



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.145/1
van 21 april 2016

over

een voorontwerp van decreet 'houdende wijziging van het Onrorenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en van diverse decreten wat betreft de uitvoering van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed en wat betreft financiële en technische aanpassingen'

Op 21 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en van diverse decreten wat betreft de uitvoering van het kerntakenplan van het agentschap Onroerend Erfgoed en wat betreft financiële en technische aanpassingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 april 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2016.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van een aantal bepalingen van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (hierna: het Onroerenderfgoeddecreet), enerzijds naar aanleiding van het “kerntakenplan Onroerend Erfgoed” van de Vlaamse overheid, en anderzijds in het kader van een herziene financiering van het onroerenderfgoedbeleid.

Voorts worden een aantal technische aanpassingen aan het Onroerenderfgoeddecreet doorgevoerd, alsook aan het decreet van 24 januari 2003 ‘houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’, het decreet van 27 april 2007 ‘houdende vaststelling van het wapen en de vlag van de provincies, gemeenten en districten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie’, en het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen’. In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) worden drie bepalingen ingevoegd om op elk bestuursniveau waarop ruimtelijke uitvoeringsplannen tot stand komen, te voorzien in de bezorging aan het agentschap Onroerend Erfgoed van een afschrift van zulk een plan en van het vaststellingsbesluit, voor zover in dat plan een erfgoedlandschap wordt afgebakend of gewijzigd.

Met uitzondering van enkele bepalingen die in werking treden op 1 januari 2017, wordt de inwerkingtreding van het decreet overgelaten aan de Vlaamse Regering.

VORMVEREISTEN

3. De steller van het ontwerp zal moeten nagaan of voor bepaalde artikelen van het ontwerp (in het bijzonder de hoofdstukken 3 en 4) alsnog het advies van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) moet worden ingewonnen op grond van artikel 3, § 1, 4°, en § 2, 1°, van het decreet van 30 november 2007 ‘houdende de oprichting van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media’.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In artikel 2, 3°, van het ontwerp wordt de zinsnede “en/” in artikel 2.1, 45°, van het Onroerenderfgoeddecreet opgeheven. Omwille van de eenvormigheid moet dit ook gebeuren in artikel 2.1, 33°, van hetzelfde decreet.

Artikel 5

5. Anders dan de artikelen 5.2.2 en 5.2.3 van het Onroerenderfgoeddecreet, heeft artikel 5.2.1, eerste lid, van dat decreet geen betrekking op enige melding. De laatste zin van het ontworpen tweede lid van dit artikel moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikelen 8 en 9

6. Naar aanleiding van een vraag gesteld door de auditeur-verslaggever, stelt de gemachtigde voor het ontworpen artikel 5.4.1, zesde lid, van het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 8, 3°, van het ontwerp) een volgende nieuwe tekst voor:

“tussen het vijfde en het zesde lid worden twee leden ingevoegd, die luiden als volgt:

‘Volgende handelingen kunnen pas worden aangevat na het aanstellen van een erkend archeoloog, vermeld in artikel 5.4.3, en na het doorlopen van het archeologisch traject onder de voorwaarden en in de vorm vermeld in artikel 5.4.5 tot en met 5.4.11, als ze vallen onder één van de situaties vermeld in het eerste lid, en niet vallen onder één van de situaties vermeld in het derde lid:

1° vergunningsplichtige handelingen met ingreep in de bodem waarvoor op grond van artikel 4.2.3 VCRO in afwijking van artikel 4.2.1 VCRO geen stedenbouwkundige vergunning vereist is en die opgenomen zijn in een goedgekeurd beheersplan op basis van het Bosdecreet van 13 juni 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of in een goedgekeurd natuurinrichtingsproject, of in een goedgekeurd inrichtingsplan in het kader van een landinrichtingsproject, of in een van openbaar nut verklaarde ruilverkaveling, voor zover ze niet gepaard gaan met de oprichting van constructies groter dan 40 vierkante meter en voor zover ze niet gepaard gaan met een ontbossing;

2° ontbossing in natuurreservaten waarvoor een beheersplan is goedgekeurd op grond van artikel 34, § 1, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

3° vergunningsplichtige handelingen met ingreep in de bodem die betrekking hebben op de bodemsanering en die opgenomen zijn in een conform verklaard bodemsaneringsproject overeenkomstig het Bodemdecreet van 27 oktober 2006.

In de situaties vermeld in het vorige lid, bezorgt de erkende archeoloog conform artikel 5.4.20 en 5.4.21 het archeologierapport en het eindverslag aan het agentschap. In voorkomend geval geldt de bekrachtigde archeologienota als toelating voor de in de nota omschreven archeologische opgraving’.”

Met dit tekstvoorstel kan in beginsel worden ingestemd, rekening houdend met volgende opmerkingen.

6.1. De toepassing van artikel 5.4.5 van het Onroerenderfgoeddecreet hangt samen met de toepassing van hoofdstuk 5, afdeling 4, onderafdeling 7, van dit decreet. Daaruit volgt dat, bij behoud van de verwijzing naar “artikel 5.4.5” in de inleidende zin van het nieuw ontworpen zesde lid van artikel 5.4.1, ook naar de artikelen van de voormelde onderafdeling 7 moet worden verwezen.

6.2. Voor zover met de “vergunningsplichtige handelingen” in het voorgestelde artikel 5.4.1, zesde lid, 1°, wordt bedoeld de handelingen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning moet worden verkregen, lijkt het woord “vergunningsplichtige” overbodig, aangezien zij precies van deze verplichting zijn vrijgesteld overeenkomstig artikel 6.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is’ (hierna: het Vrijstellingsbesluit). In het voorgestelde artikel 5.4.1, zesde lid, 3°, daarentegen lijkt het woord “vergunningsplichtige” wel nog relevant, aangezien niet alle voorwaarden bepaald in artikel 11.8 van het Vrijstellingsbesluit worden hernomen.² Indien het evenwel de bedoeling is van de steller van het ontwerp om “handelingen met ingreep in de bodem die betrekking hebben op de bodemsanering en die opgenomen zijn in een conform verklaard bodemsaneringsproject overeenkomstig het Bodemdecreet van 27 oktober 2006”, die bovendien van de vergunningsplicht zijn vrijgesteld overeenkomstig artikel 11.8 van het Vrijstellingsbesluit, toch te onderwerpen aan de procedure bepaald in het nieuw ontworpen artikel 5.4.1, zesde lid, moet het betreffende punt 3° in die zin worden aangevuld.

6.3. De zinsnede “in afwijking van artikel 4.2.1 VCRO” in het voorgestelde artikel 5.4.1, zesde lid, 1°, is overbodig en kan worden weggelaten, aangezien zij reeds voorkomt in het daarvoor vermelde artikel 4.2.3 VCRO.

6.4. Het nieuw ontworpen zevende lid van artikel 5.4.1 vange men aan met “In de gevallen vermeld in het zesde lid”.

Artikel 12

7. Naar aanleiding van een vraag van de auditeur-verslaggever, stelt de gemachtigde voor, naar analogie met de artikelen 14, 2°, 17, 2°, en 20, 2°, van het ontwerp, paragraaf 3 van artikel 5.4.6 van het Onroerenderfgoeddecreet te vervangen als volgt:

“Als het agentschap of in voorkomend geval de erkende onroerenderfgoedgemeente het archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem weigert of er voorwaarden aan koppelt, kan de initiatiefnemer, de door de initiatiefnemer aangestelde

² Luidens artikel 11.8 van het Vrijstellingsbesluit is een stedenbouwkundige vergunning niet nodig voor de volgende handelingen die betrekking hebben op de bodemsanering, als ze opgenomen zijn in een conform verklaard bodemsaneringsproject en als er geen verhardingen worden aangelegd:

1° het plaatsen, veranderen of verwijderen van ondergrondse constructies of installaties;

2° het verwijderen en aanvullen van grond tot op de hoogte van het oorspronkelijke maaiveld;

3° het gedurende een periode van minder dan 6 maanden plaatsen van bovengrondse constructies of installaties.

erkende archeoloog of het agentschap een georganiseerd administratief beroep instellen bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan over het beroepschrift advies inwinnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd. Artikel 12 van het ontwerp kan aldus worden geherformuleerd dat twee wijzigingen worden aangebracht in artikel 5.4.6, § 1, te weten de reeds ontworpen wijziging onder een punt 1° en de nieuw ontworpen wijziging onder een punt 2°.

Artikelen 15 en 21

8. Luidens de memorie van toelichting worden de woorden “in voorkomend geval” in de tweede zin van artikel 5.4.11 van het Onroerenderfgoeddecreet ingevoegd omdat de bepaling daardoor (beter) beantwoordt aan de verklarende uitleg in de memorie van toelichting bij dit artikel.³

De steller van het ontwerp wordt uitgenodigd na te gaan of deze wijziging wel tegemoetkomt aan de bedoeling zoals toegelicht in de memorie bij het basisdecreet. Het aldaar geformuleerde uitgangspunt dat de opgraving in de regel beperkt moet zijn tot de zones die daadwerkelijk worden verstoord door de bouwwerken, doch bij de afbakening van de zone die opgegraven moet worden daarvan kan worden afgeweken na een analyse van de impact van de bouwwerken op het aanwezige bodemarchief, lijkt niet door de ontworpen wijziging te worden ondervangen. Het verdient aanbeveling om in de tekst zelf van voornoemd artikel 5.4.11 nader te omschrijven in welke omstandigheden de omvang van een archeologische opgraving verder kan reiken dan de zone die het voorwerp is van een voorgenomen ingreep in de bodem. Bovendien blijkt uit voornoemde memorie van toelichting niet dat een ruimere opgraving enkel relevant zou zijn voor de “verkavelingsdossiers” waarop de tweede zin van artikel 5.4.11 uitsluitend betrekking heeft.

9. Eenzelfde opmerking geldt voor de ontworpen wijziging aan 5.4.19 van het Onroerenderfgoeddecreet in artikel 21 van het ontwerp.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, 1901/1, 50-51.

Artikel 23

10. In het opschrift van de ontworpen onderafdeling 10 en in de inleidende zin van het ontworpen artikel 5.4.22, eerste lid, schrijf men “archeologisch” vooronderzoek, in het ontworpen artikel 5.4.22, eerste lid, 1°, schrijf men “met ingreep *in* de bodem”, en in het ontworpen artikel 5.4.22, tweede lid, schrijf men “de databank” in plaats van “het register”.

Artikel 26

11. Luidens de memorie van toelichting voorziet artikel 26 in de opheffing van een zin in artikel 6.1.2 van het Onroerenderfgoeddecreet die reeds is vernietigd bij het arrest nr. 132/2015 van het Grondwettelijk Hof van 1 oktober 2015.

Een vernietiging doet de bepaling waarop ze betrekking heeft met terugwerkende kracht verdwijnen uit de rechtsorde. Artikel 26 van het ontwerp is bijgevolg zonder voorwerp en moet worden weggelaten, waarna de daaropvolgende artikelen moeten worden vernummerd.

Artikelen 27 en 30

12. De vraag rijst waarop “de beveiligde zending” waarvan telkens sprake in de zin “Die verplichting wordt in de beveiligde zending vermeld” in elk punt van de opsomming van het ontworpen artikel 6.1.6, derde lid, en van het ontworpen artikel 6.1.16, tweede lid,⁴ van het Onroerenderfgoeddecreet precies slaat: betreft dit de beveiligde zending waarmee het besluit overeenkomstig de artikelen 6.1.6, eerste lid, en 6.1.16, eerste lid, aan de zakelijkrechthouders ter kennis wordt gebracht, of integendeel de beveiligde zending die deze zakelijkrechthouders zelf overeenkomstig de ontworpen artikelen 6.1.6, derde lid, en 6.1.16, tweede lid, moeten versturen.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan dit te verduidelijken, eventueel in de memorie van toelichting.

13. In het ontworpen artikel 6.1.6, derde lid, 1° en 2°, en in het ontworpen artikel 6.1.16, tweede lid, 2°, schrappe men de woorden “tot voorlopige bescherming”.

Artikel 28

14. Aan het begin van de ontworpen tweede zin van artikel 6.1.9, § 1, van het Onroerenderfgoeddecreet schrijf men “Vanaf de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, vermeld in artikel 6.1.5,”. Het verdient bovendien aanbeveling deze zin toe te voegen als een nieuw lid van artikel 6.1.9, § 1.

⁴ Behoudens in het ontworpen artikel 6.1.16, tweede lid, 3°, waar sprake is van “kennisgeving”. Omwille van de eenvormigheid gebruike men op al deze aangehaalde plaatsen hetzelfde begrip, hetzij “beveiligde zending”, hetzij, bij voorkeur, “kennisgeving”.

15. Daarnaar gevraagd door de auditeur-verslaggever, bevestigt de gemachtigde dat de Vlaamse Regering ook de termijn van voorlopige bescherming van een cultuurhistorisch landschap kan verlengen, en hij stelt voor artikel 6.1.9, § 2, van het Onroerendergoeddecreet aan te vullen met een derde lid, luidend als volgt:

“Het besluit tot verlenging van de voorlopige bescherming van een cultuurhistorisch landschap wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 31

16. In het ontworpen artikel 6.2.1, 5°, van het Onroerendergoeddecreet moet worden verwezen naar “artikel 6.1.4, § 2, tweede lid, 3°,”.

Artikel 39

17. In het ontworpen artikel 10.2.3 van het Onroerendergoeddecreet moet worden verwezen naar “artikel 10.2.1, eerste lid, 2°,”.

Artikel 40

18. In het opschrift van de betreffende afdeling 4 wordt het overbodige woord “wettelijke” beter weggelaten.

Artikel 42

19. In het verlengde van de voorgestelde aanpassing van het ontworpen artikel 5.4.1, zesde lid, van het Onroerendergoeddecreet (zie opmerking 6) heeft de gemachtigde een nieuwe tekst bezorgd voor het ontworpen artikel 11.2.2, eerste lid, 4°/1, die luidt als volgt:

“4°/1. het uitvoeren van handelingen met ingreep in de bodem, zoals bedoeld in artikel 5.4.1, zesde lid, zonder dat vooraf een erkend archeoloog werd aangesteld en het archeologisch traject werd doorlopen onder de voorwaarden en in de vorm vermeld in artikel 5.4.5 tot en met 5.4.11 van dit decreet;”.

Met dit voorstel kan worden ingestemd, mits de woorden “met ingreep in de bodem” worden weggelaten⁵, en mits de verwijzing naar “artikel 5.4.5 tot en met 5.4.11” (niet: van dit decreet) wordt aangepast overeenkomstig opmerking 6.1.

⁵ Zodat elke discussie wordt vermeden over de toepassing van de strafbepaling bij schending van punt 2° van de nieuw voorgestelde versie van artikel 5.4.1, zesde lid, van het Onroerendergoeddecreet.

Artikel 43

20. In het ontworpen artikel 11.2.4, § 1, eerste lid, 3°, van het Onroerenderfgoeddecreet schrijve men de woorden “de zakelijkrechthouders van de cultuurgooederen” en niet “de eigenaars van de cultuurgooederen”.

Artikel 44

21. Het ontworpen artikel 12.3.12, tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt dat voor de in het eerste lid vermelde aanvragen voor een premie voor beschermde monumenten die bestemd zijn voor een erkende eredienst geen premie kan worden toegekend zolang er geen actueel kerkenbeleidsplan is bezorgd aan het agentschap Onroerend Erfgoed en dat een nieuwe premieaanvraag moet worden ingediend overeenkomstig dit decreet als het agentschap op een niet nader bepaalde datum geen kennis heeft genomen van een dergelijk plan. Hierover bevraagd, stelde de gemachtigde “1 januari 2017” voorop.

22. Luidens de memorie van toelichting wordt in een overgangsperiode voorzien waarin de kerkfabrieken worden aangeschreven en negen maanden de tijd krijgen om een door de gemeenteraad goedgekeurd kerkenbeleidsplan voor te leggen, en worden ook de gemeentebesturen hierover, als toezichthoudende overheid, aangeschreven. Wat deze te volgen procedure betreft, verklaarde de gemachtigde:

“Het plan moet schriftelijk aan het agentschap worden bezorgd, bij voorkeur per beveiligde zending, waarna het agentschap het toevoegt aan het eerder ontvankelijk verklaarde premiedossier. Omdat het om een overgangsmaatregel gaat waarvoor de procedure vastgelegd is in de door de Vlaamse Regering goedgekeurde conceptnota ‘nieuw premiestelsel onroerend erfgoed’, wordt een aanpassing van het betreffende artikel niet nodig geacht.”

Omwille van de rechtszekerheid moet een aanpassing van de voorwaarden waaronder een premie kan worden toegekend, voldoende nauwkeurig worden vastgesteld in het decreet zelf of krachtens een decretale machtiging. Het verdient aanbeveling artikel 44 van het ontwerp, dat artikel 12.3.12 van het decreet wijzigt, in die zin aan te vullen.

Het verdient ook aanbeveling in het ontworpen artikel 12.3.12, tweede lid, uitdrukkelijk te verwijzen naar de artikelen overeenkomstig welke de nieuwe premieaanvraag moet worden ingediend bij gebrek aan een tijdige bezorging van een actueel kerkenbeleidsplan.

Artikel 46

23. Luidens de memorie van toelichting is de definitie van het begrip “monumentenwetgeving” in artikel 2, 11°, van het decreet van 24 januari 2003 ‘houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’ door wijziging van de terminologie overbodig geworden en wordt ze aldus geschrapt, aangezien dat begrip niet meer in dat decreet voorkomt. Het voormelde begrip wordt echter wel nog gebruikt in de artikelen 11, § 3, eerste lid, 2°, en 11bis, § 3, eerste lid, 2°, van dat decreet.

Artikel 46 van het ontwerp is bijgevolg weg te laten en de artikelen die erop volgen moeten dienovereenkomstig worden vernummerd.

Artikel 52

24. Het verdient aanbeveling de ontworpen zin toe te voegen als een nieuw lid van artikel 2.2.18 van de VCRO.

Artikel 53

25. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat het tot stand te brengen decreet in werking treedt op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum, met uitzondering van de bepalingen vermeld in het tweede lid van artikel 53 van het ontwerp, waarvoor 1 januari 2017 wordt vastgesteld als datum van inwerkingtreding.

Artikel 53 van het ontwerp zal in die zin moeten worden aangepast.

26. Voorts blijkt uit de opmerking 22 dat voor de niet afgehandelde aanvragen van een premie voor beschermde monumenten die bestemd zijn voor een erkende eredienst, ingediend overeenkomstig de oude decretale regelingen, een actueel kerkenbeleidsplan aan het agentschap moet worden bezorgd voor 1 januari 2017.

De steller van het ontwerp zal erop moeten toezien dat de datum van inwerkingtreding van het ontworpen artikel 12.3.12, tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet en de datum waarop een actueel kerkenbeleidsplan ten laatste aan het agentschap moet worden bezorgd, op elkaar zijn afgestemd, daarbij rekening houdend met de vooropgestelde overgangsperiode van negen maanden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME