



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.253/1
van 5 november 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de definitieve vaststelling van de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijbehorende beschermingsbepalingen'

Op 1 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 5 november 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijbehorende beschermingsbepalingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2015 en op 5 november 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 november 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders definitief vast te stellen (artikel 1 van het ontwerp). In samenhang hiermee wordt voorzien in een aantal beschermingsmaatregelen op het vlak van het wijzigen van de vegetatie (artikelen 2 en 3). Tevens wordt artikel 79 van het decreet van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’ in werking gesteld (artikel 4). Als gevolg van die bepaling komen historisch permanente graslanden die definitief worden vastgesteld in aanmerking voor het regelen van de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan.

2.1. Voor de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, dat luidt:

“De Vlaamse Regering stelt binnen 210 dagen na de begindatum van het openbaar onderzoek de kaart van de historisch permanente graslanden definitief vast, en bepaalt voor welke graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van toepassing is.

Het besluit houdende definitieve vaststelling van de kaart van de historisch permanente graslanden wordt bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt binnen 30 dagen na de definitieve vaststelling.

De definitief vastgestelde kaart van de historisch permanente graslanden treedt in werking 14 dagen na zijn bekendmaking.”¹

2.2. In de bisnota VR 2015 2509 DOC.0971/1BIS aan de leden van de Vlaamse Regering wordt het volgende vermeld:

“Verder worden de overige historisch permanente graslanden van de definitief vast te stellen kaart (met name de reliëfrijke historische permanente graslanden die actueel niet onder artikel 7 of 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 vallen) niet beschermd via de natuurwetgeving. Deze historisch permanente graslanden worden als basis gebruikt voor de bijkomende aanduiding van de perceelsarealen ‘ecologisch kwetsbaar blijvend grasland’ (EKBG) in het Land Parcel Information System (LPIS) van het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) onder de rubriek ‘vergroening’ van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).”

In zoverre uit deze aanhaling moet worden afgeleid dat er op de definitief vast te stellen kaarten graslanden voorkomen die van een bescherming via de natuurwetgeving worden uitgesloten, rijst de vraag hoe die uitsluiting zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997, waarin de Vlaamse Regering wordt opgedragen om te bepalen “voor welke graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van toepassing is”. De Vlaamse Regering doet er goed aan om in een verslag aan de Vlaamse Regering te verduidelijken of en eventueel waarom

¹ De aangehaalde bepaling werd tijdens de parlementaire voorbereidende werkzaamheden toegelicht als volgt: “Om alle onduidelijkheid rond de biologische waarderingskaart en de juridische waarde ervan weg te nemen, wordt met dit amendement in een procedure voorzien om een kaart van historisch permanente graslanden op te maken en deze in openbaar onderzoek te brengen en tegenstelbaar te maken. Ten slotte kunnen op basis van de resultaten van de procedure objectieve en gefundeerde maatregelen genomen worden ten aanzien van deze historisch permanente graslanden” (*Parl.St.* VI.Parl., 2013-14, nr. 2424/6, 10).

bepaalde graslanden op de kaarten worden opgenomen of weggelaten en op welke wijze zulks kan worden ingepast in de procedure van definitieve vaststelling van de kaarten, zoals beschreven in het voornoemde artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997. In voorkomend geval kan dan ook in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel worden verantwoord waarom graslanden buiten beschouwing worden gelaten en daardoor aan een verschillende beschermingsregeling zouden worden onderworpen.

2.3. De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten doen ervan blijken dat het openbaar onderzoek over de voorlopig vastgestelde kaarten heeft plaatsgevonden van 13 oktober 2014 tot 12 december 2014. De definitieve vaststelling van de betrokken kaarten door de Vlaamse Regering diende derhalve te zijn gebeurd binnen een termijn van 210 dagen die een aanvang heeft genomen op 13 oktober 2014. Die termijn is ondertussen verstreken.

Uit artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997 vallen geen indicaties af te leiden dat de voornoemde termijn van 210 dagen een vervalt termijn² en geen termijn voor orde zou zijn. Er wordt niet in een sanctie voorzien in geval van niet-naleving van de betrokken termijn.³ Er zijn evenmin aanwijzingen dat de in artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997 beschreven procedurestappen die aan de definitieve vaststelling van de kaarten voorafgaan niet correct zouden zijn doorlopen en dat ermee niet de doeleinden zouden worden bereikt die de decreetgever met het openbaar onderzoek en de definitieve vaststelling van de kaarten heeft beoogd.

2.4. Het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 113 van het decreet van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’, dat de Vlaamse Regering opdraagt om, met uitzondering van de in dat artikel opgesomde bepalingen, voor ieder artikel van dat decreet de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten doen ervan blijken dat de Verificatiecommissie historisch permanente graslanden op 12 maart 2015 advies heeft uitgebracht met betrekking tot het openbaar onderzoek over de voorlopig vastgestelde kaarten. Aan het einde van het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp moet de datum van “26 september 2014” derhalve worden vervangen door die van “12 maart 2015”.

² In dat geval zou de tot dusver overeenkomstig artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997 doorlopen procedure door een onwettigheid zijn aangetast die zou nopen tot een heropstart van het openbaar onderzoek.

³ In tegenstelling tot wat bijvoorbeeld het geval is in artikel 2.2.7, § 9, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Die bepaling luidt: “Indien het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan niet definitief wordt vastgesteld binnen de termijn, vermeld in §7, vervalt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Artikel 2

4. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet van het volledige opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 ‘tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ melding worden gemaakt.

5. De redactie van het ontworpen artikel 7, eerste lid, 4°, d), van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 (“als ze liggen in de gebieden, vermeld in ...”) moet worden aangepast rekening houdend met de redactie van de inleidende zin van de ontworpen bepaling (“..., als ze in de volgende gebieden liggen:”). Zoals onderdeel d) van het ontworpen artikel 7, eerste lid, 4°, nu is geredigeerd sluit het niet aan op hetgeen in de inleidende zin wordt bepaald. Het is evenmin duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de zin die aanvangt met de woorden “In voorkomend geval”.

De redactie van het ontworpen artikel 8, § 1, 5°, d), van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 (artikel 3, 1°, van het ontwerp), moet op dezelfde wijze worden aangepast.

Artikel 4

6. Naar analogie van de terminologie die wordt gebruikt in artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ schrijve men aan het einde van artikel 4 van het ontwerp “treedt in werking de tiende dag na die van de bekendmaking van dit besluit in het *Belgisch Staatsblad*”.⁴

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Artikel 79 van het decreet van 9 mei 2014 zal derhalve op dezelfde datum in werking treden als het ontworpen besluit, ermee rekening houdend dat met betrekking tot dit laatste in geen specifieke regeling van inwerkingtreding wordt voorzien en de ontworpen regeling bijgevolg volgens de gangbare termijn van tien dagen na de dag van de bekendmaking ervan in werking zal treden.