

VVOR-opleiding 'Onze Omgeving – Natuur en Bos' van donderdag 11/05/17 in Holiday Inn Gent Expo

Bijdrage van Geert Van Hoorick, Hoofddocent UGent, Centrum voor Milieu- en Energierecht, Advocaat te Gent

I. Natuurbehoud

1. Begrippen en algemeen

1. De materie van het natuurbehoud wordt in het Vlaamse Gewest beheerst door het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet), dat in het Vlaamse Gewest voor een groot deel de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud vervangt. Een belangrijk uitvoeringsbesluit is het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (verkort: Natuurbesluit). Het uitvoeringsbesluit bevat onder meer een hoofdstuk over de wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen, waarin onder meer de natuurvergunning wordt ingevoerd.

De bevoegde administratie is het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

De maatregelen inzake natuurbehoud kunnen worden onderverdeeld in algemene maatregelen (ook wel horizontale maatregelen genoemd), die in beginsel op het ganse grondgebied betrekking hebben (zorgplicht, natuurtoets, natuurvergunning), gebiedsgerichte maatregelen (natuurlijke structuur, speciale beschermingszones, natuurreservaten), en soortengerichte maatregelen.

2. Algemene maatregelen

2.1. Zorgplicht en natuurtoets

2. De “*zorgplicht*” van artikel 14 van het Natuurdecreet (het woord wordt niet gebruikt in het decreet) is nogal uitvoerig en ingewikkeld geformuleerd maar komt erop neer dat iedereen die iets doet in de natuur (of daartoe opdracht geeft), redelijkerwijze schade aan de natuur moet voorkomen, beperken en indien dit niet mogelijk is, herstellen. De nadelige impact van zijn handelen moet beperken. Uit de formulering van deze zorgplicht kan worden afgeleid dat het om een middelen- of inspanningsverplichting gaat, geen resultaatsverplichting. De zorgplicht richt zich tot de burger, zowel als tot de overheid. De bepaling geldt dus voor de overheid die een waterloop met kikkerdril ruimt, iemand die een huis bouwt op een perceel waarop zich een oude boom

bevindt, evengoed als voor een landbouwer die grasland maait waarop zich nog nesten met jonge kieviten bevinden. De vraag die telkens rijst is of men van de betrokkene redelijkerwijze kan verwachten dat hij iets (anders) doet: de waterloop op een ander tijdstip ruimen, de oude boom sparen, het grasland later maaien, ... Zoiets is steeds een feitelijke beoordeling, die in geval dat een overtreding wordt vervolgd, door de strafrechter zal gebeuren. Er zijn reeds heel wat toepassingsgevallen in de (straf)rechtspraak.

Voor bepaalde activiteiten bestaan concrete regelingen. Zo is het overeenkomstig het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 1984 houdende maatregelen inzake natuurbehoud op de bermen beheerd door publiekrechtelijke rechtspersonen, verboden (ook voor particulieren) biociden te gebruiken op de openbare bermen.

3. De “natuurtoets” van artikel 16 van het Natuurdecreet (ook dit woord wordt niet gebruikt in het decreet) houdt in dat de vergunningverlenende overheid er zorg voor moet dragen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen. De bepaling richt zich dus uitsluitend tot de overheid. Een formele motiveringsvereiste bevat de bepaling niet (RvS 27 oktober 2011, nr. 216.081, gemeente Balen).

De daadwerkelijke impact van de natuurtoets hangt onder meer af van hoe men vermijdbaar interpreteert. De regeling in het Natuurdecreet heeft niet tot doel aan de vergunningverlenende overheid een vrijgeleide te verlenen om iedere vergunning of toestemming te weigeren: vermijdbare schade is schade die vermeden kan worden door een activiteit op een andere wijze uit te voeren (bv. met andere materialen of op een andere plaats op de locatie). Dus slechts wanneer een natuurvriendelijker alternatief bestaat en de aanvrager dit (zoals blijkt uit zijn aanvraag) niet wil toepassen, mag de vergunning geweigerd worden. Deze visie in de parlementaire voorbereiding werd bevestigd door de Raad van State (RvS 7 december 2006, nr. 165.664, bvba Belgica-plant).

2.2. Bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen

4. In het Natuurdecreet wordt voorzien dat de Vlaamse Regering onder bepaalde voorwaarden algemene maatregelen kan nemen en daarbij onder meer een vergunningsplicht invoeren. Hiermee wordt in essentie bedoeld een regeling ter bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen, door de wijziging ervan te verbieden of vergunningsplichtig te maken. Deze maatregelen zijn echter onderworpen aan de beperkingen die inhouden dat behoudens een aantal uitzonderingen, de bedrijfsvoering en het teeltplan in de landbouw niet mogen worden geregeld, dat een zekere ondergeschiktheid ten opzichte van de ruimtelijke ordening moet worden in acht genomen. De concrete regeling is neergelegd in het Natuurbesluit van 23 juli 1998, en eerst in dit uitvoeringsbesluit is er sprake van de natuurvergunning, en dan nog slaat deze term niet op alle vergunningen. Wij gebruiken de term evenwel wel in zijn algemeenheid.

5. Onder de natuurvergunning vallen volgens het Natuurbesluit de volgende activiteiten:

- het wijzigen van historisch permanenten graslanden (m.i.v. het daaraan verbonden micro-reliëf en poelen) in groene ruimtelijke bestemmingen, en holle wegen, graften, bronnen, vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, en duinvegetaties in alle ruimtelijke bestemmingen. Voor sommige van deze vegetaties verwijst naar Natuurbesluit naar karteringseenheden van de Biologische Waarderingskaart (BWK). De meeste rechtspraak aanvaardt dat er met de BWK wordt rekening gehouden, zonder dat er verordenende kracht mag worden aan toegekend. Het Hof van Cassatie (Cass. 13 september 2011, nr. P.11.0200.N) heeft wel benadrukt dat voor zover het gaat om historisch permanente graslanden, deze tevens moeten voldoen aan de definitie van historisch permanent grasland in het Natuurdecreet;
- het wijzigen van vegetatie als zodanig in groene en geelgroene ruimtelijke bestemmingen en bepaalde beschermde gebieden. Een bekend toepassingsgeval in de rechtspraak (Corr. Dendermonde 21 december 2007, *TMR* 2008, 670 en 674) vormt het wildcrossen met motors of quads in een speciale beschermingszone;
- het wijzigen van bepaalde kleine landschapselementen (zoals houtachtige beplantingen, maar ook poelen) in agrarische gebieden, landschappelijke waardevolle agrarische gebieden en groenere ruimtelijke bestemmingen, en bepaalde beschermde gebieden.

Er gelden een aantal uitzonderingen, o.m. voor zover uitdrukkelijk voldaan is aan de zorgplicht (bv. huiskavels van een vergunde woning en/of bedrijfsgebouw; omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen na advies van het agentschap; goedgekeurd beheersplan voor een natuurreservaat of bos, en dergelijke; normale onderhoudswerken). Als een intercommunale beschikt over een stedenbouwkundige vergunning, zonder dat in die vergunningsprocedure de vergunningverlenende overheid advies heeft gevraagd aan het ANB, en vervolgens zonder natuurvergunning moerasvegetaties wijzigt in een industriegebied volgens het gewestplan om gronden bouwrijp te maken, dan zijn deze werken wederrechtelijk; er kan in dat verband geen “*eenheidsbeginsel*”, voor zover het zou bestaan, worden ingeroepen m.a.w. het door het bestuur gewekt vertrouwen vormt geen grond om zelf de wet niet na te leven (RvS 27 januari 2000, nr. 84.964, cv West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand). Het ontbreken van het advies van het ANB maakt de stedenbouwkundige vergunning niet onwettig (tenzij dit advies vereist is op grond van andere wetgeving) maar onuitvoerbaar (RvS 22 april 2010, nr. 203.204, Gheldof).

Naargelang het geval wordt de natuurvergunning verleend door de minister, het college van burgemeester en schepenen of de deputatie. In de twee laatste gevallen is er een administratief beroep binnen de 30 dagen bij de deputatie respectievelijk de minister mogelijk. De beroepstermijn bedraagt 30 dagen. Niet alleen de aanvrager, maar ook de buitendienst van het agentschap en de belanghebbenden kunnen beroep instellen. Zowel in eerste aanleg als in beroep moet de vergunningverlenende overheid het (niet-bindend) advies van (de buitendienst van) het ANB inwinnen en de beslissing onder meer openbaar bekendmaken; in eerste aanleg wordt in bepaalde gevallen ook

een openbaar onderzoek gedurende 30 dagen georganiseerd. Inclusief administratief beroep kan de procedure hoogstens tot een half jaar duren.

Na een campagne van Vogelbescherming Vlaanderen vzw, werden in een wijzigings-decreet van 9 mei 2014 o.m. twee artikelen toegevoegd ter bescherming van historisch permanente poldergraslanden, een zeer waardevol biotoop. Dit komt erop neer dat de ongeveer 3.000 ha historisch permanente poldergraslanden die reeds werden beschermd, nu rechtszekerder zijn beschermd, en dat een 5.000 ha van dit zeer waardevol biotoop (enkel) worden beschermd in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

3. Gebiedsgerichte maatregelen

3.1. Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)

6. In het Natuurdecreet wordt de totstandkoming van een Natuurlijke Structuur beoogd, die bestaat uit een Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en een Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). Het Vlaams Ecologisch Netwerk is samengesteld uit Grote Eenheden Natuur (GEN) en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling (GENO); het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (dat op zich geen verplichtende maatregelen naar eigenaars en grondgebruikers met zich mee brengt) omvat natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden. Met deze Natuurlijke Structuur werd de vroegere idee van de Groene Hoofdstructuur overgenomen, die erop gericht was de bestaande natuurgebieden, die te vaak eilandjes vormen in een voor het overige grijs landschap, duurzamer te maken door ze met elkaar te verbinden.

7. Het Natuurdecreet stelt dat de Vlaamse Regering binnen 5 jaar na de inwerking-treding van het Natuurdecreet een effectief te realiseren oppervlakte van 125.000 ha (dit is 9 % van Vlaanderen) als VEN afbakt. Aangezien in het VEN de natuur een voorrangsfunctie krijgt, stelt zich het probleem van de verhouding met de ruimtelijke bestemmingen. Onder druk van onder meer de landbouwsector werd daarom in het Natuurdecreet bepaald dat de Vlaamse Regering het VEN moet afbakenen binnen groene en geelgroene bestemmingen. Deze koppeling aan groene en geelgroene bestemmingen is voor kritiek vatbaar want strijdig met de idee van een echt ecologisch netwerk. Ook is men zo verplicht de 9 % van de oppervlakte van Vlaanderen die het VEN uitmaakt, af te bakenen binnen ongeveer 15 % van de oppervlakte van Vlaanderen, wat dus veel moeite voor niets lijkt.

Voor de aanwijzing van GEN en GENO zijn er twee mogelijkheden: ofwel gebeurt de aanwijzing via een eigen afbakeningsprocedure (met uitgebreide advisering en openbaar onderzoek gedurende 60 dagen), ofwel gebeurt zij in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er is een definitieve aanwijzing van GEN en GENO gebeurd in 37 afzonderlijke Besluiten van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003, die bij uittreksel (en dus zonder kaarten) zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het betreft evenwel slechts 87.000 ha van de voorziene 125.000 ha die hadden moeten gerealiseerd zijn in januari 2003. Er zijn enkel gebieden opgenomen binnen groene bestemmingen

waarover niet veel controverse bestond, en weinig landbouwgronden. Het is afwachten of nog meer aanwijzingen zullen volgen.

Er is ondertussen heel wat rechtspraak van de Raad van State geveld over bepaalde VEN-afbakeningen en o.m. de gevolgen van het openbaar onderzoek. Eén van die arresten (RvS 16 oktober 2008, nr. 187.115, Martens) was wel heel verrassend, want daarin oordeelde de Raad van State tegen alle verwachtingen en vroegere rechtspraak in dergelijke gevallen in dat de termijn van 5 jaar een vervaltermijn was en de Vlaamse Regering nadien haar bevoegdheid verloor om het VEN af te bakenen. Omdat met dit arrest de ganse VEN-afbakening op losse schroeven kwam te staan, is de decreetgever tussengekomen door middel van interpretatieve bepalingen met terugwerkende kracht, dat de 5 jaar als een na te streven termijn is die bij overschrijding geen bevoegdheidsverlies tot gevolg heeft.

8. De rechtsgevolgen van de aanwijzing van VEN situeren zich op het vlak van bescherming, beheer en inrichting ervan. In GEN heeft natuur een voorrangsfunctie, in GENO een hoofdfunctie, zonder dat zij daarom voorrang op andere functies hoeft te krijgen. De administratieve overheid moet daartoe de nodige maatregelen nemen. Er geldt een soort verscherpte natuurtoets ten aanzien van vergunningverlenende overheden, die men de “VEN-toets” kan noemen. Ook gelden nog enkele specifieke bijkomende beschermingsvoorschriften (bv. een verbod op vegetatiewijzigingen). De administratieve overheid voert, binnen haar bevoegdheden, in het VEN, een beheer van de waterhuishouding gericht op de verwezenlijking van een duurzaam ecologisch functioneren van een watersysteem dat bij de bestaande of beoogde natuur behoort, zonder dat dit disproportionele gevolgen heeft voor de gebieden buiten het VEN. Er bestaat onder meer in het VEN ook een recht van voorkoop van het Vlaamse Gewest ten behoeve van het natuurbehoud. Tevens is er een regeling voor gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest bij ernstige waardevermindering van het onroerend goed of het ernstig in gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering, alsook een beperkte schadevergoedingsmogelijkheid, met name voor het verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen en voor verhoging van het waterpeil in het VEN.

3.2. Speciale beschermingszones (Natura 2000-netwerk)

9. Het Natura 2000-netwerk vindt zijn oorsprong in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze Europese richtlijnen zijn onder meer gericht op de aanwijzing en het behoud (door de lidstaten) van speciale beschermingszones voor kwetsbare vogelsoorten en trekvogelsoorten (speciale vogelbeschermingszones) respectievelijk planten- en andere diersoorten (speciale habitatbeschermingszones). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde Natura 2000-netwerk, een Europees ecologisch netwerk.

De lidstaten moeten de “meest geschikte” gebieden voor de kwetsbare vogelsoorten en trekvogelsoorten als speciale vogelbeschermingszone aanwijzen en (actief) instandhouden. Er bestaat een vergelijkbare verplichting voor bepaalde habitattypes en

bepaalde kwetsbare diersoorten (andere dan vogels) (speciale habitatbeschermingszones). Plannen en projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de speciale beschermingszones dienen een soort “*habitattoets*” te ondergaan. Grosso modo dient de ecologische impact te worden beoordeeld, en indien deze negatief is, kunnen de plannen en projecten slechts doorgang vinden mits dat geen minder belastende alternatieven voorhanden zijn, dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn, en dat de nodige compenserende maatregelen worden genomen. Het systeem is dus dat de aanwijzing van de gebieden uitsluitend berust op ecologische criteria, maar dat de bescherming niet absoluut is: eens een gebied is aangewezen, an de lidstaat onder bepaalde voorwaarden de bescherming ongedaan gemaakt worden omwille van o.m. economische redenen (bv. havenuitbreiding).

10. In het Vlaamse Gewest werden reeds vroeger een aantal speciale vogelbeschermingszones aangewezen, sommige gebieden integraal, andere gedeeltelijk. Het gaat om iets minder dan 100.000 ha (7,3 % van Vlaanderen). Deze aanwijzing gebeurde in het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988.

De speciale habitatbeschermingszones zijn vastgesteld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002. Het gaat om bijna 105.000 ha (iets meer dan 7,8 % van Vlaanderen), zij het dat 35 % van de aangeduide gebieden overlappen met de speciale vogelbeschermingszones (het Natura 2000-netwerk bedraagt daarmee 12,3 % van Vlaanderen). Een definitieve aanwijzing moet nog volgen, maar de meeste rechtsgevolgen gelden reeds.

Voor de aanwijzing van nieuwe gebieden is in het Natuurdecreet een procedure uitgewerkt. De hoofdlijnen van de aanwijzingsprocedure zijn als volgt. De gebieden worden door de Vlaamse Regering voorlopig vastgesteld, op voorstel van het Instituut voor Natuurbehoud. Het voorlopig vaststellingsbesluit wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek gedurende 60 dagen. Er volgt uiteindelijk de definitieve vaststelling door de Vlaamse Regering. Dit is het aanwijzingsbesluit.

De rechtsgevolgen van de aanwijzing van speciale beschermingszones situeren zich op het vlak van bescherming, beheer en inrichting ervan. Zo geldt onder meer de “*habitattoets*” bij plannen en projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de speciale beschermingszones (bv. de aanleg van een autoweg). Er is daarover reeds heel wat rechtspraak. Een uitvoeringsbesluit bepaalt de procedures voor het vaststellen van gewestelijke en gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en –prioriteiten; de gewestelijke zijn ondertussen vastgesteld. Voor een speciale beschermingszone kan een natuurrichtplan worden opgesteld.

3.3. Natuurreservaten

11. Volgens het Natuurdecreet is een Vlaams natuurreservaat “*een beschermd gebied dat door de Vlaamse Regering wordt aangewezen op terreinen die het Vlaamse Gewest in eigendom of in huur heeft of die daartoe ter beschikking worden gesteld*”. De Vlaamse natuurreservaten zijn de vroegere staatsnatuurreservaten. Voor de aanwijzing is een beslissing van de minister vereist.

Een erkend natuureservaat is een beschermd gebied, dat geen Vlaams natuureservaat is, en "*dat door de Vlaamse Regering wordt erkend op verzoek van de eigenaar en/of diegene die het gebruiksrecht heeft, mits beider toestemming, of van de beheerder, mits de eigenaar ermee instemt*". De erkenning geldt voor 27 jaar en is voor hernieuwing vatbaar. De voorwaarden waaronder natuureservaten in agrarische gebieden kunnen erkend worden, zijn door het Natuurdecreet verscherpt. In de praktijk gaat het veelal om terreinen van erkende terreinbeherende natuurverenigingen. De erkenning gebeurt door de minister.

In de natuureservaten wordt, via een aangepast beheer, een natuurstreefbeeld behouden of ontwikkeld. Voor elk natuureservaat wordt daartoe een beheersplan opgesteld. De terreinbeherende natuurverenigingen worden door het Vlaamse Gewest gesubsidieerd voor de aankoop en het beheer van de erkende natuureservaten, maar het beheersluik wordt recent door een wijzigingsdecreet van 9 mei 2014 (BS 7 juli 2014) opengetrokken naar ook andere beheerders. Ook gelden binnen de natuureservaten een aantal strenge verbodsbepalingen (bv. om constructies te plaatsen, zelfs tijdelijk). De verbodsbepalingen gelden echter niet voor op zich rechtmatige activiteiten buiten natuureservaten (zoals het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen), die een nadelige invloed kunnen hebben erbinnen. Volgens het wijzigingsdecreet komt door de erkenning als natuureservaat een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid van duurzaam gebruik en langdurig beheer als natuureservaat op het terrein te liggen en is het de bedoeling dat een natuureservaat op lange termijn blijft bestaan (*Parl.St.* VI. Parl. 2013-2014, nr. 2424, nr.1, 40); het is evenwel niet duidelijk of de erfdienstbaarheid ook blijft bestaan als de erkenning niet wordt hernieuwd of wordt opgeheven.

Iets meer dan 12.600 ha of ongeveer 1 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest heeft het statuut als Vlaams of erkend natuureservaat; deze oppervlakte is verspreid over ongeveer 320 natuureservaten.

4. Natuurbeheerplannen

12. Een wijzigingsdecreet van 9 mei 2014 (BS 7 juli 2014), dat op dat punt slechts in werking zal treden samen met een uitvoeringsbesluit, voert enkele nieuwe bepalingen in in het Natuurdecreet. Onder meer wordt het natuur- en bosbeheer geïntegreerd: de talloze plannen worden teruggesnoeid tot één natuurbeheerplan en de (aparte) bosbeheerplannen verdwijnen; in het Bosdecreet wordt bepaald dat beheerplannen voor bossen worden opgesteld overeenkomstig het Natuurdecreet.

Centraal staat dat bij het beheer van terreinen ten behoeve van het natuurbehoud, wordt gestreefd naar een geïntegreerd beheer waarbij rekening wordt gehouden met de ecologische, de economische en de sociale functie.

Voor een terrein dat beheerd wordt of zal worden ten behoeve van het natuurbehoud kan een natuurbeheerplan worden opgemaakt. De goedkeuringsprocedure voor een natuurbeheerplan verloopt in fases en de goedkeuring gebeurt finaal door de Vlaamse Regering of haar gemachtigde bij een natuurdomein, en door het agentschap bij andere terreinen. Goedgekeurde natuurbeheerplannen worden bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en door het agentschap bijgehouden in een register,

en gelden voor een periode van 24 jaar tenzij anders bepaald. Er geldt een verbintenis tot uitvoering van het natuurbeheerplan voor de beheerder van het terrein. Een goedgekeurd natuurbeheerplan is bindend voor de opeenvolgende beheerders.

5. Soortengerichte maatregelen

13. De soortenbescherming kreeg een nieuw élan met het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot de soortenbescherming en het soortenbeheer. Het integreert de bescherming en het beheer van in het wild levende inheemse diersoorten, met inbegrip van vogelsoorten, en plantensoorten. Ook de eventuele bestrijding van beschermde soorten komt aan bod (bv. kraaiachtigen en spreeuwen). De jacht en de riviervisserij werd echter niet meegenomen en de bestrijding van bepaalde soorten in de federale gewasbeschermingsgeving (bv. bruine en zwarte rat, muskusrat, en bepaalde distels) werd ongemoeid gelaten. De huidige rechtsgrond voor maatregelen inzake soortenbescherming wordt gevormd door een bepaling in het Natuurdecreet.

Veel van de rechtspraak totstandgekomen onder de vroegere wetgeving, o.m. op de vogelbescherming, blijft relevant. Zo wordt onder meer aangenomen dat de beschermingsvoorschriften niet alleen op soorten, maar ook op ondersoorten, variëteiten en afgescheiden populaties slaan, zelfs wanneer deze van buiten Europa zijn, wanneer de soort in Europa in het wild voorkomt, zoals Chinese ringmussen, in China gevangen en vervoerd naar België (Antwerpen 30 juni 1998, *TMR* 1998, 454 (cassatie verworpen); dit arrest hervormde Corr. Antwerpen 30 juni 1997, *TMR* 1997, 397). In gevangenschap geboren en gekweekte vogels vallen echter dan weer niet onder het toepassingsgebied van de beschermingsvoorschriften.

De soortenbescherming wordt ook meer en meer relevant bij ruimtelijke ingrepen. Recent slaagde iemand erin omwille van de aanwezigheid van een bosmierennest op zijn eigendom, een ruimtelijk uitvoeringsplan te doen schorsen door de Raad van State (RvS 18 februari 2013, nr. 222.543, Hermans e.a.; zie P. DE SMEDT, 'Rode bosmier blokkeert uitbreiding van recreatiezone', *Juristenkrant* 27 februari 2013, 7; 'Beschermde mierenhoop dwarsboomt sportcentrum Retie', *DM* 3 april 2013; 'Je kan met elk beest een project kelderen', *HLN* 4 april 2013). De Raad van State was (zoals in de rechtspraak in Nederland in gelijkaardige zaken doch met andere diersoorten) van oordeel dat het feit dat het bestuur, door de aanwezigheid van de nest van deze beschermde diersoort niet bij haar beslissing te betrekken, blijk gaf van onzorgvuldige besluitvorming.

6. Bouwverbod in de kustduinen

14. Het Natuurdecreet vervangt in het Vlaamse Gewest voor een groot deel de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Deze laatste wet is enkel nog van belang voor wat betreft de bescherming van de maritieme duinstreek tegen het bouwen. Het Duinen-decreet van 14 juli 1993 heeft immers voor het Vlaamse Gewest een hoofdstuk "*Specifieke bepalingen voor de maritieme duinstreek*" toegevoegd aan de Wet van 12 juli

1973 op het natuurbehoud. Het meest opmerkelijke daarin is dat het een bouwverbod heeft ingevoerd in bepaalde zones van de kustduinen ongeacht de bestemming van die zones volgens de ruimtelijke ordening. Het gaat om ongeveer 1.100 ha.

De aanwijzing als beschermd duingebied, of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, is gebeurd in nadien telkens bij decreet bekrachtigde Besluiten van de Vlaamse Regering van 15 september 1993 en 16 november 1994, die met kaarten zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Dit houdt vanaf 17 september 1993, respectievelijk 30 november 1994, een volledig bouwverbod in, ongeacht de bestemming volgens de ruimtelijke ordening, of verleende bouw- of verkavelingsvergunningen. Het bouwverbod heeft betrekking op alle werken die vallen onder de stedenbouwkundige vergunning. Het bouwverbod ingevolge het Duinendecreet is volgens het Hof van Cassatie (Cass. 5 oktober 1995, *Arr.Cass.* 1995, 845; Cass. 11 juni 1998, *Arr.Cass.* 1998, 669) een volledig bouwverbod zodat geen gebouw mag worden opgericht, ook al werd daartoe een regelmatige bouwvergunning verleend alvorens het bouwverbod van kracht werd, en dit ongeacht de bestemming volgens de bestemmingsplannen in de ruimtelijke ordening, of verleende verkavelingsvergunningen; dit vloeit voort uit het feit dat het Duinendecreet geen overgangsregeling bevat. In de rechtspraak van het Hof van Beroep van Gent (Gent 17 oktober 2002, *TMR* 2003, 61; Gent 13 juni 2003, *NJW* 2003, 407) wordt de rechtspraak van het Hof van Cassatie iets gemilderd: het bouwverbod geldt ook voor de percelen waarvoor een bouwvergunning werd verleend alvorens het bouwverbod van kracht werd, doch waarvan de werken op die datum nog niet waren aangevat, zodat deze werken mogen worden voortgezet. Het Grondwettelijk Hof (GwH 19 april 2012, nr. 55/2012, *MER* 2012, 246, noot G. VAN HOORICK) heeft evenwel recent geoordeeld dat het bouwverbod ook geldt wanneer de werken op de datum van inwerkingtreding van het bouwverbod reeds begonnen waren.

II. Bosbeheer

1. Begrippen en algemeen

15. De materie van het bosbeheer wordt in het Vlaamse Gewest beheerst door het Bosdecreet van 13 juni 1990, dat het behoud, de bescherming, de aanleg en het beheer van zowel openbare als privé-bossen regelt. De bevoegde administratie is het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid.

In het Bosdecreet krijgen de verschillende functies van het bos (economisch, ecologisch, sociaal, ...) een juridische verankering. Met het Bosdecreet wou de decreetgever alle bossen beschermen, waar zij ook gelegen zijn en aan wie zij ook toebehoren. Dit valt goed te begrijpen daar 70 % van de bossen private bossen zijn en 2/3^e van de bossen buiten het bosgebied volgens het gewestplan liggen (waarvan heel wat in het agrarisch gebied). Voor o.m. de openbare bossen en de bossen gelegen in het VEN vereist het Bosdecreet een duurzaam bosbeheer.

16. Het nauwkeurig kunnen bepalen wat het toepassingsgebied is van het Bosdecreet

is van groot belang. Zo kan er maar sprake zijn van een ontbossing of een kapping (in bosverband), waarop de voorschriften van het decreet van toepassing zijn, wanneer het gaat om een terrein dat onder het Bosdecreet valt.

Het Bosdecreet bepaalt zijn toepassingsgebied: “*de bossen*” en enkele oppervlakten die daarmee worden gelijkgesteld (zoals kaalvlakten, voorheen met bos bezet, die tot het bos blijven behoren, of aanplantingen met cultuurpopulieren op landbouwgronden), doch niet enkele uitgezonderde elementen (zoals de fruitboomgaarden en fruitaanplantingen). De bossen worden gedefinieerd als “*grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen*”. Met deze definitie is het antwoord op de vraag of een bepaalde oppervlakte een bos vormt, een feitenkwestie. Er wordt geen minimale oppervlakte vereist. Een poging in de parlementaire voorbereiding om 0,5 hectare als minimale oppervlakte te vereisen, werd niet weerhouden. Drie bomen kunnen dus een bos vormen.

2. Beheer van privé-bossen

17. Voor kappingen in een privé-bos moet overeenkomstig het Bosdecreet een machtiging worden gevraagd aan het agentschap. Deze regel geldt voor alle bossen. Het begrip kapping is in het decreet niet gedefinieerd, dus geldt de gewoon taalgebruikelijke betekenis. Het maakt daarbij niet uit of slechts één boom in het bos, of een gans bos wordt gekapt, alsook met welk doel die kappingen gebeuren (houtoogst, vrijstelling, dunning). Een bijzondere vorm van kapping is een kaalslag: dit is “*het kappen van een bosbestand zonder aan de grond een ander gebruik te geven*”. Ook een kaalslag valt onder de verplichting van een kapmachtiging. Hier ligt het verschil met het ontbossen, die wordt gedefinieerd als “*iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven*”. Een ontbossing impliceert een gebruiks- of bestemmingswijziging (er verdwijnt – al dan niet gedeeltelijk – een bos).

Op de vereiste van een kapmachtiging zijn er enkele uitzonderingen, waarvan de voorname is kappingen voorzien in een goedgekeurd natuurbeheerplan. Dit natuurbeheerplan worden tegenwoordig geregeld in het Natuurdecreet, en vervangt het vroegere bosbeheerplan. Deze kappingen mogen onmiddellijk worden uitgevoerd en zijn (zelfs) niet meldingsplichtig. Nog geen 30 % van de oppervlakte private bossen valt onder een goedgekeurd beheerplan.

Het agentschap beslist binnen de 60 dagen na de datum van indiening van het verzoek of de kapping kan worden uitgevoerd, waarvan onverwijld mededeling wordt gegeven aan de betrokken gemeentebesturen. Er is in een administratief beroep voorzien bij een Comité van beroep binnen een termijn van één maand.

3. Ontbossing

3.1. Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen

18. Er is volgens de VCRO een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig voor het ontbossen van bossen en de met bossen gelijkgestelde oppervlakten, indien zij met bomen begroeid zijn.

Een ontbossing is volgens het Bosdecreet *“iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven”*. Een voorbeeld is het kappen van een bos op de plaats waar men een woning wil bouwen of een grasperk wil aanleggen. Een ander voorbeeld is het omzetten van kaalvlakten of open plekken in het bos naar akkerland, indien er zich op deze oppervlakten (enkele) bomen bevinden of erop een herbebossingsplicht rust (bv. op grond van een verleende kapmachtiging of een goedgekeurd beheersplan). In het Bosdecreet wordt *“omvorming van bestaande bossen tot graasweide, gelijkgesteld met ontbossing”*. En ook in het Bosdecreet zelf wordt ontbossing verboden tenzij mits het bekomen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Het Bosdecreet voerde ook een (niet-bindend) voorafgaand advies van het agentschap in de vergunningsprocedure.

3.2. Moratorium op ontbossing en compensatieplicht

19. Nadat een eerder moratorium op ontbossing uit 1997 te streng was, werd nadien het moratorium op ontbossing versoepeld en gewijzigd. Ook werd een nieuw uitvoeringsbesluit uitgevaardigd. Het huidige artikel 90bis, §§ 1 en 2 van het Bosdecreet houdt in:

- dat een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen niet kan worden verleend, tenzij in vermelde gevallen (werken van algemeen belang, ontbossing of verkaveling in woongebied of industriegebied in de ruime zin of daarmee gelijk te stellen bestemmingen, ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-vervallen vergunde verkaveling, ontbossing in functie van instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone of bepaalde soorten), of na de individuele ontheffing van het verbod tot ontbossing door de Vlaamse Regering (dit is bij delegatie de minister), en welk geval de ruimtelijke ordeningswetgeving moet worden in acht genomen (wat onder meer maakt dat in dat geval in een bosgebied volgens het gewestplan geen ontbossing kan worden vergund);
- dat omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen in dat geval wordt verleend na voorafgaand advies van het agentschap, dat wordt gevraagd door de vergunningverlenende overheid. Als het advies niet wordt verleend binnen 30 dagen, wordt het geacht gunstig te zijn;
- en dat indien de ontbossing werd toegelaten, de ontbossing moet worden gecompenseerd door de houder van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen (dit laatste indien verleend na de inwerkingtreding van het gewijzigde artikel op 23 maart 2001), al naar gelang het geval.

Een uitvoeringsbesluit bepaalt onder meer enkele procedurele elementen.

De compensatie wordt gegeven op één van de volgende wijzen: in natura, door storting van een bosbehoudsbijdrage (ongeveer 2 euro/m², in een speciaal fonds), of door een

combinatie van beide. Bepaalde verhogingen (tot maximaal x 3) zijn mogelijk. Ontbossingen van meer dan 3 ha moeten in natura gecompenseerd worden. Een uitvoeringsbesluit regelt dit nader.

De compensatieplicht geldt niet voor gronden die spontaan bebost zijn na het in werking treden van het Bosdecreet (dit is 8 oktober 1990), voorzover deze spontane bebossing de leeftijd van 22 jaar niet heeft bereikt, om sociale redenen (maar slechts de eerste keer) voor de eerste 500 m² bij woningbouw op percelen kleiner dan 1.200 m² in woongebied of daarmee gelijkgestelde bestemmingen, en (bij het bouwen van woningen) in vergunde verkavelingen aangevraagd na 23 maart 2001 (op voorwaarde dat de verkavelaar de compensatieplicht heeft vervuld). Men mag niet vergeten dat de compensatieplicht ook niet geldt voor ontbossingen waarvoor geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is (waarover nu meer volgt).

3.3. Uitzonderingen

20. Voor de rooiing binnen een termijn van 22 jaar na de aanplanting of 3 jaar na de laatste exploitatie (bedoeld wordt na de kaalkap) van de *“in het vorig lid bedoelde houtachtige gewassen of spontane bebossing”*, is op basis van artikel 87, lid 5 van het Bosdecreet geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist, doch enkel een voorafgaande eenvoudige melding van de rooiing aan de landbouwkundig ingenieur van de Dienst Landbouw en de bevoegde ambtenaar van het agentschap. Het gaat hier om beplantingen ofwel de spontane bebossing die dateren van na de inwerkingtreding van het Bosdecreet (dit is 8 oktober 1990), omdat het vorig lid verwees naar een beplanting op eensluidend advies van de woudmeester (nu: de bevoegde ambtenaar van het agentschap) en dat advies vóór de inwerkingtreding van het Bosdecreet niet verplicht was, op gronden gelegen in agrarisch gebied.

In natuurreservaten conform het Natuurdecreet is er voor een ontbossing voorzien in het op basis van het Natuurdecreet goedgekeurd beheersplan, onder bepaalde voorwaarden, geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen doch enkel een voorafgaande eenvoudige melding aan de bevoegde ambtenaar van het agentschap vereist. Deze uitzondering werd ingevoerd om het in natuurreservaten gemakkelijker te maken waardevolle biotopen, niet bos zijnde, te ontwikkelen (zoals heiden).

3.4. Kwetsbare zonevreemde bossen

21. De Vlaamse Regering is belast met het opmaken van een kaart op perceelsniveau van de meest kwetsbare waardevolle bossen, niet gelegen in een zone sorterend binnen de categorie van gebiedsaanduiding bos, parkgebied of reservaat en natuur, zoals aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen (zonevreemde bossen dus), volgens bepaalde (vnl. ecologische) criteria. Een ontwerpkaart zal onderworpen worden aan een openbaar onderzoek van 60 dagen, beperkt tot technische bezwaren en opmerkingen. De Vlaamse Regering stelt na het openbaar onderzoek de kaart van de meest kwetsbare waardevolle bossen definitief vast. Het besluit

houdende definitieve vaststelling wordt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekend gemaakt.

Er geldt ten aanzien van bossen op de kaart een verbod op ontbossing. Een vergunning voor de gehele of gedeeltelijke ontbossing van de bossen op de kaart kan enkel verleend worden na voorafgaand besluit van de Vlaamse Regering, ongeacht de bestemming op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. De compensatieplicht is ook hier van toepassing. De Vlaamse Regering beslist na advies van het agentschap en een integrale en geïntegreerde afweging om af te wijken van het verbod op ontbossing. De Vlaamse Regering houdt hierbij minstens rekening met de doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 van de VCRO, en de ecologische en de ruimtelijk-maatschappelijke context. Het verbod wordt van rechtswege opgeheven door een besluit tot definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat betrekking heeft op bossen opgenomen op de kaart. Indien de Vlaamse Regering besluit dat geen afwijking kan toegestaan worden van het verbod tot ontbossing, is de Vlaamse Regering ertoe verplicht om binnen twee jaar, te rekenen vanaf dat besluit, een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast te stellen voor het betrokken boscomplex. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere formele en procedurele regels.

De kaart van de meest kwetsbare waardevolle bossen werd door de Vlaamse regering voorlopig vastgesteld op 31 maart 2017. Deze kaart wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek van 16 mei 2017 tot 14 juli 2017 (<https://www.natuurenbos.be/openbaaronderzoek>) De kwetsbare waardevolle bossen werden geïdentificeerd aan de hand van vijf criteria, zoals onder meer de biologische waarde, de oppervlakte en de historie van het bos.

4. Bebossing en herbebossing

22. Het Bosdecreet maakt een onderscheid tussen bebossing en herbebossing, naargelang de grond vroeger reeds onder het Bosdecreet viel. Een bebossing en een herbebossing zijn op grond van het Bosdecreet in beginsel niet aan een vergunning onderworpen. Wel bepaalt de Vlaamse Regering criteria voor ecologisch verantwoorde bebossing en bosuitbreiding (voorlopig zijn deze vervat in een omzendbrief).

Bosaanplanting in het agrarisch gebied of palend aan het agrarisch gebied is volgens het Veldwetboek verboden op minder dan zes meter van de scheidingslijn tussen twee erven. In de agrarische gebieden is voor beplanting met houtachtige gewassen een vergunning van het college van burgemeester en schepenen vereist. Het college beslist binnen 30 dagen na de indiening van de aanvraag. Doet het dit niet binnen die termijn, dan wordt de vergunning geacht verleend te zijn. De weigering van de vergunning is met redenen omkleed; binnen een maand na de kennisgeving kan beroep worden ingesteld bij de deputatie. De vergunningverlenende overheid vraagt daarbij advies aan het daartoe aangestelde personeelslid van het departement Landbouw en Visserij en in bepaalde gevallen de (bevoegde) ambtenaar van het agentschap. De grootste hindernis voor bebossing van landbouwgronden is echter wellicht de Pachtwet.

In bepaalde gevallen moet een milieueffectrapport worden opgemaakt.

In bepaalde gevallen zal een natuurvergunning vereist zijn volgens het Natuurdecreet.

5. Vervreemding en overdracht

23. Openbare bossen kunnen niet vervreemd worden zonder machtiging van de Vlaamse Regering. Vroeger was voor deze die toebehoren aan het Vlaamse Gewest zelfs een decreet nodig voor de vervreemding, maar dit is in 2004 afgeschaft. Onroerende goederen die onder de toepassing van dit decreet vallen en die in uitvoering van de Ruilverkavelingswet verworven werden, kunnen aan een ander openbaar bestuur overgedragen worden of het zakelijk recht op deze goederen kan hun toegekend worden, zonder deze machtiging.

In de openbare bossen mogen geen gebruiksrechten, van welke aard ook worden verleend, behoudens machtiging van de Vlaamse Regering. Rechtshandelingen waarbij dergelijke rechten verleend worden zonder machtiging van de Vlaamse Regering, zijn nietig. Onrechtmatige toe-eigening van openbare bossen of gedeelten ervan is verboden. Dit slaat onder meer op het proberen verkrijgen van openbaar bos door 30 jaar onrechtmatige bezetting.

Bij de overdracht van het beheer van een bos, gaan de rechten en de plichten die krachtens dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten rusten op het onroerend goed over op de nieuwe bosbeheerder. Tevens gelden bepaalde verplichtingen voor de overdrager en de instrumenterende ambtenaar.

6. Samenwerkingsverbanden en subsidies

24. Het Bosdecreet bevat heel wat rechtsgronden voor subsidiemaatregelen. Ook is er een uitvoeringsbesluit, dat heel wat vroegere subsidieregelingen met betrekking tot het bosbeheer (doch niet alle) samenbrengt. Dit uitvoeringsbesluit voorziet in een subsidie voor bebossing en herbebossing, voor openstelling, voor de bevordering van de ecologische bosfunctie, en voor het opstellen van een beheerplan dat voldoet aan de criteria voor duurzaam bosheer.

Om het duurzaam bosbeheer te bevorderen, kan de Vlaamse Regering “bosgroepen” (samenwerkingsverbanden van bosbeheerders) erkennen en subsidiëren. De doelstellingen van de bosgroep omvatten onder meer het stimuleren van een duurzaam bosbeheer. Deze bepalingen werden uitgevoerd door een uitvoeringsbesluit, waarin onder meer de bosgroeppregio's worden afgebakend.