

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.199/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 januari 2001 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing", heeft op 25 januari 2001 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 decreet van 17 juli 2000 houdende wijziging van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990 een aantal belangrijke wijzigingen m.b.t. het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing en de compensatie bij ontbossing aanbrengt, waarbij het in voege treden van dit decreet afhangt van de bekrachtiging van onderhavig uitvoeringsbesluit. Tot zolang blijft het huidige besluit van 26 november 1999 van kracht.

Op basis van het decreet van 17 juli 2000 wordt in het hierbij voor advies voorgelegde uitvoeringsbesluit een lagere bosbehoudsbijdrage vastgelegd en worden de modaliteiten van de vrijstelling van de compensatieplicht gespecificeerd. Verder voorziet het voormelde decreet, voor alle conform de huidige regeling afgehandelde dossiers, in de terugbetaling van de bosbehoudsbijdrage in geval het dossier volgens de nieuwe regeling van de vrijstelling kan genieten of een gedeeltelijke terugbetaling in geval volgens de nieuwe criteria een lagere bosbehoudsbijdrage van toepassing zou zijn.

Ondertussen zijn reeds 543 dossiers afgehandeld, goed voor een ontbossing van +/- 60 ha. Hiervan zijn er 478 dossiers waarbij een financiële compensatie werd voorgesteld. Dit houdt in dat voor de grote meerderheid van deze dossiers een terugbetaling noodzakelijk zal zijn. Gezien de stroom van aanvraagdossiers gestaag doorgaat, is het aangewezen om deze zo snel mogelijk conform de hierbij voorgestelde regeling te behandelen. Om de in het decreet van 17 juli 2000 voorziene terugbetaling voor voormelde dossiers binnen

.../...

een aanvaardbare termijn uit te voeren mag het aantal te herziene dossiers niet verder toenemen".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 90bis, § 1, van het bosdecreet van 13 juni 1990, vervangen bij het decreet van 17 juli 2000, kan een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing in beginsel alleen worden verleend in de gevallen opgesomd in het eerste lid, 1° tot 4°. Het derde lid van dat artikel 90bis, § 1, voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om, op individueel en gemotiveerd verzoek van de aanvrager, ontheffing te verlenen van het principiële verbod op het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing. Aan de Vlaamse regering wordt de opdracht gegeven om de nadere regelen inzake die ontheffing te bepalen.

.../...

Uit paragraaf 2 van het voornoemde artikel 90bis volgt dat voor iedere ontbossing in beginsel compensatie moet worden gegeven. Paragraaf 4, tweede lid, draagt de Vlaamse regering op de nadere regels inzake de wijze en de omvang van de compensatie te bepalen. De Vlaamse regering dient bovendien de gebieden aan te wijzen die in aanmerking komen voor compensatie in natura.

Luidens artikel 90bis, § 7, tweede lid, worden, voor woningbouw in zones met de bestemming woongebied of daarmee gelijk te stellen zones, om sociale redenen uitzonderingen toegestaan op de in paragraaf 2 bedoelde compensatieplicht. Aan de Vlaamse regering wordt opgedragen de voorwaarden te bepalen waaronder deze uitzonderingen worden verleend.

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de voormelde decreetsbepalingen. Het stelt de nadere regelen vast in verband met de compensatie voor ontbossing en voor verkaveling van beboste grond (hoofdstuk II, artikelen 3 tot 13) en bepaalt de voorwaarden voor de ontheffing van het verbod op ontbossing (hoofdstuk III, artikelen 14 tot 16) en voor de vrijstelling van de compensatieplicht (hoofdstuk IV, artikel 17). Het ontwerp bevat voorts strafbepalingen (hoofdstuk V, artikel 18), wijzigingsbepalingen (hoofdstuk VI, artikelen 19 en 20) en slotbepalingen (hoofdstuk VII, artikelen 21 tot 24).

.../...

Artikel 22 regelt meer bepaald de inwerkingtreding van het decreet van 17 juli 2000 houdende wijziging van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990. De rechtsgrond voor die bepaling wordt geboden door artikel 4 van dat decreet van 17 juli 2000.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse regering van 26 november 1999 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing. Artikel 21 van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op het bosdecreet van 13 juni 1990, inzonderheid op artikel 90bis, ingevoegd bij het decreet van 21 oktober 1997 en vervangen bij het decreet van 17 juli 2000;".

2. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van artikel 22 van het ontwerp, dient in de aanhef een (nieuw) tweede lid te worden ingevoegd, dat kan worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Gelet op het decreet van 17 juli 2000 houdende wijziging van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990, inzonderheid op artikel 4;".

3. Gelet op de opmerking die hierna wordt gemaakt met betrekking tot de artikelen 19 en 20 van het ontwerp, dienen het tweede en het derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar respectievelijk het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1991 en dat van 26 juni 1996, te worden weggelaten.

4. Vóór de verwijzing naar de akkoordbevinding van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting (1), dient een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het op te heffen besluit van de Vlaamse regering van 26 november 1999 (zie artikel 21 van het ontwerp).

5. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

(1) De datum waarop dat akkoord is verleend is overigens 14 juli 2000, niet 19 juli 2000.

De in het zesde lid van de aanhef opgenomen motivering stemt niet helemaal overeen met die welke wordt opgegeven in de adviesaanvraag. Ter inachtneming van het voorschrift van het voornoemde artikel 84, eerste lid, 2°, zou het zesde lid van de aanhef moeten worden aangepast.

6. Het zevende lid van de aanhef kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op advies 31.199/3 van de Raad van State, gegeven op 25 januari 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 2

Luidens dit artikel kan de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing of de verkavelingsvergunning voor een geheel of ten dele beboste grond niet worden verleend vooraleer het Bosbeheer het door de aanvrager van de vergunning ingediende voorstel tot compensatie "al dan niet stilzwijgend" heeft goedgekeurd of heeft aangepast.

Aldus verwijst de aangehaalde bepaling impliciet naar artikel 8, vierde lid, van het ontwerp luidens hetwelk het niet tijdig toezenden van de beslissing van het Bosbeheer over het voorstel tot compensatie wordt beschouwd als een stilzwijgende goedkeuring van het voorstel.

.../...

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat artikel 90bis van het bosdecreet niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid van een stilzwijgende goedkeuring van het voorstel tot compensatie. In een dergelijke regeling wordt wel voorzien wat betreft het advies dat het Bosbeheer, overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid, van artikel 90bis, moet geven over de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing : luidens de tweede volzin van dat tweede lid wordt dat advies geacht gunstig te zijn indien het niet wordt verleend binnen dertig dagen.

Gelet op die laatste bepaling en de onmiskenbare samenhang tussen het bedoelde advies van het Bosbeheer, enerzijds, en de beslissing van datzelfde bestuur over het voorstel tot compensatie, anderzijds, lijkt te kunnen worden aangenomen dat, ondanks het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in die zin, het decreet zich niet verzet tegen een regeling die (ook) voorziet in een stilzwijgende goedkeuring van het voorstel tot compensatie.

De regeling van artikel 90bis zou immers weinig consistent zijn, indien ze erop zou neerkomen dat de decreetgever, enerzijds, door te voorzien in een stilzwijgend gunstig advies van het Bosbeheer over de stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing, heeft willen verhinderen dat het stilzitten van het bestuur het verlenen van de vergunning in de weg zou staan, en dat hij, anderzijds, niet in een dergelijke maatregel zou hebben willen voorzien wat de beslissing van het Bosbeheer over het voorstel tot compensatie betreft, waarvan het uitblijven evenzeer de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning in de weg zou staan.

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 17 juli 2000 blijkt trouwens dat de decreetgever, door in artikel 90bis, § 5, tweede lid, aan het Bosbeheer de opdracht te geven om het voorstel tot compensatie aan te passen, heeft willen verhinderen dat "het vergunningsdossier geblokkeerd zou worden en de vergunningaanvrager opnieuw bij de vergunningverlenende instantie een compensatievoorstel zou moeten indienen die het op haar beurt opnieuw aan het Bosbeheer ter goedkeuring zou moeten voorleggen" (1). De ontworpen regeling, die voorziet in de stilzwijgende goedkeuring van het compensatievoorstel, lijkt in de lijn te liggen van de bedoeling van de decreetgever om te verhinderen dat het vergunningsdossier zou worden geblokkeerd.

Artikel 6

In het derde lid van dit artikel kunnen de woorden "dat samen met de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning tot ontbossing moet worden ingediend" beter worden geschrapt. Uit het eerste lid volgt immers reeds dat de vergunningaanvrager het voorstel tot compensatie bij zijn aanvraag moet voegen.

Artikel 8

1. De redactie van het eerste lid van dit artikel kan worden verbeterd als volgt :

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1999-2000, nr. 297/1, p. 6.

"Binnen 30 dagen na ontvangst van de adviesaanvraag deelt het Bosbeheer zijn advies, bedoeld in artikel 90bis, § 1, tweede lid, van het bosdecreet, en zijn beslissing over de voorgestelde compensatie aan de vergunningverlenende overheid mee.".

2. In het derde lid, 2°, moeten de woorden "niet voldoet aan artikel 3, eerste lid" worden vervangen door "niet voldoet aan artikel 4".

3. Artikel 8, vierde lid, heeft betrekking op de hypothese dat het Bosbeheer het formulier met het compensatievoorstel niet binnen de in het eerste lid bedoelde termijn terugstuurt aan de vergunningverlenende overheid. In dat geval wordt het compensatievoorstel geacht stilzwijgend te zijn goedgekeurd. Luidens de tweede volzin van het vierde lid brengt de vergunningverlenende overheid "op het formulier" bedoeld in artikel 6, derde lid, van het ontwerp, "een vermelding aan, luidens hetwelk (lees : luidens welke) het voorstel stilzwijgend is goedgekeurd".

Die bepaling lijkt ervan uit te gaan dat het formulier met het compensatievoorstel op zijn minst in twee exemplaren wordt bezorgd aan de vergunningverlenende overheid : zij kan immers de bedoelde vermelding niet aanbrengen op het formulier dat zij aan het Bosbeheer heeft gezonden, want dat formulier is haar per hypothese niet (tijdig) teruggestuurd. Er moet in dat verband worden opgemerkt dat noch in artikel 6, derde lid, van het ontwerp, noch in bijlage II wordt bepaald dat het formulier in meer dan één exemplaar moet worden opgesteld.

.../...

4. Artikel 8, vijfde lid, bepaalt dat de vergunninghouder de compenserende bebossing moet uitvoeren binnen een periode van twee jaar of de bosbehoudsbijdrage moet betalen binnen een termijn van vier maanden. Luidens de derde volzin van het vijfde lid gaat in beide gevallen de termijn in vanaf de datum waarop, krachtens de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, van de stedenbouwkundige vergunning gebruik "mag" worden gemaakt.

Het is allicht de bedoeling dat de termijn voor het uitvoeren van de compenserende bebossing of voor de betaling van de bosbehoudsbijdrage pas ingaat op het ogenblik dat effectief van de vergunning gebruik wordt gemaakt. De ontworpen bepaling zou in die zin moeten worden aangepast.

Artikel 9

In het tweede lid van dit artikel dient uitdrukkelijk te worden verwezen naar artikel 90bis, § 5, derde lid, van het bosdecreet. Het is immers op grond van die decreetsbepaling dat het goedgekeurde of aangepaste compensatievoorstel geldt als voorwaarde bij de bedoelde stedenbouwkundige vergunning.

Artikelen 19 en 20

Deze artikelen strekken ertoe wijzigingen aan te brengen in respectievelijk het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1991 betreffende de subsidiëring van de eigenaars van privé-bossen en de erkenning van bosgroeperingen van privé-boseigenaars en het besluit van de

.../...

Vlaamse regering van 26 juni 1996 betreffende de subsidiëring van de bebossing van landbouwgronden ter uitvoering van de verordening (EEG) 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunmaatregel voor bosbouwmaatregelen in de landbouw.

De bepalingen welke het ontwerp aldus beoogt in te voegen in de voornoemde besluiten (nl. het ontworpen artikel 5, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1991 en het ontworpen artikel 2, § 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 26 juni 1996) zijn reeds in die besluiten ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van 26 november 1999 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing. De artikelen 19 en 20 van het ontwerp zijn derhalve overbodig en moeten uit het ontwerp worden weggelaten. Artikel 21 van het ontwerp voorziet weliswaar in de opheffing van het besluit van 26 november 1999, maar de opheffing van een wijzigend besluit heeft, overeenkomstig de wetgevingstechnische regels, niet tot gevolg dat de wijzigingen welke dat besluit heeft aangebracht in andere besluiten ongedaan zouden worden gemaakt.

Bijlagen

1. In bijlage I, zesde lid, wordt een regeling i.v.m. de compensatiefactor vastgesteld voor zekere bestanden uit een spontane bebossing "jonger dan 10 jaar".

.../...

Artikel 90bis, § 7, eerste lid, van het bosdecreet bepaalt echter dat er geen compensatieplicht is voor gronden die spontaan bebost zijn na het in werking treden van "dit decreet", d.i. het bosdecreet van 13 juni 1990, voorzover deze spontane bebossing niet ouder is dan tweeëntwintig jaar.

Spontane bebossingen die gebeurd zijn vóór de inwerkingtreding van het bosdecreet zijn thans, in 2001, alle minstens tien jaar oud. Voor die bebossingen heeft het dus geen zin om in een bijzondere compensatiefactor te voorzien.

Spontane bebossingen die gebeurd zijn na de inwerkingtreding van het bosdecreet, zijn van elke compensatieplicht vrijgesteld zolang ze geen tweeëntwintig jaar oud zijn. Er kan dan ook niet wettig voorzien worden in een compensatiefactor die geldt voor spontane bebossingen die jonger zijn dan tweeëntwintig jaar, bijvoorbeeld voor bebossingen die jonger zijn dan tien jaar.

De conclusie is dan ook dat de bepaling van het zesde lid van bijlage I geen toepassing kan vinden op spontane bebossingen ontstaan vóór de inwerkingtreding van het bosdecreet, en geen toepassing mag vinden op spontane bebossingen die nadien ontstaan zijn. De bedoelde bepaling dient dan ook weggelaten, of minstens aangepast te worden.

2.1. In de aan de Raad van State meegedeelde tekst van bijlage II ontbreekt luik 3.

.../...

2.2. In bijlage II, luik 2, laatste lid, moet de verwijzing naar "artikel 10" worden aangevuld met de vermelding van het opschrift van het ontworpen besluit.

Dezelfde opmerking geldt voor de verwijzingen naar "artikel 8, eerste lid", "artikel 8, vierde lid" en "artikel 8, vijfde lid" in fine van bijlage II, en voor de overeenstemmende verwijzingen in bijlage III.

3. Zowel in bijlage II, als in bijlage III moet, in het vak bestemd voor de "vermelding aan te brengen door de vergunningverlenende overheid, indien het formulier niet binnen de termijn conform artikel 8, eerste lid (van het besluit van de Vlaamse regering van ...) werd teruggezonden", de vermelding "Het formulier werd tijdig/niet tijdig teruggezonden" worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

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

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. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER