

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.061/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 februari 2002 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 houdende de bescherming van landschappen, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen" (Parl. St., Vl. Parl., 2001-2002, nr. 967/1), heeft op 23 april 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet strekt er in essentie toe tegemoet te komen aan een "met redenen omkleed advies" van de Europese Commissie van 10 februari 2000, luidens hetwelk o.m. het Vlaamse Gewest niet alle nodige maatregelen heeft genomen om in de vigerende regelgeving een volledige en juiste omzetting te waarborgen van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna ⁽¹⁾. Hiertoe beoogt het voorstel in hoofdzaak wijzigingen aan te brengen in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (artikelen 2 tot 42 van het voorstel), en slechts in subsidiaire orde in de overige akten vermeld in het opschrift van het voorstel (artikelen 43 tot 54).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1.1. In een aantal voorgestelde bepalingen wordt aan de Vlaamse regering een ruime delegatie van bevoegdheden verleend. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar :

- het voorgestelde artikel 9, § 2, derde lid, van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 4 van het voorstel), luidens hetwelk de Vlaamse regering of haar gemachtigde met betrekking tot bepaalde gebieden "gebodsbepalingen" kan opleggen;
- het voorgestelde artikel 50, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 33 van het voorstel), luidens hetwelk de Vlaamse regering de vorm van het natuurrichtplan bepaalt, alsook de procedure voor de opstelling, de inspraak, de goedkeuring, de bekendmaking, de herziening en de ontheffing van het natuurrichtplan;

⁽¹⁾ Hierna : "de Habitatrictlijn".

- het voorgestelde artikel 51 van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 34 van het voorstel), dat de Vlaamse regering machtigt om "alle maatregelen (te nemen) die ze nuttig acht" voor de instandhouding van bepaalde populaties of voor het herstel of de ontwikkeling van die populaties.

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), dienen de essentiële bestanddelen van een regeling door de decreetgever vastgesteld te worden.

De voornoemde bepalingen van het voorstel stroken niet met dat beginsel, in zoverre ze de normerende bevoegdheid in deze aangelegenheden helemaal delegeren aan de regering. Om met het genoemde beginsel in overeenstemming te zijn, zou het voorstel van decreet zelf minstens de essentiële bepalingen van de voorgestelde regelingen moeten bevatten, en zou aan de regering hoogstens de opdracht gegeven kunnen worden om die bepalingen verder uit te werken.

1.2. Aansluitend bij opmerking 1.1 moet er ook op gewezen worden dat in een aantal bepalingen van het voorstel begrippen worden gebruikt die aan de overheid een zeer grote interpretatieruimte laten. Dat is met name het geval met de termen :

- "vermijdbare schade" en "onvermijdbare schade" (voorgesteld artikel 16, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 - artikel 8 van het voorstel);
- "herstelmaatregelen" en "compenserende maatregelen" (voorgesteld artikel 16, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 - artikel 8 van het voorstel);
- "(onvermijdbare en) onherstelbare schade" (voorgesteld artikel 26bis, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 - artikel 15 van het voorstel);
- "alle schadebeperkende en compenserende maatregelen" (voorgesteld artikel 26bis, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 - artikel 15 van het voorstel);
- "betekenisvolle verstoring (van een soort)" (voorgesteld artikel 36ter, § 2, eerste lid, b), van het decreet van 21 oktober 1997 - artikel 25 van het voorstel);

.../...

- "betekenisvolle aantasting (van de natuurlijke kenmerken van ... (een) speciale beschermingszone)" (voorgesteld artikel 36ter, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 - artikel 25 van het voorstel).

Met het oog op de rechtszekerheid zouden deze begrippen in het voorstel zelf nader moeten worden omschreven.

2. Het voorstel bevat een aantal procedurevoorschriften die repercussies hebben op bestaande (vergunnings)procedures, inzonderheid op die van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zonder dat die vigerende regelingen expliciet worden aangepast.

Zo voorziet het voorgestelde artikel 13, § 6, 1°, van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 5 van het voorstel) in de mogelijkheid om af te wijken van de vergunningsplicht opgelegd bij de paragrafen 4 en 5 van dat artikel 13, indien voor de vermelde activiteit, op grond van wetten, decreten of besluiten een vergunning of toestemming van de overheid verleend is, "na advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud".

Het voorgestelde artikel 26bis, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 15 van het voorstel) legt aan de overheid de verplichting op om het advies in te winnen van de "dienst bevoegd voor natuurbehoud" over de vraag of een aangemelde activiteit al dan niet onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.

Luidens het voorgestelde artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 25 van het voorstel) moet een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma onderworpen worden aan een passende beoordeling van de betekenisvolle effecten op de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone.

Met het oog op de transparantie van de vergunningsprocedures waarop de voorgestelde voorschriften ingrijpen, zouden die voorschriften best worden geïntegreerd in de regelgeving betreffende die vergunningsprocedures zelf. Op zijn minst zou moeten

.../...

worden voorzien in een verwijzing naar de voorgestelde voorschriften in de betrokken regelgeving, naar analogie van wat, met betrekking tot de maatregelen bedoeld in het voorgestelde artikel 36ter, §§ 1 en 2, wordt bepaald in de artikelen 45 tot 52 van het voorstel.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Het opschrift van het decreet van 16 april 1996 werd gewijzigd bij het decreet van 21 december 2001. In het opschrift van het voorstel moeten de woorden "van het decreet van 16 april 1996 houdende de bescherming van landschappen" bijgevolg worden vervangen door "van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg".

Artikel 2

1. Volgens de toelichting strekt dit artikel ertoe de lijst met definities vervat in artikel 2 van het decreet van 21 oktober 1997 aan te passen en aan te vullen om tegemoet te komen aan het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie, inzonderheid aan de punten 5, 6, 7 en 11 van dat advies. In het voormelde punt 5 wordt o.m. opgemerkt dat een definitie van het begrip "specimen" (artikel 1, sub m), van de Habitatrichtlijn) ontbreekt. Het voorstel voorziet niet in de toevoeging van de definitie van dat begrip.

2. Luidens de inleidende zin van de bepaling sub 4° van dit artikel wordt aan de definities van artikel 2 van het decreet van 21 oktober 1997 ook een "46°" toegevoegd. Het voorstel bevat evenwel geen "46°".

3. De definitie van "speciale beschermingszone" in het voorgestelde artikel 2, 40° (artikel 2, 4°, van het voorstel) stemt niet overeen met de definitie welke van dat begrip wordt gegeven in artikel 1, sub l), van de Habitatrichtlijn.

Artikel 6

Luidens het voorgestelde artikel 14, tweede lid, kan de Vlaamse regering een "code van goede natuurpraktijk" vaststellen die de in het eerste lid bedoelde zorgplicht verduidelijkt.

Het is niet duidelijk welke juridische waarde gehecht moet worden aan de in die "code" op te nemen bepalingen. De benaming ervan lijkt te impliceren dat het niet gaat om bindende voorschriften. Ook de toelichting bij artikel 6 wijst in die zin : de code wordt daar omschreven als een "handleiding" waarin de burger "richtlijnen" inzake natuurbehoud en soortenbehoud kan terugvinden. In het voorgestelde artikel 16, § 2, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 (artikel 8 van het voorstel) wordt evenwel bepaald dat een activiteit waarvoor een kennisgeving of een melding aan de overheid vereist is, slechts kan worden uitgevoerd o.m. "voorzover de aanvrager zich ... gedraagt naar de code van goede natuurpraktijk".

Er mag geen twijfel bestaan over het al dan niet bindend karakter van de bepalingen van die code. Tijdens de parlementaire bespreking van de voorgestelde bepaling zou daaromtrent duidelijkheid moeten worden verschaft.

Artikel 14

In dit artikel moet worden vermeld dat artikel 26 van het decreet van 21 oktober 1997, waarvan de opheffing wordt beoogd, werd gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel 15

In de inleidende zin van dit artikel moet de vermelding "Afdeling 2" worden vervangen door "Afdeling 1".

Artikel 24

1. Luidens het voorgestelde artikel 36bis, § 1, derde lid, gebeurt de voorlopige vaststelling van de speciale beschermingszones "op grond van de criteria van bijlage III van de Habitatrichtlijn".

De vermelde bijlage III moet in het interne recht van het Vlaamse Gewest worden omgezet. Daartoe zou het voorstel moeten worden aangevuld met een bepaling waarbij die bijlage wordt toegevoegd aan het decreet van 21 oktober 1997.

2. In het voorgestelde artikel 36bis, § 1, vierde lid, wordt verwezen naar "de soorten van bijlage I van de Vogelrichtlijn".

De bedoelde bijlage wordt kennelijk omgezet met de voorgestelde bijlage IV bij het decreet van 21 oktober 1997 (zie artikel 42 van het voorstel). Er moet dan ook naar die bijlage - en niet naar die van de Vogelrichtlijn - verwezen worden.

3. In het voorgestelde artikel 36bis, § 12, wordt bepaald dat de gebieden die, vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde decreet, ter uitvoering van de Habitatrichtlijn aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als gebieden die in aanmerking komen als speciale beschermingszone, geacht worden definitief te zijn vastgesteld, in de zin van de voorgestelde paragraaf 6, "inzoverre zij opgenomen zijn in een besluit van de Vlaamse regering genomen in toepassing van dit decreet".

Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de bevoegde minister blijkt dat die bepaling betrekking heeft op één besluit, dat de Vlaamse regering zou nemen vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde decreet.

.../...

Voor de transparantie van de regelgeving is het wenselijk dat dit besluit met name vermeld zou worden. Voorzover het besluit genomen zou zijn vóór de eindstemming in het Vlaams Parlement over het voorstel van decreet, kan paragraaf 12 bijgevolg beter geredigeerd worden als volgt :

"§ 12. De gebieden bedoeld in het besluit van de Vlaamse regering van ... worden geacht definitief te zijn vastgesteld, in de zin van § 6."

4. Volgens het voorgestelde artikel 36bis, § 15, worden gebieden die definitief zijn vastgesteld, in de zin van paragraaf 6 of paragraaf 12, voor de toepassing van bepaalde artikelen van het decreet van 21 oktober 1997 beschouwd als speciale beschermingszone.

Zoals terecht wordt opgemerkt door de gemachtigde van de minister, bevat het voorgestelde artikel 35 van het decreet van 21 oktober 1997 geen bepalingen i.v.m. speciale beschermingszones. Dat artikel lijkt dus uit de opsomming van artikelen te moeten worden weggelaten.

Artikel 25

1. Volgens het voorgestelde artikel 36ter, §§ 1 en 2, neemt "de administratieve overheid" telkens bepaalde maatregelen.

Uit de definitie van het begrip "administratieve overheid" in artikel 2, 22°, van het decreet van 21 oktober 1997 blijkt dat die term in werkelijkheid een reeks overheden dekt. De Raad van State vraagt zich af of het niet nuttig zou zijn om te preciseren dat de administratieve overheid, "binnen haar bevoegdheden", de nodige maatregelen neemt.

2. Uit het voorgestelde artikel 36ter, § 4, volgt dat de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone ingrijpende beperkingen tot gevolg kan hebben van het eigendoms- en gebruiksrecht van de in die zone gelegen gronden. Het voorstel voorziet hiervoor niet in enige schadevergoedingsregeling.

De vraag rijst of de voorgestelde regeling de toets aan het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan als ze wordt afgezet tegen :

- de planschaderegeling van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;
- de in de artikelen 18 en 18bis van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg vervatte regelingen, op grond waarvan de eigenaar van een onroerend goed kan eisen dat het Vlaamse Gewest dat goed aankoopt, indien hij aantoonst dat de waardevermindering van dat goed ten gevolge van de bescherming de helft van de koopwaarde ervan overschrijdt (artikel 18), of op grond waarvan de eigenaars aanspraak hebben op een vergoeding voor de waardevermindering die een goed ondergaat ten gevolge van de bescherming als landschap (artikel 18bis);
- de in de artikelen 42 en 43 van het decreet van 21 oktober 1997 zelf vervatte regelingen, op grond waarvan de eigenaar van een onroerend goed kan eisen dat het Vlaamse Gewest dat goed aankoopt, indien hij aantoonst dat, ten gevolge van de aanwijzing van dat goed als een GEN of GENO, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is ofwel dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (artikel 42), of op grond waarvan, met betrekking tot een onroerend goed dat binnen een GEN of een GENO ligt, van het Vlaamse Gewest een vergoeding kan worden gevraagd in de mate dat inkomstenverlies kan aangetoond worden ten gevolge van maatregelen die in deze gebieden gelden (artikel 43, zoals het zal worden gewijzigd bij artikel 28 van het voorstel).

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister aan de Raad van State een uitvoerige verantwoording bezorgd. Die verantwoording komt erop neer dat in tal van gevallen een vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone zal kunnen veroorzaken, en dat in de gevallen waar er wél een betekenisvolle aantasting kan zijn, er ofwel nu reeds een bouwverbod of verbod van bepaalde vergunningsplichtige activiteiten is, ofwel een afwijking mogelijk is op grond van het voorgestelde artikel 36ter, § 5.

Die verantwoording neemt niet weg dat er toch gevallen kunnen zijn waar de beperking die voortvloeit uit het voorgestelde artikel 36ter, § 4, voor de betrokken eigenaar of exploitant ernstig zou kunnen zijn, zonder dat de gevolgen gecompenseerd kunnen worden door een vergoeding.

Het ware nuttig dat bij de parlementaire behandeling van het voorstel verder aandacht zou worden besteed aan deze problematiek.

3. Nog in het voorgestelde artikel 36ter, § 4, worden de termen "overheid" en "bevoegde administratieve overheid" gebruikt. Gelet op de definitie vervat in artikel 2, 22°, van het decreet van 21 oktober 1997, zou de term "administratieve overheid" gebruikt moeten worden.

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorgestelde artikel 36, § 6, derde lid.

4. In paragraaf 7 van het voorgestelde artikel 36ter moeten de woorden "in dit artikel en in de artikelen 13, 15, 26bis en 36ter" worden vervangen door "in dit artikel en in de artikelen 13, 15 en 26bis".

Artikel 26

In de inleidende zin van dit artikel moet worden vermeld dat artikel 37 van het decreet van 21 oktober 1997 werd gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel 30

In de inleidende zin moet geschreven worden : "In hoofdstuk V, afdeling 4, onderafdeling C, van hetzelfde decreet wordt ...".

Artikel 33

Volgens het voorgestelde artikel 50, § 1, worden de natuurrichtplannen "goedgekeurd door de Vlaamse regering of haar gemachtigde".

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het de bedoeling is dat een natuurrichtplan wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering of door de minister aan wie de desbetreffende bevoegdheid is gedelegeerd.

In dat geval volstaat het te schrijven dat de natuurrichtplannen worden "vastgesteld door de Vlaamse regering". De regering kan haar bevoegdheid steeds delegeren aan een van haar leden, op grond van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 34

Luidens het voorgestelde artikel 51, § 3, kan de Vlaamse regering maatregelen nemen om o.m. het uitzetten van diersoorten te regelen of te verbieden.

Het is niet duidelijk hoe die bepaling zich verhoudt tot artikel 29 van het jachtdecreet van 24 juli 1991, luidens hetwelk het te allen tijde en overal verboden is wild uit te zetten, en de Vlaamse regering hierop, met het oog op het behoud van wildsoorten, onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen kan toestaan.

Artikel 36

In het voorgestelde artikel 56, eerste lid, dient de vermelding "5" te worden geschrapt.

Artikelen 39 en 40

Deze artikelen strekken ertoe aan het decreet van 21 oktober 1997 een artikel 75 en een artikel 76 toe te voegen waarbij wordt voorzien in een wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, enerzijds, en in de opheffing van artikel 49 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, anderzijds.

Die werkwijze moet om wetgevingstechnische redenen worden afgekeurd. De artikelen 39 en 40 moeten worden omgevormd tot twee autonome artikelen van het voorstel waarbij rechtstreeks wordt voorzien in de wijziging en de opheffing van de vermelde wetten.

Artikel 42

Dit artikel moet worden geredigeerd als volgt :

"Art. 42. De bij dit decreet gevoegde bijlagen I tot IV worden aan hetzelfde decreet toegevoegd als bijlagen I tot IV."

Artikel 43

In de inleidende zin van dit artikel moet worden vermeld dat artikel 4 van het bosdecreet van 13 juni 1990 werd gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel 44

In dit artikel moet worden vermeld dat artikel 18 van het bosdecreet werd vervangen bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel 45

In de inleidende zin van dit artikel moet worden vermeld dat artikel 19 van het bosdecreet werd gewijzigd bij het decreet van 18 mei 1999.

Artikel 46

In de inleidende zin van dit artikel moet worden vermeld dat artikel 19bis van het bosdecreet werd ingevoegd bij het decreet van 21 oktober 1997.

Artikel 47

Mede rekening houdend met de wijziging welke het decreet van 21 december 2001 heeft aangebracht in het opschrift van het decreet van 16 april 1996, dient de inleidende zin van dit artikel te worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 16, § 3, van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, vervangen bij het decreet van 21 december 2001, wordt vervangen als volgt :".

Artikel 49

Luidens de inleidende zin ervan strekt dit artikel ertoe een derde lid toe te voegen aan artikel 62 van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet. Er moet worden opgemerkt dat het voornoemde artikel 62 bestaat uit vier leden. De inleidende zin van artikel 49 moet bijgevolg worden aangepast in die zin dat, hetzij een vijfde lid wordt toegevoegd, hetzij een lid wordt ingevoegd tussen het tweede en het derde lid.

Artikelen 50 en 51

In de inleidende zin van deze artikelen moet worden vermeld dat de artikelen 70 en 71 van de wet van 22 juli 1970, waarvan de wijziging wordt beoogd, werden ingevoegd bij de wet van 11 augustus 1978.

Artikel 52

Luidens de inleidende zin strekt dit artikel ertoe een tweede lid toe te voegen aan artikel 20 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning. Er moet worden opgemerkt dat het voornoemde artikel 20, dat werd vervangen bij het decreet van 22 december 1993 en gewijzigd bij de decreten van 21 oktober 1997 en 11 mei 1999, reeds bestaat uit vier leden. De inleidende zin van artikel 52 moet bijgevolg worden aangepast in die zin dat, hetzij een vijfde lid wordt toegevoegd, hetzij een lid wordt ingevoegd tussen het eerste en het tweede lid. Bovendien moet melding worden gemaakt van de wijzigende decreten.

Artikel 53

In de inleidende zin van dit artikel moet worden vermeld dat artikel 15ter van het decreet van 23 januari 1991 werd ingevoegd bij het decreet van 11 mei 1999 en gewijzigd bij het decreet van 3 maart 2000.

Artikel 54

Dit artikel strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in artikel 15sexies van het decreet van 23 januari 1991. Uit de bepaling sub 1° blijkt dat de beoogde wijziging betrekking heeft op de tekst van paragraaf 1 van dat artikel 15sexies, zoals die is vervangen bij artikel 10 van het decreet van 3 maart 2000. Dat artikel 10 is evenwel nog niet in werking getreden. Volgens artikel 22 van het decreet van 3 maart 2000 moet de inwerkingtreding van artikel 10 immers worden geregeld door de Vlaamse regering, en de regering heeft tot dusver geen gebruik gemaakt van de machtiging om de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

De inleidende zin van artikel 54 dient duidelijkheidshalve te worden geredigeerd als volgt :

"In artikel 15sexies, § 1, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, ingevoegd bij het decreet van 11 mei 1999 en vervangen bij het decreet van 3 maart 2000, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER