



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.680/1
van 10 juni 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en de actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats’

Op 9 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en de actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2014.

*

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 25 mei 2014 tot gevolg hebben dat de regering, sedert die datum, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. 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 toegespitst op 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, zoals dat decreet recent werd gewijzigd bij het decreet van 9 mei 2014¹.

In het ontwerp wordt onder meer de samenstelling geregeld van de gewestelijke overleginstantie en van het overlegplatform, vermeld in respectievelijk de artikelen 50*quinquies* en 50*novies* van het decreet van 21 oktober 1997 (artikelen 2 en 7 van het ontwerp), wordt de inhoud vastgelegd van het Vlaams Natura 2000-programma (artikel 3), wordt bepaald dat elke actor die een bijdrage wil leveren aan de realisatie van het Vlaams Natura 2000-programma dat engagement dient te formaliseren door middel van een samenwerkingsovereenkomst die wordt gesloten met het Agentschap voor Natuur en Bos en waarvan de minimale inhoud in het ontwerp wordt vastgesteld (artikel 4), wordt de inhoud geregeld van het voortgangsrapport Natura 2000 (artikel 5) en van het managementplan Natura 2000 (artikel 6), worden de zoekzones en de actiegebieden afgebakend (artikelen 9 en 10), en wordt de rol omschreven die voor administratieve overheden is weggelegd bij het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen (artikel 11).

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt vermeld, kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp. Wel dient erop te worden toegezien dat de bepalingen die in het voornoemde decreet worden ingevoegd door het decreet van 9 mei 2014 en die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, al in werking zullen zijn getreden op het ogenblik van de inwerkingtreding van de artikelen van het ontwerp die

¹ Decreet van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’.

rechtsgrond vinden in de bepalingen die met het decreet van 9 mei 2014 in het decreet van 21 oktober 1997 worden ingevoegd.²

4.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke bepaling rechtsgrond biedt voor artikel 8, eerste lid, van het ontwerp, waarin wordt omschreven wanneer acties op een vrijwillige, dan wel op een verplichte basis kunnen gebeuren.

De gemachtigde antwoordde:

“De rechtsgrond van artikel 8, lid 1, is artikel 50*octies*, § 5, tweede lid, waarbij bepaald is dat als uit de tussentijdse toetsing het bindend gedeelte van het managementplan Natura 2000, zoals vermeld in artikel 50*septies*, § 3, niet of vermoedelijk niet kan worden gerealiseerd, de realisatie van de taakstelling kan worden gerealiseerd via dwingende acties. Eigenlijk is artikel 8, lid 1 een verduidelijkende verbijzondering van artikel 50*octies*, § 5, tweede lid.”

Rekening houdend met de door de gemachtigde gegeven verduidelijking kan worden aangenomen dat voor artikel 8, eerste lid, van het ontwerp rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 50*octies*, § 5, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

4.3. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp is niet direct duidelijk welke de rechtsgrond biedende bepaling is en werd aan de gemachtigde om nadere toelichting verzocht. Het betreft bepalingen waarvoor wel degelijk rechtsgrond valt te vinden in het decreet van 21 oktober 1997, maar in welk verband het toch nuttig zou zijn indien dit met zoveel woorden in een verslag aan de Vlaamse Regering zou worden toegelicht.

4.3.1. Het tweede en het derde lid van artikel 3, § 1, van het ontwerp, bevatten nadere regels betreffende de “verwerving van terreinen ten behoeve van het natuurbehoud”, dat een van de aspecten is waarop de uitgaven betrekking hebben waarvan een overzicht wordt gegeven in het Vlaams Natura 2000-programma. De gemachtigde werd om verduidelijking van de rechtsgrond voor artikel 3, § 1, tweede en derde lid, van het ontwerp, verzocht. Hij antwoordde:

“a) De bedoeling van [het eerste] lid is, gelet op de Europese verplichtingen, om een groot deel van de bestaande beschikbare middelen te focussen/aan te wenden voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen (zowel de gewestelijke als de specifieke). De focus zal in eerste instantie logischerwijze liggen op die plaatsen waar uit de planmatige aanpak via de zoekzones binnen de speciale beschermingszones en via de concrete acties uit de soortenbeschermingsprogramma’s, blijkt dat op bepaalde locaties de realisatie van extra instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor een goede lokale staat van instandhouding.

b) De bepalingen voor de verplichting van het Agentschap en voor de erkende terreinbeherende verenigingen zijn een uitvoering van artikel 50*bis*, § 2, van het decreet van 9 mei 2014, waarbij bepaald is dat de administratieve overheid en de natuurlijke personen of rechtspersonen die zakelijke of persoonlijke rechten hebben verworven op gronden met financiële tussenkomst van een administratieve overheid in uitvoering van

² De wet van 9 mei 2014 was op het ogenblik van het uitbrengen van dit advies nog niet bekendgemaakt, noch in werking getreden.

dit decreet een centrale rol hebben bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. In het tweede lid van art. 50*bis*, § 2, wordt bepaald dat de Regering nadere regels kan vaststellen voor de invulling van deze centrale rol.

c) De tekst kan in fine inderdaad gestructureerd worden zoals voorgesteld.

De eerste zin [van het derde lid] is een verbijzondering die volgt uit de bepalingen van het tweede lid, en kent dus dezelfde rechtsgrond. De tweede zin is een uitvoering van het nog niet opgeheven bestaande artikel 36, § 7. Bij opheffing van dit artikel wordt de inhoud vervangen door deze van artikel 16*sedecies* § 1, tweede lid.”

Rekening houdend met de aangehaalde verduidelijking kan worden aangenomen dat voor artikel 3, § 1, tweede lid, en derde lid, eerste zin, van het ontwerp rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 50*bis*, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997.

Wat de tweede zin van artikel 3, § 1, derde lid, van het ontwerp betreft (“Hierbij zijn deze aankopen niet gericht op percelen die in beroepslandbouwgebruik zijn”), valt evenwel moeilijk in te zien op welke wijze deze kan worden betrokken op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en hoe er derhalve rechtsgrond voor zou kunnen worden gevonden in artikel 50*bis*, § 2, van het decreet van 21 oktober 1997. De betrokken zin kan om die reden niet in het ontwerp worden behouden.³

4.3.2. Het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van het ontwerp, betreft de graduele realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de boshabitats voor de speciale beschermingszone of -zones. De gemachtigde verduidelijkte de rechtsgrond voor het betrokken lid als volgt:

“De rechtsgrond van artikel 8, lid 2 is meervoudig. Dit is een uitvoering van artikel 13, § 1 van het decreet natuurbehoud waarin de regering wordt gemachtigd om alle nodige maatregelen te nemen voor het natuurbehoud[:] ‘Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op, de bescherming, de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van natuurlijke of deels natuurlijke habitats of ecosystemen, met inbegrip van de waterrijke gebieden van internationale betekenis, alsook de bescherming, de instandhouding en ontwikkeling van natuurlijke of halfnatuurlijke vegetaties’.

Bovendien is dit artikel 8, lid 2 enerzijds een verbijzondering van de bepaling van artikel 50*septies*, § 2, 2° waarbij bepaald is dat het Managementplan Natura 2000 ook het vermijden van de verslechtering van de leefgebieden van Europees te beschermen soorten tot doel heeft en anderzijds een invulling van de artikel 36*ter*, § 1, waarbij [het volgende] bepaald is [...]: ‘De administratieve overheid neemt, 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 instandhoudingmaatregelen en de ecologische vereisten, evenals een procedure voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.’

a) de leefgebieden van de Europees te beschermen soorten bestaan zowel uit Europees te beschermen habitats, vegetaties van regionaal belang, andere vegetaties met

³ De betrokken zin herneemt trouwens een verplichting die reeds voortvloeit uit artikel 16*sedecies*, § 1, tweede lid, van het decreet van 21 oktober 1997.

biologische waarde en biologisch minder waardevolle vegetaties. Met dit artikel 8, lid 2, wordt aangegeven dat de voorziene uitbreiding van de boshabitats rekening moet houden met de bestaande vegetaties van regionaal belang die belangrijk zijn voor een aantal Europees te beschermen soorten omdat ze er een belangrijk leefgebied voor vormen,

b) dit artikel 8, lid 2 geeft nadere uitvoering aan de ecologische vereisten van de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV evenals van de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels.”

Met de aldus door de gemachtigde omschreven meervoudige rechtsgrond voor artikel 8, tweede lid, van het ontwerp kan worden ingestemd.

4.3.3. In artikel 11 van het ontwerp wordt de rol beschreven van administratieve overheden bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook wat deze bepaling betreft, is de rechtsgrond niet direct duidelijk. De gemachtigde verstrekke evenwel de volgende toelichting:

“Er zijn hiervoor meerdere rechtsgronden. Dit artikel 11 geeft uitvoering aan

- artikel 9, § 2, 5° waarbij de maatregelen bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2, de verplichting kunnen bevatten voor een overheid tot het nemen van maatregelen op het vlak van natuurbeheer voor terreinen die ze in eigendom, gebruik of beheer heeft;
- artikel 13, § 1 van het decreet natuurbehoud waarin de regering wordt gemachtigd om alle nodige maatregelen te nemen voor het natuurbehoud[:] ‘Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op de bescherming, de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van natuurlijke of deels natuurlijke habitats of ecosystemen, met inbegrip van de waterrijke gebieden van internationale betekenis, alsook de bescherming, de instandhouding en ontwikkeling van natuurlijke of halfnatuurlijke vegetaties’;
- indien gewenst kan artikel 13, § 2 ook nog als rechtsgrond gebruikt worden[:] ‘De maatregelen bedoeld in § 1 kunnen gericht zijn op het stimuleren van het natuurbeheer, het onderhoud, de natuurontwikkeling en kunnen, binnen de perken van de begroting, een financiële regeling vaststellen’;
- artikel 36ter, § 1;
- artikel 50bis, § 2 – de centrale rol van de administratieve overheid bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.”

Ook uit deze toelichting kan worden afgeleid dat artikel 11 van het ontwerp rechtsgrond vindt in de door de gemachtigde aangehaalde decretale bepalingen.

4.4. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp, luidt:

“De actiegebieden vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor de opmaak van een passende beoordeling.”

Dergelijke bepaling is in te algemene bewoordingen geredigeerd opdat er met een voldoende rechtszekerheid de precieze draagwijdte zou kunnen worden uit afgeleid. Daarenboven valt niet in te zien welke decretale bepaling ervoor rechtsgrond zou kunnen bieden. Die vaststelling blijft ook na de door de gemachtigde verstrekke toelichting overeind. Artikel 10, tweede lid, lijkt derhalve niet in het ontwerp te kunnen worden gehandhaafd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef van het ontwerp dient aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid, luidend:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20;”.

6. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, moet in het eerste lid van de aanhef – dat het tweede lid dient te worden – worden verwezen naar de artikelen 9, § 2, 5°, 13, §§ 1 en 2, 36ter, § 1, 50bis, § 2, tweede lid, 50sexies, tweede lid, 1°, 2°, 3°, en 4°, 50septies, § 2, eerste lid, 2°, 50octies, § 5, tweede lid, en 50decies, tweede tot vierde lid, van het decreet van 21 oktober 1997. Daarbij dient telkens ook melding te worden gemaakt van de eventuele nog van kracht zijnde teksten die de desbetreffende bepalingen in het verleden hebben gewijzigd.

7. De aanhef moet ook nog worden aangevuld met een nieuw vierde lid, luidend:

“Gelet op de beslissing van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen van 25 november 2013 om geen advies uit te brengen;”.

Artikel 3

8. Ter wille van de leesbaarheid wordt, in overleg met de gemachtigde, ter overweging gegeven om aan het einde van artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp te schrijven:

“... aan te wenden:

a) voor instandhoudingsdoelstellingen zoals vermeld in artikel 2, 61°, van het decreet van 21 oktober 1997; of

b) zoals gealloceerd door de afbakening van zoekzones zoals vermeld in artikel 2, 70°, van het decreet van 21 oktober 1997; of

c) gealloceerd door concrete acties uit vastgestelde soortenbeschermingsprogramma's zoals vermeld in artikel 2, 68°, van het decreet van 21 oktober 1997”.

9. Het is niet duidelijk voor wie de in artikel 3, § 1, derde lid, van het ontwerp bedoelde verplichting precies geldt, noch op welke wijze dat lid zich verhoudt tot de daaraan voorafgaande twee leden. De tekst van het ontwerp zou op die punten het best worden geëxpliciteerd. Voorts vervange men in hetzelfde derde lid de woorden “terreinbeherende verenigingen” door “terreinbeherende natuurverenigingen”.

10. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten valt af te leiden dat het de bedoeling is om de in artikel 3, § 2, a), van het ontwerp vermelde soorten ten opzichte van elkaar af te wegen. Duidelijkheidshalve zou die bedoeling het best uitdrukkelijk worden verwoord in de tekst van het ontwerp.

11. Aan het einde van artikel 3, § 2, b), van het ontwerp dienen de woorden “is opgenomen” te worden geschrapt als zijnde overbodig.

Artikel 6

12. Men late artikel 6, eerste lid, 1°, van het ontwerp aanvangen als volgt: “een taakstelling die bestaat uit de instandhoudingsdoelstellingen en de prioriteiten, overeenkomstig artikel 50septies, § 3, eerste lid, 1°, van het decreet van 21 oktober 1997, opgenomen in de bijlage ...”.

13. In artikel 6, eerste lid, 3°, van het ontwerp is de interne verwijzing naar “punt 4°, b) van dit artikel” niet correct. In de plaats ervan dient te worden verwezen naar “punt 5°, b), van dit lid”.

Ook de verwijzing naar “het globaal afwegingskader, vermeld in artikel 4, § 2”, in artikel 6, eerste lid, 6°, van het ontwerp is foutief en moet worden vervangen door een verwijzing naar “het globaal afwegingskader, vermeld in artikel 3, § 2”.

Artikel 7

14. In artikel 7 van het ontwerp wordt beoogd de samenstelling te regelen van het overlegplatform, vermeld in artikel 50novies van het decreet van 21 oktober 1997. Die regeling maakt het evenwel niet mogelijk om uit te maken wie⁴ zal bepalen hoe het overlegplatform precies wordt samengesteld⁵, noch op welke wijze dat dient te gebeuren. De tekst van het ontwerp zou op dat punt het best worden aangevuld. Daarbij kan dan bijvoorbeeld ook worden overwogen om te bepalen dat elk overlegplatform een huishoudelijk reglement dient op te stellen, waarin onder meer de wijze van oproeping en de verslaggeving zouden kunnen worden geregeld.

15. Dat het Agentschap voor Natuur en Bos vertegenwoordigers telt in het overlegplatform volgt reeds uit het bepaalde in artikel 50novies, tweede lid, 1°, van het decreet van 21 oktober 1997. Teneinde daarover geen onduidelijkheid te laten ontstaan, verdient het

⁴ Aangezien het Agentschap voor Natuur en Bos overeenkomstig artikel 7, 1°, van het ontwerp zelf in het overlegplatform zal zijn vertegenwoordigd, kan de samenstelling ervan bezwaarlijk aan het agentschap worden overgelaten. Wel zou bijvoorbeeld de bevoegde minister kunnen worden opgedragen om het overlegplatform samen te stellen.

⁵ In artikel 7 van het ontwerp wordt op een onbepaalde wijze melding gemaakt van andere andere “een of meer vertegenwoordigers” en “andere actoren dan de actoren vermeld in punt 1° en 2°”, welke omschrijvingen uiteraard nog nadere invulling moeten krijgen.

aanbeveling om in artikel 7, 1°, van het ontwerp te schrijven: “het agentschap, overeenkomstig artikel 50*novies*, tweede lid, 1°, van het decreet van 21 oktober 1997;”.

Artikel 9

16. Men late artikel 9, § 1, van het ontwerp aanvangen als volgt: “De zoekzones, vermeld in artikel 50*septies*, § 4, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, geven overeenkomstig artikel 2, 70°, van hetzelfde decreet, per Europees te beschermen soort ...”.

17. Artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp, late men aanvangen als volgt: “De omvang van de zoekzone wordt overeenkomstig artikel 2, 71°, van het voornoemde decreet van 21 oktober 1997, bepaald door de oppervlakte ...”.

In hetzelfde lid moet de verwijzing naar “artikel 16*sexies*” van het decreet van 21 oktober 1997 worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 16*octies*” van dat decreet.

18. Aan het einde van artikel 9, § 3, eerste lid, van het ontwerp, schrijve men “, kan de afbakening worden aangepast op basis van socio-economische belangen”.

Bijlage

19. De bijlage dient te worden gevolgd door de formule “Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse Regering van [datum] tot regeling van ...”. Op deze formule moeten dezelfde ondertekeningen volgen als die welke voorkomen aan het einde van het besluit waarbij de bijlage is gevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME