



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.844/1
van 27 februari 2023

over

een voorontwerp van decreet 'houdende de Vlaamse Parken en
algemene landschapszorg'

Op 27 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2023.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp is geconcipieerd als een kaderdecreet met een aantal algemene regels inzake de erkenning, de werking, de organisatie en de subsidiëring van “Vlaamse parken” (titel 2). Vlaamse parken kunnen de vorm aannemen van een “Nationaal Park Vlaanderen” of een “Landschapspark”. Het gaat om erkende gebieden die zich onderscheiden op het vlak van natuur, landschaps- of erfgoedwaarde en waarmee in het Vlaamse Gewest “beschermde gebieden” worden gecreëerd overeenkomstig de categorieën II en V van de *International Union for Conservation of Nature* (hierna: IUCN).²

Een “Nationaal Park Vlaanderen” is een gebied van voldoende grote omvang, met een uitzonderlijke natuurkwaliteit en een internationale uitstraling. Het beschermen, ontwikkelen en promoten van de biodiversiteit, culturele waarden, toerisme en recreatie zijn de primaire doelstellingen, evenals het leveren van een bijdrage aan een “duurzame economische en sociale ontwikkeling van de bewonersgemeenschap en de bedrijvigheid in het gebied”. Een “Nationaal Park Vlaanderen” is “samenhangend en kan opgedeeld worden in zones, minstens één of meerdere natuurkernen”. Op het moment van de erkenning zijn de natuurkern(en) minimaal 5.000 hectare groot en 24 jaar na de erkenning dienen zij uitgebreid te zijn geworden tot minimaal 10.000 hectare (artikel 4 van het voorontwerp).

Een “Landschapspark” is een gebied met internationale uitstraling waar de langdurige wisselwerking tussen mens en natuur heeft geleid tot een specifiek landschap met onder meer een uitgesproken landschapskwaliteit en waarin gewerkt wordt vanuit een integrale visie met ruimte voor erfgoed, recreatie, natuur, landbouw, wonen, economie en toerisme. Het gebied vertoont een grote ruimtelijke samenhang en heeft een minimale oppervlakte van 10.000 hectare (artikel 3).

Het voorontwerp voorziet daarnaast in een summier rechtskader voor regionale landschappen (titel 3). Dit is een duurzaam interbestuurlijk en intersectoraal samenwerkingsverband tussen maatschappelijke en bestuurlijke actoren onder de vorm van een private vereniging zonder winstoogmerk ter bevordering van landschapskwaliteit door algemene landschapszorg, van de toegankelijkheid van het landschap via recreatieve en educatieve maatregelen en van het streekeigen karakter (artikel 19). De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen inzake de opdracht, de afbakening, de samenstelling, de werking, de

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

² Zie in dat verband o.m. N. DUDLEY (ed.), *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland, 2013, beschikbaar op: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>.

bevoegdheden en de rapportering van de regionale landschappen. De Vlaamse Regering erkent de regionale landschappen op voordracht van de provincies en kan de nadere regels voor de procedure van de erkenning bepalen (artikel 22). Zij kan subsidies verlenen aan de provincies met het oog op de financiering van de regionale landschappen en hun koepelorganisatie (artikel 24).

De Vlaamse Regering kan een parkbureau van een Vlaams Park of een regionaal landschap dat niet aan de doelen of de erkenningsvoorwaarden voldoet of dat de opdrachten die zijn opgelegd met toepassing van het ontworpen decreet of een besluit van de Vlaamse Regering niet naar behoren uitvoert, sanctioneren (titel 4). Voorts wordt een basisregeling voor het verwerken van persoonsgegevens opgenomen (titel 5),³ worden een aantal bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 aangepast teneinde erin het begrip “algemene landschapszorg” te vervangen door het begrip “cultuurhistorische landschapszorg” (titel 6), en wordt artikel 54 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ opgeheven, ermee rekening houdend dat de artikelen 19 tot 25 van het ontworpen decreet nu een regeling inzake regionale landschappen bevatten (titel 7). Het voorontwerp bevat tot slot een aantal overgangsbepalingen (titel 8).

VORMVEREISTEN

3. Het valt op het eerste gezicht niet uit te sluiten dat de ontworpen subsidieregeling selectieve steunmaatregelen bevat in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ die, tenzij zij daarvan zouden zijn vrijgesteld, dienen te worden aangemeld bij de Europese Commissie met toepassing van artikel 108, lid 3, van het voornoemde verdrag. Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp te verduidelijken op welke wijze de ontworpen regeling zich verhoudt tot de staatssteunregeling en of, indien het wel degelijk om staatssteun zou gaan, beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsregeling waarin de artikelen 107 en 108 van het meermaals genoemde verdrag voorzien met betrekking tot de verplichting tot aanmelding bij de Europese Commissie. In geval erover onzekerheid kan bestaan of de ontworpen regeling effectief staatssteunmaatregelen bevat, zou deze zekerheidshalve het beste vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie. Niet-aangemelde staatssteun is immers onwettig, zelfs indien de steunmaatregelen verenigbaar zouden kunnen worden verklaard met de Europeesrechtelijke regels indien de aanmelding ervan correct zou hebben plaatsgevonden.

4. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.⁴

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/104 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) op 8 november 2022 over het voorontwerp heeft uitgebracht.

³ De nummering van de titels van het voorontwerp is niet correct en moet worden aangepast. In het voorliggende advies werd uitgegaan van de al gecorrigeerde nummering.

⁴ Zie in het bijzonder de artikelen 26 tot 31 van het voorontwerp.

Het staat de Vlaamse overheid vrij een eigen toezichthoudende autoriteit op te richten met de adviesbevoegdheden vervat in artikel 36, lid 4 van de algemene verordening gegevensbescherming⁵ (AVG).⁶ Artikel 51, lid 3, AVG bepaalt evenwel dat wanneer er in een lidstaat meer dan één toezichthoudende autoriteit is gevestigd, die lidstaat de toezichthoudende autoriteit aanwijst die die autoriteiten in het Europees Comité voor gegevensbescherming moet vertegenwoordigen en de procedure moet vaststellen om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleven. De VTC voldoet op dit ogenblik niet aan de procedurele vereisten van de AVG, nu die instelling niet als dusdanig werd aangemeld bij de Europese Commissie en er geen procedure werd vastgesteld ter uitvoering van artikel 51, lid 3, AVG.⁷

Zolang daaraan niet is verholpen,⁸ moet de federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) overeenkomstig artikel 36, lid 4, van de AVG worden geraadpleegd over alle voorontwerpen van decreet, besluiten van de Vlaamse Regering of ministeriële besluiten die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.⁹

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het nakomen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het voorontwerp “[in] een aanzet voorziet voor een transversaal landschapsbeleid en is opgevat als een kaderdecreet”. Het voorontwerp wordt dan ook gekenmerkt door een groot aantal bepalingen waarin ruime bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Dergelijk procedé van

⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁶ GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.30.1 tot B.30.10; zie, voorafgaand aan het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof, adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-121.

⁷ GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.30.7 tot B.30.9.

⁸ Hierbij is rekening te houden met de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ die betrekking hebben op de samenwerking tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en, in voorkomend geval, met de uit die bepalingen en uit het evenredigheidsbeginsel voortvloeiende verplichtingen tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.30.9).

⁹ GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.30.3 en B.30.9.

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

decreetgeving valt op zich niet te bekritisieren, maar mag uiteraard niet tot gevolg hebben dat de decreetgever, en derhalve de democratisch verkozen volksvertegenwoordiging, zich onvoldoende uitspreekt over bepaalde essentiële beleidskeuzes of substantiële onderdelen van de beoogde regeling.

In het voorliggende geval moet worden vastgesteld dat, ondanks het belang dat de decreetgever lijkt te hechten aan Vlaamse Parken met het oog op de uitvoering van een meer geïntegreerd natuur- en landschapsbeleid en er daartoe omvangrijke en langdurige financiële engagementen zullen worden aangegaan, er in het voorontwerp van decreet niet wordt aangegeven hoeveel Vlaamse Parken zullen worden erkend, noch wat de daartoe te hanteren selectie- en beoordelingscriteria zijn en welke weging tussen deze verschillende criteria moet worden toegepast, maar dat al die – toch substantiële – aspecten van de regeling geheel aan de Vlaamse Regering worden gelaten. Evenmin bevat het voorontwerp de essentiële erkenningscriteria voor regionale landschappen, noch wordt in een minimale regeling voorzien op het vlak van de samenstelling, de werking en de bevoegdheden van dergelijke regionale landschappen en het toezicht daarop.

Indien in het voorontwerp dan toch bepaalde selectie- en beoordelingscriteria worden vermeld, zijn deze te vaag of onvolkomen in het licht van de door de decreetgever vooropgestelde doelstellingen. Zo blijkt uit de memorie van toelichting dat het Landschapspark en het Nationaal Park Vlaanderen gebaseerd zijn op de categorieën II en V van de IUCN-types van beschermde gebieden. Opmerkelijk is evenwel dat vele essentiële, inhoudelijke doelstellingen en criteria van deze IUCN-types in de tekst van het voorontwerp zelf niet werden overgenomen.¹¹ Aan de gemachtigde werd daarom gevraagd of hieraan de bedoeling ten grondslag ligt om van deze doelstellingen of die criteria af te wijken. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De Landschapsparken en Nationale Parken zijn respectievelijk gebaseerd op de IUCN categorieën 2 en 5. De categorisering ordent de types beschermde gebieden wereldwijd. Het document van IUCN is te beschouwen als leidraad, waarbij de, voor de Vlaamse context, relevante elementen [er] zijn uitgehaald. De verwijzing naar de ecologische structuur en processen zit vervat in de doelstelling vermeld in artikel 4. De vermelde onderscheidende kenmerken van categorie 2 zijn impliciet overgenomen. Wat betreft de Landschapsparken zijn zogenaamde essentiële elementen gevat door de doelstelling vermeld in artikel 3 van het ontwerpdecreet met name ‘versterken en herstellen op basis van een integrale visie op erfgoed, natuur, landbouw etc’.”

¹¹ Volgens de IUCN-guidelines worden voor categorie V bijv. eveneens de volgende doelstellingen onderstreept: “intractions ... through traditional management practices”, “to maintain balanced interaction of nature and culture”, “to contribute to broad-scale conservation”, “to provide natural products and environmental services”, “to provide a framework for active involvement of the community”, “to encourage agro-biodiversity” en worden de volgende kenmerken als zijnde essentieel bevonden: “balanced interaction between people and nature” en “unique or traditional land use patterns”. Voor categorie II wordt door IUCN bijv. als doelstelling ook de nadruk gelegd op het belang van “its underlying ecological structure and supporting environmental processes” (primary objective), en “[t]o contribute in particular to conservation of wide-ranging species, regional ecological processes and migration routes;” (other objectives). Van de drie “distinguishing features” lijkt slechts het tweede (sufficient size and ecological quality) deels te zijn overgenomen.

Uit wat voorafgaat volgt, enerzijds, dat het voorontwerp van decreet het best wordt aangevuld met bepaalde basisregels waarvan de nadere uitwerking vervolgens aan de Vlaamse Regering kan worden overgelaten en, anderzijds, dat de tekst van het voorontwerp van decreet – mede ter wille van de rechtszekerheid – nader zou worden gepreciseerd in het licht van de IUCN-richtlijnen waarvan het voorontwerp de nadere uitvoering beoogt te zijn.

7. Het voorontwerp bevat diverse bepalingen met een te onbepaalde of zelfs niet-normatieve draagwijdte, hetgeen evenmin bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.¹² Zo kan bijvoorbeeld worden afgeweken van de minimale oppervlakte van 10.000 hectare als finale doelstelling voor een Nationaal Park Vlaanderen “mits het park voldoende onderscheidend is, bijzondere kenmerken vertoont of bijzondere kwaliteiten bezit” (artikel 4, § 1, vijfde lid, van het voorontwerp). Volgens artikel 4, § 1, zesde lid, kan van de verplichting dat domeinen van de Vlaamse overheid die tot een natuurkern behoren effectief moeten worden beheerd door een natuurbeheerplan type 4, worden afgeweken mits “grondige” motivering.¹³ Overeenkomstig artikel 19, tweede lid, 2°, dient een regionaal landschap de toegankelijkheid van het landschap op “passende wijze”, via recreatieve en educatieve maatregelen, te bevorderen. Deze bepalingen of onderdelen ervan zijn te weinig normatief of afgebakend en zouden beter worden vervangen door meer duidelijke normatieve bepalingen.

Daarenboven moet worden opgemerkt dat de ontworpen tekst veel redactionele en legistieke onvolkomenheden bevat die eveneens nadelig zijn voor de rechtszekerheid en die daarom het best worden weggewerkt.

Zo is er in diverse bepalingen een incorrect of inconsistent hoofdlettergebruik¹⁴ en een te weinig eenvormig taalgebruik,¹⁵ is de nummering van de titels in het voorontwerp niet correct,¹⁶ worden in artikel 2, 4°, de woorden “het park” beter vervangen door de woorden “het Vlaams Park”, dient in artikel 2, 14°, het woord “plan” te worden vervangen door de woorden “operationeel plan”,¹⁷ worden in artikel 2, 16°, de woorden “kenmerken van een” beter geschrapt, dient in artikel 3, § 2, 2°, de zinsnede “vermeld in Europese wetgeving en Vlaamse decreten en beleidsplannen” te worden verduidelijkt,¹⁸ moet in artikel 4, § 1, tweede lid, de zinsnede “, minstens één of meerdere natuurkernen” worden vervangen door “met minstens één natuurkern”, en is in artikel 4, § 1, derde lid, 5°, de zinsnede “, afgebakend volgens of in uitvoering van

¹² Temeer daar de commentaar die in de memorie van toelichting bij de verschillende bepalingen van het voorontwerp wordt gegeven, te vaak beperkt blijft tot een loutere herhaling of een parafrasering van de ontworpen bepalingen, hetgeen moet worden vermeden.

¹³ De vraag rijst overigens in welke mate de verplichting tot “grondige” motivering zou verschillen van de al toepasselijke formele motiveringsplicht.

¹⁴ In de tekst wordt zowel “Vlaamse Parken” als “Vlaamse parken” geschreven. “Vlaamse Overheid” moet worden vervangen door “Vlaamse overheid”.

¹⁵ Zo wordt het woord “hectare” soms voluit geschreven en soms afgekort weergegeven (“ha”). Doorheen het voorontwerp wordt zowel in het enkelvoud als het meervoud verwezen naar “het doel”/“de doelen” van een Vlaams Park of de Vlaamse Parken. Daarnaast wordt ook gebruikgemaakt van de term “doelstellingen”.

¹⁶ Zie voetnoot 3.

¹⁷ In artikel 9 van het voorontwerp wordt immers ook melding gemaakt van een “masterplan”.

¹⁸ Slaan die woorden ook op Europese beleidsplannen? Worden ermee internationale regels en beleidsplannen beoogd?

internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen” verwarrend en aan verduidelijking toe.

De tekst van het huidige vijfde lid van artikel 4, § 1, wordt beter ingevoegd aan het einde van het huidige vierde lid, en dient aan te vangen met de woorden “De Vlaamse Regering kan afwijken van deze minimale oppervlakte van 10.000 hectare, mits (...). De Vlaamse Regering bepaalt hiervoor de nadere regels.”¹⁹ In artikel 4, § 2, 4°, moet, zoals de gemachtigde heeft bevestigd, de zinsnede “ontwikkeling van de bewonersgemeenschap” worden vervangen door de zinsnede “ontwikkeling van de lokale bewonersgemeenschappen”. In artikel 13 dient het woord “ervan” duidelijkheidshalve te worden vervangen door de woorden “van het Vlaamse Park”. In artikel 26, § 1, 1°, dienen de woorden “van een” na het woord “subsidie” te worden geschrapt. In samenspraak met de gemachtigde dienen in artikel 31, eerste lid, 3°, de woorden “in het kader van instellen van rechtsmiddelen” te worden vervangen door “in het kader van het behandelen van juridische geschillen”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. In het opschrift van het voorontwerp wordt melding gemaakt van de “algemene landschapszorg” alhoewel de ontworpen regeling daarop geen betrekking heeft. De gemachtigde verstrekke wat dat betreft de volgende toelichting: “De gekozen titel past binnen de visie van een aanbouwdecreet zoals gebruikt in de Memorie”. Het opschrift van een normatieve tekst dient evenwel nauwkeurig te zijn en mag de bestemmelingen ervan niet misleiden omtrent de precieze inhoud ervan.²⁰ Het opschrift van het voorliggende voorontwerp zou dan ook beter luiden: “Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse parken en regionale landschappen”. Wanneer later de ontworpen regeling zou worden uitgebreid met een regeling van de “algemene landschapszorg” kan het opschrift daaraan nog steeds worden aangepast.

Artikel 2

9. In de omschrijving van het begrip “landschapskwaliteit”, in artikel 2, 9°, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “gemeenschappen”. Naar het zeggen van de gemachtigde moet dat woord in “de gebruikelijke spreekwoordelijke betekenis van het woord” worden begrepen. Het verdient niettemin aanbeveling dat, minstens in de memorie van toelichting, de beoogde “spraakgebruikelijke betekenis” zou worden verduidelijkt.

¹⁹ De gemachtigde bevestigde dat deze bepaling tot doel heeft dat “kan worden afgeweken van de finale doelstelling van 10000 hectare.”

²⁰ Omzendbrief ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, VR 2019/4, aanwijzing 50.

Artikel 3

10. In artikel 3, § 3, van het voorontwerp, wordt bepaald dat, waar mogelijk, het in artikel 3 vermelde doel wordt gerealiseerd via zelfrealisatie. Een gelijkaardige bepaling komt voor in artikel 4, § 3, van het voorontwerp. In de memorie van toelichting wordt het begrip “zelfrealisatie” omschreven als “het inschakelen bij beheer van (...) privé-eigenaars”. Het verdient evenwel aanbeveling om artikel 2 van het voorontwerp aan te vullen met een meer precieze omschrijving van het begrip “zelfrealisatie”. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Akkoord met voorstel. We voegen in het decreet een definitie toe: Zelfrealisatie: het geheel of gedeeltelijk realiseren en in voorkomend geval het instandhouden, van bepaalde doelstellingen van een Vlaams Park als vermeld in artikel 3 en 4 van het decreet, door één of meer private eigenaars en landbouwers *wiens onroerend goed gelegen is in een Vlaams Park* en waarvan de uitwerking en de wijze van uitvoering opgenomen is in het masterplan en het operationeel plan, vermeld in artikel 9, derde lid.”.

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde gesuggereerde omschrijving.

Artikel 4

11. In artikel 4, § 1, derde lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat een natuurkern bestaat uit een gebied “met één of meerdere van de (...) bestemmingen of beschermingen” die worden opgesomd in hetzelfde lid. De vraag rijst of, in plaats van ervoor te opteren om een natuurkern te omschrijven aan de hand van een aantal vrij ruim geformuleerde en vage “bestemmingen of beschermingen”, dergelijke omschrijving niet beter zou worden gebaseerd op een aantal meer afgebakende inhoudelijke criteria overeenkomstig de IUCN-richtlijnen.²¹

Indien effectief wordt gekozen voor de in artikel 4, § 1, derde lid, weergegeven opsomming van “bestemmingen of beschermingen” zou er in ieder geval moeten worden op toegezien dat voor elk van de onderdelen van die opsomming voldoende duidelijk blijkt welk aanknopingspunt er bestaat met de natuur of het beoogde eco-systeem. Dit is bijvoorbeeld allerm minst duidelijk voor de “militair(e) domeinen”, waarvan melding wordt gemaakt in artikel 4, § 1, derde lid, 4°, van het voorontwerp.²² Weliswaar valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat militaire domeinen waardevolle natuurlijke processen bevorderen en hoge landschapswaarden nastreven, toch zullen militaire domeinen veelal ook installaties bevatten, zoals opslagplaatsen, vliegvelden, pijpleidingen, en kantoren, die bezwaarlijk aan het begrip van een “natuurkern” refereren, laat staan dat het natuurbehoud en -herstel evidente doelstellingen zouden uitmaken

²¹ Volgens de IUCN categorie II typologie, dient de natuurkern een “functioning ecosystem” te zijn die aan een reeks inhoudelijke kenmerken voldoet, samen met zijn ondersteunende gebieden en “supporting environmental processes”.

²² Er zou zelfs de vraag kunnen worden opgeworpen of militaire domeinen wel goed verenigbaar zijn met het concept van een Nationaal Park. De primaire doelstelling van een Nationaal Park in de zin van de IUCN-categorie II bestaat immers uit de bescherming van de biodiversiteit, samen met de onderliggende ecologische structuur en ondersteunende natuurlijke processen, en uit het bevorderen van onderwijs en recreatie (zie N. DUDLEY (ed.), o.c., 16). De ontworpen regeling waarborgt al niet met zoveel woorden dat het militair domein deel uitmaakt van een werkend ecologisch proces op grote schaal, laat staan dat er op evidente wijze kan toe worden besloten dat het behoud en het herstel ervan de primaire doelstellingen uitmaken van militaire domeinen.

van dergelijke domeinen. Om die reden zou al minstens het begrip “militair(e) domeinen”, in artikel 4, § 1, derde lid, 4°, van het voorontwerp, nader moeten worden gepreciseerd.

12. Ook in artikel 4, § 1, zesde lid, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “militaire domeinen”. De gemachtigde verduidelijkt het betrokken begrip als volgt:

“Het is niet de bedoeling om met deze bepalingen al te hinten naar mogelijke kandidaten. In art. 4, §1, zesde lid wordt met ‘militaire domeinen’ eerder het type terrein bedoeld, en minder de ruimtelijke bestemming. Omdat de regeling inzake natuurbeheerplannen uit het Natuurdecreet onafhankelijk geldt ten opzichte van de ruimtelijke bestemming. Context hier is dus de aard van het terrein, hier specifiek wel gekoppeld aan aard van de eigenaar en het specifiek gebruik van zo’n terrein dat vaak gepaard gaat met waardevolle natuurlijke processen en hoge landschapswaarden. Vandaar de specifieke vermelding. In artikel 4, §1, derde lid, 4° gaat het - zoals de inleidende zin zegt - wel degelijk over de ruimtelijke bestemming ‘militair domein’. In artikel 4, §2, 1°, c) worden ‘halfnatuurlijke landschappen’ in beeld gebracht omwille van hun potentieel mogelijke natuurwaarden en intrinsieke landschapswaarde, ongeacht en niet met oog op deze of gene kandidaat voor het statuut.”

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat het begrip “militaire domeinen”, in artikel 4, § 1, zesde lid, een andere draagwijdte heeft dan het gelijkkluidende begrip in artikel 4, § 1, derde lid, 4°. Dit vormt een bijkomende reden om het betrokken begrip telkens nader te omschrijven voor de toepassing van de twee onderscheiden bepalingen van het voorontwerp.

13. Nog wat het begrip “militaire domeinen” in artikel 4, § 1, zesde lid, van het voorontwerp, betreft, rijst de vraag waarom voor die domeinen niet de voorwaarde inzake het natuurbeheerplan type 3 of 4 geldt. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“We willen geen keuze maken in plaats van Defensie als eigenaar van militaire domeinen. In de geest van het protocol dat de Vlaamse overheid heeft inzake gebruik en beheer van militaire domeinen, zijn de doelstellingen inzake natuur en bos voor deze terreinen reeds ingebed in een sinds lang functionerende overlegstructuur. In functie van het hoger belang van de militaire domeinen wordt hier ruimte gelaten voor Defensie om zelf nog keuzes te maken naar terreintype in context van een natuurbeheerplan, en dit in overeenstemming met hoger en specifiek belang van deze terreinen.”

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting de nodige verduidelijking voor de specifieke behandeling van de militaire domeinen op te nemen.

14. Aan het einde van artikel 4, § 2, 1°, c), van het voorontwerp, is niet duidelijk op welke wijze de zinsnede “inclusief bepaalde halfnatuurlijke landschappen” moet worden begrepen. Indien het de bedoeling is dat ermee slechts welbepaalde, specifieke halfnatuurlijke landschappen worden beoogd, dient duidelijker te worden aangegeven om welke landschappen het dan wel gaat. Indien geen specifieke halfnatuurlijke landschappen worden beoogd, wordt het woord “bepaalde” beter geschrapt.

Artikel 9

15. Ingeval parknota's, masterplannen of operationele plannen, bedoeld in artikel 9 van het voorontwerp, betekenisvolle effecten zouden kunnen hebben op speciale beschermingszones in de zin van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 'betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu', zal de in die bepaling vermelde passende beoordeling dienen plaats te vinden.²³ Ter wille van de duidelijkheid kan worden overwogen om de verhouding tussen de in artikel 9 van het voorontwerp bedoelde beoordeling van de nota's en plannen, en de passende beoordeling met toepassing van artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997, nader toe te lichten in de commentaar die bij artikel 9 van het voorontwerp wordt gegeven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp. Eenzelfde suggestie kan worden geformuleerd in verband met de erkenning van regionale landschappen (artikel 22 van het voorontwerp).

Artikel 10

16. In artikel 10, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de betrokken erkenning geldt voor onbepaalde duur "behoudens andersluidende beslissing van de Vlaamse Regering". Hieromtrent om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde mee dat de aangehaalde zinsnede "verwijst naar de sancties (artikel 25 van het decreet)". Deze bedoeling zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van artikel 10, tweede lid, van het voorontwerp. Daartoe zou het bijvoorbeeld volstaan om, in de plaats van melding te maken van een "andersluidende beslissing van de Vlaamse Regering" te schrijven "behoudens intrekking ervan overeenkomstig artikel 25". Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het bepaalde in artikel 22, vierde lid, van het voorontwerp.

Artikelen 11 en 12

17. De parknota dient "minstens het advies van de betrokken lokale overheden" te bevatten (artikel 11, eerste lid, van het voorontwerp). Het masterplan dient eveneens "minstens het advies van de betrokken lokale overheden" te bevatten (artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp). Op te merken valt dat, afgezien van de advisering door de betrokken lokale overheden, in geen vorm van inspraak wordt voorzien voor de bevolking en van anderen op wie het ontwerpen en het realiseren van het landschapsbeleid betrekking heeft en dat, wat het opstellen van het operationeel plan betreft, in geen enkele procedure van participatie is voorzien. Wel is er artikel 12, § 3, van het voorontwerp dat, in algemene bewoordingen, het volgende bepaalt:

²³ Dat de erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau op zich geen verplichtingen of beperkende maatregelen genereert bovenop de geldende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten of gebruikers ervan (artikel 8, eerste lid, van het voorontwerp) sluit niet de kans uit dat een dergelijk plan betekenisvolle effecten zou kunnen hebben in de zin van artikel 6, lid 3, eerste zin, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna' of artikel 36ter, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997. Naarmate de doelstellingen van de Vlaamse parken ruimer worden geformuleerd, kan trouwens de vraag omtrent het vereiste om tevens over te gaan tot een passende beoordeling in de zin van de laatstgenoemde bepalingen, nog aan relevantie winnen.

“Met het oog op de realisatie van het doel van een Vlaams Park, vermeld in artikel 3 en 4, worden de publieke en private belanghebbenden betrokken”.

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Participatie van lokale belanghebbenden in de werking van een parkbureau is een belangrijk aspect. Daartoe is dit principe ingeschreven in art. 12 §3. *Met het oog op de realisatie van het doel van een Vlaams Park, vermeld in artikel 3 en 4, worden de publieke en private belanghebbenden betrokken.* Dit betekent dat verwacht wordt dat in een masterplan en operationeel plan van een (kandidaat) Vlaams Park aangegeven wordt op welke manier de lokale bevolking betrokken is bij de totstandkoming van het plan en bij de uitvoering ervan.”

Ondanks de algemene bewoordingen van artikel 12, § 3, van het voorontwerp, lijkt het de bedoeling om de betrokkenheid van “de publieke en private belanghebbenden” te beperken tot het management van het Vlaamse Park.²⁴ Er zou in de tekst van het voorontwerp van decreet evenwel moeten worden geëxpliciteerd dat er een procedure van publieke participatie dient te worden uitgewerkt voor het opstellen en uitvoeren van de parknota's en de master- en de operationele plannen. Tevens zou de procedure van inspraak van lokale overheden zich ook moeten uitstrekken tot het opstellen en uitvoeren van de operationele plannen en niet beperkt mogen blijven tot het opstellen van de parknota en het masterplan, zoals nu het geval is.²⁵

De tekst van het voorontwerp zou, wat het aspect van de lokale participatie van bestuur en burger betreft en in het licht van wat voorafgaat, het best aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en, zo nodig, aangevuld met een voldoende duidelijke opdracht aan de Vlaamse Regering om de daartoe vereiste procedureregels verder uit te werken.

Artikel 18

18. In artikel 18, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat “de namen Vlaams Park, Landschapspark of Nationaal Park Vlaanderen, Nationaal Park op zichzelf of als onderdeel van een ander onderscheidingsteken” voorbehouden is aan de door de Vlaamse Regering erkende Vlaamse parken en daaraan verbonden parkbureaus.²⁶ Het aldus gemaakte voorbehoud met betrekking tot het gebruik van de betrokken namen is te weinig afgebakend en zou nader moeten worden gespecificeerd. Zoals het nu is geredigeerd houdt artikel 18, eerste lid,

²⁴ Volgens de memorie van toelichting wordt in artikel 12, § 3, bepaald “dat het parkbureau de publieke en private belanghebbenden betreft in de werking zodat ook deze partijen kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen van een Landschapspark of een Nationaal Park Vlaanderen, vermeld in artikel 3 en 4 van dit decreet”.

²⁵ Artikel 7 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (Verdrag van Aarhus) voorziet in de inspraak van het publiek betreffende de plannen, de programma's en het beleid die betrekking hebben op het milieu. Daarnaast dient ook het bepaalde in artikel 5, c), van de Europese Conventie ‘met betrekking tot het Landschap’, gedaan te Firenze op 20 oktober 2000, in herinnering te worden gebracht, met toepassing waarvan België er zich toe heeft verbonden om “procedures in te stellen voor de participatie van de bevolking, lokale en regionale overheden en van anderen op wie het ontwerpen en het realiseren van het landschapsbeleid [...] betrekking hebben”.

²⁶ De meerwaarde van de zinsnede “overeenkomstig de bepalingen van deze titel”, aan het einde van artikel 18, eerste lid, van het voorontwerp, is onduidelijk; de betrokken woorden lijken te kunnen worden weggelaten.

van het voorontwerp, immers in dat bijvoorbeeld een dienstverlener in het Vlaamse Gewest geen promotie zou mogen maken voor toerisme of recreatie in een landschapspark of een nationaal park in een ander gewest of in een ander land.²⁷ Dergelijke beperking van het gebruik van namen zoals “Landschapspark” en “Nationaal Park” zou op gespannen voet komen te staan met het Europeesrechtelijke beginsel inzake vrij verkeer van diensten. Bovendien zou daardoor de machtigingsbepaling van artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp, te ruim en onbepaald worden: deze machtiging zou moeten worden beperkt tot het uitwerken van een specifieke regeling van de namen en de logo’s van de in het voorontwerp beoogde parken.

Artikel 25

19. In artikel 25, eerste lid, 3° en 4°, van het voorontwerp, wordt als sanctie melding gemaakt van respectievelijk “de stopzetting van subsidies” en “de terugbetaling van reeds uitbetaalde subsidies”. De gemachtigde werd gevraagd of er bij de redactie van de betrokken onderdelen van artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp, rekening is gehouden met hetgeen wordt bepaald in de artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’. De gemachtigde antwoordde:

“Zou kunnen worden opgevangen door volgende definitie toe te voegen aan het ontwerp van decreet:

Algemenebepalingenwet: de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof;

Artikel 25, 3° aanpassen als volgt:

3° de opschorting en/of de stopzetting van subsidies, met behoud van de toepassing van artikel 13 en 14 van de Algemenebepalingenwet;

Artikel 25, 4° aanpassen als volgt:

4° de terugbetaling van reeds uitbetaalde subsidies met behoud van de toepassing van artikel 13 van de Algemenebepalingenwet.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde gedane suggestie tot aanvulling van de tekst van het voorontwerp, met dien verstande dat het in het door hem voorgestelde artikel 25, eerste lid, 3°, volstaat om te schrijven “de opschorting of de stopzetting van subsidies” in plaats van “de opschorting en/of de stopzetting van subsidies”.

²⁷ Zo kent bijv. ook Nederland nationale parken en landschapsparken, en zouden in het Waalse Gewest nationale parken kunnen worden aangeduid.

20. De gemachtigde stelde voor om artikel 2 van het voorontwerp aan te vullen met de volgende omschrijving van het begrip “beveiligde zending”, dat voorkomt in artikel 25, tweede lid:

“een beveiligde zending: een van de hiernavolgende betekeningswijzen:

- a) een aangetekend schrijven;
- b) een afgifte tegen ontvangstbewijs;
- c) elke andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeningswijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld.”

Er kan met dit tekstvoorstel worden ingestemd.

Artikel 26

21. Voor de inleidende zin van artikel 26, § 1, van het voorontwerp, wordt de volgende redactie ter overweging gegeven: “Wie door de Vlaamse Regering wordt belast met de taken die hierna worden vermeld, is de verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt:”.

Artikelen 28 en 29

22. Aan de gemachtigde werd gevraagd of niet tevens het geval moet worden geregeld waarin persoonsgegevens die in een aanvraag worden verwerkt, niet pertinent of noodzakelijk blijken te zijn voor het verwezenlijken van de vooropgestelde doeleinden. De gemachtigde stelde daarop voor de tekst van de artikelen 28 en 29 van het voorontwerp, aan te vullen als volgt:

“Artikel 28, §1 aanvullen met het volgende lid:

De persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, punt 4°, worden waar mogelijk geanonimiseerd of gepseudonomiseerd indien de individualisering niet noodzakelijk of pertinent is voor de verwezenlijking van de doeleinden, vermeld in het eerste lid rekening houdend met het beginsel van minimale gegevensverwerking, vermeld in artikel 27, §2, [eerste lid,] 3° en met inbegrip van passende technische en organisatorische maatregelen als vermeld in artikel 27, §2, [eerste lid,] 7°.

Artikel 29, §1 aanvullen met het volgende lid:

De persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, punt 1° worden waar mogelijk geanonimiseerd of gepseudonomiseerd indien de individualisering niet noodzakelijk of pertinent is voor de verwezenlijking van de doeleinden, vermeld in het eerste lid rekening houdend met het beginsel van minimale gegevensverwerking, vermeld in artikel 27, §2, [eerste lid,] 3° en met inbegrip van passende technische en organisatorische maatregelen als vermeld in artikel 27, §2, [eerste lid,] 7°.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 30

23. In artikel 30, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, dienen de verwijzingen naar “paragraaf 1” telkens te worden vervangen door een verwijzing naar “het eerste lid”.

Artikel 31

24. Aan het einde van artikel 31, eerste lid, 5°, van het voorontwerp, kan – meer specifiek – worden geschreven “... in het kader van artikel 25, eerste lid, 2°;”.

Artikel 33

25. Artikel 10.2.1, eerste lid, 6°, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, is tot op heden ongewijzigd gebleven. In artikel 33 van het voorontwerp dient derhalve de zinsnede “het laatst gewijzigd bij decreet van 10 juni 2022,” te worden weggelaten.

Artikel 35

26. Artikel 35 van het voorontwerp bevat een overgangsbepaling overeenkomstig dewelke de kandidaturen die zijn ingediend in het kader van de oproep Landschapsparken van april 2021 of de oproep Nationale Parken Vlaanderen van april 2021 en die werden geselecteerd,²⁸ rechtsgeldig blijven in het kader van het ontworpen decreet. De Vlaamse Regering dient de kandidaten een overgangstermijn toe te kennen om aan te tonen dat zij aan de voorwaarden van het ontworpen decreet voldoen of kunnen voldoen binnen de door haar bepaalde termijn.

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee dat, zonder specifiek decretaal of verordenend kader, op 19 april 2021 al een oproep is gelanceerd voor de erkenning als Vlaams Nationaal Park en als Landschapspark en dat thans al een eerste preselectie van de initiële kandidaten heeft plaatsgevonden:

“De geselecteerde kandidaten werken momenteel een masterplan en operationeel plan uit. De beslissing over erkenning zal genomen worden op basis van dit decreet. Dit is ook de manier waarop het eerste Nationale Park in Vlaanderen (NPHK) werd erken[d], intussen meer dan 20 jaar geleden.”

Voorts werd aan de gemachtigde gevraagd of de selectiecriteria die werden gehanteerd bij de oproepen in april 2021 identiek zijn aan die waarin het ontworpen decreet voorziet. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Wat betreft de Nationale parken Vlaanderen werd het criterium m.b.t. de terreinen onder natuurbeheerplan type 4 verbreed naar type 3 én 4. Voor de Vlaamse overheid is type 4 verplicht tenzij grondig gemotiveerd. Het ontwerpdecreet voorziet

²⁸ Om taalkundige redenen verdient het geen aanbeveling om in deze context de term “weehouden” te gebruiken.

verder de mogelijkheid dat de Vlaamse regering afwijkende oppervlaktecriteria formuleert ten opzichte van deze generiek vermeld in het decreet en gehanteerd in de oproep.”

Opgemerkt moet worden dat de overgangsregeling die is opgenomen in artikel 35 van het voorontwerp, weliswaar een oplossing biedt in geval van selectiecriteria waarin het ontworpen decreet voorziet en die strenger zijn in vergelijking met de criteria die zijn toegepast naar aanleiding van de oproep van 19 april 2021,²⁹ maar dat die regeling daarentegen geen oplossing biedt in geval van criteria die het ontworpen decreet voorschrijft en die, in vergelijking met die welke werden gehanteerd bij de oproep van 19 april 2021, worden versoepeld.³⁰ De wijziging van de selectiecriteria lopende de erkenningsprocedure dreigt in dat laatste geval immers aanleiding te geven tot een schending van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De selectie van de kandidaten door de jury gebeurde o.b.v. een kwantitatieve toetsing van de criteria én een inhoudelijke kwalitatieve beoordeling van het dossier. De niet weerhouden kandidaten scoren op minstens 2 criteria onvoldoende, de gemaakte selectie van kandidaat Nationale Parken is met andere wo[o]rden niet in tegenspraak (...) met de bepalingen uit het ontwerpdecreet.

(...)

Zoals aangetoond onder punt 3 heeft de aanpassing van de criteria geen impact op de selectie van de kandidaten. Bevoegde ministers oordeelden dat het starten van de oproep geheel te verantwoorden was vanuit bezorgdheid inzake timing van het realiseren van een beleidsdoel in het Regeerakkoord. Als het decreet van kracht is, kan desgevallend een nieuwe oproep worden gelanceerd naar nieuwe kandidaten voor bijkomende parken.”

De door de gemachtigde verstrekte toelichting ten spijt, dreigt het wijzigen van de selectiecriteria lopende de procedure volgens de afdeling Wetgeving niet enkel aanleiding te geven tot een schending van de gelijkheid ten aanzien van de kandidaten die niet zijn geselecteerd op basis van de initieel strengere criteria, maar ook ten aanzien van potentiële kandidaten die zich destijds geen kandidaat hebben gesteld omdat zij de mening waren toegedaan niet te kunnen beantwoorden aan de criteria die het voorontwerp beoogt te versoepelen. De overgangsregeling die is opgenomen in artikel 35 van het voorontwerp zou derhalve moeten worden aangevuld ten aanzien van de voornoemde niet-geselecteerde kandidaten en de potentiële kandidaten die zich uiteindelijk geen kandidaat hebben gesteld naar aanleiding van de oproep van 19 april 2021. Aan beide categorieën zou een nieuwe termijn moeten worden verleend om zich alsnog kandidaat te stellen of om hun initieel afgewezen kandidatuur te hernemen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

²⁹ Dit is bijv. het geval voor de verplichting om het advies toe te voegen van de betrokken lokale overheden.

³⁰ Dit is bijv. het geval voor de verlaging van de oppervlaktecriteria en voor het vereiste type natuurbeheerplan.