

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.847/3
VAN 17 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 januari 2009 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van de daaraan verbonden instandhoudingsdoelstellingen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe om de procedure te bepalen voor de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor de Europees te beschermen habitats en soorten en voor de Europees te beschermen gebieden.

3. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de artikelen 36*bis*, 36*ter*, en 48 tot 50 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu (hierna: het natuurbehouddecreet).

3.1. Luidens artikel 3 van het ontwerp wordt door de Vlaamse minister, bevoegd voor het natuurbehoud, een overleggroep ingesteld, "bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties die belangen behartigen die rechtstreeks beïnvloed worden door of invloed hebben op de uitvoering" van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. In artikel 1, 5/, wordt het begrip "overleggroep" omschreven als "een overlegorgaan waarin op permanente basis van gedachten gewisseld wordt tussen de minister, het [Agentschap voor Natuur en Bos], het [Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek] en het maatschappelijk middenveld, over de uitvoering van dit besluit".

.../...

Er dient te worden vastgesteld dat de voormelde artikelen 36*bis*, 36*ter*, en 48 tot 50 ⁽¹⁾, geen uitdrukkelijke rechtsgrond bieden voor het oprichten van een overleggroep als bedoeld bij het ontwerp.

Aangenomen wordt dat op grond van de bepalingen die haar belasten met de uitvoerende macht (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en met de organisatie van haar diensten (artikel 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet), de Vlaamse Regering commissies of adviesorganen kan oprichten, maar dan op voorwaarde dat deze alleen tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is. De Vlaamse Regering vindt in die bepaling echter niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan privé-personen of privé-verenigingen of aan autonome instellingen, bijvoorbeeld betreffende de samenstelling van het adviesorgaan. Daarvoor is een uitdrukkelijke decretale machtiging vereist.

Uit de bewoordingen van de artikelen 1, 5/, en 3 van het ontwerp kan echter niet met zekerheid worden afgeleid hoe die overleggroep precies zal zijn samengesteld. De Raad van State, afdeling wetgeving, dient dan ook op dit punt een voorbehoud te maken.

3.2. De artikelen 4 tot 6 van het ontworpen besluit bevatten een regeling betreffende het vaststellen van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de Europees te beschermen habitats en soorten.

In artikel 1, 9/ en 10/, van het ontworpen besluit worden de begrippen "Europees te beschermen habitats" en "Europees te beschermen soorten" omschreven als, respectievelijk, "de habitattypes vermeld in bijlage I van het [natuurbehouddecreet]" en

⁽¹⁾ Er kan moeilijk worden voorgehouden dat de in artikel 3 van het ontworpen besluit bedoelde werkgroep zou kunnen worden gelijkgesteld met de "overlegcommissies" waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 50 van het natuurbehouddecreet, zoals dat is vervangen bij het decreet van 12 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij. In artikel 50, eerste lid, eerste volzin, van het natuurbehouddecreet wordt immers bepaald dat ter voorbereiding van een gewestelijk natuurrichtplan en ter opvolging en begeleiding van de uitvoering ervan, de Vlaamse Regering "telkens" een overlegcommissie instelt.

"de soorten, vermeld in bijlage II, III en IV van het [natuurbehouddecreet], en de trekvogels die geregeld voorkomen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en die niet in bijlage IV worden vermeld". Het begrip "gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen" wordt in artikel 1, 15/, van het ontworpen besluit gedefinieerd als "de verbeter- of behoudopgaven voor het behouden, herstellen of ontwikkelen van een gunstige staat van instandhouding op Vlaams niveau van in het Vlaamse Gewest voorkomende Europees te beschermen habitats of soorten".

Er dient echter te worden vastgesteld dat het natuurbehouddecreet evenmin een uitdrukkelijke bepaling bevat waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de Europees te beschermen habitats en soorten vast te stellen ⁽²⁾. Bij gebreke van de noodzakelijke rechtsgrond kunnen de voormelde artikelen 4 tot 6 dan ook geen doorgang vinden.

3.3. Luidens artikel 36ter, § 1, van het natuurbehouddecreet neemt de administratieve overheid, binnen haar bevoegdheden, in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats vermeld in bijlage I van dit decreet en de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet, evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de nodige instandhoudingsmaatregelen en de ecologische vereisten, evenals een procedure voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.

⁽²⁾ Wel wenst de Raad van State er de stellers van het ontwerp op te wijzen dat het natuurbehouddecreet bepalingen bevat die het mogelijk maken de in de artikelen 4 tot 6 verwoorde doelstellingen in zekere mate te bereiken. Zo kan luidens artikel 51, § 1, eerste lid, van het natuurbehouddecreet de Vlaamse Regering, na advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud, alle maatregelen nemen die ze nuttig acht (1/) inzake de instandhouding van populaties van soorten of ondersoorten van organismen vermeld in de bijlagen III en IV van dit decreet en van hun habitats, en (2/) om populaties van de overige soorten of ondersoorten van organismen in stand te houden, te herstellen, of te ontwikkelen. Bij artikel 51, § 1, laatste lid, van hetzelfde decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen inzake de maatregelen en de procedure.

In dat artikel vindt de Vlaamse Regering in beginsel voldoende rechtsgrond om een algemene regeling betreffende het nemen van instandhoudingsdoelstellingen voor "Europees te beschermen gebieden", en bijgevolg voor de artikelen 7 tot 10 van het ontworpen besluit.

Enig voorbehoud dient evenwel te worden gemaakt betreffende het begrip "Europees te beschermen gebieden".

In artikel 1, 11/, van het ontworpen besluit wordt dat begrip omschreven als "gebieden die in aanmerking komen of die zijn aangemeld als speciale beschermingszone, gebieden die door de Europese Commissie van communautair belang zijn verklaard of gebieden die zijn aangewezen als speciale beschermingszone". In artikel 2, 43/, van het natuurbehouddecreet wordt het begrip "speciale beschermingszone" gedefinieerd als "gebied aangewezen door de Vlaamse regering in toepassing van de Vogelrichtlijn of van de Habitatrichtlijn".

Indien het de bedoeling van de stellers zou zijn met het begrip "Europees te beschermen gebieden" ook gebieden te omvatten waarvoor zelfs nog geen voorlopig vaststellingsbesluit als speciale beschermingszone is genomen met toepassing van artikel 36bis, § 1, van het natuurbehouddecreet, kan artikel 36ter, § 1, van hetzelfde decreet geen rechtsgrond bieden. Zij dienen dan ook te preciseren, en dit binnen de perken van de rechtsgrond, wat precies wordt bedoeld met de woorden "gebieden die in aanmerking komen (...) als speciale beschermingszone".

3.4.1. In artikel 11, § 1, 3/, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen gebieden bindend zijn voor de administratieve overheden bij de opmaak van natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones, in uitvoering van de artikelen 48, 49 en 50 van het natuurbehouddecreet.

Hoewel ook voor die bepaling strikt genomen geen specifieke rechtsgrond voorhanden is, kan worden aangenomen dat de Vlaamse Regering hiervoor rechtsgrond kan vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die zij ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 49, § 1, van het natuurbehouddecreet.

3.4.2. In artikel 11, § 2, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de "natuurrichtplannen voor speciale beschermingszone, in uitvoering van artikel 48, 49 en 50 van het decreet, (...) de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor een speciale beschermingszone ruimtelijk toe[wijzen] binnen de speciale beschermingszone, en (...) de in te zetten maatregelen en de taakverdeling in dat verband [bepalen]".

Het natuurbehouddecreet bevat evenmin voor artikel 11, § 2, een specifieke rechtsgrond, maar ook hier kan een rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 49 van het natuurbehouddecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerkingen 3.4.1 en 3.4.2), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Indien de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 rechtsgrond kunnen bieden voor de artikelen 1, 5/ en 3 van het ontworpen besluit zal in het eerste lid van de aanhef ook melding dienen te worden gemaakt van artikel 87, § 1, van die bijzondere wet.

Indien de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 rechtsgrond kunnen bieden voor de artikelen 1, 5/ en 3 van het ontwerp zal in het eerste lid van de aanhef ook melding dienen te worden gemaakt van artikel 87, § 1, ...

5. Eveneens rekening houdend met hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt, dient in het huidige eerste lid van de aanhef de verwijzing naar de artikelen 48 en 50 van het natuurbehouddecreet te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS