

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.896/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 juli 2002 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende natuurrichtplannen", heeft op 10 december 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor het opmaken van de natuurrichtplannen.

In artikel 1 worden een aantal begrippen omschreven die verder in het ontwerp voorkomen.

Artikel 2 heeft betrekking op de vorm van de natuurrichtplannen en bepaalt inzonderheid dat de inhoud van het natuurrichtplan zowel tekstueel als grafisch-planologisch kan worden weergegeven.

Luidens artikel 3 kan het natuurrichtplan voorzien in een kostenvergoeding voor activiteiten of werken bedoeld in het plan.

De artikelen 4 tot 25 van het ontwerp hebben betrekking op de totstandkoming en de wijziging van de natuurrichtplannen. De artikelen 4 tot 11 bevatten de regels welke gelden voor de natuurrichtplannen voor natuurverbindingsgebieden, welke in principe ⁽¹⁾ worden vastgesteld door de bestendige deputatie. De artikelen 12 tot 19 hebben betrekking op de natuurrichtplannen voor de overige gebieden, welke in principe ⁽¹⁾ worden vastgesteld door de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud. De artikelen 20 tot 25 ten slotte bevatten gemeenschappelijke bepalingen voor alle natuurrichtplannen.

⁽¹⁾ Indien het natuurrichtplan maatregelen bevat als bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, die de realisatie van de ruimtelijke bestemming onmogelijk maken, moeten deze plannen door de Vlaamse regering worden vastgesteld (artikel 20 van het ontworpen besluit).

2. De rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen wordt in beginsel⁽²⁾ geboden door de artikelen 48 en 50 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. In artikel 48, § 1, wordt bepaald voor welke gebieden een natuurrichtplan moet worden opgesteld. Luidens artikel 50, § 2, bepaalt de Vlaamse regering de vorm van het natuurrichtplan, alsook de procedure voor het opstellen, de inspraak, de goedkeuring, de bekendmaking, de herziening en de ontheffing van een natuurrichtplan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het kan volstaan, in het eerste lid van de aanhef, te verwijzen naar de artikelen 48 en 50 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997. Men schrijve dus in fine van dat eerste lid "inzonderheid op de artikelen 48 en 50, vervangen bij het decreet van 19 juli 2002;".

2. Aangezien de adviesaanvraag wordt ingediend met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het vierde lid van de aanhef te worden vervangen door de volgende twee leden :

"Gelet op de beslissing van de Vlaamse regering over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 33.896/3 van de Raad van State, gegeven op 10 december 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

⁽²⁾ Zie de opmerking welke hierna wordt gemaakt met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 1

In de bepaling sub 1° dienen de woorden "zoals gewijzigd door het decreet van ..." te worden weggelaten. De uitdrukkelijke vermelding van de wijzigingen welke zijn aangebracht in een bepaling waarnaar wordt verwezen, duidt immers op de bedoeling van de regelgever om de verwijzing beperkt te houden tot de bepaling zoals die geldt op het ogenblik van de verwijzing, zodat latere wijzigingen ervan niet van toepassing zijn. Het is allicht niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de verwijzing naar het decreet van 21 oktober 1997 in die zin te beperken.

Artikel 3

Luidens dit artikel "(kan) het natuurrichtplan ... een kostenvergoeding voorzien voor activiteiten of werken voorzien in het natuurrichtplan".

Op de vraag welke decretale bepalingen de rechtsgrond bieden voor deze regeling, heeft de gemachtigde van de regering geantwoord wat volgt :

"Centraal hierbij is art. 48, § 5 decreet natuurbehoud. Specifiek wat stimulerende maatregelen in IVON betreft, dient ook art. 29, § 2 vermeld te worden. Verder kunnen in natuurrichtplannen ook vergoedingen zijn opgenomen zoals bedoeld in art. 9, § 2 decreet natuurbehoud".

De door de gemachtigde vermelde artikelen voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om :

- nadere regels vast te stellen inzake het opleggen van gebodsbepalingen aan de particuliere grondeigenaars of -gebruikers en inzake de vergoeding hiervoor (artikel 9, § 2, vierde lid, van het decreet van 21 oktober 1997);
- de procedure te regelen inzake de toekenning van premies voor het beheer en de ontwikkeling van kleine landschapselementen (artikel 29, § 2, tweede lid, van het decreet);

.../...

- nadere regels en voorwaarden vast te stellen inzake de stimulerende en bindende maatregelen en inzake subsidiëring of vergoeding van maatregelen uitgevoerd op grond van een natuurprojectovereenkomst (artikel 48, § 5, van het decreet).

Indien het in de bedoeling van de regering ligt om uitvoering te geven aan die bepalingen, dan dienen de bedoelde nadere regels inzake de toekenning van vergoedingen, premies en subsidies in het voorliggende ontwerp - of in een afzonderlijk reglementair besluit - te worden opgenomen. Dergelijke regeling hoort niet thuis in de individuele natuurrichtplannen.

Artikel 4

Luidens paragraaf 2 van dit artikel "... duidt (lees : wijst) (de bestendige deputatie) de voorzitter aan van de stuurgroep onder de leden van de stuurgroep".

In paragraaf 1 van artikel 4 (of in een vorig artikel van het ontwerp) is evenwel geen sprake van een stuurgroep. Dat is pas het geval in artikel 6 van het ontwerp. In paragraaf 1 van dat artikel 6 wordt de samenstelling van de stuurgroep geregeld, terwijl paragraaf 2 een bepaling bevat welke die van artikel 4, § 2, parafraseert : artikel 6, § 2, bepaalt namelijk ook dat de bestendige deputatie een voorzitter (van de stuurgroep) aanwijst.

De gemachtigde van de regering heeft in dat verband verklaard dat de bepaling van artikel 4, § 2, niet in dat artikel 4 thuishoort ⁽³⁾, maar moet worden verwerkt in paragraaf 2 van artikel 6.

Artikel 6

⁽³⁾ De vermelding "§ 1" moet dan eveneens worden weggelaten uit artikel 4.

1. Artikel 6 moet worden vernummerd tot artikel 5 ⁽⁴⁾. Ook al de volgende artikelen moeten dan vernummerd worden.
2. Zoals hiervóór werd aangegeven, bevat paragraaf 1 van artikel 6 (lees : 5) bepaalde regels inzake de samenstelling van de stuurgroep en machtigt paragraaf 2 de bestendige deputatie om (onder de leden van de stuurgroep) ⁽⁵⁾ de voorzitter aan te wijzen.

⁽⁴⁾ Het ontwerp bevat geen artikel 5. Volgens de gemachtigde van de regering is dat louter toe te schrijven aan een materiële vergissing bij de nummering van de artikelen van het ontwerp. Er blijkt dus geen artikel 5 te zijn weggevallen.

⁽⁵⁾ Zie de bepaling van artikel 4, § 2, van het ontwerp.

Uit die bepalingen blijkt alleen indirect dat er een stuurgroep moet worden opgericht. Het ontwerp bevat daaromtrent geen uitdrukkelijke bepaling. Voorts ontbreekt iedere precisering omtrent de overheid die de leden van de stuurgroep zal aanwijzen en omtrent de werking van de stuurgroep (bijeenroeping, besluitvorming, enz.).

Daarover ondervraagd, heeft de gemachtigde van de regering de volgende toelichting verstrekt (welke eveneens geldt voor de stuurgroep bedoeld in artikel 14 van het ontwerp) :

"Hiervoor worden nog richtlijnen uitgewerkt voor wat betreft de gewestelijke RUP's. Op gewestelijk niveau zal de afdeling natuur de opdracht krijgen om de samenstelling van de stuurgroep (...) te organiseren (in de praktijk door een vraag te richten aan de betrokken besturen en organisaties die opgesomd zijn in het besluit). Het is de bedoeling dat de minister haar goedkeuring geeft over de voorzitter.

De filosofie is dat de stuurgroep minstens op drie momenten samenkomt (aantal vergaderingen kan bekeken worden in functie van de oppervlakte). Een eerste maal wordt vergaderd aan de hand van de inventarisatiegegevens en wordt input gevraagd van de stuurgroep. Deze input wordt verwerkt tot een eerste versie van een ontwerp natuurrichtplan door de plangroep. Dit wordt besproken met de stuurgroep. De plangroep verwerkt de opmerkingen uit de vergadering en dan legt zij het voorlopig voorontwerp per aangetekend schrijven voor aan de stuurgroep (art. 15). Die geeft een onafhankelijk advies binnen de dertig dagen. Dit gaat samen met het (evt. aangepaste) voorlopig ontwerp naar de minister.

Wat de provinciale RUP's betreft is de regeling iets minder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit. Politiek is de afspraak gemaakt niet te betuttelend te werken t.a.v. de provinciebesturen. De procedurele stappen zijn voldoende beschreven in het uitvoeringsbesluit zodat de rechtszekerheid voor de burger gewaarborgd is. Het meer organisatorische wordt overgelaten aan de provincies zelf".

Die toelichting overtuigt niet. Het ontwerp behoort op zijn minst te worden aangevuld met bepalingen waarin de overheid wordt aangewezen die de leden van de stuurgroep aanwijst en waarin de werking van de stuurgroep wordt geregeld.

Wat dat laatste punt betreft, geldt deze opmerking eveneens voor artikel 14, § 1, van het ontwerp ⁽⁶⁾.

3. Overeenkomstig de regels van de formele legistiek moeten voor de nummering van de onderdelen van een volzin de tekens 1°, 2°, 3°, ... worden gebruikt. In het tweede lid van artikel 6, § 1 (lees : 5, § 1), moeten de streepjes derhalve worden vervangen door de tekens 1° tot 9°.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 13, § 1, eerste lid, en 14, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 8 (lees : 7)

1. Dit artikel bestaat uit slechts één lid. De vermelding "§ 1" moet derhalve worden weggelaten.

2. Luidens artikel 8 dient de bestendige deputatie het voorlopig ontwerp van natuurrichtplan eventueel aan te passen aan het advies van de stuurgroep bedoeld in artikel 7, § 2, "en bezorgt (zij) het definitief ontwerp samen met voormeld advies aan de bestendige deputatie", d.i. aan zichzelf. Zoals de gemachtigde van de regering heeft bevestigd, dient de aangehaalde zinsnede te worden weggelaten.

Artikel 9 (lees : 8)

Luidens paragraaf 4 organiseert "de coördinator" ten minste één informatievergadering over de inhoud van het (ontwerp van) natuurrichtplan.

⁽⁶⁾ Artikel 12, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister o.m. de leden van de stuurgroep aanstelt.

Uit de definitie van "coördinator" in artikel 1, 9°, van het ontwerp blijkt dat de coördinator alleen optreedt met betrekking tot natuurrichtplannen voor andere gebieden dan natuurverbindingsgebieden. Zoals de gemachtigde van de regering heeft bevestigd, moeten in paragraaf 4 de woorden "de coördinator" dan ook worden vervangen door "de bestendige deputatie".

Artikelen 10 en 11

Deze artikelen kunnen beter worden samengevoegd tot één artikel, dat dan moet worden vernummerd tot artikel 9. De bepalingen van artikel 10 en van het eerste lid van artikel 11 zouden dan het eerste lid van dat artikel 9 kunnen vormen, dat kan worden geredigeerd als volgt :

"Na onderzoek van de bezwaren en opmerkingen stelt de bestendige deputatie het natuurrichtplan definitief vast."

Artikel 12 (lees : 10)

Luidens het eerste lid van dit artikel neemt de minister het initiatief voor het opmaken van een natuurrichtplan voor een gebied dat gelegen is in "de groengebieden en bosgebieden" en de met één van deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden.

Uit artikel 48, § 1, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997 volgt dat een natuurrichtplan moet worden opgesteld voor elk gebied dat behoort tot "de groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden" of de met één van deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden. De gemachtigde van de regering is het ermee eens dat, ter inachtneming van die decretale bepaling, in het eerste lid van artikel 12 (lees : 10) ook melding moet worden gemaakt van de parkgebieden en buffergebieden.

Artikel 20 (lees : 18)

1. In het eerste lid van dit artikel zouden de woorden "zoals bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2" duidelijkheidshalve moeten worden vervangen door "zoals bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2, van het decreet".

2. In het eerste lid is sprake van "maatregelen" zoals bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2, van het decreet. In het tweede en het derde lid wordt de term "bepalingen"

.../...

gebruikt in plaats van "maatregelen". Het verdient de voorkeur steeds dezelfde term ("maatregelen") te hanteren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER