



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.913/1
van 24 februari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing, met het oog op het aanpassen van de bosbehoudsbijdrage en het toevoegen van een procedure tot afwijking op het verbod tot ontbossen, zoals vermeld in artikel 90*ter* van het Bosdecreet’

Op 27 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing, met het oog op het aanpassen van de bosbehoudsbijdrage en het toevoegen van een procedure tot afwijking op het verbod tot ontbossen, zoals vermeld in artikel 90ter van het Bosdecreet’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2017.

*

1. Overeenkomstig 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om het besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 ‘tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing’ te wijzigen. Met de wijzigingen beoogt het ontwerp een aanpassing en indexering door te voeren van het basisbedrag voor het bepalen van de bosbehoudsbijdrage (artikelen 1 en 2). Voorts stelt het ontwerp een procedure vast tot het bekomen van de in artikel 90ter, § 7, van het Bosdecreet bedoelde afwijking van het verbod tot ontbossen van een bos of een deel van een bos dat is opgenomen in de kaart met meest kwetsbare waardevolle bossen (artikel 3).

3.1. Voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp¹ kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 90bis, § 4, derde lid, derde zin, van het besluit van 16 februari 2001, luidende:

“De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels inzake de wijze en de omvang van de compensatie waarbij differentiatie mogelijk is, bepaalt de gebieden die in aanmerking komen voor compensatie in natura en stelt een lijst vast van bostypes die een bijdrage leveren aan de realisatie van de vermelde instandhoudingsdoelstellingen.”

Overeenkomstig artikel 90bis, § 2, van het Bosdecreet bestaat het oogmerk van de compensatie uit “het behoud van een gelijkwaardig bosareaal”. Het is net om de financiële compensatie in overeenstemming te brengen met de rechtsgrond dat de bosbehoudsbijdrage door artikel 1 van het ontwerp wordt aangepast, en dat er in artikel 2 van het ontwerp naar de toekomst toe in een indexering wordt voorzien.

Op basis van het advies van de Inspecteur van Financiën rijst evenwel de vraag of deze aanpassingen wel voldoende zijn om de bosbehoudsbijdrage in overeenstemming te brengen met artikel 90bis, § 2, van het Bosdecreet. Om in overeenstemming te zijn met het decreet zou volgens de Inspecteur van Financiën “de bosbehoudsbijdrage [moeten worden opgetrokken] tot 4 euro/m², te vermenigvuldigen met de van toepassing zijnde compensatiefactor naargelang het type bos (habitatcode). Dit bedrag zou verder jaarlijks geïndexeerd moeten worden om de evolutie van de gemiddelde grondprijzen te volgen.”²

¹ Beide artikelen strekken tot het wijzigen van eenzelfde bepaling, zijnde artikel 5 van het besluit van 16 februari 2001. Vanuit legistiek oogpunt zouden de betrokken artikelen moeten worden geïntegreerd in één enkele wijzigingsbepaling.

² Nota van de Inspecteur van Financiën van 17 mei 2016 aan de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, randnummer 3.2.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het voorstel om tot 3,5 €/m² te komen is een afgewogen keuze. De meeste ontbossingsdossiers waarvoor financiële compensatie wordt betaald situeren zich in het landelijk gebied. Bij de aankopen van de laatste jaren van het Agentschap voor Natuur en Bos van bebosbare gronden in het landelijk gebied ligt de verwervingsprijs tussen de 1,5 en 3 euro per m² (alle vergoedingen inbegrepen). Deze prijzen zijn de laatste jaren stabiel tot licht stijgend, afhankelijk van de regio. De bebossingskosten variëren tussen 0 euro (bij gebruik van natuurlijke verjonging) en 5.500 per ha. De voorgestelde bosbehoudsbijdrage voldoet hiervoor. Enkel bij aankopen door de Vlaamse overheid in stadsrandbossen ligt de aankoopprijs duidelijk hoger. De financiële gevolgen van deze beleidskeuze kun je niet afwentelen op de ontbosser.”

De stellers van het ontwerp zouden er goed aan doen om hieromtrent een verantwoording op te nemen in een verslag aan de Vlaamse Regering.

3.2. Artikel 3 vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 90ter, § 7, zevende lid, van het Bosdecreet dat luidt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de nadere formele en procedurele regels voor de toepassing van deze paragraaf.”

3.3. Het bepaalde in het ontworpen artikel 16/2, tweede lid, van het besluit van 16 februari 2001 (artikel 3 van het ontwerp), kan geacht worden rechtsgrond te vinden in de algemene bevoegdheid die de Vlaamse Regering put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 90ter, § 7, vierde lid, van het Bosdecreet, waarnaar in de ontworpen bepaling wordt verwezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt *sub* 3.3, dient de aanhef van het ontwerp te worden aangevuld met een nieuw eerste lid luidende:

“Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;”

5. In het huidige eerste lid van de aanhef kunnen de rechtsgrond biedende bepalingen worden gespecificeerd als volgt:

“Gelet op het Bosdecreet van 13 juni 1990, artikel 90bis, § 4, derde lid, vervangen bij het decreet van 9 mei 2014, en artikel 90ter, § 7, vierde en zevende lid, ingevoegd bij het decreet van 18 december 2015;”.

6. Rekening houdend met de chronologie van de adviezen vermeld in het huidige vierde en vijfde lid van de aanhef dienen deze leden van plaats te worden gewisseld.

Artikel 2

7. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient in het ontworpen artikel 5, § 2, eerste lid, van het besluit van 16 februari 2001 te worden gepreciseerd dat de indexering telkens “in de maand juli” van het jaar 2017 en van de daaropvolgende jaren gebeurt.

8. De gemachtigde bevestigde eveneens dat in het ontworpen artikel 5, § 2, eerste lid, van het besluit van 16 februari 2001, de formule het best wordt vereenvoudigd tot “ $z_x = (z * i_x)/i_{2017}$ ”.

9. In het ontworpen artikel 5, § 2, tweede lid, 4°, van het besluit van 16 februari 2001, moet worden gepreciseerd dat ‘i2017’ de gezondheidsindex “van de maand juni” van het jaar 2017 is, zoals door de gemachtigde werd verduidelijkt.

10. De gemachtigde bevestigde dat het niet de bedoeling is om een statische verwijzing door te voeren naar de thans geldende definitie (en samenstelling) van de gezondheidsindex. Bijgevolg moeten in het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, van het besluit van 16 februari 2001, de woorden “, eerste lid,” en “, vervangen bij de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid” worden geschrapt.

Artikel 3

Opschrift hoofdstuk IIIbis

11. In het opschrift van het ontworpen hoofdstuk IIIbis dient het woord “van” te worden geschrapt.

Ontworpen artikel 16/1

12. De gehanteerde terminologie moet in overeenstemming worden gebracht met deze van het Bosdecreet. Zo dient het woord “aanvraag” telkens te worden vervangen door “(gemotiveerd) verzoek” en dienen in het ontworpen artikel 16/1, § 1, eerste lid, van het besluit van 16 februari 2001, de woorden “gemotiveerde afwijking” te worden vervangen door het woord “afwijking”.

13. Volgens het ontworpen artikel 16/1, § 1, 5°, van het besluit van 16 februari 2001, moet het voorstel tot compensatie worden ingevuld op een formulier, waarvan het model ter beschikking wordt gesteld op de website van het Agentschap voor Natuur en Bos. De gemachtigde verduidelijkte de ontworpen regeling als volgt:

“ANB stelt het model ter beschikking, net zoals dat voor de reeds bestaande regeling inzake ‘ontheffing van het verbod tot ontbossen’ geldt. Het formulierenbeleid van de Vlaamse overheid schrijft niet voor dat het formulier MOET gebruikt worden. Het is alleen een handig middel om de gegevens gestructureerd te ontvangen wat de

behandelingskost drukt. Het formulier is in voorbereiding en zal gelijkaardig zijn als het bestaande formulier voor aanvragen van ontheffingen.”

Aldus begrepen noopt de ontworpen regeling op dit punt niet tot enige opmerking.

14. In het ontworpen artikel 16/1, § 3, van het besluit van 16 februari 2001, wordt bepaald dat het Agentschap voor Natuur en Bos op basis van de in artikel 16/1, § 1, aangeleverde informatie een advies maakt over de ecologische gevolgen van de afwijking tot ontbossing. Hierbij lijkt te worden gesuggereerd dat voor het opstellen van het advies enkel gebruik mag worden gemaakt van de aangeleverde informatie en bijvoorbeeld niet van eigen informatie of algemene kennis. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, verduidelijkte de gemachtigde dat ook eigen informatie en kennis mee het advies kunnen onderbouwen. Deze bedoeling wordt ter wille van de duidelijkheid het best op een meer expliciete wijze in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking gebracht.

Ontworpen artikel 16/2

15. Er werd aan de gemachtigde gevraagd wat precies wordt bedoeld met een “integrale en geïntegreerde afweging”, in het eerste lid van het ontworpen artikel 16/2, van het besluit van 16 februari 2001. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“[Het] begrip is overgenomen uit art. 90ter, § 7, 4e lid en wordt in MvT als volgt gedefinieerd: ‘Er moet een (met redenen omkleed) besluit van de Vlaamse Regering zijn, zoals ook bepaald in artikel 54, § 7, van de duinendecreten, waar men het heeft over ‘een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse Regering (...) houdende opheffing van het in artikel 52 bedoelde bouwverbod voor het betrokken perceel.’ Dat er op niveau van de Vlaamse Regering moet worden beslist over een afwijking laat zich verklaren door het feit dat er verschillende afwegingen dienen te gebeuren (bijvoorbeeld mobiliteit, infrastructuurprojecten, woningbouw, bouw van sociale voorzieningen) precies omdat de meest kwetsbare waardevolle bossen in verschillende ruimtelijke bestemming voorkomen.’”

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om het voornoemde begrip in het ontwerp te definiëren op een wijze die overeenstemt met de bedoeling van de decreetgever.

16. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moeten in het eerste lid van het ontworpen artikel 16/2 van het besluit van 16 februari 2001 de woorden “derde lid” worden vervangen door “derde of vierde lid” en moeten de woorden “aangetekende zending” worden vervangen door “beveiligde zending”.

17. Om nadere toelichting gevraagd omtrent de draagwijdte van het ontworpen artikel 16/2, tweede lid, 1°, van het besluit van 16 februari 2001, antwoordde de gemachtigde:

“Bedoeling is dat de ontbossing te verantwoorden is in functie van het algemeen belang waarbij rekening gehouden wordt bij de afweging met aspecten van een duurzame ruimtelijke en ecologische ontwikkeling en waarbij het louter privaat belang van de aanvrager overschreden wordt”.

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou duidelijker tot uitdrukking kunnen worden gebracht door de redactie van het ontworpen artikel 16/2, tweede lid, 1°, van het besluit van 16 februari 2001 aan te passen als volgt:

“1° dat de gevraagde ontbossing te verantwoorden is in functie van het algemeen belang, en dat het project of de activiteit zorgt voor een duurzame ruimtelijke en ecologische ontwikkeling, waarbij het louter privaat belang van de aanvrager overschreden wordt;”.

Ontworpen artikel 16/4

18. Het is niet duidelijk welke hypothese precies wordt bedoeld met de woorden “, in voorkomend geval,”, in het ontworpen artikel 16/4 van het besluit van 16 februari 2001. De gemachtigde deelde mee dat die woorden het best worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME