

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.263/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer,
op 6 juni 2000 door de Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hem van
advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot
bescherming van varende monumenten", heeft op 6 februari
2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de bescherming en het beheer van varende monumenten te regelen.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt (artikel 2), en worden een aantal opdrachten bepaald die in het kader van het ontworpen decreet aan de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen worden toegekend (artikel 3).

In hoofdstuk II wordt bepaald onder welke voorwaarden en volgens welke procedure een varend monument voorlopig en definitief beschermd kan worden (artikelen 4 en 5). Tevens wordt voorzien in het aanleggen van een lijst van de beschermde varende monumenten (artikel 6), en wordt bepaald dat op een varend monument een herkenningsteken kan worden aangebracht, waarvan het model en het gebruik door de Vlaamse regering worden vastgesteld (artikel 7).

In hoofdstuk III van het ontwerp worden nadere regels vastgesteld inzake het beheer van een voorlopig of definitief beschermd varend monument, en wordt voorzien in de mogelijkheid tot het opstellen van een beheersprogramma dat zal worden uitgevoerd door middel van een beheersovereenkomst (artikel 8).

.../...

Hoofdstuk IV van het ontwerp voorziet in de machtiging van de Vlaamse regering om een beheerspremie-regeling vast te stellen voor de beschermde varende monumenten, met het oog op de verwezenlijking van het beheers-programma (artikelen 9 tot 12).

Hoofdstuk V van het ontwerp bevat een machtiging aan de Vlaamse regering om de ambtenaren aan te wijzen die toegang hebben tot de beschermde varende monumenten teneinde alle nodige vaststellingen te kunnen verrichten met betrekking tot de toepassing van het ontworpen decreet (artikel 13).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Luidens artikel 1 regelt het ontworpen decreet een gewestaangelegenheid.

De memorie van toelichting verantwoordt die kwalificatie als volgt :

"Ingevolge artikel 19, § 1, 2de lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moeten de decreten van de Vlaamse Raad vermelden of zij aangelegenheden regelen bedoeld in artikel 127 dan wel in artikel 39 van de Grondwet. Gezien de bescherming als varend monument van vaartuigen waarvan het behoud van algemeen belang is wegens hun historische, wetenschappelijke, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde dient dit decreet als een aanvulling beschouwd van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten waarbij het begrip "monument" uitgebreid wordt tot de vaartuigen die geen

.../...

onroerend goed zijn stricto sensu, maar waarvan de eigenschappen dermate aanleunen bij de onroerende goederen dat zij als Vlaams monument moeten beschouwd worden".

Luidens artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor "de monumenten en de landschappen".

Onderzocht moet worden of de gewestdecreetgever aan die bijzondere wetsbepaling de bevoegdheid kan ontleen om een beschermingsregeling uit te werken voor wat hij als varende monumenten omschrijft.

1.1. Vóór de wijziging op 8 augustus 1988 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werden "de monumenten en landschappen" beschouwd als behorende tot de aangelegenheden die in artikel 4, 4°, van de bijzondere wet waren omschreven als "het cultureel patrimonium, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen". De monumenten en landschappen waren derhalve culturele aangelegenheden in de zin van artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet. Die kwalificatie stemt overeen met de gewone begripsvorming en het daarop aansluitend spraakgebruik : de bescherming van monumenten en landschappen komt voort uit de bezorgdheid het cultureel erfgoed van een land en zijn bevolking te handhaven en zo mogelijk te vergroten.

De overheveling in 1988 van de aangelegenheid "monumenten en landschappen" van de gemeenschappen naar de gewesten werd verantwoord op grond dat de aangelegenheid

.../...

monumenten en landschappen "nauw verbonden is met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening" (1).

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 blijkt dat de aan de gemeenschappen onttrokken en aan de gewesten toegewezen bevoegdheid alleen betrekking heeft op de "monumenten en landschappen ... met inbegrip van alleenstaande monumenten, de gedeelten van monumenten, de onroerende goederen door bestemming en de architecturale gehelen" (2). A contrario blijkt die bevoegdheid geen betrekking te hebben op de roerende voorwerpen die niet als onroerend door bestemming kunnen worden aangemerkt.

Voor de bedoelde roerende goederen gaat ook de ratio legis van de overheveling naar het gewestelijke niveau - zijnde de nauwe band met de materie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening - niet op.

1.2. In artikel 2, 1°, van het voorliggende ontwerp van decreet worden varende monumenten omschreven als "het nautisch erfgoed, inzonderheid de schepen, de boten en de drijvende inrichtingen, met inbegrip van hun uitrusting en van hun voortstuwingsmiddelen, waarvan het behoud van algemeen belang is wegens hun historische, wetenschappelijke, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde".

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 1988, p. 3.

(2) Memorie van toelichting, aangehaald, p. 5.

Schepen, boten en drijvende inrichtingen zijn, uit hun aard zelf, "verplaatsbare zaken", en dus roerende goederen (artikel 528 van het Burgerlijk Wetboek).

Wat schepen betreft, wordt zulks uitdrukkelijk bevestigd door artikel 531 van het Burgerlijk Wetboek : "Vaartuigen, ponten, schepen, molens en badinrichtingen op vaartuigen, en in het algemeen alle nijverheidsinrichtingen die niet door palen bevestigd zijn en van het huis geen deel uitmaken, zijn roerend".

Artikel 2 van Boek II van het Wetboek van Koophandel bepaalt voorts : "Zeeschepen zijn roerende goederen. Zij zijn echter niet onderworpen aan de regel dat met betrekking tot roerende goederen het bezit als titel geldt" (1). Die bepaling is ook van toepassing op binnenschepen (2). Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door het

(1) Artikel 1 van hetzelfde Boek II bepaalt : "Voor de toepassing van deze wet worden als zeeschepen beschouwd alle vaartuigen van ten minste 25 ton, bestemd of gewoonlijk gebruikt voor personen- of goederenvervoer, visserij, sleepvaart of enige andere winstgevende scheepvaartverrichting ter zee".

(2) Zie artikel 272 van voornoemd Boek II. Artikel 271 van hetzelfde Boek II bepaalt : "Voor de toepassing van deze wet worden als binnenschepen beschouwd, de vaartuigen, gewoonlijk gebruikt of bestemd voor de vaart in de (binnenwateren) ten behoeve van personen- of goederenvervoer, visserij, sleepvaart, baggerwerk of enige andere winstgevende scheepvaartverrichting. Voor de toepassing van deze wet worden met binnenschepen gelijkgesteld alle vaartuigen van minder dan 25 ton die gewoonlijk ter zee worden gebruikt voor soortgelijke verrichtingen".

gegeven dat een zeeschip of binnenschip bij overeenkomst tussen de partijen met een hypotheek kan worden bezwaard (1), of vatbaar is voor bewarend en uitvoerend beslag (2).

De vaststelling dat "vaartuigen" een "vaste ligplaats" hebben waardoor zij ruimtelijk verankerd zijn (3) of deel zouden uitmaken van het industrieel erfgoed, zijn evenmin van aard de kwalificatie van een vaartuig als roerend goed te wijzigen of te beïnvloeden.

1.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dan ook dat het Vlaamse Gewest aan artikel 6, § 1, I, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet de bevoegdheid ontleent om een beschermingsregeling uit te werken voor wat in het ontwerp als varende monumenten wordt omschreven.

-
- (1) Zie artikel 25 van Boek II. Dit artikel is door artikel 272 van Boek II van toepassing verklaard op de binnenschepen.
- (2) Zie de artikelen 1467 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, wat het bewarend beslag op zeeschepen en binnenschepen betreft, en de artikelen 1545 en volgende van hetzelfde wetboek, wat het uitvoerend beslag op zeeschepen en binnenschepen betreft.
- (3) In de nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt onder punt 3 erop gewezen dat het feit van de "ruimtelijke verankering" zou aansluiten bij de ratio legis volgens welke er een band tussen de monumentenzorg en de ruimtelijke ordening zou zijn, reden waarom de monumenten en landschappen een gewestelijke materie zijn geworden.

.../...

De bevoegdheid om voor "varende monumenten" een beschermingsregeling uit te werken, moet integendeel worden gezocht in artikel 4, 4°, van de bijzondere wet, luidens welke bepaling o.m. het cultureel patrimonium met uitzondering van de monumenten en landschappen, een culturele aangelegenheid is, die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

2. Artikel 2, 4°, van het decreet van 17 november 1982 houdende bescherming van het roerend cultureel patrimonium omschrijft het roerend cultureel patrimonium als "de roerende voorwerpen of verzamelingen, niet onroerend door bestemming, waarvan de bescherming van algemeen belang is omwille van hun artistieke, kunsthistorische, oudheidkundige historische, industrieel-archeologische, volkskundige, wetenschappelijke of algemeen sociaal-culturele waarde". De in het ontwerp bedoelde varende monumenten lijken te kunnen worden ingepast in deze omschrijving.

Volgens de memorie van toelichting zou het voornoemde decreet echter in de praktijk niet worden toegepast, en zou het bovendien volstrekt onbruikbaar zijn voor het beschermen van vaartuigen.

Dit neemt niet weg dat het aanbeveling verdient in het ontwerp een bepaling op te nemen waarbij het voornoemde decreet, wat de bescherming van "varende monumenten" betreft, wordt opgeheven.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

Rekening houdend met de algemene opmerking 1, redigere men dit artikel als volgt :

"Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.".

Artikel 4

1. Luidens paragraaf 2, 1°, van dit artikel worden de besluiten tot voorlopige bescherming betekend aan de eigenaar. Deze laatste dient, volgens paragraaf 3, eerste lid, de voorlopige bescherming op zijn beurt per aangetekende brief aan de gebruiker te melden.

In het tweede lid van dezelfde paragraaf 3 wordt dan bepaald dat de eigenaar en de gebruiker hun opmerkingen en bezwaren kunnen indienen bij de administratie, binnen zestig dagen vanaf de datum van betekening.

De ontworpen regeling sluit niet uit dat de gebruiker pas na de termijn van zestig dagen in kennis gesteld wordt van de voorlopige bescherming. Op die manier wordt onvoldoende gewaarborgd dat hij effectief zijn opmerkingen en bezwaren kan indienen. Ter beveiliging van de rechten van de gebruiker zou in paragraaf 3, eerste lid, een termijn bepaald moeten worden, waarbinnen de eigenaar de gebruiker in kennis dient te stellen van de voorlopige

.../...

bescherming (1). Bovendien zal de ontworpen regeling pas sluitend zijn als ook de administratie dan van deze kennisgeving op de hoogte wordt gebracht, zodat de termijn bedoeld in paragraaf 3, tweede lid, zowel t.a.v. de eigenaar als t.a.v. de gebruiker op een zekere wijze kan worden berekend.

2.1. Luidens het eerste lid van paragraaf 4, treden de rechtsgevolgen (van de voorlopige bescherming) in werking voor een termijn van twaalf maanden "vanaf de betekening aan de eigenaar of vanaf de publicatie (lees : bekendmaking) in het Belgisch Staatsblad".

De precieze draagwijdte van dit voorschrift is niet duidelijk. Daaruit kan met name niet worden afgeleid of de datum van de betekening dan wel de datum van de bekendmaking moet worden genomen als vertrekpunt voor de berekening van de termijn van twaalf maanden. Allicht spruit deze onduidelijkheid voort uit de omstandigheid dat de ontworpen bepaling op het vlak van de rechtsgevolgen geen onderscheid maakt tussen, eensdeels, de eigenaar en, anderdeels, de derden.

Artikel 4, § 4, eerste lid, dient dan ook herwerkt te worden, rekening houdend met bovenstaande opmerkingen. De stellers van het ontwerp kunnen zich daarbij inspireren op artikel 5, § 7, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Die bepaling bevat immers een volledige en sluitende regeling wat de aanvang van de rechtsgevolgen van een voorlopige bescherming betreft.

(1) Vergelijk bijvoorbeeld met artikel 5, § 3, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 5, § 4, eerste lid, van het ontwerp.

2.2. Ter wille van de rechtszekerheid zouden, in het tweede lid van artikel 4, § 4, de woorden "is genomen" vervangen moeten worden door "is betekend".

2.3. Luidens artikel 4, § 4, derde lid, kan de Vlaamse regering de voorlopige bescherming van het varend monument opheffen. Dit artikel moet worden aangevuld met een regeling betreffende de bekendmaking en de kennisgeving van de bedoelde opheffing, naar analogie van het bepaalde in artikel 4, § 2.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 5, § 4, tweede lid, van het ontwerp.

3. In artikel 4, § 5, schrijve men voor alle duidelijkheid "ter voorbereiding van de definitieve bescherming" in plaats van "ter voorbereiding van de bescherming".

Artikel 5

1. Aan paragraaf 2 van dit artikel zou een bepaling moeten worden toegevoegd waarin - naar analogie van artikel 4, § 3, eerste lid, van het ontwerp - voorgeschreven wordt dat de eigenaar de gebruiker onmiddellijk op de hoogte moet brengen van het feit dat het varend monument definitief is beschermd.

.../...

2. In paragraaf 3 schrijve men "het varend monument" in plaats van "het vaartuig".

3. In paragraaf 4, tweede lid, schrijve men "de definitieve bescherming" in plaats van "de bescherming".

Artikel 6

De Raad van State vraagt zich af of in dit artikel niet geschreven moet worden "definitief beschermde varende monumenten" in plaats van "beschermde varende monumenten".

Dezelfde vraag geldt voor de artikelen 7, 12 en 13 van het ontwerp.

Artikel 8

Volgens de gemachtigde ambtenaar zal de in paragraaf 4 bedoelde beheersovereenkomst worden gesloten tussen de Vlaamse regering, de eigenaar en de eventuele gebruiker. Het verdient aanbeveling dit uitdrukkelijk in de tekst te bepalen.

Artikel 9

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar worden, in paragraaf 1, tweede lid, met de woorden "de regionale en (...) de lokale openbare besturen" de zogenaamde ondergeschikte besturen bedoeld.

.../...

In dat geval is het beter te schrijven : "... en de openbare instellingen die ervan afhangen", zonder nog te verwijzen naar een uitzondering.

2. Luidens artikel 9, § 3, mag de beheerspremie tot het totaal van de aanvaarde kosten gecumuleerd worden met andere financiële overheidsbijdragen.

De vraag rijst of deze regeling wel sluitend is. Zo is het onduidelijk of een beheerspremie nog kan worden toegekend als het totaal van de andere financiële overheidsbijdragen gelijk is aan, of hoger is dan het totaal van de door het Vlaamse Gewest aanvaarde kosten.

Artikel 12

Luidens dit artikel bepaalt de Vlaamse regering de andere faciliteiten en vrijstellingen ter ondersteuning van het beheer van de beschermde varende monumenten.

Volgens de gemachtigde ambtenaar strekt deze bepaling ertoe de Vlaamse regering te machtigen aan de eigenaar of de gebruiker vrijstelling te verlenen van of tussen te komen in het betalen van bijvoorbeeld liggelden die verschuldigd zijn wanneer een vaartuig voor een bepaalde duur in de haven moet verblijven naar aanleiding van een restauratie in het kader van het beheersprogramma.

De ontworpen bepaling dient te worden gepreciseerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	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. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER