



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.764/1

van 7 juli 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de algemene erkennings- en
subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken’

Op 5 juni 2023 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, verlengd tot 10 juli 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van 9 juni 2023 ‘houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg’ (hierna: “Parkendecreet”) op het vlak van inzonderheid de erkenning, de werking en de subsidiëring van Vlaamse Parken.

3.1. De ontworpen regeling vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de bepalingen van het Parkendecreet waaraan het beoogt uitvoering te geven. Daarbij gaat het met name om de artikelen 4, 5, 9, 11, 12, 15 tot 17, en 25 van het betrokken decreet.¹ Daarnaast moet worden opgemerkt wat hierna volgt.

3.2. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de uitwisseling van berichten tussen de bevoegde instantie en, naar gelang het geval, het parkbureau of de gebiedscoalitie in beginsel uitsluitend gebeurt via één of meer elektronische wegen die de bevoegde instantie kiest en bekendmaakt. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel II.22, § 1, derde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, waarin wordt bepaald dat de Vlaamse Regering sommige overheidsinstanties kan verplichten om in procedures uitwisseling van berichten via elektronische weg mogelijk te maken.

3.3. De artikelen 24 en 25 van het ontwerp betreffen de rapportering, de evaluatie en de controle en vinden rechtsgrond 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 25 van het Parkendecreet dat de evaluatie van de erkenning en de subsidiëring betreft. Artikel 54 van het ontwerp vindt rechtsgrond in het voornoemde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelezen in samenhang met de overgangsbepaling van artikel 35 van het Parkendecreet.

3.4. In de mate dat de Vlaamse Landmaatschappij, dat een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid is, in het ontwerp als “bevoegde instantie”² met bijkomende opdrachten wordt belast, zal daarvoor een beroep moeten kunnen worden gedaan op een expliciete decretale grondslag die de afdeling Wetgeving evenwel niet ziet.³ Op dit punt lijkt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling dan ook problematisch.

¹ Bij het onderzoek van de rechtsgrond heeft de afdeling Wetgeving nuttig gebruik kunnen maken van de haar door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondentabel.

² Zie artikel 1, 2°, van het ontwerp.

³ Ook niet in bijvoorbeeld het decreet van 21 december 1988 ‘houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Sommige van de criteria voor de erkenning en subsidiëring van Vlaamse Parken zijn gewijzigd ten opzichte van de lopende oproepen gelanceerd in april 2021. In het ontwerp wordt in een overgangsregeling voorzien voor de situatie waarin de criteria ondertussen zijn verstrengd ten opzichte van het oproepreglement. Dit biedt evenwel geen oplossing voor de situatie waarin de criteria ondertussen zijn versoepeld. In antwoord op de opmerkingen van de strategische adviesraden suggereert de steller van de adviesaanvraag dat deze zouden kunnen deelnemen aan toekomstige, nieuwe oproepen.⁴

De afdeling Wetgeving verwijst in dat verband naar het voorbehoud dat werd geformuleerd in het advies over het voorontwerp dat het Parkendecreet is geworden met betrekking tot de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel in geval van versoepeling van de criteria wat betreft 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 beoogde te versoepelen. Zoals werd opgemerkt in het betrokken advies kan juridisch gezien dit knelpunt enkel worden geremedieerd door “[a]an beide categorieën (...) een nieuwe termijn [te verlenen] om zich alsnog kandidaat te stellen of om hun initieel afgewezen kandidatuur te hernemen.” Deze conclusie dient te worden herhaald naar aanleiding van het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.⁵

5. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de vele interne verwijzingen die in het ontwerp voorkomen aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. Sommige van die verwijzingen lijken immers niet correct te zijn.

Zo wees de gemachtigde erop dat in artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “5° en 6°” in plaats van “4° en 5°”; in de artikelen 5, derde lid, 1°, en 7, eerste lid, moet – eveneens volgens de gemachtigde – de vermelding “artikel 3, 1° tot en met 3°” worden vervangen door de vermelding “artikel 3, § 1, eerste lid, 1° tot en met 4°”; in artikel 11, eerste lid, 1°, moet – steeds volgens de gemachtigde – de verwijzing naar “artikel 3, 1° t.e.m. 3°” worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 3, § 1, eerste lid, 1° tot en met 4°”; in artikel 29, 2°, dient de vermelding van “art. 90” te worden vervangen door de vermelding van “artikel 9”; in artikel 30, § 1, vierde en vijfde lid, dienen de woorden “artikel 27” te worden vervangen door de woorden “artikel 29”; in artikel 33, § 1, tweede lid, 2°, dienen de verwijzingen naar “artikel 30, derde lid” en “artikel 30, vijfde lid” te worden vervangen door een verwijzing naar respectievelijk “artikel 30, § 1, derde lid” en “artikel 30, § 1, vijfde lid”; in artikel 40 moet de verwijzing naar “artikel 32” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 34”; in de inleidende zin van artikel 42, § 2, vierde lid, dient de vermelding “artikel 41, 2°” te worden vervangen door de vermelding “artikel 41, tweede lid, 2°”; in artikel 42, § 3, tweede lid, dient de verwijzing naar “artikel 39, 2°” te worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 41, tweede lid, 2°”; in artikel 42, § 5, moeten de woorden “artikel 55” worden vervangen door de woorden “artikel 53”;

⁴ Zie de nota aan de Vlaamse Regering VR 2023 0206 DOC.0661/1BIS, commentaar bij artikel 3.

⁵ Adv.RvS 72.844/1 van 27 februari 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1667/1, 177-178, opm. 26.

in artikel 48, eerste lid, eerste zin, dient – zoals door de gemachtigde is bevestigd – de verwijzing naar “artikel 45” te worden vervangen door een verwijzing naar “de artikelen 46 en 47”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen onder de randnummers 3.1. tot 3.3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, vermeldde men in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef tevens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel II.22, § 1, derde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Tevens kan specifiek worden verwezen naar de artikelen 4, 5, 9, 11, 12, 15 tot 17, 25 en 35 van het Parkendecreet.

In de rubriek “Rechtsgrond” wordt ook verwezen naar artikel 54*bis* van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’. Deze bepaling bevat een regeling inzake de bosgroepen, maar niet een machtiging aan de Vlaamse Regering. De betrokken bepaling strekt de ontworpen regeling als dusdanig niet tot rechtsgrond en behoeft geen vermelding in de voornoemde rubriek.

7. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP) over de ontworpen regeling advies heeft uitgebracht op 16 mei 2023. Het is derhalve van deze laatste datum, en niet van die van 22 mei 2023, dat melding moet worden gemaakt in de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 3

8. In artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp, wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om onderbouwd af te wijken van de criteria vermeld in het eerste lid, 2°, bij de erkenning van een landschapspark. Dergelijke afwijkingsmogelijkheid moet kunnen worden ingepast in de bevoegdheid die in de artikelen 4, § 1, derde lid, of artikel 5 van het Parkendecreet aan de Vlaamse Regering wordt toegekend, hetgeen op een meer expliciete wijze tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp.⁶ Daarenboven zullen dergelijke afwijkingen moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het bepaalde in artikel 4, § 2, tweede lid, van het ontwerp.⁷

⁶ Zo blijkt uit de voornoemde nota aan de Vlaamse Regering, onder IV, “Erkenningsvoorwaarden”, dat een afwijking enkel mogelijk is in uitzonderlijke gevallen waarin het park voldoende onderscheidend is, bijzondere kenmerken vertoont of bijzondere kwaliteiten bezit, hetgeen alvast aansluit bij het bepaalde in artikel 4, § 1, derde lid, van het Parkendecreet, wat de afwijking van de minimale oppervlakte van 10.000 hectare betreft.

⁷ De gemachtigde stelt voor artikel 4, § 2, tweede lid, van het ontwerp, de volgende redactie voor: “De Vlaamse Regering kan onderbouwd afwijken van de erkenningscriteria bepaald in paragraaf 1, eerste lid”. Dit voorstel kan enkel worden overwogen indien voldoende rekening wordt gehouden met de opmerkingen die onder randnummer 8 van dit

9. In artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering onderbouwd kan afwijken van de criteria bij erkenning van een landschapspark. Naar het zeggen van de gemachtigde zal het betrokken lid worden geschrapt. Er moet inderdaad worden vastgesteld dat de betrokken bepaling deels overlapt met artikel 3, § 1, tweede lid, afgezien nog van de vraag of voor dergelijk algemeen geformuleerde afwijkmogelijkheid een voldoende decretale grondslag valt aan te wijzen.

Artikel 4

10. Artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp, luidt:

“Op militaire domeinen die deel uitmaken van een Nationaal Park Vlaanderen zullen de in artikel 4, paragraaf 2 van het decreet van [9 juni 2023], bepaalde doelstellingen geen afbreuk doen aan de militaire functie van die domeinen. In geval van onverenigbaarheid met die doelstellingen zal de aanwending voor militaire behoeften, de veiligheid of de militair-strategische belangen van de Staat voorrang hebben.”

De gemachtigde deelde mee dat de aangehaalde bepaling ten aanzien van militaire domeinen beoogt te bevestigen wat al uit het Parkendecreet voortvloeit. Afgezien van de vaststelling dat die bedoeling niet uit de tekst van de ontworpen bepaling blijkt, zou dergelijke, louter bevestigende bepaling overbodig zijn en uit het ontwerp moeten worden weggelaten. Indien integendeel de aangehaalde bepaling een ruimere draagwijdte zou hebben en in specifieke, afwijkende regels zou beogen te voorzien ten aanzien van militaire domeinen, zou daarvoor geen decretale grondslag voorhanden zijn.⁸ In beide gevallen moet artikel 4, § 1, tweede lid, uit het ontwerp, worden weggelaten.

Artikel 5

11. De gemachtigde stelde voor om de redactie van artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, aan te passen als volgt:

“Een aanvraag tot erkenning als Vlaams Park gebeurt door middel van een parknota. Het oproepreglement bepaalt de termijn voor het indienen van een parknota, deze termijn bedraagt minstens zes maanden vanaf de bekendmaking van het oproepreglement in het Belgisch Staatsblad.”

Hiermee kan worden ingestemd.

advies worden gemaakt bij artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp, en die ook relevant zijn voor het bepaalde in artikel 4, § 2, tweede lid.

⁸ Artikel 5 van het Parkendecreet verleent de Vlaamse Regering weliswaar de bevoegdheid om “nadere regels” vast te leggen betreffende de inhoud van de doelstellingen vervat in artikel 4 van het Parkendecreet, maar deze bevoegdheid biedt geen rechtsgrond om die doelstellingen in bepaalde omstandigheden buiten toepassing te verklaren of om in een voorrangsregeling te voorzien tussen de in het decreet bepaalde doelstellingen en andere maatschappelijke belangen of doelstellingen.

12. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 5, derde lid, van het ontwerp, moet worden vastgesteld dat in de tekst van het ontwerp een onderscheid wordt gemaakt tussen de betrokken overheden die al dan niet deel uitmaken van de gebiedscoalitie, hetgeen niet overeenstemt met de toelichting die in de nota aan de Vlaamse Regering wordt verstrekt en waarin lijkt te worden uitgegaan van een onderscheidingscriterium dat is gesteund op het gegeven of het lokale bestuur gelegen is binnen de perimeter van het gebied waarvoor een kandidatuur als Vlaams Park wordt voorbereid. De tekst van de ontworpen bepaling en die van de toelichting in de voornoemde nota zouden, afhankelijk van de eigenlijke bedoeling, beter op elkaar moeten worden afgestemd. Tevens lijkt het begrip “betrokken lokale overheden” te kunnen worden verduidelijkt. Deze opmerkingen werden aan de gemachtigde voorgelegd, hetgeen aanleiding gaf tot het volgende antwoord:

“Op basis van bovenstaande opmerking van de raad zullen volgende wijzigingen in het besluit worden aangebracht ter verduidelijking:

- Naar analogie met artikel 8, 4° wordt het woord ‘betrokken’ toegevoegd in de eerste zin van artikel 5, derde lid, 3°, zodat er staat: ‘het advies van de betrokken lokale overheden, vermeld in artikel 11, eerste lid van het decreet van X,’.
- De laatste zin van artikel 5, derde lid, 3° wordt vervangen door wat volgt: ‘De lokale overheden die gelegen zijn buiten de perimeter van het gebied waarvoor een kandidatuur als Vlaams Park wordt voorbereid kunnen een advies overmaken dat opgenomen moet worden in het dossier.’
- De laatste zin van artikel 8, 4° wordt vervangen door wat volgt: ‘De lokale overheden die gelegen zijn buiten de perimeter van het gebied waarvoor een kandidatuur als Vlaams Park wordt voorbereid kunnen een advies overmaken dat opgenomen moet worden in het dossier.’
- Artikel 22, §1, tweede lid, 3° wordt vervangen door wat volgt: ‘het advies van de betrokken lokale overheden, als vermeld in artikel 8, 4°;’.
- Artikel 23, §1, tweede lid, 3° wordt vervangen door wat volgt: ‘het advies van de lokale overheden die zetelen in het parkbureau.’”

Er kan worden ingestemd met de voorgestelde verduidelijkingen. Wel valt niet goed in te zien waarom er in geen inspraak van de betrokken lokale overheden en het publiek zou moeten worden voorzien bij het opstellen van een nieuw operationeel plan overeenkomstig artikel 23 van het ontwerp.⁹

13. Voorts stelde de gemachtigde voor om, rekening houdend met de hem voorgelegde vragen en opmerkingen, de redactie van artikel 5, derde lid, 3° – en van het gelijkaardige artikel 8, eerste lid, 4° – aan te passen als volgt:

“Artikel 5, derde lid, 3°: ‘het advies van de betrokken lokale overheden, vermeld in artikel 11, eerste lid van het decreet van X. Het advies wordt uitgebracht binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van de parknota. Als er binnen die termijn geen advies is verleend, kan aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. De lokale overheden van de gebiedscoalitie organiseren een vorm van inspraak. Bij de inspraak wordt de perimeter van het Vlaams Park minstens aangeduid op een kaart die beschikbaar is op perceelsniveau en bruikbaar is. De door de lokale overheid gekozen inspraakvorm maakt het mogelijk dat de betrokken eigenaars en gebruikers individueel kunnen reageren op basis van de beschikbaar

⁹ Zie eerder ook adv.RvS 72.844/1 van 27 februari 2023, *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1667/1, 173-174, opm. 17.

gestelde informatie. De lokale overheden die gelegen zijn buiten de perimeter van het gebied waarvoor een kandidatuur als Vlaams Park wordt voorbereid kunnen een advies overmaken dat opgenomen moet worden in het dossier.’

Artikel 8, eerste lid, 4°: ‘het advies van de betrokken lokale overheden, vermeld in artikel 11, tweede lid van het decreet van X. Het advies wordt uitgebracht binnen een termijn van minstens zestig dagen zoals bepaald in de adviesaanvraag. Als er binnen die termijn geen advies is verleend, kan aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan. De lokale overheden van de gebiedscoalitie organiseren een vorm van inspraak. Bij de inspraak wordt de perimeter van het Vlaams Park minstens aangeduid op een kaart die beschikbaar is op perceelsniveau en bruikbaar is. Het advies wordt uitgebracht binnen een termijn van zestig dagen na ontvangst van de parknota. De door de lokale overheid gekozen inspraakvorm maakt het mogelijk dat de betrokken eigenaars en gebruikers individueel kunnen reageren op basis van de beschikbaar gestelde informatie. De lokale overheden die gelegen zijn buiten de perimeter van het gebied waarvoor een kandidatuur als Vlaams Park wordt voorbereid kunnen een advies overmaken dat opgenomen moet worden in het dossier.’”

Met de door de gemachtigde voorgestelde aanpassingen kan worden ingestemd, met dien verstande dat, als de steller van het ontwerp de termijn zou willen behouden van zestig dagen na dewelke kan worden voorbijgegaan aan het advies van het betrokken lokaal bestuur, de inspraak van het publiek op een andere wijze zou moeten worden georganiseerd, zodat het stilzitten van of een vertraging bij het betrokken lokaal bestuur er niet toe kan leiden dat een deel van het publiek zijn recht op inspraak wordt ontnomen.¹⁰

Artikel 7

14. Ter wille van de duidelijkheid kan worden overwogen om in artikel 7, derde lid, van het ontwerp, te schrijven “... en deze termijn bedraagt overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het decreet van 9 juni 2023, minstens 12 maanden ...”.

Artikel 8

15. Tenzij met de term “*governance*” een specifiek begrip wordt beoogd – wat dan duidelijker tot uiting zou moeten komen in de tekst van het ontwerp – wordt in artikel 8, eerste lid, 3°, van het ontwerp, dat woord beter vervangen door het Nederlandse woord “bestuur”. De terminologie in de artikelen 11, eerste lid, 5°, 12, eerste lid, 5°, 13, 4°, en 14, 4°, van het ontwerp, dient dan in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 15

16. Daarentoe om nadere toelichting verzocht, stelde de gemachtigde voor om de verwijzing naar “een vertegenwoordiger van de bevoegde instantie”, in artikel 15, eerste lid, 10°, van het ontwerp, te vervangen door een verwijzing naar “een expert inzake inrichting van de open ruimte en platteland”. In aansluiting hierop zou dan in artikel 15, eerste lid, 1°, melding kunnen

¹⁰ Zie eveneens de in de vorige voetnoot vermelde opmerking in adv.RvS 72.844/1 van 27 februari 2023.

worden gemaakt van “een onafhankelijke voorzitter, aangeduid onder de experten vermeld in 2° tot en met 10°”. Tevens stelt de gemachtigde voor om – naar analogie van artikel 16, derde lid, van het ontwerp – artikel 15 aan te vullen met een lid, luidende: “Het secretariaat van de commissie van experten wordt waargenomen door een vertegenwoordiger van de bevoegde instantie. De vertegenwoordiger heeft geen stemrecht.”

Er kan met deze voorstellen worden ingestemd.

Artikel 16

17. Ook met betrekking tot artikel 16 van het ontwerp formuleerde de gemachtigde een aantal voorstellen, namelijk het toevoegen van een punt 8° aan het eerste lid, luidende: “een expert inzake economische ontwikkeling en innovatie”. Artikel 16, eerste lid, 1°, zou dan volgens de gemachtigde beter melding maken van “een onafhankelijke voorzitter, aangeduid onder de experten vermeld in 2° tot en met 8°;”.

De door de gemachtigde voorgestelde aanpassingen kunnen worden bijgetreden.

Artikel 17

18. In artikel 17, tweede lid, van het ontwerp, wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om nadere regels te bepalen “betreffende de samenstelling en de werking van de commissie van experten, vermeld in artikel 15 en 16”. Aan de gemachtigde werd gevraagd om toelichting te verstrekken omtrent de aldus aan de minister verleende bevoegdheid om de betrokken “nadere regels” te bepalen. Naar aanleiding van dat verzoek deelde de gemachtigde mee dat het tweede lid van artikel 17 uit het ontwerp zal worden weggelaten.

Artikel 20

19. Aangezien in artikel 20, vijfde lid, van het ontwerp, het geval wordt beoogd waarin de rechtspersoon nog niet is opgericht op het ogenblik van de beslissing tot erkenning, wordt – zoals door de gemachtigde is bevestigd – in dat lid beter melding gemaakt van “de rechtspersoon, vermeld in het derde lid,” dan van “de rechtspersoon, vermeld in het tweede lid,”.

Artikel 21

20. In artikel 21, derde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de planperiode van een masterplan 24 jaar bedraagt en de planperiode van een operationeel plan zes jaar. Dit blijkt reeds uit de artikelen 9, tweede lid, en 11, tweede en derde lid, van het Parkendecreet, en hoeft niet meer in het ontwerp te worden herhaald. Om die reden deelde de gemachtigde mee dat artikel 21, derde lid, uit het ontwerp zal worden weggelaten.

Artikel 22

21. In artikel 22, § 1, tweede lid, 2°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de elementen, bedoeld in artikel 23”. De gemachtigde stelt voor om nauwer aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 23 van het ontwerp en om daartoe in artikel 22, § 1, tweede lid, 2°, te schrijven “een nieuw operationeel plan, bedoeld in artikel 23”. Dit voorstel draagt bij tot een betere leesbaarheid van het ontwerp en kan worden bijgetreden.

22. In artikel 22, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt, benevens van de “gehele” goedkeuring van het masterplan en het operationeel plan, tevens melding gemaakt van de “gedeeltelijke” goedkeuring van die plannen.¹¹ Aan de gemachtigde werd gevraagd of dergelijke “gedeeltelijke goedkeuring” niet op gespannen voet staat met het opzet van het Parkendecreet waarbij het de bedoeling lijkt om toe te werken naar een consensus tussen het parkbureau (voorstel van plan) en de Vlaamse Regering (al dan niet goedkeuring van het plan). De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende verduidelijking:

“Een gedeeltelijke goedkeuring kan betrekking hebben op bepaalde financiële engagementen waartoe de Vlaamse Regering zou gebonden zijn door een goedkeuring van het masterplan of operationeel plan of op bepaalde specifieke elementen van het masterplan of operationeel plan waar de Vlaamse Regering niet mee akkoord gaat. De specifieke elementen kunnen bijvoorbeeld gaan over het ontwikkelen van toeristisch recreatieve infrastructuur waar dit ruimtelijk niet gewenst is.”

Aldus begrepen kan het concept van de “gedeeltelijke goedkeuring” inderdaad doorgang vinden.

23. Nog in artikel 22, § 3, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat, indien de Vlaamse Regering binnen een termijn van zes maanden geen beslissing neemt over de goedkeuring van het betrokken plan, het plan geacht wordt te zijn goedgekeurd. Er wordt in dat geval derhalve beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing. Dergelijk procedé wordt ook toegepast bij de goedkeuring van het operationeel plan (artikel 23, § 3, tweede lid, van het ontwerp) en de toekenning van een afwijking voor grensoverschrijdende Vlaamse Parken (artikel 26, § 2, van het ontwerp).

¹¹ Zie ook artikel 23, § 3, eerste lid, van het ontwerp.

Al kan het procedé van de stilzwijgende beslissing niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om erover te oordelen of in het ontwerp moet worden vastgehouden aan het procedé van de stilzwijgende beslissing, gelet op de voornoemde nadelen ervan.

Artikel 23

24. In artikel 23, § 1, eerste lid, van het ontwerp, worden de woorden “het jaar waarin het huidig operationeel plan van het Vlaams Park een einde neemt,” het best vervangen door de woorden “het jaar waarin het lopende operationeel plan van het Vlaams Park een einde neemt.”¹²

Artikel 25

25. Aan het einde van artikel 25, tweede lid, 2°, van het ontwerp, moet – op een juridisch meer correcte wijze – worden geschreven “... , vermeld in artikel 22, § 1, tweede lid, 4°, en artikel 23, § 1, tweede lid, 4°;”.

Artikel 28

26. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moet de zinsnede “welke andere financiële ondersteuning van het Vlaamse Gewest zij ontvangt” worden vervangen door de zinsnede “welke andere financiële ondersteuning van het Vlaamse Gewest of een andere overheid zij ontvangt”.

Artikel 30

¹² Ook in artikel 23, § 1, tweede lid, 4°, van het ontwerp, wordt van het “lopende operationeel plan” melding gemaakt.

27. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe het bepaalde in artikel 30, § 1, vierde lid, van het ontwerp, zich verhoudt tot artikel 11, derde lid, van de Algemenebepalingenwet.¹³ De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“De raad merkt terecht op dat artikel 11, derde lid van de Algemenebepalingenwet stelt: ‘Iedere begunstigde van een subsidie is ertoe gehouden verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent.’ Het decreet voorziet niet in de mogelijkheid om dergelijke vrijstelling te verlenen daarom worden volgende aanpassingen gedaan:

- In artikel 30, §1, vierde lid worden de zinnen ‘De werkingskosten kleiner dan 100 euro, met een maximum van 7% van de personeelskosten, kunnen zonder verantwoordingsstukken ingebracht worden. De werkingskosten hoger dan 100 euro dienen gestaafd te worden met verantwoordingsstukken.’ geschrapt en vervangen door de zin ‘De werkingskosten dienen gestaafd te worden met verantwoordingsstukken.’.
- In artikel 42, §2, zesde lid worden de zinnen: ‘De werkingskosten kleiner dan 100 euro kunnen zonder verantwoordingsstukken ingebracht worden. De werkingskosten hoger dan 100 euro, met een maximum van 7% van de personeelskosten, dienen gestaafd te worden met de nodige verantwoordingsstukken.’ geschrapt en vervangen door de zin ‘De werkingskosten dienen gestaafd te worden met verantwoordingsstukken.’.”

Er kan met de tekstvoorstellen van de gemachtigde worden ingestemd.

28. Aan het einde van artikel 30, § 2, tweede lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “... eventuele andere verkregen subsidies van het Vlaamse Gewest of andere overheden”.

Artikel 31

29. Ter wille van de leesbaarheid vervange men in artikel 31, eerste lid, van het ontwerp, de woorden “van de selectiebeslissing van de kandidaat Vlaams Park” door de woorden “van de beslissing tot selectie van de kandidaat Vlaams Park”.

30. Om nadere toelichting verzocht over de woorden “evaluatie” en “gevalideerd” in respectievelijk het tweede en het derde lid van artikel 31 van het ontwerp, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“‘Validatie’ houdt controle en evaluatie in, zoals bepaald in artikel 48. Om dit te verduidelijken worden in artikel 31, tweede lid de woorden ‘Na validatie’ vervangen door de woorden ‘Na controle en evaluatie’. Artikel 31, derde lid wordt geschrapt aangezien dit reeds in artikel 33, §3 bepaald wordt.”

¹³ 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’.

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde aanpassingen.

Artikel 33

31. Aan het einde van artikel 33, § 1, tweede lid, 3°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “relevante bijlagen”. Naar het zeggen van de gemachtigde wordt daarmee verwezen naar het dossier inzake overheidsopdrachten bedoeld in artikel 42, § 2, zevende lid, van het ontwerp. Ter wille van de duidelijkheid zou aan het einde van artikel 33, § 1, tweede lid, 3°, het best worden verwezen naar het in artikel 42, § 2, zevende lid, van het ontwerp, bedoelde dossier.

32. De gemachtigde stelt voor artikel 33, § 1, tweede lid, 4°, van het ontwerp, de volgende redactie voor: “informatie over de andere subsidies verkregen door het Vlaamse Gewest en van andere overheden, identificeerbaar in een apart overzicht als vermeld in artikel 30, § 2, tweede lid.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 35

33. Gelet op het bepaalde in artikel 20 van het ontwerp lijkt in artikel 35, eerste lid, veeleer van een “beslissing tot erkenning” melding te moeten worden gemaakt dan van een “erkenning”. Dit werd beaamd door de gemachtigde die voor artikel 35, eerste lid, van het ontwerp, de volgende redactie voorstelt:

“Om gesubsidieerd te worden in het kader van een samenwerkingsovereenkomst moet er met betrekking tot het Vlaams Park een beslissing tot erkenning genomen zijn overeenkomstig artikel 7 van het decreet van 9 juni 2023”.

Ook met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 41

34. In artikel 41, tweede lid, 5°, van het ontwerp, wordt als één van de elementen vermeld die de betrokken samenwerkingsovereenkomst minstens moet bevatten “een afsprakennota met ... de voorwaarden waaraan alle Vlaamse Parken moeten voldoen”. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Het betreft hier voorwaarden waaraan het parkbureau van het erkende Vlaams Park moet voldoen om subsidies te ontvangen. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op de communicatie, en meer bepaald aspecten m.b.t. meertalige communicatie, een gezamenlijke huisstijl voor Vlaamse Parken of de integrale toegankelijkheid (zoals beschreven in de nota VR). Deze voorwaarden opnemen in de samenwerkingsovereenkomst tussen het parkbureau en de bevoegde instantie laat toe dat deze bij elk operationeel plan geactualiseerd kunnen worden en gespecificeerd kunnen worden per parkbureau.”

Uit deze toelichting valt af te leiden dat, via het procedé van de samenwerkingsovereenkomst, verordenende aangelegenheden worden geregeld die rechtsgevolgen kunnen hebben voor derden, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn met regels inzake de integrale toegankelijkheid of de communicatie met het publiek. Indien het de bedoeling is om voorwaarden in te voeren waartoe alle Vlaamse Parken zijn gehouden, zouden deze vooraf bij of krachtens decreet moeten worden vastgelegd en niet louter mogen voortvloeien uit een overeenkomst die wordt gesloten tussen de bevoegde instantie en het betrokken parkbureau van het erkende Vlaams Park in kwestie. In de concrete samenwerkingsovereenkomst zouden dan hoogstens een aantal praktische afspraken kunnen worden opgenomen die niet meer inhouden dan een nadere concretisering van de bij decreet of, binnen de grenzen waarbinnen delegaties toelaatbaar zijn, bij uitvoeringsbesluit vastgestelde regels. De betrokken voorwaarden waaraan alle Vlaamse Parken moeten voldoen zullen bijgevolg vooraf, hetzij bij decreet, hetzij bij besluit van de Vlaamse Regering moeten worden geregeld.

Artikel 42

35. In artikel 42, § 2, tweede en derde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de minister nadere regels kan bepalen voor de betrokken aanvullende subsidies.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. In elk geval veronderstelt dit dat de draagwijdte van die delegatie uitdrukkelijk en specifiek wordt bepaald, wat te dezen niet het geval is. Ofwel dient de draagwijdte van de betrokken delegaties nader te worden gepreciseerd en beperkt te blijven tot aangelegenheden van bijkomstige aard of van beperkt belang, ofwel dienen deze achterwege te worden gelaten.

36. In artikel 42, § 2, vierde lid, 4°, van het ontwerp, lijkt beter te worden geschreven: “de btw, als aangetoond wordt dat deze niet recupereerbaar is.”

37. In artikel 42, § 3, vierde lid, van het ontwerp, wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om, met het oog op het toezicht, nadere regels te bepalen over welke kosten al dan niet in aanmerking komen voor subsidiëring. De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“Als uit het toezicht blijkt dat de bepalingen uit artikel 42 verduidelijking nodig hebben, meer bepaald over welke kosten in aanmerking komen en welke kosten niet in aanmerking komen, dan kan dit concreter geregeld worden in een ministerieel besluit.”

Dergelijke bevoegdheidsdelegatie aan de minister kan toelaatbaar worden geacht. Het verdient ter wille van de duidelijkheid wel aanbeveling om de beperkte draagwijdte ervan zoals die door de gemachtigde is toegelicht, beter tot uitdrukking te brengen in de redactie van artikel 42, § 3, vierde lid, van het ontwerp.

38. In artikel 42, § 5, van het ontwerp, wordt bepaald dat, bij een intrekking van de erkenning van een Vlaams Park, de bevoegde instantie het parkbureau van het erkende Vlaams

Park schriftelijk op de hoogte brengt van de stopzetting van de samenwerkingsovereenkomst. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het ter wille van de coherentie van de ontworpen regeling geen aanbeveling verdient om deze bepaling te integreren in artikel 53 van het ontwerp, dat de intrekking van de betrokken erkenning betreft. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Akkoord, op basis van de opmerking van de raad worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- Artikel 53, tweede lid wordt vervangen door wat volgt: ‘De beslissing tot intrekking van de erkenning, vermeld in het eerste lid, omvat steeds ook het verlies van het management door het parkbureau en de stopzetting van de samenwerkingsovereenkomst, vermeld in artikel 34. Deze beslissing wordt per beveiligde zending aan het betrokken parkbureau bezorgd.’.
- In artikel 42, §5 wordt de verwijzing naar artikel 55 vervangen door een verwijzing naar artikel 53.”

Hiermee kan worden ingestemd. Wel kan alsdan de tweede zin van artikel 42, § 5, van het ontwerp, eveneens worden weggelaten.

Artikel 52

39. De gemachtigde verstrekke in verband met het verbeterplan, bedoeld in artikel 52 van het ontwerp, de volgende toelichting:

“Het verbeterplan is een mogelijkheid indien de remediering van de vastgestelde gebreken een lange periode vraagt zoals bv. een grondige herwerking van het masterplan of operationeel plan”.

De gemachtigde verduidelijkte tevens dat het verbeterplan geen sanctie inhoudt,¹⁴ maar een maatregel is om de tekortkomingen die worden aangeduid in de ingebrekestelling te verhelpen. Het betreft volgens hem een facultatieve tussenstap tussen de ingebrekestelling en een mogelijke sanctie:

“Art. 50, §1, vermeldt dat de ingebrekestelling onder meer het volgende bevat: ‘3°de melding van de sanctie of sancties die zullen worden opgelegd als de inbreuk na het verstrijken van de termijn, vermeld in 2°, blijft gehandhaafd, met inbegrip van de elementen die bij het bepalen van de sanctie of sancties in aanmerking zijn genomen;’.

Hiermee wordt het parkbureau in kennis gesteld van de mogelijke gevolgen indien aan de ingebrekestelling geen gehoor wordt gegeven, maar de sanctie zelf wordt pas opgelegd door de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 50, §3. Met een verbeterplan kan een traject met concrete mijlpalen en duidelijke afspraken worden gemaakt om (...) efficiënt oplossingen te zoeken voor de vastgestelde gebreken. Bij een succesvol traject kan de sanctie zoals vermeld in de ingebrekestelling vermeden worden.”

¹⁴ In de commentaar die in de reeds genoemde nota aan de Vlaamse Regering bij artikel 52 van het ontwerp wordt gegeven, wordt het verbeterplan wel degelijk als een sanctie bestempeld. Indien dit niet de bedoeling is, wordt de tekst van de betrokken nota alsnog het best aangepast.

Rekening houdend met de onduidelijkheid die kan bestaan omtrent de juridische aard van het verbeterplan kan worden overwogen om de redactie van artikel 52, eerste lid, van het ontwerp, op dit punt te expliciteren.

40. Indien het de bedoeling is dat een verbeterplan pas in de tweede ingebrekestelling kan worden opgelegd, nadat het parkbureau overeenkomstig artikel 50, § 1, is gehoord, wordt ter wille van de duidelijkheid in artikel 52, eerste lid, het best geschreven “De ingebrekestelling, vermeld in artikel 50, § 2, kan ...”.

Artikel 54

41. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe het bepaalde in artikel 54, § 3, van het ontwerp, zich verhoudt tot artikel 11 van het Parkendecreet, waarin de Vlaamse Regering onder meer wordt opgedragen om de inhoud en de vorm van de parknota te bepalen, welke minstens het advies van de betrokken lokale overheden bevat, waarbij de lokale overheden een vorm van inspraak georganiseerd hebben. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“[D]e parknota is een louter beschrijvend document van de huidige waarden van het gebied en van de samenstelling van de gebiedscoalitie. De parknota vormt de basis voor de opmaak van het masterplan. De onderdelen ervan worden hernomen of verder uitgewerkt in het masterplan. Daarom kan in de fase van lopende oproep het advies van de betrokken lokale besturen over het masterplan ook beschouwd worden als een advies over de parknota. Lokale overheden die niet eerder een advies bij de parknota tijdens de lopende oproep hadden uitgebracht, krijgen hiermee de mogelijkheid om dit alsnog te doen.”

Bovendien stelde de gemachtigde voor om de redactie van de laatste zin van artikel 54, § 3, van het ontwerp, te wijzigen teneinde rekening te houden met het geval waarin een kandidatuur moet worden aangepast. De betrokken zin zou volgens hem kunnen luiden als volgt:

“Dit advies wordt uiterlijk binnen een termijn van tien dagen, te rekenen vanaf de datum van de mededeling bepaald in paragraaf 1 uitgebracht.”

Het blijft alsdan evenwel onduidelijk hoe de betrokken lokale besturen op de hoogte zouden moeten zijn van een mededeling van de bevoegde instantie aan de betrokken kandidaat. De termijn zou daartoe moeten aanvangen op het ogenblik van de kennisgeving aan de betrokken lokale besturen. Tevens zal in een aangepaste termijn moeten worden voorzien in geval de kandidatuur moet worden aangepast overeenkomstig artikel 54, § 4, van het ontwerp, waarbij rekening wordt gehouden met de inhoud van de aangepaste kandidatuur en met de termijn die hiervoor wordt voorzien. De ontworpen regeling zal daarenboven slechts in overeenstemming zijn met artikel 11 van het Parkendecreet indien de betrokken lokale besturen en het door hen te raadplegen publiek daadwerkelijk de kans krijgen om op die manier hun input te geven over de parknota. Wat dat laatste aspect betreft, werd aan de gemachtigde gevraagd of de daartoe voorziene termijn van tien dagen wel voldoende is, in welk verband deze het volgende meedeelde:

“Er is een lang en nabij begeleidingstraject voor alle betrokken kandidaturen van de oproep van april 2021. Deze kandidaten hebben een uitgebreid traject van inspraak gelopen. Er is bijgevolg geen noodzaak om een langere termijn te voorzien. Alle betrokken lokale besturen zijn gecontacteerd geweest door de trekkers van de kandidaturen. Deze bepaling

geeft betrokken lokale besturen die nog niet eerder een advies hebben willen uitbrengen een laatste kans om dit alsnog aan het kandidaatsdossier te laten toevoegen.”

In dit antwoord wordt voorbijgegaan aan de vraag naar de daadwerkelijke raadpleging van het publiek. Er wordt immers niet ingezien hoe de vereiste publieke raadpleging kan worden georganiseerd binnen een termijn van tien dagen, daar waar het betrokken lokale bestuur hiertoe nog niet is overgegaan of daar waar de kandidatuur overeenkomstig artikel 54, § 1, van het ontwerp, nog zal moeten worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME