

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.888/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 februari 2003 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende maatregelen tot het behoud van erfgoedlandschappen", heeft op 20 mei 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg voorziet in een regeling voor de bescherming van bepaalde landschappen ⁽¹⁾. Daarnaast bevat het ook bepalingen m.b.t. de algemene landschapszorg.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de invoering in het voornoemde decreet van een regeling i.v.m. de bescherming van bepaalde erfgoedlandschappen.

Aan de Vlaamse regering wordt de bevoegdheid verleend om bepaalde gebieden aan te duiden als "ankerplaats", d.i. als "gebied dat behoort tot de meest waardevolle landschappelijke plaatsen, dat een complex van gevarieerde erfgoedelementen is die een geheel of ensemble vormen, dat ideaal-typische kenmerken vertoont vanwege de gaafheid of representativiteit, of ruimtelijk een plaats inneemt die belangrijk is voor de zorg of het herstel van de landschappelijke omgeving" (ontworpen artikel 3, 10°, van het decreet van 16 april 1996) ⁽²⁾. Die aanduiding gebeurt in twee fasen : eerst is er een voorlopige aanduiding, daarna eventueel een definitieve aanduiding.

Op zich vormen ankerplaatsen geen beoordelingselement voor de beoordeling van aanvragen tot het verkrijgen van bijvoorbeeld een stedenbouwkundige vergunning, een milieuvergunning of een natuurvergunning. Dit is evenwel anders wanneer het gaat om een aanvraag ingediend door een administratieve overheid (ontworpen artikel 34 van het decreet van 16 april 1996).

De ankerplaatsen gelden als "sectoriële voorstellen" voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen en andere beleidsplannen. Ze kunnen als "erfgoedlandschap" worden opgenomen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de plannen van aanleg, in welk geval in beginsel geen werken of handelingen meer mogen worden ondernomen of toegestaan, die het erfgoedlandschap kunnen vernietigen of die daaraan een betekenisvolle schade kunnen toebrengen. Indien een ankerplaats niet als erfgoedlandschap wordt opgenomen

⁽¹⁾ In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat ongeveer 2,7 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest beschermd is als landschap.

⁽²⁾ Volgens de memorie van toelichting zou het de bedoeling zijn om ongeveer 16,25 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest aan te duiden als ankerplaats.

in een nadien vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, vervalt het van rechtswege (ontworpen artikelen 37 en 38 van het decreet van 16 april 1996).

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. De bepalingen vervat in de ontworpen artikelen 34, § 1, en 37 van het decreet van 16 april 1996 hebben betrekking op de ruimtelijke ordening, terwijl de bepalingen vervat in het ontworpen artikel 34, §§ 2 en 3, betrekking hebben op de bescherming van het leefmilieu.

Volgens een vast gebruik dienen de terzake bevoegde ministers het ontwerp dan ook mede te ondertekenen en bij het Vlaams Parlement in te dienen.

3. Zoals blijkt uit de vernummering van een aantal artikelen van het decreet van 16 april 1996 (artikel 2, § 1, van het ontwerp) en uit de invoeging van een hoofdstuk VII in dat decreet (artikel 6 van het ontwerp), is het de bedoeling om in het genoemde decreet achtereenvolgens te regelen : landschappen, algemene landschapszorg en erfgoedlandschappen.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het niet logischer zou zijn om de genoemde aangelegenheden in de volgende volgorde te regelen, rekening houdend met de intensiteit van de rechtsgevolgen : landschappen, erfgoedlandschappen en algemene landschapszorg. In dat geval zouden de bepalingen i.v.m. de erfgoedlandschappen het voorwerp moeten uitmaken van een hoofdstuk dat wordt ingevoegd tussen de bestaande hoofdstukken III en IV (en niet tussen de bestaande hoofdstukken Vbis en VI), en zou het toepassingsgebied van de bestaande hoofdstukken IV en V verruimd moeten worden (hetgeen strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zoals die blijkt uit de ontworpen artikelen 39 en 40).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Volgens het ontworpen artikel 2, tweede lid, behoren landschappen tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mens, waarvan het behoud belangrijk is voor iedereen.

De normatieve draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk. Bovendien vraagt de Raad van State zich af welke gevolgen a contrario uit die bepaling afgeleid zouden moeten worden voor ankerplaatsen en erfgoedlandschappen.

Gelet op die onduidelijkheden, lijkt het beter om geen tweede lid aan artikel 2 van het decreet van 16 april 1996 toe te voegen.

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 3, 10°, wordt een definitie gegeven van het begrip "ankerplaats". Daaruit blijkt dat ankerplaatsen o.m. behoren tot "de meest waardevolle landschappelijke plaatsen".

Aldus rijst de vraag wat het precieze verschil is tussen een "landschap" (ongewijzigd artikel 3, 1°, van het decreet van 16 april 1996) en een "ankerplaats".

Om moeilijkheden bij de toepassing van de ontworpen regeling te vermijden, zouden de definities van de begrippen "landschap" en "ankerplaats" herschreven moeten worden, zodat duidelijker blijkt hoe de twee begrippen zich tot elkaar verhouden.

Artikel 6

6. Volgens het ontworpen artikel 32 gelden, vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit tot definitieve aanduiding als ankerplaats, "voor de administratieve overheid" de rechtsgevolgen bepaald in de ontworpen artikelen 36, 39 en 41.

De draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk.

Om te beginnen is het niet duidelijk of de administratieve overheid hier enkel wordt beschouwd als rechtssubject dat (zoals de burger) zelf bepaalde verplichtingen in acht moet nemen, dan wel of het ook gaat om de administratieve overheid als instantie die bepaalde beslissingen kan nemen, welke rechtsgevolgen hebben voor burgers.

Bovendien is niet duidelijk waarom wel wordt verwezen naar artikel 36, maar niet naar bijvoorbeeld de artikelen 35 of 38. Indien het werkelijk de bedoeling is om in het ontworpen artikel 32 niet naar alle artikelen van het ontworpen hoofdstuk VII te verwijzen, rijst de vraag vanaf wanneer de niet in dat artikel 32 vermelde artikelen dan wel gelden voor de administratieve overheden.

In het licht van het voorgaande, komt het de Raad van State voor dat de tekst van het ontworpen artikel 32 best verduidelijkt wordt.

7. Volgens het ontworpen artikel 35 dient "iedereen" een bepaalde zorg in acht te nemen.

In de memorie van toelichting wordt die verplichting herhaald, maar wordt gepreciseerd dat de zorgplicht een middelenverbintenis inhoudt, die "(zich) richt ... tot de administratieve overheid". Uit het ontworpen artikel 43, § 1, 8°, van het decreet van 16 april 1996 (artikel 9 van het ontwerp) blijkt voorts dat enkel de administratieve overheid strafbaar is voor het miskennen van die zorgplicht.

De Raad van State vraagt zich in die omstandigheden af of de tekst van het ontworpen artikel 35 wel helemaal strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 9

8. Het ontworpen artikel 43, § 1, 8° tot 10°, voorziet in strafsancties die opgelegd kunnen worden aan bepaalde administratieve overheden.

8.1. Een aantal van de bedoelde administratieve overheden (zie de definitie in het ontworpen artikel 3, 9°) behoren tot die welke volgens de federale wet niet als strafrechtelijk verantwoordelijke rechtspersonen worden beschouwd (artikel 5, vierde lid, van het Strafwetboek).

De stellers van het ontwerp kunnen de voornoemde bepalingen slechts in het ontwerp behouden, als zij daarover het eensluidend advies van de Ministerraad hebben verkregen, overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

8.2. Subsidiair wordt nog opgemerkt dat artikel 20, § 1, van het decreet van 16 april 1996, dat artikel 43, § 1, zou worden, niet enkel in geldstraffen, maar ook in gevangenisstraffen voorziet. Gevangenisstraffen hebben echter geen zin ten aanzien van rechtspersonen.

De strafbepalingen ten aanzien van de administratieve overheden kunnen dan ook beter het voorwerp uitmaken van een afzonderlijk artikel van het decreet van 16 april 1996.

9. Volgens het ontworpen artikel 43, § 1, 8°, kan een administratieve overheid die "onvoldoende zorg" in acht neemt voor de "waarden en de typische landschapskenmerken" van een ankerplaats, "met inbegrip van de ruimtelijke kenmerken die eigen zijn aan de waarden", gestraft worden. Volgens het ontworpen artikel 43, § 1, 11°, geldt hetzelfde voor "iedereen", maar dan slechts met betrekking tot een erfgoedlandschap.

De wijze waarop die bepalingen zijn geredigeerd, strookt niet met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, gewaarborgd bij de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Dat

.../...

beginsel gaat immers uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is ⁽³⁾.

De strafbare gedragingen moeten dus met een grotere mate van nauwkeurigheid worden omschreven.

WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKINGEN

10. Op verscheidene plaatsen worden de woorden "van dit decreet" of "van dit hoofdstuk" gebruikt (zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 32, 36, 37, 39, 40 en 41 van het decreet van 16 april 1996). Die woorden kunnen beter worden weggelaten.

11. Telkens een wijziging wordt aangebracht in een artikel van het decreet van 16 april 1996, dient dat artikel vermeld te worden met de wijzigingen die het tot dusver heeft ondergaan.

Aldus dient voor de hiernavolgende artikelen van het decreet van 16 april 1996 telkens de volgende wijziging te worden vermeld :

- artikel 18^{ter} : ingevoegd bij het decreet van 8 december 2000 (artikel 2, § 2, van het ontwerp);
- artikel 2 : vervangen bij het decreet van 21 december 2001 (artikel 3, § 1, van het ontwerp);
- artikel 3 : gewijzigd bij het decreet van 21 december 2001 (artikel 4 van het ontwerp).

⁽³⁾ Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 69/2003, overw. B.9.3.

12. In de inleidende zin van artikel 2, § 1, van het ontwerp dient de verwijzing naar het decreet van 19 mei 1999 te worden verbeterd als een verwijzing naar het decreet van 18 mei 1999.

13. In artikel 2, § 2, schrijve men duidelijkheidshalve : "... de woorden «artikel 18*bis*» telkens vervangen ...".

14. In het ontworpen artikel 26, derde lid (artikel 6 van het ontwerp), dient het woord "gepubliceerd" te worden vervangen door "bekendgemaakt".

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor de ontworpen artikelen 30, derde lid, 31, tweede lid, en 32.

15. In het ontworpen artikel 34, §§ 1, 2 en 3, dient men bij de verwijzing naar de decreten van respectievelijk 18 mei 1999, 28 juni 1985 en 21 oktober 1997 eerst de datum te vermelden en daarna het opschrift ervan.

16. In het ontworpen artikel 40 dient zonder meer naar de vernummerde artikelen te worden verwezen. Men vervange de woorden "artikel 18, tweede lid, 18*bis* en 18*ter*, die artikel 19 en 20 worden" dus door "de artikelen 18, tweede lid, 19 en 20".

17. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp beogen wijzigingen aan te brengen in eenzelfde artikel van het decreet van 16 april 1996. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moeten die wijzigingen het voorwerp uitmaken van één artikel van het ontwerp.

Dat artikel kan dan geredigeerd worden als volgt :

"Art. In artikel 19 van hetzelfde decreet, dat artikel 42 wordt, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

- 1° in § 1, tweede lid, worden de woorden "Hij heeft toegang ..." vervangen door ...;
- 2° in § 2 worden de woorden "De leden van ..." vervangen door ...".

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER