - welke logischerwijze moet uitgaan van het bosbeheer - de regel is en de vrijstelling van machtiging de uitzondering.

Toetst men de bepalingen van het ontwerp aan het aldus geëxpliciteerde artikel 97, § 4, dan stelt men vast dat, zowel in het bepaalde in artikel 2 (ontworpen artikel 2, 3°), als in de opsomming van de toegestane activiteiten in artikel 5 (ontworpen artikel 8, §§ 1 en 3), de beperking dat het moet gaan om "occasionele" activiteiten uit het oog werd verloren : in het ontworpen artikel 2, 3° (artikel 2 van het ontwerp) is immers sprake van "elke activiteit" zonder enige beperking, en ook wat de in het ontworpen artikel 8, § 1 (artikel 5 van het ontwerp) opgesomde activiteiten betreft, is verre van duidelijk dat ze het door de decreetgever gewilde occasionele karakter hebben.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Luidens artikel 6, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de betrokken gewestregeringen onderling overleg plegen wat betreft "de bijzondere bepalingen betreffende de bossen gelegen op het grondgebied van meer dan één Gewest".

In zijn arrest 68/96 van 28 november 1996 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat "de in artikel 6, § 2, 1°, bedoelde « bijzondere bepalingen » ... (alle) gewest-bepalingen (zijn) die moeten worden toegepast op bossen die

.../...

zich verder uitstrekken dan de grenzen van het gewest dat die bepalingen uitvaardigt" en dat "daaruit volgt dat, wanneer een gewest van plan is bepalingen aan te nemen die kunnen worden toegepast op bossen waarvan de grenzen die van het grondgebied van het gewest overschrijden, het voorafgaandelijk overleg moet plegen met de andere betrokken gewestelijke overheid of overheden".

Aangezien de ontworpen bepalingen toepassing kunnen vinden op alle bossen gelegen in het Vlaamse Gewest - dus ook, althans gedeeltelijk, op bossen die zich verder uitstrekken dan de grenzen van het Vlaamse Gewest - dient, overeenkomstig de vermelde rechtspraak van het Arbitragehof, overleg te worden gepleegd met de andere gewestregeringen vooraleer het ontworpen besluit kan worden genomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Dit artikel strekt ertoe in artikel 1 van het besluit van 22 juli 1993 de woorden "of bosreservaat" te schrappen.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat een eerder aan de Raad van State voorgelegd ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit van 22 juli 1993, waarover de afdeling wetgeving op 22 september 1998 het advies L. 27.230/3 heeft gegeven, ertoe strekte artikel 1 van het besluit van 22 juli 1993 op te heffen.

.../...

Artikel 5

Dit artikel strekt o.m. ertoe aan artikel 8 van het besluit van 22 juli 1993 een paragraaf 3 toe te voegen luidens welke "voor de organisatie van wandelingen, waarbij wegaanduidingen gebruikt worden en die op de opengestelde boswegen plaatsvinden, ... geen machtiging (als bedoeld in artikel 97, § 4, van het bosdecreet) vereist (is)".

Met betrekking tot die bepaling dient het volgende te worden opgemerkt.

De stellers van het ontwerp blijken ervan uit te gaan dat die bepaling betrekking heeft op het "occasioneel gebruik" van de openbare bossen : dat volgt uit de omstandigheid dat de bepaling wordt opgenomen in artikel 8 van het besluit van 22 juli 1993 (welk artikel het occasioneel gebruik regelt) en uit de bepaling waarbij, met toepassing van artikel 97, § 4, van het bosdecreet, vrijstelling wordt verleend van de machtiging voor het occasioneel gebruik.

Aangezien de bedoelde wandelingen volgens de ontworpen bepaling evenwel "op de opengestelde boswegen plaatsvinden", kunnen ze niet worden aangemerkt als occasioneel gebruik : luidens het ontworpen artikel 2, 3°, van het besluit van 22 juli 1993 (artikel 2 van het ontwerp) kan immers slechts als occasioneel gebruik worden aangemerkt "elke activiteit waarbij de boswegen verlaten worden".

.../...

In zoverre de ontworpen bepaling betrekking heeft op de wandelingen zelf, hoort ze derhalve niet thuis in artikel 8 van het besluit van 22 juli 1993.

In zoverre in de ontworpen bepaling sprake is van (het aanbrengen van) wegaanduidingen, en voorzover ervan uitgegaan wordt dat zulks aanleiding geeft tot "het verlaten van de boswegen", zou toch aangenomen kunnen worden dat het gaat om "occasioneel gebruik". De bedoelde activiteit zou in dat geval moeten worden omschreven als "het aanbrengen van wegaanduidingen voor de organisatie van wandelingen die op de opengestelde boswegen plaatsvinden". Indien het die activiteit is welke de stellers van het ontwerp op het oog hebben, dient de ontworpen bepaling niet alleen anders te worden geformuleerd, maar hoort ze bovendien veeleer thuis in paragraaf 1 van artikel 8. Aan het eerste lid van die paragraaf 1 kan dan een bepaling worden toegevoegd die luidt als volgt :

"6° het aanbrengen van wegaanduidingen voor de organisatie van wandelingen die op de opengestelde boswegen plaatsvinden".

In een nieuw derde lid van die paragraaf 1 kan dan worden bepaald wat volgt :

"De wegaanduidingen bedoeld in het eerste lid, 6°, dienen tevens de datum ... (verder zoals in de ontworpen § 3)".

.../...

Indien de ontworpen bepaling zou worden aangepast zoals hiervoren aangegeven, dient uiteraard de inleidende zin van artikel 5 eveneens te worden aangepast.

Artikel 14

Dit artikel dient als volgt te worden geredigeerd :

"Artikel 15bis van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 24 januari 1996, wordt opgeheven.".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	
	J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER