

Ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 26 februari 2018 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de Stichting Zoniënwood

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Dit ontwerp van decreet betreft het voorstel tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 26 februari 2018 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van de private stichting, Stichting Zoniënwood. In het samenwerkingsakkoord tussen de drie gewesten worden de modaliteiten m.b.t. de gezamenlijke oprichting en het beheer van de Stichting Zoniënwood geregeld.

Artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen biedt de gewesten de mogelijkheid om samenwerkingsakkoorden te sluiten die onder meer betrekking hebben op "de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven".

2. Situering

Het Zoniënwood is het enige boscomplex in ons land dat zich uitstrekt over de drie gewesten. Het is bovendien vrijwel geheel aangemeld als speciale beschermingszone binnen het Europese Natura-2000 Netwerk. Sinds 2005 werken de drie gewestelijke beheerders van het Zoniënwood aan een gemeenschappelijke visie op de toekomstige ecologische en ruimtelijke ontwikkeling van het boscomplex nl. de structuurvisie Zoniënwood, een grondig onderbouwde en goed gedocumenteerde visie op de globale structuren met een (gewest)grensoverschrijdend karakter zoals onder meer de recreatieve structuren, ecologische structuren, (cultuur)historische structuren en de economische structuren. De structuurvisie Zoniënwood is door de drie gewesten formeel aangenomen in de intentieverklaring van 10 november 2008. Op 30 april 2012 werd een akkoord tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ondertekend voor het overlegmodel in het kader van de structuurvisie Zoniënwood. Naast het overleg tussen de drie gewestelijke administraties wordt ook overleg gepleegd met de stakeholders binnen het Platform Zoniënwood. Uit de praktijk blijkt dat voor een efficiënte realisatie van de structuurvisie Zoniënwood de oprichting van een permanent orgaan noodzakelijk is.

Stichting Zoniënwood wordt overeenkomstig artikel 27 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen als een private stichting

opgericht. De stichting Zoniënwood heeft als doel de gezamenlijke initiatieven te nemen die noodzakelijk zijn om de structuurvisie te realiseren en stimuleert de initiatieven die het Zoniënwood ten goede komen. De stichting moet het mogelijk maken om op een eenduidige wijze, gezamenlijke procedures te voeren en ze moet de samenwerking in consensus structureren. Daarenboven kan ze door haar specifiek statuut partners en/of financierders mobiliseren om in het Zoniënwood te investeren.

Het regeerakkoord 2014-2019 stelt: "We investeren in de toeristische ontwikkeling van de Vlaamse Rand, onder meer door gerichte investeringen in de ontsluiting van domeinen die de Vlaamse overheid beheert, zoals het kasteel van Gaasbeek, de Plantentuin van Meise en het Zoniënwood." Dat idee wordt verder uitgewerkt in de beleidsbrieven, het meest nadrukkelijk in de beleidsnota 2014-2019 Vlaamse Rand waarin bij 3.9. OD Toerisme wordt gesteld dat: "Toerisme kan een krachtige groeimotor zijn voor een hele streek. Ik investeer daarom in de toeristische ontwikkeling van de Vlaamse Rand, onder meer door gerichte investeringen in de ontsluiting van domeinen die de Vlaamse overheid beheert, zoals het kasteel van Gaasbeek, de Plantentuin van Meise en het Zoniënwood.". Het voorliggend voorstel is erop gericht om waardevolle natuur te versterken en koesteren. Dit punt wordt ook als OD in de beleidsnota Vlaamse Rand aangehaald. In de beleidsnota Toerisme wordt bovendien op het belang van de toeristische synergie tussen Brussel en de groene, Vlaamse Rand gewezen.

Het Zoniënwood is binnen de groene rand rond Brussel het grootste, meest bezochte en inzake natuur veruit het meest waardevolle domein maar het is ook één van de kwetsbaarste domeinen in het gebied, de versnippering van het beheer, de versnippering als gevolg van de aanwezige infrastructuur en de hoge bezoekersaantallen leggen druk op het grootste stadsbos van Vlaanderen. De enorme waarde van het Zoniënwood heeft geleid tot een inschrijving op de Belgische 'indicatieve lijst' bij UNESCO- werelderfgoed, een dossier dat in het najaar van 2014 werd gerealiseerd op basis van een akkoord tussen de drie gewestelijke ministers bevoegd voor erfgoed en de drie gewestelijke ministers bevoegd voor natuur. De ambitie is om in 2017 de erkenning als werelderfgoed te ontvangen.

Overeenkomstig het regeerakkoord wordt ervoor geopteerd om sterk in te zetten op het leefbaar en groen houden van de Vlaamse Rand in hechte coalitie met de gemeentebesturen. Dit dossier is met de gemeenten afgetoetst en is besproken met de gouverneur van Vlaams-Brabant vanuit zijn opdracht om de versterking van het groene karakter binnen het VSGB te realiseren.

Het regeerakkoord benadrukt onder het thema Vlaamse Rand het belang van bilateraal overleg met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het voorliggend dossier kan als een voorbeeld van succesvol (trilateraal) overleg beschouwd worden, ook inzake aspecten van mobiliteit en ruimtelijke ordening in en om het Zoniënwood. Het voorliggend voorstel is de voortzetting van een actieve inzet in het belang van het Zoniënwood waarbij het Vlaamse Gewest als beheerder van het grootste deel van het woud doorgaans de leiding nam.

Sinds 2008 werken de drie gewestelijke bosbeheerders samen aan de realisatie van de structuurvisie Zoniënwood. De drie bevoegde ministers ondertekenden op 10 november 2008 een intentieverklaring waarin ze de tekst van de structuurvisie als uitgangspunt aannamen en de bevoegde administraties belastten met de voorbereidingen houdende de uitvoering van de structuurvisie Zoniënwood. Hiertoe neemt iedere beheerder, zowel binnen de eigen ambtsgebieden als in gezamenlijke actie de nodige stappen om de gemeenschappelijke visie te realiseren.

Op 30 april 2012 hebben de bevoegde ministers het intergewestelijke akkoord dat de overlegstructuren rond het Zoniënwoud vastlegt, ondertekend. Naast het overleg tussen de drie gewestelijke administraties werd overleg voorzien tussen burgers en verenigingen in het 'Platform Zoniënwoud', tussen de politieke mandatarissen rondom het Zoniënwoud zoals de burgemeesters van Hoeilaart, Tervuren, Overijse en Sint-Genesius-Rode en de gouverneurs van Vlaams-Brabant, Waals-Brabant en Brussel in de overleggroep en tussen de verantwoordelijke ministers in een jaarlijks interkabinettenoverleg.

Sinds 2012 werd, in uitvoering van het intergewestelijk akkoord, een belangrijk deel van de communicatieve en participatieve werking rond het Zoniënwoud door de drie gewesten samen uitbesteed. De bureau's 21Solutions en Pantarein werden na een aanbestedingsprocedure belast met die opdracht. Zij realiseerden onder meer de werking van het 'Platform Zoniënwoud' en de overige overlegstructuren, het halfjaarlijks magazine 'Zicht op Zoniën' en de website www.zonienwoud.be. Tot op heden werd zowel voor voormelde uitbesteding als voor andere gezamenlijke initiatieven gewerkt met uitbestedingsprocedures die parallel in elk van de drie gewesten werden gevoerd. Dit betekent in de praktijk een verdrievouding van de administratieve lasten zoals onder meer driemaal een interne goedkeuringsprocedure, incl. eventuele adviesvragen en driemaal een vastlegging. In de uitvoeringsfase werd gewerkt met een gedeeltelijke facturatie aan elk van de drie gewesten en met een opvolging van de projectuitvoering in consensus. De werkwijze met drie parallele procedures is omslachtig en sterk vertragend. De effectieve realisatie van de Structuurvisie vereist echter nog meer gezamenlijke initiatieven ten gunste van het Zoniënwoud als geheel. De drie gewesten zijn klaar om een verdere stap te zetten tot efficiëntere samenwerking en dit via het oprichten van een stichting die bovendien beroep kan doen op middelen afkomstig van externe bronnen om haar opdrachten te realiseren. De kwaliteitsvolle uitwerking van de intergewestelijke structuurvisie vereist een goede kennis van het werkterrein. Zowel van het bos zelf, als van de netwerken, verenigingen en instanties eromheen. Om die kennis en netwerken op te bouwen en in stand te houden, is continuïteit noodzakelijk.

Gelet op de bovenstaande uiteenzetting wordt ervoor geopteerd om overeenkomstig artikel 27 van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen samen met de twee andere gewesten een private stichting op te richten, nl. Stichting Zoniënwoud.

Het realiseren van de structuurvisie voor het Zoniënwoud kan beschouwd worden als een belangeloos doel, zodat kan worden voldaan aan de oprichtingsvoorwaarden voor de private stichting, zoals voorzien in artikel 27 van de aangehaalde wet.

Het takenpakket van de stichting zal geen afbreuk doen aan de bevoegdheden of de takenpakketten van de respectievelijke gewestelijke instanties voor wat het beheer van het Zoniënwoud betreft.

3. Adviezen Minaraad en SERV

Bij schrijven van 20 februari 2017 laat de Minaraad weten geen advies te zullen uitbrengen over het voorontwerp van decreet.

Bij schrijven van 20 februari 2017 laat de SERV weten, gelet op het beperkte sociaaleconomisch belang van het voorontwerp van decreet, geen advies te zullen formuleren.

4. Advies Raad van State

Op 23 juni 2017 heeft de Raad van State advies 61.488/VR gegeven over het voorontwerp van decreet.

Het advies heeft aanleiding gegeven tot een nieuwe nummering van het samenwerkingsakkoord:

| Oorspronkelijke artikelnummering | Nieuwe artikelnummering na het advies van de Raad van State |
|---|---|
| Art. 1 1° 2° 3° 4° | Art. 1 1° 2° 3° 4° 5° 6° 7° 8° |
| Art. 2 | Art. 2 |
| Art. 3 §1. §2. §3. | Art. 3 §1. §2. §3. §4. |
| Art. 4 | Art. 4 |
| Art. 5 | Art. 5 |
| Art. 6 | Art. 6 |
| Art. 7 | Art. 7 §1. §2. |
| Art. 8 §1. §2. §3. §4. §5. §6. §7. (geschrapd) §8. §9. §10. 1° 2° 3° 4° 5° (geschrapd) 6° | Art. 8 §1. §2. §3. §4. §5. §6. §7. §8. §9. 1° 2° 3° 4° 5° |
| Art. 9 | Art. 9 |
| Art. 10 §1. §2. (geschrapd) | Art. 10 |
| Art. 11 | Art. 11 |
| Art. 12 | Art. 12 |
| Art. 13 (geschrapd) | |
| | Art. 13 |
| | Art. 14 |

| | |
|----------------------------------|--|
| Art. 14 | Art. 15 |
| Art. 15 | Art. 16 |
| Art. 16 §1. §2. §3. | Art. 17 §1. §2. §3. §4. §5. |
| Art. 17 | Art. 18 |
| Art. 18 (geschrapt) | |
| Art. 19 | Art. 19 |
| Art. 20 | Art. 20 |

Het advies heeft aanleiding gegeven tot de volgende beoordelingen en aanpassingen van het samenwerkingsakkoord. De bespreking van het advies van de Raad van State volgt de oorspronkelijke artikelnummering van het samenwerkingsakkoord.

Algemene opmerkingen

1° De Raad van State wijst op de gevolgen die verbonden zijn aan de keuze van de private stichting als rechtsvorm en in het bijzonder op de inhoud van een aantal bepalingen van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europees politieke partijen en stichtingen, hierna de wet van 27 juni 1921 te noemen, die van toepassing zullen zijn.

De drie gewesten zijn zich hiervan bewust. De bepalingen van de wet van 27 juni 1921 worden nageleefd.

2° De Raad van State stipt aan dat het definiëren van de intergewestelijke structuurvisie, het driejaarlijkse strategisch plan en het jaarlijks operationeel plan in het samenwerkingsakkoord van belang is.

Deze opmerking heeft aanleiding gegeven tot wijziging van artikel 1 van het samenwerkingsakkoord waarin de betrokken termen aan de definities worden toegevoegd.

3° De Raad van State stelt dat de internationale en supranationale regelgeving ter zake, waaronder richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, en de ter omzetting hiervan aangenomen interne regelgeving, en het Verdrag van Aarhus, eveneens de richtlijn 2001/42/RG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, moet worden nageleefd.

Deze opmerking heeft aanleiding gegeven tot het toevoegen van de nieuwe artikelen 13 en 14 aan het samenwerkingsovereenkomst.

Bijzondere opmerkingen

1° Artikel 1 en 10:

De Raad van State wijst op tegenstrijdigheid tussen het opschrift en de datum van het samenwerkingsakkoord tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het overlegmodel in het kader van

de Structuurvisie van het Zoniënwoud, zoals vermeld in artikel 1, 4°, en 10, §2, van het samenwerkingsakkoord.

De datum vermeld in artikel 1, 4°, wordt aangepast. Artikel 10, §2, wordt geschrapt.

2° Artikel 3

De Raad van State stelt vast dat artikel 3, §1, tweede lid, een herhaling bevat van een bepaling die reeds voortvloeit uit een bijzondere wet, nl. het feit dat het samenwerkingsovereenkomst eerst gevolg zal hebben nadat ze instemming heeft verkregen van de wetgevers van de onderscheiden partijen, en bijgevolg moet worden weggelaten. Artikel 3, §1, tweede lid, wordt geschrapt.

De Raad van state adviseert om artikel 3, §2, overeenkomstig de door de Raad voorgestelde formulering te redigeren. De tekst van artikel 3, §2, wordt vervangen door de voorgestelde formulering.

3° Artikel 4 en 9

De Raad van State stipt aan dat het definiëren van de intergewestelijke structuurvisie, het driejaarlijkse strategisch plan en het jaarlijks operationeel plan in het samenwerkingsakkoord van belang is. In artikel 1 van het samenwerkingsakkoord worden de punten 5°, 6° en 7° met de gevraagde definities toegevoegd. Voor de volledigheid wordt eveneens een punt 8° toegevoegd met een definitie voor de woorden "dit akkoord".

De Raad van State stelt: *"De "intergewestelijke structuurvisie" waarvan de totstandkoming het centraal gegeven is in de opdrachten die aan de Stichting Zoniënwoud toevertrouwd zijn, dient evenwel door de betrokken wetgevers in onderling overleg ontwikkeld te worden. Hetzelfde geldt voor het driejaarlijks strategisch plan, dat de doelstellingen en de projecten vaststelt die deel uitmaken van de opdracht van diezelfde stichting, en voor het jaarlijks operationeel plan, dat de prioriteiten en de planning van de stichting vastlegt en het mogelijk maakt de uitvoering van datzelfde plan op te volgen. Het samenwerkingsakkoord dient op die punten aangevuld te worden. Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor artikel 12 van het akkoord, waarin de taken van het secretariaat van de stichting beschreven worden en waarin die laatste twee begrippen vermeld worden."*

In zoverre die opmerking verwijst naar het vaststellen van de intergewestelijke structuurvisie wordt hierbij opgemerkt dat die vaststelling niet het voorwerp is van dit samenwerkingsakkoord. Het samenwerkingsakkoord creëert een kader voor de uitvoering van de intergewestelijke structuurvisie, vastgelegd bij wijze van intentieverklaring in 2008. Aangezien de intergewestelijke structuurvisie al van 2008 dateert, is het echter niet onwaarschijnlijk dat zij binnen afzienbare tijd herzien moet worden. Het feit dat de intergewestelijke structuurvisie van tijd tot tijd kan worden herzien, wordt in de definitie, vermeld in artikel 1, 5°, uitdrukkelijk vermeld. In artikel 4, §1, wordt gepreciseerd dat de herziening van de intergewestelijke structuurvisie geen invloed heeft op de inhoud van het samenwerkingsakkoord.

Wat betreft het driejaarlijks strategisch plan en het jaarlijks operationeel plan, lijkt de Raad van State aan te geven dat die plannen het voorwerp moeten uitmaken van een onderling overleg tussen de betrokken wetgevers. Vooreerst handelt die bepaling over onderling overleg tussen de betrokken regeringen, niet tussen de wetgevers. Zoals bekend, voorziet artikel 6, §2, 1°, van de BWHI dat de betrokken regeringen onderling overleg moeten plegen over (...) *"de bijzondere bepalingen betreffende de bossen gelegen op het grondgebied van*

meer dan één Gewest.”. Ten tweede betreft dit een verplicht onderling overleg over “de bijzondere bepalingen” betreffende de bossen. Dit is een formulering die verwijst naar wetgeving of reglementering eerder dan naar “plannen”. Dat blijkt uit de parlementaire voorbereiding¹ van die bepaling en uit het arrest nr. 68/96 van 28 november 1996 van het (toenmalige) Arbitragehof². Aangezien een driejaarlijks strategisch plan en een jaarlijks operationeel plan van de Stichting Zoniënwoud geen reglementering bevat of beoogt en aangezien de Stichting Zoniënwoud niet in de plaats treedt inzake de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden m.b.t. het Zoniënwoud (artikel 4, §1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord), rijst toch ten eerste de vraag of dergelijke plannen wel onder de notie “bijzondere bepalingen” vallen. Ten derde kan men zich afvragen of het nog wel werkbaar is om van een instelling die gezamenlijk is opgericht door de drie gewesten, waarvan de meerderheid van de leden van de bestuursorganen worden aangesteld door de regeringen van de drie gewesten, waarbij die bestuursorganen hun beslissingen in beginsel bij consensus nemen en waarbij elke partij kan verzoeken een ministerieel overleg te organiseren indien geen consensus kan worden bereikt, ook nog eens te vereisen dat het driejaarlijks strategisch plan en het jaarlijks operationeel plan onderworpen wordt aan het onderling overleg tussen de gewesten (laat staan een onderling overleg tussen de wetgevers van de gewesten). De tekst van samenwerkingsakkoord wordt dan ook niet aangepast.

4° Artikel 6

De Raad van State wijst op een tegenstrijdigheid tussen de gehanteerde terminologie in artikel 6, §1, 1° en 2°, van het samenwerkingsakkoord en stelt voor om in beide gevallen te verwijzen naar een aanduiding door “de regeringen” i.p.v. de “gewesten” en “ministers”. Artikel 6, §1, 1° en 2°, wordt in die zin aangepast. Gelet op het feit dat de regeringen van de gewesten bevoegd zijn om de leden van de raad van bestuur aan te duiden, zijn ze eveneens de bevoegde instanties om de plaatsvervangers van deze leden aan te duiden. Artikel 6, §1, 1° en 2°, wordt in die zin vervolledigd.

De Raad van State adviseert om in artikel 6, §1, 3°, de term “neutraliteit”, waarmee verwezen wordt naar de neutrale voorzitter, te verduidelijken. Bovendien moeten de essentiële voorwaarden waaraan de voorzitter die wordt gecoöpteerd, in het dispositief van het samenwerkingsakkoord worden vermeld. De term “neutrale” (voorzitter) wordt vervangen door de algemeen aanvaarde en gangbare termen “onpartijdige en onafhankelijke” (voorzitter). De essentiële voorwaarden waaraan de voorzitter moet voldoen, zitten in die twee termen vevat. De verplichting tot onpartijdigheid van de voorzitter, die een van de grondkenmerken vormt van de functie van de voorzitter, houdt in dat de voorzitter volledig objectief het belang van de Stichting Zoniënwoud zal behartigen en dat hij zich onthoudt van elk gedrag dat de hem toegewezen opdracht in gevaar kan brengen. De verplichting tot onafhankelijkheid impliceert dat de voorzitter op een eerlijke en onpartijdige manier de belangen van Stichting Zoniënwoud zal behartigen.

De Raad van State stelt dat in artikel 6, §2, het aantal bijkomende onafhankelijke bestuurders en de essentiële voorwaarden waaraan zij moeten voldoen, gepreciseerd moeten worden. Het maximum aantal onafhankelijke bestuurders wordt vastgesteld op vier. Op die manier hebben de twee categorieën bestuurders, aangewezen door de regeringen van de drie gewesten, nog een

¹ Parl. St. Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, 115-116.

² “Daaruit volgt dat, wanneer een gewest van plan is *bepalingen* aan te nemen die kunnen worden toegepast op bossen waarvan de grenzen die van het grondgebied overschrijden, het voorafgaandelijk overleg moet plegen met de andere betrokken gewestelijke overheid of overheden” (overweging B.14.3 *in fine*).

meerderheid ten opzichte van de onafhankelijke en onpartijdige voorzitter en de onafhankelijke bestuurders (te weten zes vs. vijf). De criteria waaraan de onafhankelijke bestuurders moeten voldoen, worden eveneens in deze paragraaf gepreciseerd.

5° Artikel 7

Overeenkomstig de geformuleerde opmerking van de Raad van State wordt in de Franse tekst in het vijfde lid het woord "civile" vervangen door het woord "juridique".

6° Artikel 8 en 16

De Raad van state merkt discrepantie op tussen de gehanteerde terminologie in de Franse en de Nederlandse tekst. De terminologieën worden op elkaar afgestemd.

7° Artikel 8

Openbaarheid van bestuur: in artikel 8, §10, 5°, werd voorzien dat in het reglement van inwendige orde de voorwaarden en situaties in dewelke vertrouwelijkheid van de beraadslagingen en van documenten moet worden toegepast, werd geregeld. De Raad van State merkt op dat erover moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de verplichtingen die voortvloeien, in het algemeen, uit artikel 32 van de Grondwet en, meer specifiek, uit internationale en supranationale regelgeving ter zake, waaronder richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad en de ter omzetting hiervan aangenomen interne regelgeving, en het Verdrag van Aarhus.

Geen van de drie gewestelijke regelingen inzake openbaarheid van bestuur en toegang tot milieu-informatie is hier van toepassing, aangezien de Stichting Zoniënwoud niet onder het toepassingsgebied van een van die regelingen valt. Het lijkt echter niet opportuun om in het samenwerkingsakkoord een geheel eigen regeling uit te werken, aangezien dergelijke regeling snel een tiental artikelen zou omvatten. Er wordt voorgesteld dat de Stichting Zoniënwoud bij analogie die gewestelijke regeling zal hanteren "waarmee de aanvraag de nauwste band heeft". Indien bijvoorbeeld het aangevraagde document voornamelijk betrekking heeft op een project in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zal de regeling inzake openbaarheid van bestuur inzake het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij analogie worden toegepast. Indien dat criterium geen oplossing biedt, kan gekozen worden voor het stelsel dat de ruimste openbaarheid biedt. Er wordt voorgesteld dat de aanvragen in eerste instantie door het secretariaat worden behandeld, zodat er een beroep openstaat bij de raad van bestuur. Artikel 8, §10, 5°, van het samenwerkingsakkoord wordt dan ook geschrapt. Er wordt aan het samenwerkingsakkoord een "hoofdstuk 3 Openbaarheid van bestuur, toegang tot milieu-informatie en betrokkenheid van het publiek" toegevoegd. De procedure zoals uiteengezet, wordt in het nieuwe artikel 13 van het samenwerkingsakkoord uitgewerkt.

Betrokkenheid van het publiek / MER-plicht: de Raad van State merkt bij de algemene opmerkingen op dat de toepasselijke rechtsinstrumenten van internationaal recht nageleefd moeten worden zoals de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. De Raad van State gaf niet meteen een oplossing aan maar stelde wel het volgende probleem: "In dat opzicht vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe de procedures waarin die rechtsinstrumenten voorzien in voorkomend geval nageleefd zullen kunnen worden door de organen van de stichting die opgericht worden,

aangezien met betrekking tot die rechtsinstrumenten regels uitgevaardigd zijn en een omzetting plaatsgevonden heeft die eigen zijn aan het recht van elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord.”.

Hoewel niet met zekerheid kan worden vastgesteld of de strategische en operationele plannen onder de plan-MER-plicht vallen - een dergelijk onderzoek zal nog gebeuren op basis van elk van de drie gewestelijke regelingen afzonderlijk - lijkt het aangewezen om toch in een regeling te voorzien die op het eventueel plan-MER-plichtig zijn van de plannen anticipeert. Het lijkt echter weinig opportuun om een heel eigen plan-MER-systeem in te voegen in het voorliggende samenwerkingsakkoord. De Stichting Zoniënwoud zal de toepasselijke MER-rapportering van elk van de drie gewesten moeten respecteren (zowel op plan als projectniveau³), telkens voor wat het grondgebied van ieder gewest betreft en met in acht name van de mogelijkheid van gewestgrensoverschrijdende effecten.

Volledigheidshalve moet hierbij nog worden opgemerkt dat, wanneer de driejaarlijkse structurele plannen en de jaarlijkse operationele plannen aan eventuele MER-verplichtingen moeten worden onderworpen, de Stichting Zoniënwoud uiteraard verplicht is om op behoorlijke wijze rekening te houden met mogelijke alternatieven (en niet alleen de voorgestelde optie uit de structuurvisie) en deze moet onderwerpen aan een plan-MER. Dit impliceert dat de Stichting Zoniënwoud moet kunnen kiezen voor het door het plan-MER geïdentificeerde meest wenselijke alternatief voor het leefmilieu, ook al vormt dit een afwijking van de intergewestelijke structuurvisie. In die zin moet de verplichting van de Stichting Zoniënwoud om de intergewestelijke structuurvisie uit te voeren dan ook genuanceerd worden. Artikel 4, §1, van het samenwerkingsakkoord betreffende de opdracht van de Stichting Zoniënwoud wordt in die zin aangepast. De procedure zoals hier uiteengezet, wordt in het nieuwe artikel 14 van het samenwerkingsakkoord uitgewerkt.

8° Artikel 14 en 15

Overeenkomstig de opmerking van de Raad van State wordt in artikel 15, §1, van het samenwerkingsakkoord op uitdrukkelijke en volledige wijze bepaald dat het Rekenhof toezicht uitoefent op alle beslissingen van de Stichting Zoniënwoud, die een budgettaire of financiële weerslag hebben.

9° Artikel 18

Overeenkomstig de opmerking van de Raad van State wordt dit artikel geschrapt.

10° Artikel 19

De Raad van State vraagt verduidelijking omtrent de gehanteerde termen “interne structuren” van de Stichting Zoniënwoud die in de eerste instantie over de geschillen tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging en de uitvoering van het samenwerkingsakkoord zullen oordelen. De raad van bestuur wordt uitdrukkelijk als het bevoegde orgaan aangewezen om in de eerste instantie over de betrokken geschillen te oordelen.

11° Artikel 20

Overeenkomstig de opmerking van de Raad van State wordt het eerste lid van artikel 20 dat betrekking heeft op de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad geschrapt.

³ Inzake projectMER, zie: Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

5. Juridisch advies

Naar aanleiding van het advies Raad van State werd aan een gespecialiseerd advocatenkantoor advies gevraagd en op 14 september 2017 ontvangen. Het advies heeft betrekking op de opmerkingen van de Raad van State maar formuleert ook voorstellen die vennootschapsrechtelijk of vormelijk van aard zijn. De voorgestelde aanpassingen zijn vennootschapsrechtelijk of vormelijk van aard en doen geen afbreuk aan het advies van de Raad van State.

Om rekening te houden met de gemaakte opmerkingen wordt het samenwerkingsakkoord op een aantal plaatsen aangepast. Het betreft voornamelijk vennootschapsrechtelijke en vormelijke opmerkingen waarvan de voornaamste punten uit het advies worden als volgt beoordeeld.

1° In de aanhef van het samenwerkingsakkoord wordt de overweging waarin verwezen wordt naar de verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, weggelaten. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, is er in dit verband een "cascade" van mogelijke argumenten in te roepen, te weten:

- 1° het betreft geen staatssteun omdat het in wezen niet gaat om een economische activiteit (dan wel omdat de economische activiteit hier volstrekt bijkomstig is);
- 2° het betreft geen staatssteun omdat niet voldaan is aan de zogenaamde Altmark-criteria uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie;
- 3° ondergeschikt: in zoverre het al zou gaan om staatssteun, wordt een beroep gedaan op artikel 53 van voormelde verordening.

Het feit dat deze bepaling in de aanhef wordt geschrapt, doet geen afbreuk aan de tekst zoals voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Deze wijziging heeft geen inhoudelijke implicaties.

2° Artikel 8, §7, dat betrekking heeft op de figuur van de penningmeester, wordt geschrapt. Het voorzien van een penningmeester is geen verplichting in een stichting. De notie "dagelijks financieel bestuur", voorzien in artikel 8, §7, van het samenwerkingsakkoord waarmee de penningmeester wordt belast, staat op gespannen voet met de notie "dagelijks bestuur", vermeld in artikel 10, §1, van het samenwerkingsakkoord waarmee de directie wordt belast. De notie "dagelijks bestuur" is uitdrukkelijk opgenomen in artikel 35 van de wet van 27 juni 1921, hetgeen niet het geval is voor de notie "dagelijks financieel bestuur". Om dubbelzinnigheid inzake bevoegdheden te vermijden, wordt de bepaling inzake de penningmeester geschrapt. Indien gewenst, kan een penningmeester alsnog worden vermeld in de statuten van de Stichting Zoniënwood, met inachtnaam van de voormelde opmerkingen. Vermits het voorzien van een penningmeester geen wettelijke verplichting is, heeft het feit dat deze bepaling in de aanhef wordt geschrapt geen inhoudelijke implicaties.

3° Artikel 10 betreffende de werking en samenstelling van de directie wordt aangepast. Luidens artikel 35 van de wet van 27 juni 1921 wordt het dagelijks bestuur van de stichting opgedragen aan één of meer personen, al dan niet bestuurders, die alleen of gezamenlijk optreden. Volgens artikel 10 van het samenwerkingsakkoord wordt hier gekozen voor een directie die bestaat uit alle leden van een stuurgroep, bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 30 april 2012. Het samenwerkingsakkoord van 30 april 2012 stelt in artikel 5 "De administraties bevoegd voor het bosbeheer in elk van de gewesten vormen samen de Stuurgroep van de structuurvisie.". Die bepaling laat echter niet toe te weten over welke personen het gaat, noch over hoeveel personen. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat een gewest meer dan één persoon afvaardigt naar de stuurgroep. Naast de onduidelijkheid over de samenstelling, lijkt het weinig

aangewezen om een hele groep van personen (wellicht ook nog met wisselende samenstelling) aan te stellen als directie. Het is daarbij ook niet duidelijk of die personen de mogelijkheid hebben om "alleen of gezamenlijk" op te treden. Gelet op de bovenstaande uiteenzetting wordt voorgesteld dat de raad van bestuur het dagelijks bestuur van de Stichting Zoniënwoud aan één persoon opdraagt. De leden van de Stuurgroep kunnen met specifieke bevoegdheden inzake het dagelijks bestuur worden belast. Verdere details zoals onder meer de benoeming, afzetting en bevoegdheden worden in de statuten van de Stichting Zoniënwoud geregeld. In de statuten wordt ook uitdrukkelijk vermeld of die personen alleen of gezamenlijk moeten optreden.

4° Artikel 11 wordt aangevuld met de bepaling dat het personeel van de Stichting Zoniënwoud bij arbeidsovereenkomst wordt aangeworven. Het personeel van de Stichting Zoniënwoud is immers *ratione personae* niet onderworpen aan de statutaire regeling die bestaat voor elk van de drie gewesten. Deze bepaling is eerder aanvullend van aard gelet op het feit dat het voortvloeit uit de geldende regelgeving.

5° Artikel 13 van het oorspronkelijke samenwerkingsakkoord bepaalt: "De statuten van de Stichting Zoniënwoud zijn onderworpen aan het akkoord van alle partijen.". Die bepaling is overbodig aangezien elke partij oprichter zal zijn van de stichting en aldus moet instemmen met de statuten (artikel 27 van de wet van 27 juni 1921). Dit artikel wordt geschrapt. De schrapping heeft geen inhoudelijke implicaties.

6° Artikel 14 wordt aangepast,. Er wordt voorgesteld om de begroting en de rekeningen elk jaar voor 15 april te laten goedkeuren door de raad van bestuur i.p.v. voor 15 juni. Vervolgens worden zij voorgelegd voor goedkeuring aan de bevoegde ministers. Die timing lijkt aangewezen gelet op artikel 37 van de wet van 27 juni 1921 dat bepaalt dat de raad van bestuur van een stichting binnen zes maand na afsluiting van het vorig boekjaar de begroting en de rekeningen vaststelt. Deze aanpassing sluit aan bij de wettelijke bepalingen ter zake.

7° In artikel 15 wordt de alinea m.b.t. batige saldi geschrapt en opgenomen in artikel 16, §5, betreffende financiering. Dit betreft een vormelijke wijziging en heeft geen inhoudelijke implicaties.

De bepaling betreffende de neerlegging van de rekeningen bij de Nationale Bank van België wordt geschrapt, aangezien die regeling reeds vervat zit in artikel 37, §6, van de wet van 27 juni 1921. Vermits de wet van 27 juni 1921 in alle geval van toepassing is, is het opnemen van deze bepaling in het samenwerkingsakkoord overbodig. Deze wijziging heeft geen inhoudelijke implicaties.

8° In artikel 16 wordt naar analogie met andere samenwerkingsakkoorden een paragraaf 3 opgenomen die stelt dat een interest verschuldigd is indien een partij niet tijdig de nodige kredieten ter beschikking stelt van de bij een samenwerkingsakkoord opgerichte instelling.

9° Artikel 19, §1, wordt aangepast. Het lijkt weinig werkbaar om te trachten geschillen tussen de partijen te beslechten binnen het kader van de directie. De raad van bestuur lijkt hiervoor meer aangewezen.

De mogelijke kosten die verband houden met een procedure, worden in het samenwerkingsakkoord explicieter opgesomd, zoals dit het geval is in andere samenwerkingsakkoorden. Wat betreft de verdeling van de kosten, wordt vastgesteld dat er in het samenwerkingsakkoord verwezen werd naar de "verdeelsleutel" vermeld in artikel 16bis, §1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Vooreerst bevat dit artikel geen "verdeelsleutel", maar wel nominale bedragen, met name: 0,3230 miljard frank voor het Vlaamse Gewest, 0,1673

miljard frank voor het Waalse Gewest en 0,0403 miljard frank voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Indien die bedragen worden omgezet in percentages, geeft dit het volgende resultaat:

- het Vlaamse Gewest: 60,87%;
- het Waalse Gewest: 31,53%;
- het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest: 7,59%.

Ten tweede wijkt die verdeling aanzienlijk af van de verdeling vermeld in het nieuwe artikel 16 van het samenwerkingsakkoord betreffende de financiering van de Stichting (die gebaseerd is op een objectieve parameter, met name de verhouding van de oppervlakte van het Zoniënwoud per gewest). Het lijkt dan ook logischer om voor de kosten van het rechtscollege en van de procedure te verwijzen naar de verdeelsleutel van artikel 16 van het samenwerkingsakkoord, veeleer dan naar het voormelde artikel 16bis van de bijzondere financieringswet.

B. Artikelsgewijze bespreking

1. Het instemmingsdecreet

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

2. Het samenwerkingsakkoord

Artikel 1

Dit artikel definieert een aantal termen die in de tekst van het samenwerkingsakkoord terugkomen.

Artikel 2

Dit artikel omschrijft het voorwerp van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 3

Er wordt voorgesteld om de 'Stichting Zoniënwoud' op te richten als een private stichting. In het verleden werden door diverse overheden binnen de federale staatsstructuur private stichtingen opgericht, waarin soms zowel de federale staat, als de gemeenschappen tot de oprichters behoorden. Er kan in deze context als voorbeeld verwezen worden naar de Stichting Kankerregister.

De private stichting is een bijzondere rechtsvorm die haar basis vindt in de Wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. De stichting is een rechtspersoon zonder leden of vennoten, met een belangeloos doel. De stichting mag geen stoffelijk voordeel verschaffen aan de stichters, de bestuurders of enig ander persoon. Het realiseren van de 'intergewestelijke structuurvisie' voor het Zoniënwoud kan beschouwd worden als een belangeloos doel, zodat kan worden voldaan aan de oprichtingsvoorwaarden voor de private stichting, zoals voorzien in artikel 27 van de betrokken wet.

De stichting krijgt de rechtspersoonlijkheid op de dag dat de statuten en de benoemingsakten van de bestuurders worden neergelegd op de griffie van de rechtbank van koophandel.

Artikel 4

Dit artikel omschrijft de opdrachten van de stichting. De algemene opdracht van de stichting betreft de uitvoering van de structuurvisie. Er worden vier activiteitenclusters gedefinieerd, de eerste twee clusters bevatten activiteiten die worden beschouwd als 'horizontale' taken die alle aspecten van de structuurvisie ondersteunen. De overige clusters zijn 'verticale' taken, die een specifieke inhoudelijke kennis vereisen ter ondersteuning van de realisatie van de structuurvisie.

De stichting zal ook de onderstaande taken geleidelijk kunnen invullen.

1° procesbegeleiding en communicatie:

- a) omkadering en opvolging van de uitvoering van de structuurvisie;
- b) zoeken en bespelen van strategische allianties met de actoren uit die structuren (lokale besturen, middenveld, vrijwilligers): participatief traject dat dringend in deze richting moet worden uitgerold;
- c) opstelling van een jaarverslag over de evolutie van de uitvoering van de structuurvisie voor het Zoniënwoud.

2° technisch-inhoudelijke projectopvolging:

- a) zoeken naar bijkomende financieringsbronnen, naast de middelen van de gewesten;
- b) opzetten van een technische dienst die de specifieke punten van het stappenplan zal uitwerken;

3° faciliteren van het onthaal van het publiek, conform de interregionale structuurvisie:

- a) programmering en realisatie van een versterkt onthaal van het publiek;
- b) volwaardige programmering in het bezoekerscentrum, aan de toegangspoorten en versterkte bezoekerscommunicatie.

4 de coördinatie van de dataverzameling noodzakelijk voor de realisatie van de interregionale structuurvisie en de informatie-uitwisseling tussen de gewesten:

- a) ontwikkeling van een documentatiedienst voor het Zoniënwoud (ook onderzoeksverslagen);
- b) verdelen van die informatie naar wetenschappelijke instellingen, het ter beschikking stellen aan het grotere publiek en het ontsluiten van de diverse (verspreide) archieven in verband met het Zoniënwoud.

De opdracht van de stichting zal geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de gewesten inzake het beheer van het Zoniënwoud.

Artikel 5

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

Artikel 6

Dit artikel beschrijft de samenstelling van de raad van bestuur. De raad van bestuur bestaat uit minstens zeven leden: drie aangeduid door de gewesten, drie aangeduid door de ministers en één neutrale voorzitter. De neutrale voorzitter, zoals vermeld onder 3°, en bijkomende onafhankelijke bestuurders zijn leden die niet gekozen worden uit één van de betrokken administraties of kabinetten.

Artikel 7

Dit artikel beschrijft het mandaat van de bestuurders, de duur en redenen voor beëindiging van het mandaat.

Artikel 8

Dit artikel licht de werking van de raad van bestuur toe.

Artikel 9

Dit artikel beschrijft nauwkeurig de bevoegdheden van de raad van bestuur, die algemeen gesteld over alle nodige bevoegdheden beschikt om de werking van de Stichting Zoniënwood te kunnen waarborgen.

Artikel 10

Dit artikel voorziet dat, in overeenstemming met de overlegstructuur voor het Zoniënwood die de gewestregeringen op 30 april 2012 hebben goedgekeurd, de directie van de stichting zal moeten bestaan uit de leden van de stuurgroep (de vertegenwoordigers van de drie administraties).

Artikel 11 en 12

De raad van bestuur bepaalt de krijtlijnen voor het personeel dat zal instaan voor de dagelijkse werking van de stichting via het secretariaat.

Artikel 13

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

Artikel 14

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

Artikel 15

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

Artikel 16

Deze bepaling heeft betrekking op de wijze waarop de stichting gefinancierd wordt. De stichting wordt jaarlijks door de Gewesten gefinancierd. Voor uitvoering van de opdrachten van de stichting wordt voorgesteld om gedurende de eerste drie jaar, jaarlijks een totaalbudget van 150.000 euro ter beschikking te stellen, verdeeld over de gewesten op basis van de verdeelsleutel die in de structuurvisie is bepaald (voor het bepalen van die verdeling wordt uitgegaan van de oppervlakte die door elk van de drie Gewesten wordt beheerd):

| | |
|---|----------|
| 1° Vlaamse Gewest (55%) | 82.500 € |
| 2° Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (35%) | 52.500 € |
| 3° Waalse Gewest (10%) | 15.000 € |

Na de eerste drie jaar zal het budget jaarlijks worden herzien en binnen de grenzen van de beschikbare budgetten worden vastgelegd.

Bovengenoemde financiering vormt geen steun vormt in de zin van de Europese staatssteunregels. De activiteiten die door de Stichting Zoniënwood worden uitgeoefend, zijn bevoegdheden die in principe door de drie gewesten moeten worden uitgeoefend. Overheidsbevoegdheden en de uitoefening van een overheidsbevoegdheid kunnen volgens het Hof Van Justitie niet als een economische activiteit worden gekwalificeerd. Het gaat om werkzaamheden die in hun geheel beschouwd, wegens hun aard en hun doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen, neerkomen op het uitoefenen van prerogatieven die typisch overheidsprerogatieven zijn. Hieronder vallen onder meer de taken van algemeen belang die behoren tot de kerntaken van de staat.

Bovendien kan worden gesteld dat de steun sowieso geen staatssteun vormt aangezien de voorwaarden daarvoor niet vervuld zijn. Met name laat de steun de Stichting Zoniënwood toe de haar toevertrouwde niet-economische taken van natuurbescherming en -behoud, alsook

van natuureducatie en -voorlichting, te vervullen. De activiteiten van natuurbescherming en -behoud zijn activiteiten met een doel van algemeen belang, ter bescherming van het milieu en belangrijk voor de instandhouding van de biodiversiteit en het natuurgroen in Vlaanderen. Er is dus geen sprake van een economische activiteit. Dit wordt ook bevestigd in de recente "Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) TFEU", punt 34, dat stelt: "Taking into account their particular nature, certain activities related to culture, heritage and nature conservation may be organised in a non-commercial way and thus be non-economic in nature. Public funding thereof may therefore not constitute State aid. The Commission considers that public funding of a cultural or heritage conservation activity accessible to the general public free of charge fulfils a purely social and cultural purpose which is non-economic in nature. In the same vein, the fact that visitors of a cultural institution or participants in a cultural or heritage conservation activity, including nature conservation, open to the general public are required to pay a monetary contribution that only covers a fraction of the true costs does not alter the non-economic nature of that activity, as it cannot be considered genuine remuneration for the service provided.". De secundaire activiteiten zoals het faciliteren van de onthaalpoorten, zijn ondergeschikt aan en inherent verbonden met de niet-economische activiteit van natuurbehoud en -bescherming. De opbrengsten van deze secundaire activiteiten worden bovendien geherinvesteerd in de niet-economische kernactiviteit. Ook eventuele inkomsten vanuit activiteiten rondom onthaalpoorten zullen dienen om de kosten van de kernactiviteiten te financieren. Indien het niet-economische karakter van de secundaire activiteiten zou worden betwist, is de Algemene groepsvrijstellingsverordening (Nr. 651/2014 van de Commissie) van 17 juni 2014, waarbij bepaalde categorieën steun op grond van artikelen van 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, meer bepaald artikel 53, van toepassing is. In het samenwerkingsakkoord wordt de raad van bestuur belast met de opdracht erop toe te zien dat aan de voorwaarden van de Algemene groepsvrijstellingsverordening wordt voldaan.

Artikel 17 en 18

Deze artikelen behoeven geen verdere uitleg.

Artikel 19

Dit artikel betreft de beslechting van eventuele geschillen door een samenwerkingsgerecht in de zin van artikel 92bis van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

Artikel 20

Dit artikel behoeft geen verdere uitleg.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE