KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.747/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid", heeft op 17 september 2003 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse regering ertoe, ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, een aantal maatregelen te nemen met het oog op een gebiedsgericht natuurbeleid.

De ontworpen regeling kan in grote lijnen worden samengevat als volgt.

In hoofdstuk I (artikel 1 van het ontwerp) worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt.

Hoofdstuk II (artikelen 2 tot 4) bevat algemene bepalingen betreffende de rechtsgevolgen van de natuurrichtplannen, bedoeld in artikel 48 van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997.

Hoofdstuk III (artikelen 5 en 6) bevat algemeen geldende beschermingsvoorschriften, terwijl in hoofdstuk IV (artikel 7) beheersvoorschriften worden opgenomen welke moeten worden in acht genomen door de administratieve overheden.

Hoofdstuk V (artikelen 8 tot 18) heeft betrekking op de bijkomende beschermingsvoorschriften die via natuurrichtplannen kunnen worden opgelegd.

Hoofdstuk VI (artikelen 19 tot 31) regelt de ontheffing als bedoeld in de artikelen 25, § 3, 2°, 50, § 2, en 56 van het decreet van 21 oktober 1997, alsook de ontheffing van de verplichtingen opgelegd bij de uitvoeringsbesluiten van het decreet.

Hoofdstuk VII (artikelen 32 tot 44) regelt de procedure voor het toekennen van afwijkingen van het verbod op onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN).

In hoofdstuk VIII (artikelen 45 tot 65) wordt een vergoedingsregeling uitgewerkt voor natuurprojecten, voor het waardenverlies dat rechtstreeks het gevolg is van maatregelen tot wijziging van de waterhuishouding ter uitvoering van een natuurrichtplan en voor het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Voorts worden nadere regels bepaald inzake de gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest van onroerende goederen die komen te liggen in Grote Eenheden Natuur (GEN) of Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO) of in speciale beschermingszones.

Hoofdstuk IX (niet "VIIII") (artikelen 66 tot 68) bepaalt de nadere regels inzake de samenstelling en de werking van de Arbitragecommissie bedoeld in artikel 48, § 6, van het decreet.

Hoofdstuk X (niet : "VIII") (artikelen 69 en 71) bevat opheffings- en wijzigingsbepalingen en regelt de inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in het voornoemde decreet van 21 oktober 1997, meer bepaald in de artikelen 9, 13, 16, 25, 26bis, 27, 28, 36ter, 42, 43, 45, 48, 50, 51 en 56 ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar de bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 welke rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, moet worden aangepast rekening houdend met wat hiervóór in dat verband werd opgemerkt.

2. Na het eerste lid moeten twee nieuwe leden worden ingevoegd waarin wordt verwezen respectievelijk naar artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van de nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en naar artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 februari 2003 betreffende natuurrichtplannen: de artikelen 69 en 70 van het ontwerp voorzien immers in de wijziging van die bepalingen.

3. Aangezien de adviesaanvraag werd ingediend met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (en niet met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°), dienen het achtste en het negende lid van de aanhef te worden vervangen door het volgende lid:

"Gelet op advies 35.747/3 van de Raad van State, gegeven op 17 september 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikelen 2 tot 4

1. Luidens artikel 2 kan geen subsidie worden verleend voor een werk of een activiteit die "in strijd is met de bepalingen van een goedgekeurd natuurrichtplan". Artikel 3 bepaalt dat een beheersplan of een inrichtingsplan niet kan worden goedgekeurd indien de bepalingen ervan "in strijd zijn met de bepalingen van het goedgekeurd natuurrichtplan". Luidens artikel 4 ten slotte dient de overheid er zorg voor te dragen dat een activiteit, in het geval van een vergunningsplichtige activiteit of een activiteit waarvoor een kennisgeving of melding aan deze overheid vereist is, "niet strijdig is met een goedgekeurd natuurrichtplan".

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, is in de aangehaalde bepalingen alleen de strijdigheid met de "bindende" bepalingen van het natuurrichtplan bedoeld. De ontworpen bepalingen zouden best in die zin worden gepreciseerd.

2. Volgens de gemachtigde van de regering moet in de artikelen 2 tot 4 onder "overheid" worden verstaan de "administratieve overheid" als omschreven in artikel 2, 22°, van het decreet van 21 oktober 1997. Het verdient dan ook de voorkeur telkens de term "administratieve overheid" te hanteren.

Artikel 27

Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan de minister, naast de algemene ontheffingen gegeven in het ontworpen besluit, "andere algemene ontheffingen" toekennen. Zoals die bepaling geformuleerd is, lijkt ze een onbeperkte machtiging voor de minister in te houden om ontheffingen te verlenen, ongeacht om welke activiteit het gaat en ongeacht in welk gebied die activiteit plaatsheeft.

In paragraaf 2 is evenwel alleen sprake van algemene ontheffingen "voor een activiteit in het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk)". Die beperking zou reeds in paragraaf 1 tot uiting moeten komen.

Artikel 45

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel "kan" de minister, binnen de grenzen van de begrotingskredieten, natuurprojectovereenkomsten sluiten met betrekking tot bepaalde gebieden. Paragraaf 2, tweede lid, bepaalt dat de natuurprojectovereenkomst "wordt ... gesloten" wanneer de afdeling Natuur van de Administratie Milieu, Natuur-, Land- en Waterbeheer oordeelt dat een natuurproject uitvoering geeft aan het natuurrichtplan.

Die bepalingen zijn onderling in tegenspraak wat het al dan niet facultatieve karakter betreft van het sluiten van de overeenkomst. Die tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

2. Luidens het eerste lid van paragraaf 3 "(is) de vergoeding voorzien in de natuurprojectovereenkomst ... niet cumuleerbaar met subsidies van het Vlaamse Gewest voor dezelfde werken". In het tweede lid van paragraaf 3 wordt vervolgens een opsomming gegeven van subsidies waarmee de cumulatie is uitgesloten.

De vraag rijst hoe deze bepalingen in hun onderlinge samenhang moeten worden begrepen.

Volgens de gemachtigde van de regering bevat het tweede lid alleen een exemplarische, niet-limitatieve lijst van subsidies waarmee cumulatie is uitgesloten, en doet dat lid niets af aan de algemene gelding van het principe bepaald in het eerste lid.

Om zulks duidelijk tot uiting te doen komen, zou de inleidende zin van het tweede lid beter worden geredigeerd als volgt:

"De vergoeding bedoeld in het eerste lid is in geen geval mogelijk voor activiteiten die in aanmerking komen voor:".

Artikelen 63 en 64

Deze artikelen maken deel uit van afdeling 3 van hoofdstuk VIII van het ontwerp. Die afdeling 3 heeft betrekking op de gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest van onroerende goederen "gelegen in een GEN of GENO of in een speciale beschermingszone" (zie inzonderheid artikel 61 van het ontwerp).

Dat de ontworpen regeling geldt, zowel voor onroerende goederen gelegen in een "GEN of GENO", als voor dergelijke goederen gelegen in een "speciale beschermingszone", komt niet steeds duidelijk tot uiting in de artikelen 63 en 64. Zo is in artikel 63, 1° en 2°, wél uitdrukkelijk sprake van de speciale beschermingszone, maar komt die term niet voor in de inleidende zin van artikel 63 en evenmin in de bepaling sub 3° van dat artikel. In artikel 64, § 2, 3° en 4°, en § 5, tweede lid, wordt de hypothese van goederen gelegen in de speciale beschermingszone evenmin vermeld. Die bepalingen moeten derhalve worden aangevuld.

Artikel 71

Luidens dit artikel zou het ontworpen besluit in werking treden "de dag dat de kaarten op perceelsniveau beschikbaar zijn".

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de besluiten van de Vlaamse regering verbindend de tiende dag na die van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad "tenzij zij een andere termijn bepalen".

Wordt gebruik gemaakt van die mogelijkheid om een andere termijn te bepalen, dan dient het tijdstip van inwerkingtreding op een bepaalde datum te worden gesteld of op een datum die in de tekst zelf ondubbelzinnig wordt omschreven. Meer bepaald mag de inwerkingtreding niet worden vastgesteld op een datum waarvan de burgers geen kennis hebben, zoals "de dag dat de kaarten op perceelsniveau beschikbaar zijn".

In het onderhavige geval kan ervoor worden geopteerd, ofwel in het ontwerp zelf een bepaalde datum van inwerkingtreding (in de toekomst) vast te stellen, ofwel te bepalen dat de Vlaamse regering de datum van inwerkingtreding zal vaststellen (in een later te nemen besluit).

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER