

**RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET VLAAMSE GEWEST
INZAKE NATUURBEHOUD EN LANDSCHAPPEN(*)**

Van Hoorick Geert

Wetenschappelijk medewerker
Centrum voor Milieurecht Universiteit Gent

Advocaat aan de balie van Gent

(*)Tekst ten behoeve van de Studiedag "Recente ontwikkelingen in het milieurecht aan de K.U.Leuven op 11 maart 1999. Deze tekst wordt gepubliceerd in het "Jaarboek Milieurecht 1998", uitgegeven door Die Keure.

Tekst ten behoeve van de "Inforonde Decreet natuurbewoud" georganiseerd door de Afdelingen Bos en Groen en Natuur van AMINAL en het Educatief Bosbouwcentrum, voor de vorming van bos- en natuurwachters, op 8 en 22 februari en 1 maart 1999.

INHOUD

Hoofdstuk 1. Het juridisch kader voor het natuurbeleid

§ 1. Tot midden de jaren 1990

I. Wet monumenten en landschappen en Wet natuurbehoud

II. Vegetatiebesluit

§ 2. Sinds midden de jaren 1990

I. Decreet landschappen en Decreet natuurbehoud

II. Uitvoeringsbesluiten

Hoofdstuk 2. Wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen

§ 1. Decretaal begrippenkader en rechtsgrond voor het B.Vl.R. 23 juli 1998

§ 2. Krachtlijnen van het B.Vl.R. 23 juli 1998

I. Relatief verbod

A. Voorwerp: wijzigen van bepaalde vegetaties en kleine landschapselementen

B. Mogelijkheid van individuele afwijkingen

II. Natuurvergunningsplicht

A. Voorwerp

1. Wijzigen van "vegetatie"

2. Wijzigen van kleine landschapselementen (inclusief bijhorende vegetatie) en van vegetatie van perceelsrandbegroeiingen en sloten

B. Vergunningsprocedure

III. Relatief verbod of natuurvergunningsplicht: wijzigen van historisch permanente graslanden

A. Begrip historisch permanent grasland

B. Relatief verbod of natuurvergunningsplicht

IV. Meldingsplicht

A. Voorwerp: wijzigen van kleine landschapselementen, struwelen en loofbossen

B. Meldingsprocedure

V. Uitzonderingen

A. Huiskavels

B. Bouwvergunning met advies van Afdeling Natuur van AMINAL

C. Diverse beheers- en andere plannen

D. Normale onderhoudswerken

VI. Materiële criteria en compenserende maatregelen

A. Bij ontheffing van het verbod of verlening van de natuurvergunning

B. Bij aktename van de melding

§ 3. Problematiek van de bescherming van ecologisch waardevolle vegetaties

I. Terugblik: Vegetatiebesluit

A. Typering van vegetatietypes

B. Gebrek aan registratie en bekendmaking als knelpunt

II. Regeling in het B.Vl.R. 23 juli 1998: geen oplossing

A. Vegetatie: what's in a name ?

1. Vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, en duinvegetaties

2. "Vegetatie"

3. Historisch permanente graslanden

B. Nieuw probleem: verhouding met het bosbeheer

§ 4. Beoordeling

Hoofdstuk 3. Bescherming en beheer van beschermd landschappen

§ 1. Toepassing van de nieuwe voorschriften

§ 2. Algemeen beschadigingsverbod

§ 3. Overige algemene beschermingsvoorschriften

§ 4. Specifieke beschermingsvoorschriften

§ 5. Onderhoudsverplichting

Hoofdstuk 4. Besluit

RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET VLAAMSE GEWEST INZAKE NATUURBEHOUD EN LANDSCHAPPEN

Van Hoorick Geert

Wetenschappelijk medewerker
Centrum voor Milieurecht Universiteit Gent

Advocaat aan de balie van Gent

Hoofdstuk 1. Het juridisch kader voor het natuurbeluid

§ 1. Tot midden de jaren 1990

I. Wet monumenten en landschappen en Wet natuurbehoud

1. Tot midden de jaren 1990 bestond het wettelijk kader voor het natuurbehoud en de landschapszorg in het Vlaamse Gewest hoofdzakelijk nog uit de Wet 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen¹ en de Wet 12 juli 1973 op het natuurbehoud². Daar waar de eerstgenoemde wet het juridisch mogelijk maakte onder meer gebieden in private eigendom te beschermen, door beperkingen aan de rechten van eigenaars op te leggen als erfdiensbaarheid van openbaar nut, was het opzet van de laatstgenoemde wet veel grootser, maar de slagkracht ervan veel geringer onder meer door het feit dat natuurreservaten op private terreinen niet tegen de wil van de eigenaar konden worden opgericht (in tegenstelling tot b.v. in Frankrijk).

De gerangschikte landschappen maken zelfs nu nog geen 3 % van de Vlaamse oppervlakte uit en de natuurreservaten nog geen 1 %. Het valt dan ook te begrijpen dat men heeft gezocht naar algemene maatregelen voor de natuur- en landschapsbescherming.

II. Vegetatiebesluit

2. Begin de jaren 1990 zag een ambitieus uitvoeringsbesluit van de Wet natuurbehoud het licht, het B.Vl.R. 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen³, dat bekend was onder de naam Vegeta-

¹ Wet 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, B.S. 5 september 1931 (verkort geciteerd: Wet monumenten en landschappen), in het Vlaamse Gewest opgeheven bij Decr.Vl.Gew. 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen.

² Wet 12 juli 1973 op het natuurbehoud, B.S. 11 september 1973, in het Vlaamse Gewest laatst gewijzigd door Decr.Vl.Gew. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

³ B.Vl.R. 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, B.S. 24 maart 1992, vernietigd door R.v.St., vzw Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen, nr. 59.583, 9 mei 1996.

tiebesluit. Op een dergelijk besluit was reeds gedurende lange tijd aangedrongen door onder meer de natuurverenigingen. Het besluit onderwierp, in welbepaalde gebieden, de wijziging van bepaalde ecologisch waardevolle vegetaties (b.v. bepaalde graslanden) en van lijn- of puntvormige elementen (bedoeld werden kleine landschapselementen) aan een voorafgaande vergunning. Het was genomen op basis van art. 37 Wet natuurbeschoud. Door de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen werd tegen het Vegetatiebesluit een annulatieberoep ingesteld bij de Raad van State, wegens het ontbreken van de vereiste rechtsgrond: art. 37 Wet natuurbeschoud zou slechts toelaten van subsidies vergezeldde maatregelen te nemen en geen eigendomsbeperkende⁴. De Raad van State ging in op dit annulatieberoep en heeft het Vegetatiebesluit vernietigd⁵. Een goede twee maand later werd de Wet natuurbeschoud aangevuld met een art. 37bis dat wél een toereikende rechtsgrond vormde⁶. Op dezelfde datum werd het Vegetatiebesluit opnieuw uitgevaardigd, met als enige verschilpunt met het oude dat het de datum van 16 juli 1996 droeg⁷.

Het Vegetatiebesluit heeft nooit het gewenste effect gehad, onder meer wegens de beperkte handhavingsmogelijkheden die de Wet natuurbeschoud bood (geen stillegging van de wederrechtelijke werkzaamheden, geen herstel in de vorige toestand, een maximale geldboete van 5.000 fr.) en de rechtsonzekerheid die samenhang met het annulatieberoep bij de Raad van State. Bij mij ontstond zelfs de indruk dat sinds de inwerkingtreding van het Vegetatiebesluit nog nooit zoveel knotwilgen werden gerooid. De knotwilg moest het, als symbool van het natuurbeschoud en de landschapszorg, ontgelden. Het Vegetatiebesluit werd door vele landbouwers als een provocatie aan hun adres beschouwd en als zwak handhaafbare rechtsnorm massaal overtreden.

§ 2. Sinds midden de jaren 1990

I. Decreet landschappen en Decreet natuurbeschoud

3. De Wet monumenten en landschappen en de Wet natuurbeschoud en haar uitvoeringsbesluiten hebben de achteruitgang van natuur- en landschapswaarden in Vlaanderen onvoldoende kunnen tegengaan. Nieuwe decretale initiatieven leken onontbeerlijk, te meer in het licht van de ingang van nieuwe beleidsvisies zoals het streven naar een ecologisch netwerk en

⁴ Zie R. MERCKX, "Het vegetatiebesluit vernietigd!", *Milieurecht-Info* 1996, afl. 6-7, 24-25.

⁵ R.v.St., vzw Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen, nr. 59.583, 9 mei 1996. Doordat het eerste Vegetatiebesluit door de Raad van State was vernietigd, moest een vordering tot schorsing tegen een weigering van een vegetatievergunning in beroep voor de inplanting in een natuurgebied van een "facultatief aerobe lagunering-oppomping van grondwater", gesteund op het eerste Vegetatiebesluit, worden verworpen. Een schorsing van het bestreden besluit zou geen nut meer hebben nu door vermelde vernietiging de vergunningsplicht voor de ontworpen vegetatiewijziging retroactief was opgeheven (tot de inwerkingtreding van het nieuwe Vegetatiebesluit) (zie R.v.St., nv Zuivelfabriek St.-Clemens, nr. 62.902, 31 oktober 1996).

⁶ Decr.Vl.Gew. 16 juli 1996 houdende wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbeschoud, B.S. 2 augustus 1996.

⁷ B.Vl.R. 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, B.S. 22 augustus 1996, opgeheven bij B.Vl.R. 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeschoud en het natuurlijk milieu. Zie ook Omzendbrief 28 januari 1997, B.S. 2 april 1997.

een verhoogde aandacht voor het landschapsbeheer. Tot midden de jaren 1990 was er, soms gewelddadig, boerenprotest tegen het Mestactieplan en de Groene Hoofdstructuur. Door het inschrijven van concrete garanties voor de landbouw kon het vroeger verzet vanuit de landbouwsector worden gemilderd en kon op politiek vlak een zekere eensgezindheid worden bereikt, ofschoon de Vlaamse opvolger van de Wet natuurbeschoud nog bijna op de valreep is gesneuveld⁸.

Het Decreet 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen⁹ vervangt de Wet monumenten en landschappen. Het decreet gebruikt de term "bescherming" in plaats van "rangschikking" van landschappen, en heeft veel aandacht voor het beheer van en het grondgebruik in beschermde landschappen.

Het Decreet 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeschoud en het natuurlijk milieu¹⁰ vervangt voor een groot deel de Wet natuurbeschoud. Het regelt onder meer de natuurbeleidsplanning, de algemene maatregelen, de totstandkoming van en de maatregelen in een ecologisch netwerk, de natuurreservaten, de beheersovereenkomsten en de bescherming van wilde dieren en plantensoorten en hun levensgemeenschappen.

II. Uitvoeringsbesluiten

4. Recentelijk zagen twee uitvoeringsbesluiten van het Decreet landschappen het licht: het B.Vl.R. 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften (...) voor beschermde landschappen en het B.Vl.R. 5 mei 1998 betreffende de samenstelling en de werking van de beheerscommissies voor beschermde landschappen¹¹.

⁸ De woelige eindfase van de parlementaire behandeling haalde herhaaldelijk het nieuws, en soms zelfs de frontpagina's. Zie b.v. FR, "Laatste rechte lijn voor natuurbeschoud. Nieuwe wet sinds 1973 moet volgende week groen licht krijgen", *De Morgen* 2 juli 1997; KoV, "Twee Boerenbonders houden decreet natuurbeschoud tegen", *De Morgen* 8 juli 1997 (op de voorpagina !); KoV, "Boerenbond brengt decreet Natuurbeschoud in gevaar. Ontrouwe CVP'ers polariseren eigen fractie en gaan huwelijk aan met Vlaams Blok'ers", *De Morgen* 8 juli 1997.

⁹ Decr.Vl.Gew. 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen, B.S. 21 mei 1996 (verkort geciteerd: Decreet landschappen). Zie A. DRAYE, "Een nieuw decreet voor de bescherming van landschappen", *Milieurecht-Info* 1996, afl. 8-9, 15-19; A. DRAYE, "Het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen", *T.M.R.* 1997, 2-10; A. DRAYE, "De juridische bescherming van het onroerend erfgoed in het Vlaamse Gewest: een stand van zaken", in: *Milieurecht in België*, K. DEKETELAERE (ed.), 543-557; A. DRAYE, *De bescherming van het onroerend erfgoed*, Brussel, Larcier, 1997, 259 p.; M. FIERLAFIJN, "Het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen", *T.R.O.S.* 1997, speciale afl., 19-27; P. VANDRIEBERKEN, "Nieuwe regeling inzake de bescherming van landschappen", *T.B.P.* 1996, 681-684; G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen in het Vlaams natuurbeschoudsrecht", *M en R* 1998, 147-151.

¹⁰ Decr.Vl.Gew. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeschoud en het natuurlijk milieu, B.S. 10 januari 1998 (verkort geciteerd: Decreet natuurbeschoud). Zie G. CELEN, "De krijtlijnen van het decreet natuurbeschoud beleidsmatig gezien", *T.Agr.R.* 1998, 101-112; B. LEFEBURE, "Een nieuw decreet inzake natuurbeschoud in Vlaanderen", *M.E.R.* 1998, afl. 2-3, 51-59; G. VAN HOORICK, K. DE ROO en J. RUTTEN, "Het decreet betreffende het natuurbeschoud en het natuurlijk milieu", *T.M.R.* 1998, 2-18; G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen in het Vlaams natuurbeschoudsrecht", *M en R* 1998, 147-151; G. VAN HOORICK, "De invloed van het Decreet natuurbeschoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed", *T.Agr.R.* 1998, 113-130; A. VERHOEVEN, "Veel goede ideeën, maar ingewikkeld werkstuk". Zorgt het nieuw decreet voor meer natuur?", *De Gem.* 1998, 16-23.

¹¹ B.Vl.R. 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften, advies- en toestemmingsprocedure, instelling van een register en vaststelling van een herkenningsteken voor beschermde landschappen, B.S. 1 oktober 1997; B.Vl.R. 5 mei 1998 betreffende de samenstelling en de werking van de beheerscommissies voor beschermde

Een eerste uitvoeringsbesluit van het Decreet natuurbehoud werd onlangs door de Vlaamse regering goedgekeurd, het B.Vl.R. 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu¹². Het uitvoeringsbesluit gaat in op de afbakening van het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) en het IVON (Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk), het recht van voorkoop, de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en van kleine landschapselementen (Hoofdstuk IV, art. 7 tot 19), en de natuurinrichtingsprojecten. Het incorporeert dus onder meer een vernieuwd "vegetatiebesluit" (waarbij een "natuurvergunning" wordt ingevoerd); door dit uitvoeringsbesluit werd dan ook het Vegetatiebesluit opgeheven. Overeenkomstig het Decreet natuurbehoud¹³ behouden de overige uitvoeringsbesluiten van de Wet natuurbehoud hun rechtskracht tot zij worden opgeheven, gewijzigd of aangevuld. De Vlaamse regering heeft wel de bedoeling deze te vervangen door nieuwe.

Deze bijdrage wordt beperkt tot het B.Vl.R. 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften en het Hoofdstuk IV (art. 7 tot 19) van het B.Vl.R. 23 juli 1998¹⁴, dat handelt over de "voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en van kleine landschapselementen". Deze zaken zijn immers het meest van onmiddellijk belang voor de rechtspraak. Men mag daarbij niet vergeten dat, ten opzichte van de situatie onder de Wet natuurbehoud, de handhavingsmogelijkheden op grond van het Decreet natuurbehoud aanzienlijk zijn verruimd (bij inbreuken zijn onder meer gevangenisstraffen tot drie jaar mogelijk).

Hoofdstuk 2. Wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen

§ 1. Decretaal begrippenkader en rechtsgrond voor het B.Vl.R. 23 juli 1998

5. Het begrip "kleine landschapselementen" is een verzamelnaam voor objecten in het landschap die de zogenaamde "ecologische infrastructuur" uitmaken waarlangs wilde dieren en planten kunnen migreren. Tevens bepalen zij in belangrijke mate het identiteit van een landschap. Dit nogal moeilijk te definiëren begrip laat nog het best omschrijven door middel van een exemplatieve opsomming, zoals b.v. in het Decreet natuurbehoud¹⁵. Het begrip vegetatie daarentegen is niet gedefinieerd in het Decreet natuurbehoud. Het begrip historisch permanent grasland is wél gedefinieerd in het Decreet natuurbehoud¹⁶.

landschappen, B.S. 17 juni 1998.

¹² B.Vl.R. 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, B.S. 10 september 1998.

¹³ Art. 63 lid 2 Decreet natuurbehoud.

¹⁴ Deze bepalingen zijn inwerkinggetreden op 20 september 1998.

¹⁵ Art. 2 6° Decreet natuurbehoud definieert kleine landschapselementen als: "lijn- of puntvormige elementen met inbegrip van de bijhorende vegetaties waarvan het uitzicht, de structuur of de aard al dan niet het resultaat zijn van menselijk handelen, en die deel uitmaken van de natuur zoals: bermen, bomen, bosjes, bronnen, dijken, graften, houtkanten, hagen, holle wegen, hoogstamboomgaarden, perceelsrandbegroeiingen, sloten, struwelen, poelen, veedrinkputten en waterlopen".

¹⁶ Art. 2 5° Decreet natuurbehoud. Volgens de Memorie van Toelichting vallen alle biologisch waardevolle graslanden volgens het karteringssysteem van de Biologische Waarderingskaart onder dit begrip: "waaronder grasland

6. Als rechtsgrond voor het B.Vl.R. 23 juli 1998 werden diverse artikelen uit het Decreet natuurbehoud vermeld, waaronder de art. 9, 13, 14, 15 en 16 relevant zijn ten aanzien van de bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen. Deze geven een vrij grote beoordelingsruimte aan de uitvoerende macht om algemene beschermingsmaatregelen voor de bescherming van biotische elementen in de natuur te treffen. Mag mag hierbij echter toch niet vergeten dat art. 9 een aantal beperkingen inhoudt voor het optreden van de uitvoerend macht. Deze werden door mij reeds in andere publicaties besproken¹⁷. Het gaat hem vooral daarom dat de verwezenlijking van de plannen van aanleg niet mag verhinderd worden (b.v. in een agrarisch gebied moet het mogelijk blijven een landbouwbedrijvigheid uit te oefenen) en dat de bedrijfsvoering en het teeltplan in de land- en bosbouw¹⁸ niet mag worden geregeld (indien deze "conform de ruimtelijke bestemming" zijn: dit betekent dat het de facto wél kan in natuurreservaten of natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, of in gebieden waar bestemmingsvoorschriften in het kader van een "groen" BPA gelden).

7. Bovendien neemt het historisch permanent grasland een bijzondere plaats in in het Decreet natuurbehoud¹⁹. Enerzijds zijn historisch permanente graslanden over het algemeen gewoon in landbouwgebruik. Anderzijds herbergen zij grote natuur- en landschapswaarden. Hier rijst de vraag in hoeverre de bescherming van de exploitatievrijheid met de bescherming van de historisch permanente graslanden kan verzoend worden. Over het al dan niet beschermen van de poldergraslanden bestond nogal wat discussie tussen de landbouworganisaties en de natuurverenigingen; zij maken ongeveer 8 à 9 % uit van de totale oppervlakte aan graslanden in Vlaanderen, terwijl alle andere historisch permanente graslanden samen hooguit goed zijn

bedoeld wordt met volgende karteringseenheden van de biologische waarderingskaart Hc, Hj, Hf, Hm, Hmo, Hmm, Hme, Ha, Hn, Hk, Hd, Hv, Hu, Hpr, Hp*, Hp + Kb (a), Hp + Kp (p), Hp + Kb (s), Hp + Mr, Hp + Hc (+ Kn), Hp (fauna)".

¹⁷ Zie G. VAN HOORICK, "De invloed ...", *l.c.*, 115-117.

¹⁸ Men kan immers aannemen dat niet alleen de landbouw, maar ook de bosbouw onder de bescherming van de exploitatievrijheid valt. Hoe kom ik daarbij? Welnu, binnen het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk, geldt de mogelijkheid om algemene maatregelen te treffen, onverminderd, mits inachtnaam van art. 9. Op grond van art. 28 en 29 kunnen daar alleen maar stimulerende maatregelen worden aan toegevoegd in het kader van het gebiedsgericht natuurbeleid. Overeenkomstig art. 27 lid 2 mogen de maatregelen de landbouw- en bosbouwexploitatie binnen het daartoe bestemd gebied niet regelen. Ineens is er hier in het Decreet natuurbehoud sprake van de bosbouw. Op basis van de uitdrukkelijk vermelding van de bosbouw in art. 27 lid 2 zou men kunnen aannemen dat de bepaling van art. 9 lid 2 ook geldt voor de bedrijfsvoering en het teeltplan in de bosbouw, ofschoon de memorie van toelichting op p. 7 bij art. 9 verwijst naar agrarisch gebruik.

Vgl. de landbouwclausules van § 1 lid 3, en § 8 lid 7 Bundesnaturschutzgesetz. De laatste slaat als *lex specialis* ook uitdrukkelijk op de visserij, terwijl de eerste als *lex generalis* slechts de land- en bosbouw uitdrukkelijk vermeldt. Het Bundesverwaltungsgericht heeft op basis daarvan in een recent arrest beslist dat ook de visserij gedekt is door de landbouwclausule van § 1 lid 3. Zie: Bundesverwaltungsgericht 18 juli 1997, *Umwelt- und Planungsrecht* 1998, 31.

¹⁹ Zie G. VAN HOORICK, "De invloed ...", *l.c.*, 118-119.

voor 2 %²⁰. Het Decreet natuurbewoud bevat terzake een vrij ingewikkelde regeling, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar onder meer de bestemmingen²¹.

§ 2. Krachtlijnen van het B.Vl.R. 23 juli 1998

8. De beschermingsvoorschriften in het B.Vl.R. 23 juli 1998 zijn gedifferentieerd naar soorten vegetaties en kleine landschapselementen, soorten handelingen en werken, en soorten bestemmingen²²; tevens is er sprake van een relatief verbod, een natuurvergunningsplicht dan wel een meldingsplicht. In die drie gevallen zijn er een aantal uitzonderingen die telkens dezelfde zijn.

Let op, het begrip vegetatie wordt in het B.Vl.R. 23 juli 1998 in verschillende betekenissen gebruikt.

Het historisch permanent grasland neemt een bijzondere plaats in; de wijziging ervan kan, al naargelang de bestemming, onder het relatief verbod of onder de natuurvergunningsplicht vallen.

I. Relatief verbod

A. Voorwerp: wijzigen van bepaalde vegetaties en kleine landschapselementen

9. Voor het wijzigen van volgende kleine landschapselementen en vegetaties geldt een verbod:

²⁰ Vooreerst rijst natuurlijk de vraag of alle, en zo niet, welke, poldergraslanden historische permanente graslanden zijn. Een juridische vraag is dit niet, zodat het niet in mij opkomt deze vraag te proberen beantwoorden.

²¹ In het algemeen mag de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming niet worden geregeld, doch wél de bedrijfsvoering en het teeltplan op historisch permanent grasland, in de vermelde gebieden in art. 9 lid 2 Decreet natuurbewoud: groengebieden enz. Een belangrijk deel van de historisch permanente graslanden zal hier wellicht onder vallen.

In de gebieden niet opgenomen in art. 9 lid 2 (b.v. landschappelijk waardevol agrarisch gebied), kan historisch permanent grasland wél worden beschermd op grond van art. 9 lid 1, doch zonder dat de bedrijfsvoering en het teeltplan conform de ruimtelijke bestemming kan worden geregeld. Hier rijst natuurlijk de vraag of men historisch permanent grasland kan beschermen zonder te interfereren in de bedrijfsvoering en het teeltplan ?

In sommige gebieden (b.v. vogelrichtlijngebieden) moeten de historisch permanente graslanden nog worden afgebakend, na advies van een werkgroep opgericht binnen de MINA-Raad (art. 9 lid 3).

Let wel, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie mogen de beschermde gebieden op grond van de Vogelrichtlijn alleen volgens ornithologische criteria mogen worden afgebakend; het analoge geldt voor de Habitatrichtlijn. Aan de afgebakende beschermde gebieden moeten dan beschermingsmaatregelen conform de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden gekoppeld. Vele van die beschermde gebieden zijn juist afgebakend omwille van het voorkomen van historisch permanente graslanden. Voor zover één van de beweegredenen voor de aanwijzing van een beschermd gebied op grond van de Vogel- of Habitatrichtlijn het voorkomen van historisch permanente graslanden was, moeten deze bescherming krijgen. Zoniet zou een inbreuk worden begaan op de Vogel- respectievelijk de Habitatrichtlijn. Die beweegredenen kunnen blijken uit onder meer het feit dat de zones over geheel hun oppervlakte zijn aangeduid, dan wel, voor de zones die niet geheel worden beschermd, "poldergraslanden en hun microreliëf" uitdrukkelijk als beschermde habitats zijn aangewezen (voor de vogelrichtlijngebieden kan zulks blijken uit het aanwijzingsbesluit) (zie G. VAN HOORICK, "De invloed ...", *l.c.*, 118-119).

²² Maar daar waar het Vegetatiebesluit alleen sloeg op bestemmingen volgens de gewestplannen, niet volgens de algemene en bijzondere plannen van aanleg (zie *Vr. en Antw.* VI.Parl. 1996-97, 13 juni 1997, 1603 (Vr. nr. 267 S. STEVAERT)) slaat het B.Vl.R. 23 juli 1998 op bestemmingen volgens de plannen van aanleg (of ruimtelijke uitvoeringsplannen).

- 1° holle wegen;
- 2° graften;
- 3° bronnen;
- 4° (historisch permanent grasland en) poelen gelegen in groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden;
- 5° vennen en heiden;
- 6° moerassen en waterrijke gebieden;
- 7° duinvegetaties.

De onder de punten 5° tot 7° bedoelde vegetaties worden nader aangegeven in bijlage V²³.

Met uitzondering van het historisch permanent grasland, zijn het biotopen waar normalerwijze geen land- of bosbouwexploitatie plaatsvindt, wat de bescherming ervan ook op weinig weerstand doet stuiten.

B. Mogelijkheid van individuele afwijkingen

10. Individuele afwijkingen kunnen door de minister worden toegestaan bij gemotiveerd besluit. De minister doet daarbij uitspraak binnen een termijn van drie maanden "na de indiening van de aanvraag". Geen uitspraak binnen die termijn betekent dat de aanvraag is afgewezen (stilzwijgende weigering)²⁴.

II. Natuurvergunningsplicht

A. Voorwerp

1. Wijzigen van "vegetatie"

11. Ten eerste geldt er een natuurvergunningsplicht in agrarische gebieden met ecologisch belang en "groenere" bestemmingen, de zeven integraal beschermde vogelrichtlijngebieden en de aangeduide gebieden en habitats van de overige vogelrichtlijngebieden²⁵, habitatrichtlijngebieden²⁶ en beschermde duingebieden, voor de wijziging van "vegetatie" als dusdanig (cultuurgewassen uitgezonderd)²⁷.

2. Wijzigen van kleine landschapselementen (inclusief bijhorende vegetatie) en van vegetatie van perceelsrandbegroeiingen en sloten

²³ Art. 7 § 1 B.Vl.R. 23 juli 1998.

²⁴ Art. 8 B.Vl.R. 23 juli 1998.

²⁵ A contrario-redenering uit art. 11 § 1 B.Vl.R. 23 juli 1998, waar staat "waarbij voor de vogelrichtlijngebieden in dit artikel wordt uitgegaan van de perimeter".

²⁶ Zolang het besluit tot afbakening van de habitatrichtlijngebieden niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, is de natuurvergunningsplicht er evenwel niet afdwingbaar ten opzichte van de burger.

²⁷ Art. 9 en 10 § 1 1° b) B.Vl.R. 23 juli 1998.

12. Ten tweede geldt er een natuurvergunningsplicht in gebieden behorend tot het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk, de (perimeter van de) vogelrichtlijngebieden, habitatrichtlijngebieden²⁸, Ramsargebieden en beschermde duingebieden, alsook in agrarische gebieden landschappelijk waardevol en alle "groenere" bestemmingen. Deze betreft:

- a) het rooien of anderszins verwijderen en het beschadigen van houtachtige beplantingen op weg-, waterweg- en spoorwegbermen of op het talud van holle wegen, van houtachtige beplantingen langs waterlopen, dijken of taluds, van heggen, hagen, houtkanten, houtwallen, bomenrijen en hoogstamboomgaarden;
- b) het wijzigen van de vegetatie horende bij de kleine landschapselementen met inbegrip van het wijzigen van vegetatie (afbranden en het vernietigen, beschadigen of doen afsterven van de vegetatie met mechanische of chemische middelen) van perceelsrandbegroeiingen en sloten;
- c) het uitgraven, verbreden, rechte trekken, dichten van stilstaande waters, poelen of waterlopen²⁹.

C. Vergunningsprocedure

13. Voor het verlenen van de natuurvergunning is in het besluit een procedure uitgewerkt, met onder meer een openbaar onderzoek. Indien de activiteiten door natuurlijke personen of rechtspersonen andere dan rechtspersonen met publiekrechtelijk statuut worden uitgevoerd, wordt de vergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen (in eerste aanleg) of de bestendige deputatie (in beroep); indien het gaat om rechtspersonen met publiekrechtelijk statuut, de bestendige deputatie (in eerste aanleg) of de minister (in beroep). De beroepstermijn bedraagt 30 dagen. In eerste aanleg geldt dat indien geen beslissing binnen de vier maanden na de datum van verzending van de ontvankelijk- en volledigheidsverklaring van de aanvraag aan de aanvrager is toegezonden, de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend (stilzwijgende vergunning). In beroep geldt dat indien geen beslissing binnen de vier maanden (zes maanden ingeval de minister de beroepsinstantie is) na de datum van ontvangst van het beroep, de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend (stilzwijgende vergunning)³⁰.

III. Relatief verbod of natuurvergunningsplicht: wijzigen van historisch permanente graslanden

A. Begrip historisch permanent grasland

14. In het B.Vl.R. 23 juli 1998 wordt de definitie uit het decreet herhaald, waarbij echter wordt toegevoegd "zoals nader aangegeven in bijlage IV"³¹. In deze bijlage staat dat "voor de definitie van historisch permanente graslanden indicatief wordt verwezen naar de volgende karteringseenheden". Dat "indicatief" wordt verwezen, wil wellicht beduiden dat als een gras-

²⁸ Zolang het besluit tot afbakening van de habitatrichtlijngebieden niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, is de natuurvergunningsplicht er evenwel niet afdwingbaar ten opzichte van de burger.

²⁹ Art. 11 § 1 B.Vl.R. 23 juli 1998.

³⁰ Art. 12 tot 17 B.Vl.R. 23 juli 1998.

³¹ Art. 1 14° B.Vl.R. 23 juli 1998.

land onder één van de onderstaande vegetatietypes valt, het zeer waarschijnlijk is dat dit een historisch permanent grasland is volgens het Decreet natuurbehoud.

B. Relatief verbod of natuurvergunningsplicht

15. Voor de wijziging van historisch permanente graslanden in groengebieden, parkgebieden, buffergebieden en bosgebieden, geldt het relatief verbod³².

De wijziging van historisch permanente graslanden gelegen in valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang, agrarische gebieden met bijzondere waarde en de natuurontwikkelingsgebieden, de zeven integraal beschermde vogelrichtlijngebieden en de aangeduide gebieden en habitats van de overige vogelrichtlijngebieden³³, habitatrichtlijngebieden³⁴ en beschermde duingebieden, is onderworpen aan de natuurvergunningsplicht³⁵.

Spijts de goede intenties van het Decreet natuurbehoud, is dit voor wat betreft de vogelrichtlijngebieden een achteruitgang van het beschermingsniveau ten opzichte van het Vegetatiebesluit, waar de bescherming voor historisch permanente graslanden binnen de perimeter van alle vogelrichtlijngebieden gold.

IV. Meldingsplicht

A. Voorwerp: wijzigen van kleine landschapselementen, struwelen en loofbossen

16. Er geldt een meldingsplicht, de facto voornamelijk in (gewone) agrarische gebieden en woonuitbreidingsgebieden³⁶, dit voor de volgende handelingen en werken:

1° het rooien of anderszins verwijderen en het beschadigen van struwelen, loofbossen, houtachtige beplantingen op weg-, waterweg- en spoorwegbermen of op het talud van holle wegen, van houtachtige beplantingen langs waterlopen, dijken of taluds, van heggen, hagen, houtkanten, houtwallen, bomenrijen en hoogstamboomgaarden;

2° het uitgraven, verbreden, rechttrekken, dichten van stilstaande waters, poelen of beken³⁷.

Door de redactie van de desbetreffende bepaling is de wijziging van struwelen en loofbossen in agrarische gebieden landschappelijk waardevol, in tegenstelling tot in gewone agrarische gebieden, niet aan de meldingsplicht onderworpen. Daarbij is men vergeten dat in de agrarische gebieden landschappelijk waardevol geen natuurvergunningsplicht geldt voor de wijziging van struwelen en loofbossen. De struwelen en loofbossen zijn dus onbeschermd in agrarische gebieden landschappelijk waardevol en wél beschermd in gewone agrarische

³² Art. 7 § 1 4° B.Vl.R. 23 juli 1998.

³³ A contrario-redenering uit art. 11 § 1 B.Vl.R. 23 juli 1998, waar staat "waarbij voor de vogelrichtlijngebieden in dit artikel wordt uitgegaan van de perimeter".

³⁴ Zolang het besluit tot afbakening van de habitatrichtlijngebieden niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, is de natuurvergunningsplicht er evenwel niet afdwingbaar ten opzichte van de burger.

³⁵ Art. 9 en 10 § 1 1° c) B.Vl.R. 23 juli 1998.

³⁶ Onder meer *niet* in woongebieden en industriegebieden, enz. (zie art. 18 § 1 B.Vl.R. 23 juli 1998).

³⁷ Art. 18 § 1 en 2 B.Vl.R. 23 juli 1998.

gebieden. Deze vergissing zou onverwijld moeten worden rechtgezet door een wijziging van het besluit.

B. Meldingsprocedure

17. De melding dient te gebeuren bij het college van burgemeester en schepenen. Het college van burgemeester en schepenen is alleen maar verplicht akte te nemen van de melding "indien geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan". Indien dit laatste wél te verwachten valt, moet de overheid dit medelen aan de aanvrager. In het besluit staat dan "dat de gemelde activiteit mag worden aangevat 31 dagen na de datum dat de melding met alle vereiste gegevens werd gedaan"³⁸ (zie verder).

V. Uitzonderingen

18. Er gelden een aantal uitzonderingen "voor zover voldaan is aan de zorgplicht opgelegd door art. 14 van het decreet", die telkens dezelfde zijn voor het relatief verbod, de natuurvergunningplicht en de meldingsplicht³⁹.

A. Huiskavels

19. Een eerste uitzondering heeft betrekking op huiskavels en beoogt werkzaamheden in de tuin uit het toepassingsgebied van de beschermingsvoorschriften te lichten.

B. Bouwvergunning met advies van Afdeling Natuur van AMINAL

20. Een tweede uitzondering betreft activiteiten in uitvoering van een regelmatige bouwvergunning afgeleverd na advies van de Afdeling Natuur van AMINAL ("en voor zover uitdrukkelijk is voldaan aan de bepalingen van art. 16 Decreet natuurbehoud inzake het tegengaan van vermijdbare schade"). In het Vegetatiebesluit gold een uitzondering voor terreinen waarvoor een "regelmatige" bouwvergunning werd afgeleverd. In het B.Vl.R. 23 juli 1998 geldt slechts een vrijstelling van de verplichtingen als voorafgaand aan de bouwvergunning een advies van de Afdeling Natuur van AMINAL is gevraagd. Rijst dan wel de vraag naar de strafwaardigheid van het gedrag indien de rechtsonderhorige met een bouwvergunning doch zonder het vermelde advies (en zonder ontheffing, natuurvergunning of melding) de kwestieuze activiteit onderneemt. Hij wordt strafbaar omdat iemand anders (namelijk de vergunningverlenende overheid) geen advies heeft gevraagd. Indien de vergunningverlenende overheid het advies zou hebben gevraagd, en in voorkomend geval niet nagevolgd, zou hij niet strafbaar zijn.

C. Diverse beheers- en andere plannen

21. Een derde uitzondering betreft activiteiten tot wijziging van vegetatie of kleine landschapselementen die "zijn geregeld" in een goedgekeurd beheersplan conform de wetgeving op het

³⁸ Art. 19 B.Vl.R. 23 juli 1998.

³⁹ Art. 7 § 2, 10 § 2, 11 § 2 en 18 § 3 B.Vl.R. 23 juli 1998.

natuurbehoud, conform het Decreet landschappen of conform het Bosdecreet, in een inrichtingsplan conform de wetgeving op de landinrichting, in een kavelplan conform de wetgeving op de ruilverkaveling en zijn uit te voeren in opdracht van het ruilverkavelingscomité, of in een goedgekeurd natuurinrichtingsproject. Voor zover deze plannen worden goedgekeurd na de inwerking van het B.Vl.R. 23 juli 1998, geldt de uitzondering enkel voor "activiteiten die uitdrukkelijk in het plan zijn opgenomen"⁴⁰. Rijst natuurlijk de vraag wat moet worden verstaan onder "geregeld zijn in" (ten opzichte van: "uitdrukkelijk opgenomen zijn in") ?

D. Normale onderhoudswerken

22. Een vierde uitzondering betreft de "normale onderhoudswerken". Het invoeren van de notie "normale onderhoudswerken" als uitzondering is een slechte zaak voor het natuurbehoud. In het Vegetatiebesluit bestond een uitzondering voor activiteiten die het gevolg waren van de aanleg van leidingen en infrastructuurwerken van openbaar nut. Op grond van deze laatste bepaling meenden nogal wat waterbeheerders, zoals de Polders en Wateringen, vrijgesteld te zijn van de vergunningsplicht. Wellicht kan nu de nieuwe "catch all"-uitzondering, al dan niet terecht, worden aangegrepen door onder meer waterbeheerders.

VI. Materiële criteria en compenserende maatregelen

A. Bij ontheffing van het verbod of verlening van de natuurvergunning

23. Het Vegetatiebesluit was een van de zeldzame voorbeelden in het Vlaamse Gewest van een wetgeving waarin materiële criteria ter beoordeling van de vergunningsaanvragen waren ingeschreven. Er moest namelijk "rekening worden gehouden met volgende beoordelingscriteria: de zeldzaamheid in de streek en de huidige toestand van de in de vergunningsaanvraag bedoelde vegetatie of van de bedoelde lijn- of puntvormige elementen"⁴¹. De formulering van deze bepaling belette overigens niet dat ook private belangen werden betrokken in de belangenafweging.

Het B.Vl.R. 23 juli 1998 bevat een vergelijkbare bepaling. Met name wordt gesteld dat bij de beoordeling van natuurvergunningsaanvragen moet worden "rekening gehouden met volgende beoordelingscriteria: de bestaande toestand van de natuur ongeacht de bestemming van het gebied; de huidige toestand van de vegetaties of de kleine landschapselementen; de maatregelen tot herstel en ontwikkeling van habitats en ecosystemen; de abiotische elementen"⁴². Voor de beoordeling van aanvragen tot ontheffing van de verbodsbepaling daarentegen zijn geen materiële criteria aangegeven⁴³.

⁴⁰ Deze bepaling vormt dus ongewild een aansporing aan de bouseigenaars die over een goedgekeurd beheersplan beschikken, om de nodige vegetatiewijzigingen dan maar te verrichten onder het huidige beheersplan (terwijl het nog mag).

⁴¹ Art. 6 § 1 Vegetatiebesluit.

⁴² Art. 13 § 5 B.Vl.R. 23 juli 1998.

⁴³ Art. 8 B.Vl.R. 23 juli 1998.

In het Vegetatiebesluit was geen verplichting tot compenserende maatregelen ingeschreven. Dit gebrek is eigenlijk niet verholpen door het B.Vl.R. 23 juli 1998. Daarin wordt bepaald dat in de vergunning "compensatiemaatregelen voor natuurherstel of-ontwikkeling zodanig dat de natuur in kwantiteit en kwaliteit niet vermindert" kunnen worden opgelegd⁴⁴; het blijft dus een mogelijkheid. Hetzelfde geldt bij ontheffingen van de verbodsbepaling⁴⁵.

B. Bij aktenaam van de melding

24. De meldingsplicht is in het B.Vl.R. 23 juli 1998 toch wel eigenaardig opgevat. Het college van burgemeester en schepenen is immers alleen maar verplicht akte te nemen van de melding "indien geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan". Indien dit laatste wél te verwachten valt, moet de overheid dit medelen aan de aanvrager. Dan rijst natuurlijk de vraag of de activiteit wel mag doorgaan. In het besluit staat "dat de gemelde activiteit mag worden aangevat 31 dagen na de datum dat de melding met alle vereiste gegevens werd gedaan"⁴⁶. Daarmee zet het besluit de rechtszoekende op een verkeerd spoor, want de aanvrager loopt, als hij zijn project ongewijzigd doorzet, het risico art. 14 Decreet natuurbehoud (de zorgplicht)(een hiërarchisch hogere rechtsnorm) te overtreden. De ongenueanceerde bepaling in het besluit lijkt me dus helemaal ongepast, maar doet in voorkomend geval wel de vraag rijzen naar de strafwaardigheid van het gedrag: als degene die de melding doet de gemelde activiteit verricht, dan doet hij iets wat wellicht indruist tegen de zorgplicht van art. 14 Decreet natuurbehoud, maar dat hij mag doen op grond van deze uitdrukkelijke bepaling in het besluit.

§ 3. Problematiek van de bescherming van ecologisch waardevolle vegetaties

I. Terugblik: Vegetatiebesluit

A. Typering van vegetatietypes

25. Het Vegetatiebesluit verstond onder vegetatie natuurlijke en halfnatuurlijke begroeiingen zoals omschreven in bijlage I bij het besluit, met uitzondering van de cultuurgewassen⁴⁷. In bijlage I werd vooreerst een algemene typering gegeven waarbij ten exemplatieve titel werden opgesomd: begroeide sloten en plassen, bermen, taluds, moerassen, heiden, duinen, schorren, slikken, alle loofbossen, niet recent omgeploegde en ingezaaide graslanden en spontaan opgeschoten struwelen. Het voorbeeld dat alle loofbossen ertoe behoorden, was foutief in het licht van de technische typering. Inderdaad bevatte bijlage I daarnaast en vooral een technische typering van de beschermde biotopen aan de hand van de vegetatietypes van de Biologische Waarderingskaart. De aanwezigheid van een begroeiing die beantwoordde aan de inleidende fysische beschrijving van een vegetatietype, samen met het voorkomen van verschillende van de voor dat vegetatietype opgesomde plantensoorten, volstond om de begroeiing te rangschikken bij dit vegetatietype. Het Vegetatiebesluit onderwierp de wijziging van vegetatie aan

⁴⁴ Art. 13 § 5 B.Vl.R. 23 juli 1998.

⁴⁵ Art. 8 § 3 B.Vl.R. 23 juli 1998.

⁴⁶ Art. 19 B.Vl.R. 23 juli 1998.

⁴⁷ Art. 1 1° Vegetatiebesluit.

een vergunning. Met wijziging van vegetatie werd bedoeld: elke handeling of werk zoals omschreven in bijlage II bij het besluit, die een verandering van de vegetatie tot gevolg had⁴⁸. De lijst was zo uitvoerig dat weldegelijk alle relevante handelingen en werken werden gevat. Overigens ook in het B.Vl.R. 23 juli 1998 is de lijst met eronder vallende handelingen en werken in de diverse bepalingen dermate uitvoerig dat alle relevante handelingen en werken eronder vallen.

B. Gebrek aan registratie en bekendmaking als knelpunt

26. Sommige vegetatietypes zijn voor de doorsnee burger echter moeilijk te herkennen, wat een effectieve toepassing en handhaving bemoeilijkt. Met het Vegetatiebesluit en de vogelbeschermingswetgeving in gedachten merkte STRYCKERS in dit verband op dat "elke Belg wordt verondersteld de wet te kennen" impliceert dat elke Belg botanist en zoöloog is⁴⁹. De vraag of het onder de vermelde omstandigheden uit onwetendheid handelen wel een strafbaar gedrag oplevert nog daargelaten, dreigt rechtstreekse bijzondere biotoopbescherming op het eerste gezicht de rechtszekerheid in het gedrang te brengen. Dit probleem kan worden opgelost door te voorzien in een *systeem van registratie en bekendmaking naar eigenaars en gebruiksgerechtigden toe dat zich op hun percelen land een bepaald beschermd vegetatietype bevindt*; dit zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het rechtstreeks karakter van de bescherming (bescherming "ipsa lege"). Dit is onder meer in Duitsland en Denemarken zo gebeurd. In het Vegetatiebesluit was in dat verband niets voorzien. Mijns inziens is de geringe praktische impact van het Vegetatiebesluit, ook na de inwerkingtreding van het Decreet natuurbehoud, met zijn veel betere handhavingsmogelijkheden, voornamelijk aan dit gebrek toe te schrijven.

II. Regeling in het B.Vl.R. 23 juli 1998: geen oplossing

A. Vegetatie: what's in a name ?

27. Het B.Vl.R. 23 juli 1998 komt aan de kritiek van de slechte herkenbaarheid van sommige vegetatietypes slechts schijnbaar tegemoet. Een belangrijk bijkomend element is nu dat de vlag "vegetatie" vele ladingen blijkt te dekken. Onder meer op volgende manieren worden ecologisch waardevolle vegetaties beschermd.

1. Vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, en duinvegetaties

28. Ten eerste worden een aantal goed herkenbare biotopen (namelijk vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, en duinvegetaties) beschermd. Doch daarbij wordt merkwaardigerwijze toch nog een typering van deze vegetaties in bijlage V gegeven. Men doet er goed aan deze bijlage te raadplegen, want er blijken vegetatietypes op voor te komen die men niet direct onder de begrippen in het besluit zou verwachten. B.v. onder heiden verstaat de bijlage ook een hoogveen, een gedegrademd hoogveen met pijpestrotje, een

⁴⁸ Art. 1 3° Vegetatiebesluit.

⁴⁹ E. DE PUE, e.a., *Milieuzakboekje*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1998, 619.

struisgrasvegetatie op zure bodem en een zure borstelgrasvegetatie; ongeacht of deze vegetaties werkelijk heide bevatten.

2. "Vegetatie"

29. Ten tweede wordt in bepaalde gebieden "vegetatie" als dusdanig beschermd, waarbij eenvoudigweg wordt afgezien van een lijst met vegetatietypes. Dit impliceert dus dat alle vegetaties er worden beschermd. Omwille van het vergemakkelijken van de handhaving wordt de gedragsnorm hier volledig losgekoppeld van het beschermd rechtsgoed. De "catch all"-vergunningsplicht verleent binnen de vermelde gebieden dezelfde bescherming aan brandnetelstroken dan aan orchideënvelden, aan grassprietten dan aan bomen. Maar buiten de vermelde gebieden, b.v. in agrarische gebieden landschappelijk waardevol, ontberen alle ecologisch waardevolle vegetaties (behalve de vermelde goed herkenbare biotopen) rechtstreekse bescherming. Of daarmee een stand-still, zoals het Decreet natuurbehoud voorstaat, kan bereikt worden, is nog maar de vraag. Bovendien wordt op die manier normvervaging, niet-naleving van rechtsnormen en het gedogen van overtredingen in de hand gewerkt. Tevens riskeert de "catch all"-vergunningsplicht, de differentiatie volgens de gewestplanbestemmingen en de vele uitzonderingen daarop (waaronder de "catch all"-uitzondering van de normale onderhoudswerken) het natuurbehoudsrecht een beetje belachelijk te maken. Niet in het minst echter is de verhouding tussen middel (wijziging van vegetatie vergunningsplichtig stellen) en doel (ecologisch waardevolle vegetaties overal beschermen) door de Vlaamse regering uit het oog verloren. Voldoet een dergelijke beschermingsmaatregel wel aan het proportionaliteitsbeginsel? Daarenboven rijst de vraag of de Vlaamse regering haar bevoegdheid niet heeft overschreden⁵⁰.

3. Historisch permanente graslanden

30. Voor wat betreft de historisch permanente graslanden wordt dan weer op het oude élan van het Vegetatiebesluit doorgegaan. Hier wordt dus wel gewerkt met een (zij het indicatieve) lijst van vegetatietypes.

31. Slotsom is dat op die manier het probleem van de slechte herkenbaarheid natuurlijk niet is opgelost. De burger moet meer dan ooit op zijn hoede zijn. Er wordt van hem verwacht dat hij weet dat binnen bepaalde gebieden alle vegetaties worden beschermd en binnen andere gebieden bepaalde vegetaties. Er wordt van hem verwacht dat hij weet dat heel wat van de vegetaties die vroeger onder het Vegetatiesbesluit vielen, in het B.Vl.R. 23 juli 1998 op bijlage IV staan, die een indicatieve lijst vormt van de historisch permanent graslanden, dan wel op bijlage V die de overal beschermde biotopen (vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden en duinvegetaties) typeert. Er wordt van hem nog steeds verwacht dat hij b.v. weet of op zijn perceel een "mesofiel hooiland" aanwezig is (dergelijk hooiland staat op bijlage IV) of dat zijn terrein een "struisgrasvegetatie op zure bodem" herbergt (dergelijke vegetatie wordt in bijlage V beschouwd als een heide).

⁵⁰ De meest voor de hand liggende rechtsgronden liggen in art. 13 § 1 Decreet natuurbehoud, in het bijzonder de rechtsgronden voor de bescherming van "natuurlijke of halfnatuurlijke vegetaties" (2°) en "kleine landschapselementen" (4°) (waartoe ook perceelsrandbegroeiingen behoren). Maar of op basis van art. 13 § 1 binnen bepaalde bestemmingen "vegetatie" als zodanig kan beschermd worden, is twijfelachtig.

B. Nieuw probleem: verhouding met het bosbeheer

32. Door het feit dat vegetatie als dusdanig wordt beschermd, in de gebieden waar de natuurvergunningsplicht voor de wijziging ervan geldt en in de gebieden waar de meldingsplicht voor de wijziging van loofbossen geldt, ontstaat een vervelende samenloop met het Bosdecreet. Het kappen van bomen is in het geval geen beheersplan is opgesteld, normalerwijze onderworpen aan een kapmachtiging die wordt verleend door het Bosbeheer. Desgevallend komt de natuurvergunningsplicht of de meldingsplicht daar nu nog bovenop, in welk verband een andere instantie bevoegd is. De bosbeheerder die geen bosbeheersplan heeft opgesteld, ziet zich dus geconfronteerd met een, in zijn ogen wellicht bureaucratische, regeling. Daar komt bovenop dat deze natuurvergunnings- of meldingsplicht in vele gevallen geen baten voor de natuur zal bijbrengen: het zal meestal gaan om het kappen van ecologisch niet-waardevolle vegetaties (b.v. uitheemse bomen). Ook in dat verband kan de vraag gesteld worden of een dergelijke beschermingsmaatregel wel aan het proportionaliteitsbeginsel voldoet? Alleszins ware een meer genuanceerde benadering op basis van vegetatietypes (bostypes), zoals onder het Vegetatiebesluit, meer opportuun, zowel in functie van het te bereiken doel (het behoud van natuurwaarden) afgewogen tegen het belang van de rechtszoekende. Bovendien echter mag men niet uit het oog verliezen dat art. 9 Decreet natuurbehoud inhoudt dat de bedrijfsvoering en het teeltplan in de land- en bosbouw niet mag worden geregeld (indien deze "conform de ruimtelijke bestemming" zijn: dit betekent dat het de facto wél kan in natuurreservaten of natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, of in gebieden waar bestemmingsvoorschriften in het kader van een "groen" BPA gelden). Ook in dat licht het dus twijfelachtig of de Vlaamse regering bevoegd is een regeling uit te werken waarbij vegetatie als dusdanig wordt beschermd, en waarbij deze bescherming inhoudt dat voor een kapping bovenop een kapmachtiging ook nog eens een natuurvergunning/melding vereist is. De vraag rijst immers of op die manier niet de bedrijfsvoering in de bosbouw wordt geregeld.

§ 4. Beoordeling

33. Enerzijds was het Vegetatiebesluit en is het B.Vl.R. 23 juli 1998 een zeer goede algemene beschermingsmaatregel. Het feit dat door middel van één uitvoeringsbesluit alle soorten kleine landschapselementen en heel wat ecologisch waardevolle vegetaties worden beschermd, betekent een enorme stap voorwaarts. Anderzijds echter is het toepassingsgebied van het relatief verbod, de natuurvergunningsplicht en de meldingsplicht beperkt, rijst de vraag naar de werkbaarheid van de meldingsplicht en worden de structurering van de belangenafweging en de mogelijkheid tot compenserende maatregelen in teveel gevallen afgesneden door de ruime uitzonderingen. Of op die manier over gans het grondgebied een stand-still van natuur- en landschapswaarden kan worden bereikt, is nog maar de vraag. Voor een werkelijke toepassing van het stand-stillbeginsel zouden ecologisch waardevolle vegetaties en kleine landschapselementen overal op het grondgebied moeten worden beschermd en zouden enkele te ruime uitzonderingen moeten worden geschrapt. Het kan b.v. niet worden ingezien waarom natuur- en landschapswaarden in industriegebieden van bescherming verstoken moeten blijven. Hier zou minstens een compensatieplicht moeten gelden. De nodeloze differentiatie naar diverse handelingen die tot een wijziging leiden, naar een relatief verbod, een natuurvergunningsplicht en een meldingsplicht en naar de bestemming waarbinnen handelingen plaatsvinden, bemoeilijkt een goede handhaving.

34. De redactie van het B.Vl.R. 23 juli 1998 munt niet uit inzake duidelijkheid en meer dan eens werd het Decreet natuurbehoud als hiërarchisch hogere rechtsnorm uit het oog verloren. Zo stelt het besluit ten onrechte nogal vrijblijvend dat bij individuele afwijkingen van het verbod "voorwaarden kunnen worden opgelegd ter naleving van de zorgplicht van de artikelen 14 en 16 van het decreet"; idem bij het verlenen van natuurvergunningen (mits dat daar wél beoordelingscriteria worden gegeven, waar "moet mee worden rekening gehouden")⁵¹; de "kunnen" moet hier eigenlijk worden gelezen als "moeten". In tegenstelling tot wat het besluit stelt zijn niet alleen de bepalingen inzake het tegengaan van vermijdbare schade, maar alle bepalingen van art. 16 Decreet natuurbehoud van toepassing op het verlenen van bouwvergunningen. Ook kunnen vragen worden gesteld bij de werkbaarheid van een bescherming van ecologisch waardevolle vegetaties zonder een systeem van registratie en bekendmaking. Bovendien is een deel van de regeling voor de bescherming van vegetaties in het B.Vl.R. 23 juli 1998 bekritiseerbaar in het licht van de relatie met de bosbouw en wellicht ook juridisch aanvechtbaar in het licht van de verenigbaarheid met art. 9 en 13 Decreet natuurbehoud.

35. Men kan zich afvragen of het invoeren van een meldingsplicht (b.v. voor het rooien van b.v. knotwilgen in agarisch gebied) wel zinvol is. De overtreding van een meldingsplicht zal wellicht immers toch nooit vervolgd worden. Bovendien ontstaat een vervelende samenloop met heel wat gemeentelijke beplantingsverordeningen, genomen op grond van de Stedenbowwet, nu het Decreet ruimtelijke ordening, die juist vërder gaan dan het B.Vl.R. 23 juli 1998 en een vergunningsplicht voorzien voor de wijziging van kleine landschapselementen in nagenoeg alle bestemmingen⁵². De ecologisch waarde van het klein landschapselement, en niet de plaats waar het zich bevindt, zou bepalend moeten zijn. B.v. een meldingsplicht voor het rooien van cultuurpopulieren (in welke bestemming ook), gekoppeld aan een wettelijke plicht tot heraanplanting, lijkt me wel zinvol vanuit een standpunt de bureaucratie te verminderen⁵³.

Hoofdstuk 3. Bescherming en beheer van beschermde landschappen

§ 1. Toepassing van de nieuwe voorschriften

36. Met de inwerkingtreding van het Decreet landschappen zijn de rechtsgevolgen van een aanwijzing als gerangschikt/beschermde landschap gewijzigd en in verregaande mate geperfectioneerd ten opzichte van de summiere regeling in de Wet monumenten en landschappen. Ook ten aanzien van de onder de Wet monumenten en landschappen gerangschikte landschappen, gelden de rechtsgevolgen die het Decreet landschappen aan de

⁵¹ Art. 8 § 3 en 13 § 5 B.Vl.R. 23 juli 1998.

⁵² Een ontheffing, vergunning of melding op grond van het B.Vl.R. 23 juli 1998 doet de vergunningsplicht op grond van een gemeentelijke beplantingsverordeningen niet vervallen. Vice versa was dit met het Vegetatiebesluit wél het geval, maar met het nieuwe besluit alleen maar als het advies van de Afdeling Natuur van AMINAL werd ingewonnen voor het verlenen van de bouwvergunning. De rechtsonderhorige zal dus in voorkomend geval twee - vergunningen moeten vragen, of nog een vergunning moeten vragen op grond van de gemeentelijke kapverordening ofschoon een melding volstaat overeenkomstig het B.Vl.R. 23 juli 1998.

⁵³ G. VAN HOORICK, "De invloed ...", *l.c.*, 116-117.

beschermingsbesluiten verbindt, zij het met uitzondering van de verplichting binnen de twee jaar een beheersplan op te stellen⁵⁴.

§ 2. Algemeen beschadigingsverbod

37. Vooreerst bevat het decreet zelf ten aanzien van eenieder een algemeen beschadigingsverbod, meer bepaald een verbod het landschap te ontsieren, beschadigen of vernielen (art. 14 § 2 lid 2 Decreet landschappen). Een beschadigingsverbod is minder verregaand dan een wijzigingsverbod, maar toch geldt ook hier dat vele menselijke activiteiten door dit verbod kunnen gevat worden. In Nederland bestaat veel rechtspraak omtrent de externe werking van een analoog artikel, met name art. 12 Natuurbeschermingswet. In de rechtspraak staat de externe werking van deze bepaling ondertussen vast, wat b.v. impliceert dat veehouderijen in de buurt van een beschermd natuurmonument (de Nederlandse pendant van het Vlaamse beschermd landschap) een aparte vergunning op grond van art. 12 Natuurbeschermingswet moeten hebben. In het Vlaamse Gewest is een eventuele *externe werking* van het algemeen beschadigingsverbod van art. 14 § 2 lid 2 Decreet landschappen niet geheel uit te sluiten. Wellicht hebben de indieners van het voorstel van decreet geen externe werking op het oog gehad. Dit blijkt onder meer uit de toelichting, en het feit dat deze indieners het vereiste van een niet-bindend advies door de administratie wilden invoeren ten aanzien van vergunningsaanvragen in een perimeter van maximaal 50 meter rond het beschermd landschap⁵⁵; voorstel dat niet werd weerhouden. Maar de voorbereidende werken kunnen geen afbreuk doen aan een duidelijke wettekst. De verbodsbepaling, zoals zij is neergelegd in de tekst van het decreet (art. 14 § 2 lid 2), beperkt zich duidelijk niet tot personen die zich in het beschermd landschap bevinden of tot activiteiten die erin plaatsvinden.

§ 3. Overige algemene beschermingsvoorschriften

38. Verder bepaalt het Decreet landschappen⁵⁶ dat bij uitvoeringsbesluit algemene beschermingsvoorschriften kunnen worden vastgesteld, wat ondertussen is gebeurd in het B.Vl.R. 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften. Daarin vindt men een groot aantal algemene beschermingsvoorschriften: voor beschermde landschappen in het algemeen; betreffende gebouwen of constructies en wegen; betreffende reliëf, waterhuishouding en hydrografie; betreffende fauna, flora en vegetatie; betreffende bossen en bosexploitatie; betreffende specifieke landschapselementen en hoogstamboomgaarden, en; betreffende tuinen en parken⁵⁷. De vraag rijst of de beschermingsvoorschriften in het B.Vl.R. 3 juni 1997 ook gelden voor de vóór de inwerkingtreding van dit besluit reeds beschermde landschappen, in het bijzonder voor onder de Wet monumenten en landschappen gerangschikte landschappen. Een argument voor een negatief antwoord kan geput worden uit het feit dat het decreet vereist

⁵⁴ Art. 22 § 2 lid 2 Decreet landschappen. Dit is een verdedigbare oplossing uit praktische overwegingen.

⁵⁵ Toelichting bij het Decreet landschappen, *Parl.St.* Vl.R. 1995-96, nr. 69/1, 10.

⁵⁶ Art. 14 § 1 Decreet landschappen.

⁵⁷ Art. 4 § 2 en art. 5 tot 12 B.Vl.R. 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften.

dat "alle maatregelen en richtlijnen ..." in het besluit tot voorlopige of definitieve bescherming moeten worden opgenomen⁵⁸, dus ook deze uit het B.Vl.R. 3 juni 1997.

§ 4. Specifieke beschermingsvoorschriften

39. Tevens kunnen in het beschermingsbesluit zelf nog specifieke aan het landschap in kwestie aangepaste beschermingsvoorschriften worden toegevoegd⁵⁹.

§ 5. Onderhoudsverplichting

40. Er bestaat een onderhoudsverplichting ten aanzien van beschermd landschappen, dit op grond van art. 14 § 2 lid 1 Decreet landschappen. De eigenaars, erfpachthouders, opstalhouders en vruchtgebruikers zijn verplicht het beschermd landschap "door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken, in goede staat te houden". Ook deze onderhoudsverplichting is verder uitgewerkt in het B.Vl.R. 3 juni 1997⁶⁰. Zij komt eigenlijk neer op een beheersverplichting, ofschoon zij in het Decreet landschappen en in het uitvoeringsbesluit wordt gecatalogeerd als "beschermingsvoorschrift". Zij omvat onder meer het onderhouden en instandhouden van kleine landschapselementen, van houtige begroeiingen voor zover zulks noodzakelijk is (zoals b.v. hakhoutbestanden), en van grasland, schraalland en heide (door maaien, begrazen of plaggen !)⁶¹. De (strafrechtelijk gesanctioneerde) onderhoudsverplichting staat wel enigszins op gespannen voet met de verderop in het Decreet landschappen⁶² gintro-duceerde regel dat de uitvoering van het beheersplan (voor het beschermd landschap) op vrijwillige basis gebeurt, door middel van een beheersovereenkomst⁶³. Deze dubbelzinnige situatie wordt juridisch mogelijk gemaakt door beheersverplichtingen te kwalificeren als beschermingsvoorschriften, en dus een wettelijke fictie in het leven te roepen. Op die manier ontstaat echter een onduidelijkheid in de rechtspositie van eigenaars en gebruiksgerechtigden.

Hoofdstuk 4. Besluit

41. De natuurbehoudswetgeving is volop in beweging en de decreetgever heeft door de sterke handhavingsmogelijkheden duidelijk gemaakt dat de beteugeling van inbreuken erop als maatschappelijk prioritair moet worden aanzien. De juridische kwaliteit van de natuurbehoudswetgeving is echter niet mee in gunstige zin geëvolueerd. De complexiteit, de ondoelmatigheid en de disproportionaliteit van vele regelingen, de juridische ficties en de bevoegdheidsoverschrijdingen, moeten op de eerste plaats kritische bedenkingen oproepen

⁵⁸ Art. 6 § 2 2° en art. 10 § 1 2° Decreet landschappen.

⁵⁹ Art. 10 § 1 2° Decreet landschappen.

⁶⁰ Art. 4 § 1 B.Vl.R. 3 juni 1997 houdende algemene beschermingsvoorschriften.

⁶¹ Deze laatste beheersverplichting is wel onderhevig aan de beperkingen gesteld door art. 6 § 3 en art. 10 § 2 Decreet landschappen (clausules die een zekere voorrang van de ruimtelijke ordening en bevoorrechtiging van de landbouw inhouden).

⁶² Art. 16 § 6 Decreet landschappen.

⁶³ Zie ook G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen ...", *l.c.*, 149.

aangaande het decretaal kader waarvan zij de uitvoering vormen; in dat verband volsta ik ermee te verwijzen naar mijn vroegere publicaties in verband met het Decreet natuurbehoud. Het ontbreekt duidelijk aan een samenhangende visie op de uitbouw van juridische instrumenten voor het beleid inzake natuurbehoud en landschapszorg. Het Decreet natuurbehoud en het Decreet landschappen moeten dan ook gezien worden als een tussenstap naar de ontwikkeling van een samenhangende moderne natuurbehoudswetgeving, waarin een optimale uitbouw van juridische instrumenten voor het natuurbeleid centraal staat, met als doel dat zowel natuur en landschap als de rechtszoekende beter af zouden zijn.