



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.155/1
van 11 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten’

Op 9 mei 2019 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 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2019.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 ‘betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten’. De ontworpen wijzigingen houden onder meer een aanpassing in van de toegankelijkheidsregels voor natuur- en andere domeinen, rekening houdend met de wijzigingen die bij het decreet van 22 juni 2018¹ werden aangebracht in de artikelen 12*septies*, 12*octies* en 12*novies* van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, hierna “Natuurdecreet”² genoemd. Daarnaast wordt de vergunningsplicht in geval van risicovolle activiteiten geschrapt en zijn er een aantal terminologische aanpassingen in het licht van het concept geïntegreerd natuurbeheer.

4. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 12*septies*, § 2, vierde lid, en § 4, eerste lid, en in artikel 12*octies* van het Natuurdecreet. Voor sommige onderdelen van het ontwerp moet een beroep worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt om de decreten uit te voeren, gelezen in samenhang met de voornoemde bepalingen van het Natuurdecreet.

¹ Decreet van 22 juni 2018 ‘houdende diverse wijzigingen van het Bosdecreet van 13 juni 1990 en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

² Zie ook artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008.

VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling dient nog het voorwerp uit te maken van het overleg met de andere gewestregeringen zoals dit wordt voorgeschreven in artikel 6, § 2, 1°, van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, met betrekking tot “de bijzondere bepalingen betreffende de bossen gelegen op het grondgebied van meer dan één Gewest”.³ Indien de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies voorgelegde tekst van het ontwerp van besluit nog wijzigingen zou ondergaan ten gevolge van het voornoemde overleg, zullen ook de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd en dit ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Op basis van de door de gemachtigde verstrekte toelichting en zoals door hem bevestigd, zou het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, 1°, van het besluit van 5 december 2008 (artikel 2, 2°, van het ontwerp), moeten worden aangevuld met de zinsnede “en voor zover dit niet vermeld staat in een goedgekeurde toegankelijkheidsregeling”.

7. In het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, 3°, van het besluit van 5 december 2008 (artikel 2, 2°, van het ontwerp), wordt bepaald dat een schriftelijke toestemming door de beheerder is vereist voor “activiteiten die door hun aard of omvang schade kunnen teweegbrengen aan fauna, flora of derden, zoals onder meer wedstrijden en activiteiten waarvoor toegangsgelden, inschrijvingskosten of deelnamekosten worden aangerekend aan de deelnemers of het publiek”.

De omschrijving van activiteiten in het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, 3°, van het besluit van 5 december 2008, is te onbepaald. Zo kunnen uiteraard niet alle wedstrijden en activiteiten waarvoor toegangsgelden, inschrijvingskosten of deelnamekosten worden aangerekend aan de deelnemers of het publiek worden geacht een risico in te houden voor de fauna, flora of derden. Het is noodzakelijk om de beoogde activiteiten op een meer nauwkeurige wijze in het ontwerp zelf af te bakenen⁴: dit is niet enkel wenselijk voor de toegankelijkheid van

³ Aan die vaststelling kan geen afbreuk worden gedaan door het door de gemachtigde aangehaalde gegeven dat het ontworpen besluit “geen nieuwe regeling, maar een lichte bijstelling [betreft] van de bestaande regeling die alleen van toepassing is op Vlaams grondgebied”.

⁴ Nu gebeurt dit enkel in de bisnota aan de Vlaamse Regering van 15 maart 2019 waarbij voor de toelichting van het ontworpen punt weliswaar enkele concrete voorbeelden worden gegeven, maar vervolgens wordt verwezen naar een uitgebreide toelichting op de website van het agentschap: “Hiertoe behoren o.a. georganiseerde activiteiten en wedstrijden voor mountainbike, cyclocross; veldrijden, ruiters en menbers, filmopnames, fotoshoots, commerciële en/of betalende evenementen, paintball, airsoft; lasergames, kleiduifschieten en boogschieten. Meer duiding hierover is terug te vinden op <https://www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/natuurgebruik/activiteit-organiseren/activiteit-organiseren/risicovol>.”

de ontworpen regeling – en bijgevolg voor de rechtszekerheid – maar dit is ook noodzakelijk in het licht van het bepaalde in artikel 58 van het Natuurdecreet waaruit volgt dat de niet-naleving van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan wordt gesanctioneerd volgens de regels bepaald in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, hetgeen impliceert dat de aldus te sanctioneren regels zo nauwkeurig mogelijk moeten worden vastgelegd.

Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, zou de redactie van het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, 3°, van het besluit van 5 december 2008, moeten worden aangepast met het oog op een meer afgebakende omschrijving van de erin beoogde activiteiten.

Artikel 3

8. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, wordt voor artikel 3 van het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 12septies, § 4, eerste lid, 3°, van het Natuurdecreet dat uitsluitend de “terreinen als vermeld in paragraaf 1, eerste lid,” van die bepaling beoogt. In artikel 3, 1°, van het ontwerp, dient dan ook logischerwijze te worden geschreven “... vervangen door de zinsnede ‘Op de terreinen, vermeld in artikel 12septies, § 1, eerste lid, van het Natuurdecreet,’ en ...” in plaats van “... vervangen door de zinsnede ‘Op de terreinen, vermeld in artikel 12septies, § 1, eerste en tweede lid, van het Natuurdecreet,’ en ...”.

Artikel 12

9. Het ontworpen artikel 11/2, § 1, eerste lid, van het besluit van 5 december 2008, luidt:

“Het agentschap beoordeelt de aangepaste, definitieve toegankelijkheidsregeling, vermeld in artikel 11/1, § 3, vierde lid, op basis van de volgende elementen:

1° de overeenstemming met artikel 12septies, § 2 en § 3, en artikel 12octies, § 1 en § 2, van het Natuurdecreet;

2° het verslag van de consultatie- en adviesronde.”

De aangehaalde bepaling leidt tot onduidelijkheid. Zo rijst de vraag of uit die bepaling *a contrario* moet worden afgeleid dat het agentschap de aangepaste, definitieve toegankelijkheidsregeling niet meer mag beoordelen in het licht van bijvoorbeeld het besluit van 5 december 2008 of van het ingediende dossier en van de overgemaakte opmerkingen, bezwaren en adviezen. Teneinde mogelijke speculaties met betrekking tot de precieze draagwijdte van de ontworpen bepaling en de daarmee samenhangende bevoegdheden van het agentschap te voorkomen, zou het aanbeveling verdienen om de tekst van het ontwerp op dit punt te expliciteren of te verduidelijken.

10. De gemachtigde deelde in verband met het bepaalde in het ontworpen artikel 11/2, § 1, tweede lid, van het besluit van 5 december 2008, mee wat volgt:

“Deze regeling is een materiële fout die is blijven staan tijdens het ontwerpproces van het wijzigingsbesluit, het tweede lid moest en zal dan ook geschrapt worden.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt akte van de intentie om het ontworpen artikel 11/2, § 1, tweede lid, van het besluit van 5 december 2008, te schrappen.

Artikel 14

11. Artikel 14 van het ontwerp beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 19, eerste lid, van het besluit van 5 december 2008. Het aldus gewijzigde artikel 19, eerste lid, houdt in dat de minister of het agentschap ertoe verplicht worden om, bij het goedkeuren van de toegankelijkheidsregeling of bij het verlenen van een toestemming overeenkomstig artikel 2, § 2, van het besluit van 5 december 2008, rekening te houden met de ecologische en de sociale en educatieve draagkracht van het gebied en van de directe omgeving.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of artikel 19, eerste lid, van het besluit van 5 december 2008, niet het best eveneens van toepassing wordt gemaakt op de beheerder, aangezien de toestemming overeenkomstig artikel 2, § 2, van het voornoemde besluit, voortaan zal worden verleend door de beheerder die niet noodzakelijkerwijze het agentschap zal zijn.⁵ De gemachtigde wees er in dat verband op dat “dit wordt gedekt door de zorgplicht zoals vermeld in artikel 14 van het Natuurdecreet die altijd en overal geldt voor iedereen”.

Vraag is of in deze context wel op een batige wijze een beroep kan worden gedaan op de in artikel 14 van het Natuurdecreet geregelde zorgplicht, aangezien deze blijkens die bepaling veeleer op materiële handelingen lijkt te moeten worden betrokken en eraan kan worden getwijfeld of hieronder ook de toestemming van de beheerder voor bepaalde activiteiten van derden kan worden begrepen. Een algemene verwijzing naar de zorgplicht is bovendien niet van aard om er op een voldoende duidelijke en rechtszekere wijze te kunnen van uitgaan dat de verplichting waarin artikel 19, eerste lid, van het besluit van 5 december 2008 ten aanzien van de minister en het agentschap voorziet, bij uitbreiding – via de impliciete weg van de zorgplicht – ook zal gelden ten aanzien van de beheerder. De steller van het ontwerp doet er daarom goed aan om de wijzigingen van artikel 19, eerste lid, van het voornoemde besluit, te baat te nemen om die bepaling tevens van toepassing te verklaren op de beheerder bij het verlenen van de toestemming overeenkomstig artikel 2, § 2, van het besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME

⁵ Zie het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, van het besluit van 5 december 2008 (artikel 2, 2°, van het ontwerp).