



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.546/1
van 4 juli 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuureservaten’

Op 16 mei 2017 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 4 juli 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 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 decreet van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’ voerde enkele wijzigingen door in het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: Natuurdecreet), teneinde tot een grotere vereenvoudiging en integratie te komen van de regelgeving inzake natuurbehoud en -beheer. Aldus werd het concept van geïntegreerd natuurbeheer geïntroduceerd, met hieraan gekoppeld de figuur van een natuurbeheerplan. Dit bevat de concrete doelstellingen en maatregelen voor het natuurbeheer van het terrein waarop het beheerplan betrekking heeft.

Het gewijzigde Natuurdecreet onderscheidt vier types van terreinen: type één beoogt het behouden van de aanwezige natuurkwaliteit, type twee beoogt het bereiken van een hogere natuurkwaliteit, type drie beoogt het bereiken van de hoogste natuurkwaliteit en type vier zijn de erkende natuurreservaten (artikel 16*ter*, § 1, Natuurdecreet).

Het staat de terreinbeheerder in beginsel vrij om al dan niet aan geïntegreerd beheer ten behoeve van natuurbehoud te doen. Indien hij daarvoor opteert, kan hij in principe vrij het type kiezen (artikel 16*ter*, § 2, Natuurdecreet) en kan hij een natuurbeheerplan opstellen. Voor de natuurbeheerplannen vanaf type twee wordt in subsidies en financiële voordelen voorzien als stimulans voor de realisatie van de beoogde hogere natuurkwaliteit, waarbij de mogelijkheden tot subsidies voor natuurbeheer toenemen naarmate de beheerder voor een hoger ambitieniveau kiest.¹ De nadere criteria waaraan het beheer, bepaald in een natuurbeheerplan, moet voldoen, worden door de Vlaamse Regering vastgesteld voor de vier types terreinen.²

Het thans voorliggende ontwerpbesluit werkt de nadere regels inzake natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten uit. Het bepaalt met name de regels voor de vorm en de inhoud van de natuurbeheerplannen (artikelen 2 en 3) en de procedures voor de indiening, de consultatie- en adviesronde, de goedkeuring (artikelen 4 tot en met 8), de registratie van een natuurbeheerplan (artikelen 9 en 10), de opvolging en evaluatie (artikel 11) en de procedures voor wijziging (artikelen 12 en 13) en opheffing van een natuurbeheerplan en de eventuele overname van het beheer (artikelen 14 tot en met 17), evenals de beroepsprocedure (artikel 22) en de samenstelling en werking van de adviesinstantie die tussenkomt bij de beroepsprocedure (artikelen 18 tot en met 21). Het stelt voorts de lijst van natuurstreefbeelden vast, alsook de natuurstreefbeelden van regionaal belang (artikelen 23 en 24) en werkt de

¹ Zie het thans eveneens voor advies voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer’ (dossier 61.547/1).

² Het betreft het thans eveneens voor advies voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende vaststelling van de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer’ (dossier 61.545/1).

procedure uit voor de erkenning van een terrein als natuurreservaat en de opheffing van die erkenning (artikelen 25 tot en met 33). Voorts brengt het ontwerpbesluit diverse wijzigingen aan in uitvoeringsbesluiten van het Natuur-, Bos³- en Jachtdecreet⁴, voert het een aantal bepalingen in het uitvoeringsbesluit onroerend erfgoed in en wijzigt het het uitvoeringsbesluit dat het instrument natuurinrichting regelt (artikelen 34 tot en met 54). Ten slotte voorziet het ontwerpbesluit in een overgangsregeling (artikelen 55 tot en met 58).

3.1. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 16*septies*, achtste lid, Natuurdecreet en artikel 8.1.3 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (hierna: Onroerenderfgoeddecreet).

De artikelen 3 tot en met 22, artikelen 45, 47, 53, 54, 56 en 57 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 16*duodecies* Natuurdecreet.

Artikel 16*septies*, vijfde en zesde lid, Natuurdecreet bieden rechtsgrond voor artikel 23 van het ontwerp.

Artikel 24 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 16*septies*, vierde lid, Natuurdecreet.

De artikelen 25 tot en met 34 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 16*quindecies* Natuurdecreet.

Artikel 47 Natuurdecreet biedt rechtsgrond voor de artikelen 35 tot en met 39 van het ontwerp.

Voor de artikelen 41 tot en met 44 en artikel 46 van het ontwerp kan de rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 48, § 2, en 50*decies* Natuurdecreet.

De artikelen 48 tot en met 50 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 36 Jachtdecreet.

De artikelen 51 en 52 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 16*septies*, achtste lid, Natuurdecreet en artikel 8.1.3 Onroerenderfgoeddecreet.

3.2. Nog niet alle rechtsgronden van het ontworpen besluit zijn al in werking getreden. Met name werden de artikelen 16*septies*, 16*duodecies* en 16*quindecies* Natuurdecreet ingevoegd bij respectievelijk de artikelen 24, 29 en 33 van het decreet van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos’. Artikel 8.1.3 Onroerenderfgoeddecreet werd gewijzigd bij artikel 101 van het decreet van 9 mei 2014.

Alle in de voorgaande paragraaf genoemde bepalingen van het decreet van 9 mei 2014 treden, overeenkomstig artikel 113 van dat decreet van 9 mei 2014, in werking op een datum bepaald door de Vlaamse Regering. Die datum van inwerkingtreding wordt vastgelegd bij artikel 62 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van

³ Het Bosdecreet van 13 juni 1990.

⁴ Het Jachtdecreet van 24 juli 1991.

de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer', dat momenteel eveneens voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.⁵ Naar luid van artikel 62, 3°, en 14°, van dat ontwerpbesluit treden de artikelen 24, 29 en 33 van het decreet van 9 mei 2014 in werking op de dag van de inwerkingtreding van dat ontwerpbesluit. Dat ontwerpbesluit bevat geen bijzondere bepalingen betreffende de inwerkingtreding, zodat het op de tiende dag na de bekendmaking van kracht wordt. Derhalve zal er bij de bekendmaking van het voorliggende ontwerpbesluit op moeten worden toegezien dat het ten vroegste samen met het ontwerpbesluit 'betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer' wordt bekendgemaakt. Het voorliggende ontwerp van uitvoeringsbesluit kan immers niet eerder in werking treden dan de regeling waarop het steunt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het ontwerpbesluit bevat diverse advies-, beslissings- en beroepstermijnen. Men zou kunnen overwegen om, ten behoeve van de duidelijkheid en rechtszekerheid, een algemene bepaling op te nemen die vastlegt hoe de termijnen in het ontwerpbesluit worden berekend. Zo kan duidelijkheid worden verschaft omtrent – onder meer – de vraag of de *dies a quo* en de *dies ad quem* al dan niet in de termijn begrepen zijn, of de termijn al dan niet wordt verlengd indien de laatste dag op een zaterdag, een zondag of een feestdag valt.

Dit verdient des te meer aanbeveling, nu het ontwerp de ene keer rekent met dagen (artikel 4, artikel 5, § 3, artikel 6, 7, 10, 12, 15, 16, 22, 25, 32, 52) en de andere keer met kalenderdagen (artikel 19, § 2). Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede. De verwarring kan worden vermeden door consequent dezelfde begrippen te hanteren, dan wel door in een algemene bepaling duidelijkheid te scheppen.

Aanhef

5. De verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar artikel 21 Jachtdecreet dient te worden weggelaten. Deze bepaling werd immers opgeheven bij artikel 11 van het decreet van 3 juli 2015 'houdende de wijziging van diverse bepalingen van het Jachtdecreet van 24 juli 1991'.

6. De aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 48, § 2, en 50*decies* Natuurdecreet, nu deze bepalingen de rechtsgrond bieden voor de artikelen 41 tot en met 44 en artikel 46 van het ontwerpbesluit.

7. De verwijzing in de aanhef naar het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 'betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen' dient te worden weggelaten, net als de verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 'met betrekking tot soortenbescherming en

⁵ Zie voetnoot 1.

soortenbeheer'. Geen van beide besluiten vormt immers de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, noch worden zij door het ontwerpbesluit gewijzigd, opgeheven of ingetrokken.

8. Voorts dient de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 'tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is'. Ook een verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 'houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend' dient in de aanhef te worden opgenomen. Beide besluiten worden immers gewijzigd door het ontwerp (zie de artikelen 48 tot en met 50 en artikel 54).

Artikel 4

9. Artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp verleent het agentschap een beslissingstermijn van zestig dagen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke de aard is van de aldus aan het agentschap gelaten beslissingstermijn en of het meer in het bijzonder om een termijn van verval, dan wel een termijn van orde gaat.

De gemachtigde antwoordde:

“[D]e termijnen [moeten] worden beschouwd als termijnen van orde; hoewel het uiteraard niet de bedoeling is die termijnen systematisch te overschrijden kunnen de beslissingen nog genomen worden, zonder dat een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Er moet echter wel een beslissing zijn; een stilzwijgende goedkeuring of afwijzing is niet mogelijk; de bepalingen van het besluit laten daartoe o.i. geen ruimte.”

De rechtszekerheid zou ermee zijn gebaat om de door de gemachtigde weergegeven bedoeling te expliciteren in de tekst van het ontwerp. Dergelijke explicitering zou trouwens eveneens nuttig zijn ten aanzien van andere bepalingen van het ontwerp waarin het gaat om termijnen waarover de minister beschikt om een beslissing te nemen (zie bijvoorbeeld de artikelen 7, §§ 2 en 3, artikel 16, § 3, tweede lid, artikel 22, § 3, tweede lid, van het ontwerp).

Artikel 8

10. Artikel 8 van het ontwerp regelt de indiening, consultatie- en adviesronde en goedkeuring van het natuurbeheerplan met betrekking tot een natuurdomein. Daarbij bepaalt paragraaf 4 dat de goedkeuring in bepaalde gevallen door de minister gebeurt, in afwijking van het in artikel 7 vastgelegde principe voor natuurbeheerplannen voor andere terreinen dan natuurdomeinen, volgens hetwelk de beoordeling en goedkeuring gebeurt door het agentschap.

De huidige formulering van paragraaf 4 zou de indruk kunnen wekken dat de minister daarbij over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt en het ontwerp van natuurbeheerplan slechts kan goedkeuren. De gemachtigde bevestigde dat dit niet de bedoeling is en dat de minister een aanvraag zoals bedoeld in artikel 8, § 4, dus ook kan afwijzen. Het verdient aanbeveling om paragraaf 4 in die zin aan te passen.

Artikel 22

11. In artikel 22 van het ontwerp wordt in een beroepsmogelijkheid voorzien tegen diverse beslissingen van het agentschap omtrent het natuurbeheerplan en de terugvordering van subsidies.

De gemachtigde bevestigde dat het om een georganiseerd bestuurlijk beroep gaat, dat moet worden uitgeput alvorens men zich tot de rechter kan richten.

Ten behoeve van de rechtszekerheid en aansluitend bij de algemene tendens om in nieuwe regelgeving de aard van het beroep uitdrukkelijk op te nemen, zou kunnen worden overwogen om in artikel 22, § 2, tweede lid, inleidende zin, van het ontwerp tussen de woorden “Het” en “beroep”, het woord “georganiseerd” in te voegen.

12. De ontworpen regeling bepaalt niet wat er gebeurt indien het beroep niet ontvankelijk is. Zo wordt niet voorzien in de mededeling aan de beroepsindienaar van de onontvankelijkheid van zijn beroep, noch wordt daartoe een termijn opgelegd. Het verdient aanbeveling om de regeling op dit punt aan te vullen, teneinde te vermijden dat de beroepsindienaar in het ongewisse zou blijven.

13. In artikel 22, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt aan de minister een termijn van zestig dagen verleend om over het beroep te beslissen.

Wat deze bepaling betreft, kan worden verwezen naar de opmerking *sub* 9. Daarenboven is het zo dat, gelet op de formulering van de aangehaalde bepaling en op de mededeling van de gemachtigde volgens dewelke de in het ontwerp ingeschreven termijnen gekwalificeerd dienen te worden als ordeterminen, een dergelijke ordetermin een voldoende rechtsbescherming biedt,⁶ aangezien deze kan worden gecombineerd met de algemeen geldende mogelijkheid om met toepassing van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, stappen te ondernemen tegen het uitblijven van de beslissing van de minister.

Afdeling 2

14. De titel van “Afdeling 2”, tussen de artikelen 47 en 48 van het ontwerp, dient te worden aangevuld met de datum van het aangehaalde besluit, zijnde 25 april 2014.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ Zie J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, in *Administratieve Rechtsbibliotheek. Algemene reeks*, Brugge, die Keure, 2012, nrs. 1360 e.v.