KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 februari 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende samenstelling en werking van de beheerscommissies voor beschermde landschappen", heeft op 24 februari 1998 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 16, § 1, van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen voorziet in de oprichting van een beheerscommissie voor elk beschermd landschap. Artikel 16, § 2, draagt aan de Vlaamse regering op om de samenstelling en de werking van de beheerscommissie te bepalen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de uitvoering van de laatstgenoemde bepaling.

Overeenkomstig artikel 16, § 1, van het decreet voorziet het ontwerp in een samenstelling waarbij de betrokken eigenaars, pachters en huurders, de milieu-verenigingen, de betrokken administraties en de betrokken gemeenten vertegenwoordigd zijn.

Wat de werking van de bestuurscommissie betreft, bevat het ontwerp bepalingen i.v.m. de bijeenroeping van de commissie, de meerderheid vereist voor het nemen van beslissingen, en de mogelijkheid voor verscheidene commissies om gezamenlijk te vergaderen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp vertoont tal van gebreken, op het vlak van de structuur, de duidelijkheid, het taalgebruik en de praktische uitvoerbaarheid. Die gebreken zijn te dezen van die aard, dat de Raad van State het nuttig acht als bijlage een tekstvoorstel voor het hele besluit te suggereren.

De hiernavolgende artikelsgewijze bespreking slaat uiteraard op het ontwerp, zoals het voor advies is voorgelegd. Niettemin bevat die bespreking een aantal elementen ter verantwoording van de tekst die de Raad van State zelf zal voorstellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef kan gepreciseerd worden dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te vinden is in artikel 16, § 2, van het decreet van 16 april 1996 (1).

Artikel 1

1. Zoals de paragrafen 1 en 2 geredigeerd zijn, kunnen ze de indruk wekken dat de daarin beschreven procedure inzake de kandidaatstelling geldt voor alle leden van de beheerscommissie. Uit paragraaf 3 kan evenwel afgeleid worden dat die procedure enkel geldt voor de vertegenwoordigers van de eigenaars, pachters en huurders.

---

(1) Indien de stellers van het ontwerp een verwijzing naar het hele artikel 16 willen behouden, dient tevens melding gemaakt te worden van het wijzigend decreet van 21 oktober 1997.

Dit zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

2. In paragraaf 1 is sprake van een kandidaatstelling "naar aanleiding van" o.m. de "betekening" bedoeld in artikel 7, § 2, van het decreet.

Die "betekening" is de kennisgeving van het besluit tot voorlopige bescherming aan de eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers. Het is kennelijk de bedoeling van de stellers van het ontwerp dat de genoemde personen, samen met die kennisgeving, ook een oproep ontvangen om zich kandidaat te stellen voor de beheerscommissie.

Tegen die vorm van oproeping bestaan evenwel een aantal bezwaren.

In de eerste plaats is het voorbarig om, naar aanleiding van de voorlopige bescherming, reeds een oproep te doen om zich kandidaat te stellen voor een functie in een commissie die pas na de (eventuele) definitieve bescherming samengesteld kan worden. De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband weliswaar verklaard dat de ontworpen oplossing gekozen werd om na de definitieve bescherming zo vlug mogelijk met de samenstelling van de commissie te kunnen starten. Dat oogmerk neemt het bezwaar echter niet weg.

Bovendien wordt met een oproep die enkel gericht is tot de personen bedoeld in artikel 7, § 2, van het decreet, niet gewaarborgd dat in de beheerscommissie ook de

pachters en huurders vertegenwoordigd zullen zijn, zoals nochtans vereist bij artikel 16, § 1, van het decreet. Aan de huurders, bewoners, pachters of gebruikers wordt de voorlopige bescherming immers niet ter kennis gebracht door de administratie; het zijn de personen aan wie de administratie de voorlopige bescherming ter kennis gebracht heeft, die daarvan op hun beurt kennis moeten geven aan de huurders, bewoners, pachters of gebruikers (artikel 7, § 3, van het decreet).

Gelet op die bezwaren, dient de mogelijkheid om kandidaten op te roepen naar aanleiding van de kennisgeving van het besluit tot voorlopige bescherming te worden weggelaten.

3. In paragraaf 1 is voorts sprake van een "bekend-making", hetzij door aanplakking, hetzij door een mededeling in drie kranten of tijdschriften.

De Raad van State meent de aandacht erop te moeten vestigen dat een oproep die op een van die wijzen geschiedt, weinig waarborgen inhoudt inzake de doeltreffendheid ervan. Het geven van een reële kans aan alle betrokkenen om zich kandidaat te stellen, lijkt een meer persoonlijke vorm van oproeping te veronderstellen.

In het tekstvoorstel hierna zal de Raad van State zich houden aan het systeem van het ontwerp. De stellers van het ontwerp dienen evenwel na te gaan of niet in een ander systeem voorzien kan worden.

4. Volgens paragraaf 3 mag het aantal vertegenwoordigers van de eigenaars (en dergelijke) de helft van het totaal aantal leden niet overtreffen.

Die bepaling is overbodig. Zelfs als geen enkele van de in artikel 3 bedoelde overheden vertegenwoordigd zou zijn, zouden er in elk geval nog vertegenwoordigers van verenigingen zijn, ten belope van eenzelfde aantal als dat van de eigenaars (artikel 2), alsmede vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten (artikel 4) en een secretaris (artikel 5). De vertegenwoordigers van de eigenaars kunnen dus onmogelijk de meerderheid vormen.

Artikel 3

Volgens dit artikel kunnen bepaalde "administraties" "zich kandidaat stellen" voor vertegenwoordiging in de beheerscommissie.

Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat verwacht wordt dat de bij een bepaald landschap betrokken diensten kunnen vragen om in de beheerscommissie vertegenwoordigd te worden. Die bedoeling kan duidelijker tot uiting gebracht worden, als in de tekst geen melding wordt gemaakt van een "kandidaatstelling". Het zou de efficiëntie voorts ten goede komen, als de betrokken diensten zelf een vertegenwoordiger kunnen aanwijzen, die dan bovendien niet noodzakelijk voor elke vergadering dezelfde moet zijn (zie ook opmerking 1 bij artikel 7).

Overigens is Toerisme Vlaanderen geen "administratie" (van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), maar een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

Artikel 4

Het is overbodig - en verwarrend - te bepalen dat het totaal aantal stemgerechtigde leden, met uitzondering van de vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, maximum veertien bedraagt. Dit blijkt reeds uit het feit dat er maximum zes vertegenwoordigers van de eigenaars (en dergelijke) en van de verenigingen kunnen zijn (artikel 2), naast maximum zeven vertegenwoordigers van de in artikel 3 genoemde diensten en de ene ambtenaar van de cel monumenten en landschappen (artikel 5).

Artikel 5

1. In zoverre dit artikel bepaalt dat de minister de voorzitter aanwijst, is niet duidelijk of de voorzitter aangewezen wordt onder de leden bedoeld in de artikelen 1, 2, 3 en 4, dan wel of het gaat om een buitenstaander. In de laatste hypothese is evenmin duidelijk of de voorzitter stemrecht heeft.

In het tekstvoorstel zal de Raad van State ervan uitgaan dat de voorzitter niet behoort tot de leden bedoeld in de artikelen 1, 2, 3 en 4. Tevens wordt ervan uitgegaan dat hij niet stemgerechtigd is, behalve in het geval bedoeld in artikel 9, eerste lid (staking van stemmen).

2. Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met de volzin naar luid waarvan de verslaggeving gedelegeerd kan worden.

In het tekstvoorstel zal de Raad van State ervan uitgaan dat de verslagen opgesteld worden door de secretaris of door een andere ambtenaar van de cel monumenten en landschappen.

Artikel 7

1. Zoals paragraaf 1 geredigeerd is, geldt die bepaling voor alle leden van de commissie.

De gemachtigde ambtenaar heeft evenwel verklaard dat het de bedoeling is dat die bepaling alleen van toepassing zou zijn op de leden bedoeld in artikel 2 van het ontwerp.

2. Volgens paragraaf 2 wordt een lid dat niet meer de hoedanigheid bekleedt op grond waarvan het aangewezen is, "ambtshalve ontslagen".

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het de bedoeling is dat het lid, in de bedoelde hypothese, geacht wordt ontslagnemend te zijn.

Artikel 9

Volgens het eerste lid beslist de beheerscommissie bij voorkeur bij consensus. Indien geen consensus bereikt kan worden, beslist de commissie bij gewone meerderheid. Dit betekent dat de regel in feite die is van de gewone meerderheid, ook al wordt gestreefd naar een consensus.

In verband met deze bepaling heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat men er niet mag van uitgaan dat de beheerscommissie een eigenaar zou kunnen verplichten om bepaalde werken uit te voeren. De uitvoering van het beheersplan zou steeds op vrijwillige basis gebeuren (zie artikel 16, § 6, van het decreet). Dit neemt niet weg dat de eigenaars verplicht zijn de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken uit te voeren (artikel 14, § 2, van het decreet).

Gelet op die toelichting, is niet duidelijk wat de draagwijdte kan zijn van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp. Er zou nader bepaald moeten worden welke beslissingen bedoeld worden. Die kunnen bovendien geen betrekking hebben op de uitvoering van het beheersplan, omdat daarvoor de instemming vereist is van elke eigenaar, en niet enkel van de vertegenwoordigers van de eigenaars in de commissie.

TEKSTVOORSTEL

Besluit van de Vlaamse regering betreffende de samenstelling en de werking van de beheerscommissies voor beschermde landschappen

De Vlaamse regering,

Gelet op het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen, inzonderheid op artikel 16, § 2;

Gelet op het advies van de inspectie van financiën, gegeven op 4 december 1997;

Gelet op de beslissing van de Vlaamse regering van 27 januari 1998 over de adviesaanvraag binnen een termijn van een maand;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 24 februari 1998, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Op voorstel van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling;

Na beraadslaging,

Besluit :

Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

1° decreet : decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen;

2° beheerscommissie : beheerscommissie voor een beschermd landschap, bedoeld in artikel 16, § 1, van het decreet;

3° minister : Vlaamse minister bevoegd voor de landschappen;

4° cel monumenten en landschappen : de cel monumenten en landschappen van de betrokken provinciale afdeling van de administratie ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten en landschappen.

Art. 2. De beheerscommissie is samengesteld als volgt :

1° een voorzitter, die niet stemgerechtigd is, behalve in het geval bedoeld in artikel 10, eerste lid;

2° maximum drie vertegenwoordigers van de eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers, alsmede van de huurders, bewoners, pachters en gebruikers (1);

---

(1) De termen zijn ontleend aan artikel 7, §§ 2 en 3, van het decreet.

3° een aantal vertegenwoordigers van verenigingen die het herstel en het beheer van het natuurlijk milieu of het betrokken landschap tot doel hebben; hun aantal is gelijk aan dat van de leden bedoeld in 2°;

4° vertegenwoordigers van de hierna genoemde diensten, voorzover die aan de cel monumenten en landschappen hebben laten weten bij de beheerscommissie betrokken te willen worden :

- twee vertegenwoordigers van de administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer;

- een vertegenwoordiger van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen, afdeling Ruimtelijke Planning;

- een vertegenwoordiger van de administratie Land- en Tuinbouw;

- een vertegenwoordiger van de administratie Waterwegen en Zeewezen;

- een vertegenwoordiger van de administratie Economie, afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie;

- een vertegenwoordiger van de openbare instelling Toerisme Vlaanderen;

5° een ambtenaar van de cel monumenten en landschappen;

6° een vertegenwoordiger van elke gemeente die bij het landschap betrokken is.

Art. 3. De voorzitter wordt benoemd door de minister (1).

Art. 4. § 1. De leden bedoeld in artikel 2, 2°, worden benoemd door de minister, op voordracht van de cel monumenten en landschappen, voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar.

Indien een lid overlijdt of ontslag neemt, wordt een opvolger benoemd, die het mandaat van zijn voorganger beëindigt.

§ 2. De leden worden benoemd uit de personen die hun kandidatuur hebben ingediend bij de cel monumenten en landschappen. Het bericht houdende oproep daartoe wordt op verzoek van de cel monumenten en landschappen aangeplakt op de wijze bepaald in artikel 7, § 1, 2°, van het decreet.

In afwijking van het vorige lid kan voor de landschappen die het voorwerp uitmaken van een beschermingsbesluit genomen met toepassing van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, de oproep bekendgemaakt worden door een mededeling in drie kranten of tijdschriften.

---

(1) Er zou nader bepaald kunnen worden aan welke voorwaarden de voorzitter moet beantwoorden.

De kandidaturen moeten ingediend worden binnen een termijn van dertig dagen, te rekenen vanaf de eerste dag van de aanplakking of vanaf de dag van de mededeling in de kranten of tijdschriften.

§ 3. De leden dienen, rekening houdend met de oppervlaktes van het beschermd landschap waarop zij rechten hebben, representatief te zijn voor het geheel van de rechthebbenden.

Art. 5. De leden bedoeld in artikel 2, 3°, worden benoemd door de minister, op voordracht van de cel monumenten en landschappen, voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar.

Indien een lid overlijdt of ontslag neemt, wordt een opvolger benoemd, die het mandaat van zijn voorganger beëindigt.

Art. 6. Voor de leden bedoeld in artikel 2, 2° en 3°, kunnen plaatsvervangers benoemd worden, onder dezelfde voorwaarden en op dezelfde wijze als de effectieve leden.

Art. 7. Indien een lid bedoeld in artikel 2, 2° of 3°, niet meer de hoedanigheid bezit op grond waarvan hij benoemd is, wordt het van rechtswege geacht ontslagnemend te zijn.

Art. 8. De vertegenwoordigers bedoeld in artikel 2, 4°, 5° en 6°, worden aangewezen door het betrokken bestuur (1).

Art. 9. De vergaderingen van de beheerscommissie worden bijeengeroepen door de voorzitter. Deze is daartoe verplicht indien minstens één derde van de leden erom verzoekt.

De beheerscommissie vergadert ten minste één keer per jaar.

Art. 10. De beslissingen van de beheerscommissie worden genomen bij volstrekte meerderheid van de stemmen van de aanwezige leden. In geval van staking van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.

In verband met de uitvoering van een goedgekeurd beheersplan, bedoeld in artikel 16, § 6, van het decreet, kan de beheerscommissie slechts aanbevelingen doen.

Art. 11. Het lid bedoeld in artikel 2, 5°, is secretaris van de commissie.

---

(1) Eventueel kan bepaald worden, zoals in artikel 5 van het ontwerp, dat de ambtenaar van de cel monumenten en landschappen (d.i. het lid bedoeld in artikel 2, 5°, van het tekstvoorstel) aangewezen wordt door de minister.

De verslagen worden opgesteld door de secretaris of door een andere ambtenaar van de cel monumenten en landschappen.

Art. 12. Verscheidene beheerscommissies, die bevoegd zijn ten aanzien van landschappen die ruimtelijk bij elkaar aansluiten, kunnen samen vergaderen.

In dat geval kunnen beslissingen gezamenlijk genomen worden, op voorwaarde dat in elke beheerscommissie de meerderheid bereikt wordt, bedoeld in artikel 10, eerste lid.

Art. 13. De Vlaamse minister bevoegd voor de landschappen is belast met de uitvoering van dit besluit."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER