

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.930/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 november 2000 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 8 mei 2001 en 26 juni 2001, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt aan te brengen in het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van de landschappen, komen in essentie neer op wat volgt.

De doelstelling van het decreet wordt verruimd tot het bevorderen van de algemene landschapszorg (artikelen 2, 3, 4 en 10 van het ontwerp). Onder "algemene landschapszorg" wordt verstaan "het stimuleren van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van cultuurhistorische, fysisch-geografische en esthetische landschapswaarden, alsook van de kleine landschapselementen" (ontworpen artikel 3, 7°, van het decreet van 16 april 1996 - artikel 4 van het ontwerp). De Vlaamse regering wordt gemachtigd om aan de gemeenten een financiële bijdrage toe te kennen voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg (ontworpen artikelen 18bis tot 18quater - artikel 10 van het ontwerp).

Er wordt voorzien in de mogelijkheid om karakteristieke gebouwen die een belangrijke functie kunnen vervullen in het beschermd landschap, aan te wijzen met het oog op een aangepast beleid inzake instandhouding en onderhoud (ontworpen artikelen 6, § 2, 4°, en 10, § 1, 4° - artikelen 5, 1°, en 6, 1°, van het ontwerp).

Voorts wordt, met het oog op de precisering van de juridische draagwijdte van beschermingsbesluiten, bepaald dat de verplichtingen die voortvloeien uit die besluiten

.../...

"cumulatief (gelden) met eventuele verplichtingen die uit andere wetgeving voortvloeien" (ontworpen artikel 12 - artikel 7 van het ontwerp).

De in de vigerende tekst van het decreet van 16 april 1996 opgenomen verplichting tot het oprichten van een beheerscommissie en het opmaken van een beheersplan wordt vervangen door de mogelijkheid om een dergelijke commissie op te richten en een beheersplan op te maken; om het opstellen en het uitvoeren van beheersplannen te stimuleren wordt voorzien in een financiële regeling (de landschapspremie) die gunstiger uitvalt dan de vigerende regeling (ontworpen artikelen 16 en 17 - artikelen 8 en 9 van het ontwerp).

Ten slotte wordt, m.b.t. beschermingsbesluiten genomen met toepassing van de vroegere wet van 7 augustus 1931, aan de lijst van de kadastrale percelen met vermelding van de eigendomstoestand dezelfde juridische waarde toegekend als aan de beschermingsplannen (ontworpen artikel 22, § 2, derde lid - artikel 11 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Het ontworpen artikel 2 van het decreet van 16 april 1996 kan beter worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Art. 2. Dit decreet regelt de bescherming van de in het Vlaamse Gewest gelegen landschappen, de instandhouding, het herstel en het beheer van de beschermde landschappen, en stelt maatregelen vast voor de bevordering van de algemene landschapszorg."

Artikel 4

Luidens het ontworpen artikel 3, 7°, heeft de algemene landschapszorg eveneens betrekking op "de kleine landschapselementen".

Volgens de toelichting bij dit artikel verwijst de term "kleine landschapselementen" naar het begrip dat wordt gedefinieerd in artikel 2, 6°, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (1).

Het verdient de voorkeur in het ontworpen artikel 3, 7°, zelf een verwijzing naar artikel 2, 6°, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu op te nemen.

(1) Luidens die bepaling moet onder kleine landschapselementen worden verstaan : "lijn- of puntvormige elementen met inbegrip van de bijhorende vegetaties waarvan het uitzicht, de structuur of de aard al dan niet resultaat zijn van menselijk handelen, en die deel uitmaken van de natuur zoals : bermen, bomen, bosjes, bronnen, dijken, graften, houtkanten, hagen, holle wegen, hoogstamboomgaarden, perceelsrandbegroeiingen, sloten, struwelen, poelen, veedrinkputten en waterlopen".

Artikel 5

1. Luidens het vigerende artikel 6, § 2, 4°, van het decreet van 16 april 1996 bevat het besluit tot voorlopige bescherming als landschap "een plan als bijlage dat de grenzen van het landschap en het relevant actueel gebruik van het geheel van de gronden aangeeft".

Artikel 5, 1°, van het ontwerp strekt ertoe de aangehaalde bepaling in die zin aan te vullen dat het bedoelde plan "in voorkomend geval (eveneens) de voor het landschap karakteristieke gebouwen" aangeeft.

Het is niet duidelijk wat de precieze draagwijdte van deze toevoeging is. De vraag rijst meer bepaald welke rechtsgevolgen de aanwijzing van de bedoelde gebouwen op het plan heeft voor de eigenaars en de gebruikers van die gebouwen.

Volgens de memorie van toelichting "(kan) het aanduiden van dergelijke meestal beeldbepalende gebouwen ... nuttig en relevant zijn met betrekking tot de premiereregeling en aanverwante beleidsvelden" en "zouden ten aanzien van karakteristieke hoeves subsidies verleend kunnen worden voor een materiaalkeuze die voor de betrokkene een meerkost uitmaakt maar die aangepast is aan het landschap". Nog volgens de toelichting "(kan) het echter niet de bedoeling zijn het onderhoud en de instandhouding van zonevreemde gebouwen te subsidiëren".

.../...

Volgens de gemachtigde van de regering heeft het vermelden van de bedoelde "karakteristieke gebouwen" op het plan uitsluitend tot doel de subsidiëring van die gebouwen mogelijk te maken. Als dat inderdaad strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zou dit duidelijker tot uiting moeten worden gebracht, zo mogelijk in de tekst van de ontworpen bepaling zelf, en anders op zijn minst in de memorie van toelichting.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking ook voor het ontworpen artikel 10, § 1, 4°, van het decreet van 16 april 1996 (artikel 6, 1°, van het ontwerp) en voor het ontworpen artikel 22, § 3 (artikel 11, 3°, van het ontwerp).

2.1. In de inleidende zin van artikel 5, 2°, is verkeerdelijk sprake van "het eerste lid" van artikel 6, § 3, van het decreet van 16 april 1996 : die paragraaf 3 bestaat slechts uit één lid. Die inleidende zin moet derhalve geredigeerd worden als volgt :

"2° § 3 wordt vervangen als volgt :".

2.2. Het ontworpen artikel 6, § 3, 2°, b), zou beter geredigeerd worden als volgt :

"b) de beschermde duingebieden aangewezen met toepassing van ...".

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 10, § 2, eerste lid, 2°, b), van het decreet van 16 april 1996 (artikel 6, 2°, van het ontwerp).

Artikel 7

1. Artikel 12, tweede lid, van het decreet van 16 april 1996 luidt als volgt :

"De besluiten tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap hebben een individueel karakter en fungeren als aanvulling en verfijning op de sectoriële wetgevingen. Zij mogen geen erfdienstbaarheden 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".

Artikel 7 van het ontwerp komt er in wezen op neer die bepaling van artikel 12 van het decreet van 16 april 1996 te vervangen als volgt :

"De verplichtingen die voortvloeien uit het (beschermings)besluit gelden cumulatief met eventuele verplichtingen die uit andere wetgeving voortvloeien".

Volgens de memorie van toelichting strekt de ontworpen bepaling ertoe duidelijk te maken dat "de beschermingsbesluiten niet ondergeschikt zijn aan andere wetgevingen doch naast andere wetgevingen staan", en wordt "aldus ... bewust een antwoord geboden op enkele recente

.../...

arresten van de Raad van State (2) die een doeltreffende landschapszorg hypothekeerders".

In de bedoelde arresten heeft de Raad van State geoordeeld dat een beschermingsbesluit moet kunnen worden ingepast in de voorschriften van definitief vastgestelde of goedgekeurde ruimtelijke ordeningsplannen, op grond van "de zekerheid en de vastheid in het rechtsverkeer", die meebrengen dat eenieder, ook de overheid, zich moet houden aan verordenende bepalingen (zoals die van de bedoelde plannen). De beschermingsbesluiten werden vernietigd o.m. omdat ze de verwezenlijking verhinderden van bestemmingen (met name woningbouw en waterwinning resp. woonuitbreidingsgebied) die door het gewestplan en de gemeentelijke plannen van aanleg aan de betrokken gronden waren gegeven.

Aangezien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is "een antwoord" te bieden op die rechtspraak van de Raad van State, moet de ontworpen bepaling blijkbaar in die zin worden begrepen dat een beschermingsbesluit voortaan bepalingen zal kunnen bevatten die aan de verwezenlijking van de stedenbouwkundige bestemming van de betrokken gronden in de weg staan, bepalingen m.a.w. die "afwijken" van de bestemmingsvoorschriften.

2. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat bepaalde beperkingen gesteld kunnen worden aan het eigendomsrecht. Met name wordt de mogelijkheid gecreëerd dat een goed, dat

(2) Bedoeld zijn inzonderheid R.v.St., 15 februari 1990, Provincie West-Vlaanderen, nr. 34.062, en R.v.St., 15 februari 1990, Provincie West-Vlaanderen en gemeente Koksijde, nr. 34.063.

normaal voor bebouwing, verbouwing of afbraak in aanmerking komt - en waarvoor eventueel zelfs een stedenbouwkundige vergunning is afgegeven -, ten gevolge van de rangschikking van het betrokken landschap niet meer bebouwd, verbouwd of afgebroken kan worden. Dit kan een aanzienlijke waardevermindering van het goed tot gevolg hebben.

Die inmenging in het eigendomsrecht moet getoetst worden aan artikel 1, tweede lid, van het 1ste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Naar luid van die bepaling hebben de Staten het recht om de wetten toe te passen die zij noodzakelijk oordelen, o.m. om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Opdat een eigendomsbeperking verenigbaar zou zijn met die bepaling, is o.m. vereist dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de inmenging in het eigendomsrecht en het nagestreefde doel van algemeen belang (3).

Te dezen moet vastgesteld worden dat het vigerende artikel 18bis van het decreet van 16 april 1996 voorziet in een recht op vergoeding ten gunste van de eigenaars van onroerende goederen die in een beschermd landschap liggen, als hun onroerend goed een waardevermindering ondergaat die rechtstreeks voortvloeit uit de voorschriften van een rangschikkingsbesluit. Het komt de Raad van State voor dat die regeling van aard is dat een evenwicht kan worden bereikt tussen het individueel recht van de eigenaar en het algemeen belang dat met de rangschikking wordt nagestreefd.

(3) Zie, o.m., Europees Hof voor de Rechten van de Mens, (E.H.R.M.), 24 oktober 1986, AGOSI, Publ. Cour, reeks A, vol. 108, p. 18, § 52; E.H.R.M., 25 oktober 1989, A. Jacobsson, o.c., vol. 163, p. 17, § 55.

Rekening houdend met die mogelijkheid, kan geconcludeerd worden dat het ontworpen artikel 12 van het decreet van 16 april 1996 niet strijdig is met de voornoemde verdragsbepaling.

3. Door te bepalen dat de verplichtingen welke volgen uit het beschermingsbesluit "cumulatief gelden" met eventuele verplichtingen welke uit "andere wetgeving" voortvloeien, maakt de ontworpen bepaling de bedoeling van de stellers van het ontwerp (zie nr. 1) niet voldoende duidelijk (4).

Als bedoeld wordt dat de overheid, bij het vaststellen van een beschermingsbesluit, niet gebonden is door de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen, zou het ontworpen artikel 12 moeten worden aangevuld met een bepaling die als volgt kan worden geredigeerd :

"De voorschriften van een besluit tot voorlopige of definitieve bescherming als landschap gelden ongeacht de bestemming van de betrokken gronden volgens de plannen van aanleg, vastgesteld met toepassing van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, of de ruimtelijke uitvoeringsplannen, vastgesteld met toepassing van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.".

(4) Dit is evenmin het geval met de toelichting, waar gesteld wordt dat de beschermingsbesluiten "naast andere wetgevingen staan".

Artikel 8

1. In de inleidende zin moet melding gemaakt worden van het feit dat artikel 16 van het decreet van 16 april 1996 is gewijzigd bij het decreet van 21 oktober 1997.

2. In het ontworpen artikel 16, § 4, dienen de woorden "bedoeld in artikel 16, § 1" te worden vervangen door "bedoeld in § 1".

Artikel 9

1. In het ontworpen artikel 17, § 3 (artikel 9, 3°, van het ontwerp) moet worden bepaald op welke basis de onderhoudspremie van maximaal 40 % wordt berekend. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat de onderhoudspremie maximaal 40 % van de totale kostprijs van de instandhoudings- en onderhoudswerken kan bedragen.

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor het ontworpen artikel 17, § 4, tweede lid.

2. Luidens het ontworpen artikel 17, § 5, eerste lid (artikel 9, 4°, van het ontwerp) kan het Vlaamse Gewest een landschapspremie verlenen voor de opmaak en de uitvoering van de beheersplannen van erkende natuurreservaten als bedoeld in artikel 72, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu,

.../...

voorzover het beheersplan en de uitvoering ervan "conform" zijn aan het advies van de administratie bevoegd voor landschappen.

Overeenkomstig het voornoemde artikel 72, § 2, wordt voor de landschappen gelegen in natuurreservaten één enkel beheersplan per natuurreservaat opgemaakt, en zulks "overeenkomstig het decreet van 21 oktober 1997". Daartoe vraagt de ambtenaar van het bestuur bevoegd voor het natuurbehoud het advies van de administratie bevoegd voor landschappen. Indien dat advies niet binnen een termijn van dertig dagen wordt uitgebracht, wordt het geacht gunstig te zijn. De administratie bevoegd voor landschappen geeft volgens die decreetsbepaling m.a.w. slechts een niet bindend advies.

Zoals de gemachtigde van de regering heeft bevestigd, komt die regeling erop neer dat zich gevallen kunnen voordoen waarin het beheersplan dat is goedgekeurd door de minister bevoegd voor het natuurbehoud, niet overeenstemt met het advies van de administratie bevoegd voor de landschappen. In die gevallen zal dan ook geen landschapspremie worden toegekend.

3. In het ontworpen artikel 17, § 7 (artikel 9, 4°, van het ontwerp) moeten de woorden "de voorwaarden en de procedure van de onderhouds- en landschapspremie" worden vervangen door "de voorwaarden en de procedure voor het toekennen van de onderhouds- en landschapspremie".

.../...

Artikel 10

1. Dit artikel strekt ertoe in het decreet van 16 april 1996 een hoofdstuk Vbis in te voegen, bestaande uit de artikelen 18bis tot 18quater. In het voornoemde decreet zijn evenwel reeds een artikel 18bis en een artikel 18ter ingevoegd, bij het decreet van 8 december 2000. De thans in te voegen artikelen moeten derhalve worden vernummerd tot 18quater, 18quinquies en 18sexies.

2. In het ontworpen artikel 18bis, § 2 (lees : 18quater, § 2) moeten de woorden "de voorwaarden en de procedure van die financiële bijdrage" worden vervangen door "de voorwaarden en de procedure voor het toekennen van die financiële bijdrage".

Artikel 11

1. Artikel 11, 2°, strekt ertoe de overgangsregeling vervat in artikel 22, § 2, van het decreet van 16 april 1996 aan te vullen met een bepaling luidens welke "voor beschermingsbesluiten, genomen met toepassing van de wet van 7 augustus 1931, gewijzigd bij de decreten van 13 juli 1972 en 14 juli 1993, ... de lijst van de kadastrale percelen (wordt) gelijkgesteld aan het plan".

In de algemene toelichting wordt met betrekking tot die ontworpen bepaling gesteld wat volgt :

.../...

"Een derde aanpassing is ingegeven uit de noodzaak tot het herstel van de rechtszekerheid van een aantal beschermde landschappen. Voornamelijk in de jaren '80 werden belangrijke en omvangrijke landschappen beschermd zoals de Brechtse Heide. Voor deze landschappen was het materieel onmogelijk om de beschermingsplannen die op basis van de kadastrale kaarten werden samengesteld, mee te betekenen aan alle eigenaars. Soms waren er immers meer dan 20 plannen als bijlage bij het beschermingsbesluit en meer dan 500 eigenaars. Daarom werd aan alle eigenaars een volledige lijst bezorgd van alle beschermde percelen met aanduiding van de eigendomstoestand. Hierdoor waren zij perfect op de hoogte van de correcte juridische afbakening van de bescherming en werden hun belangen als eigenaar gevrijwaard. Nochtans wordt momenteel het niet-betekenen van de plannen zelf aangegrepen als argument om de rechtsgevolgen van de bescherming aan te vechten. Daarom is het belangrijk om (aan) de lijst van de kadastrale percelen met vermelding van de eigendomstoestand dezelfde juridische waarde te verlenen voor de betrokken landschappen".

In de artikelsgewijze commentaar bij artikel 11 wordt gepreciseerd dat het niet betekenen van het plan inzonderheid door de Raad van State wordt beschouwd als een vormgebrek.

De ontworpen bepaling komt erop neer dat met terugwerkende kracht de procedure voor het betekenen van de beschermingsbesluiten genomen met toepassing van de wet van 7 augustus 1931 wordt gewijzigd om aldus onregelmatige betekeningen te regulariseren.

Zoals het Arbitragehof er reeds meerdere malen heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid,

.../...

en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht (5). Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst; indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden (6).

Zo, op grond van de in de memorie van toelichting aangevoerde redenen, kan worden aangenomen dat met de retroactiviteit van de ontworpen bepaling een wettig doel wordt nagestreefd, lijken die redenen niet van die aard te zijn dat ze een ingrijpen in hangende rechtsgedingen kunnen verantwoorden. Een dergelijke maatregel lijkt in casu de

(5) Zie o.m. Arbitragehof, 20 mei 1998, nr. 49/98, overw. B.4; 9 februari 2000, nr. 17/2000, overw. B.4; 29 maart 2000, nr. 36/2000, overw. B.5.

(6) Zie o.m., benevens de in de vorige noot vermelde arresten, Arbitragehof, 6 november 1997, nr. 64/97, overw. B.5; 14 januari 1998, nr. 3/98, overw. B.7; 15 september 1999, nr. 97/99, overw. B.23; 6 december 2000, nr. 128/2000, overw. B.6.1; 13 maart 2001, nr. 38/2001, overw. B.14.1; 18 april 2001, nr. 45/2001, overw. B.5.3.

toets aan het evenredigheidsbeginsel niet te kunnen doorstaan.

De retroactiviteit mag m.a.w. niet tot gevolg hebben dat eigenaars of gebruikers van gronden die zich in hangende gedingen beroepen op de onwettigheid van de betekening van de bedoelde beschermingsbesluiten, beroofd worden van de mogelijkheid dat vastgesteld wordt dat die besluiten door een onwettigheid zijn aangetast. Te dien einde zou aan het ontworpen artikel 22, § 2, derde lid, een lid moeten worden toegevoegd dat kan worden geredigeerd als volgt :

"De bepaling van het vorige lid doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om de rechtsgeldigheid te betwisten van individuele rechtshandelingen, gesteld met toepassing van de wet van 7 augustus 1931, voorzover de betwisting in rechte is opgeworpen vóór de bekendmaking van het decreet van ... tot wijziging van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen.".

2. Artikel 11, 3°, van het ontwerp strekt ertoe aan artikel 22 van het decreet van 16 april 1996 een paragraaf 3 toe te voegen krachtens welke de Vlaamse regering voor het landschap karakteristieke gebouwen kan aanduiden in reeds beschermde landschappen. Luidens de ontworpen bepaling worden gebouwen die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en die gelegen zijn binnen reeds beschermde landschappen, bovendien gelijkgesteld met voor het landschap karakteristieke gebouwen.

De ontworpen bepaling komt erop neer dat bestaande beschermingsbesluiten (kunnen) worden gewijzigd, zonder dat, met betrekking tot die wijzigingen, de voorgeschreven procedure voor het vaststellen van de beschermingsbesluiten wordt gevolgd. Aangezien de aanduiding van de bedoelde gebouwen er evenwel uitsluitend toe strekt te voorzien in de mogelijkheid om subsidies toe te kennen voor het onderhoud en de instandhouding van die gebouwen (zie opmerking 1 bij artikel 5 van het ontwerp hiervóór), rijst er geen principieel bezwaar tegen de ontworpen regeling.

Wat de in de ontworpen bepaling vermelde "inventaris van het bouwkundig erfgoed" betreft, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat die inventaris bij besluit van de Vlaamse regering of bij ministerieel besluit zal worden vastgesteld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	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 EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER