

Het Vlaams decreet van 19 juli 2002 inzake de tenuitvoerlegging van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen in het Vlaams milieurecht

Prof. Dr. Geert Van Hoorick

Docent vakgebieden bestuursrecht en milieurecht

Universiteit Gent

Advocaat aan de balie van Gent

1. INLEIDING: NATURA 2000

1. De laatste tijd is er heel wat te doen rond de vorming van ecologische netwerken, zoals het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Natura 2000-netwerk. Beide mogen niet verward worden, zij kunnen echter wel elkaar overlappen. Het is enkel dit laatste netwerk dat zijn oorsprong vindt in twee Europese richtlijnen, met name de Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand) en de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna). Beide richtlijnen richten zich op de aanwijzing en het behoud van speciale beschermingszones voor kwetsbare vogelsoorten (SBZ-V) respectievelijk planten- en andere diersoorten (SBZ-H). Deze twee soorten zones vormen het Natura 2000-netwerk, een Europees ecologisch netwerk. Plannen en projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor deze zones dienen een soort "ecologische toetsing" te ondergaan en kunnen alleen maar onder bepaalde voorwaarden nog toegelaten worden (cf. art. 6 van de Habitatrichtlijn). Tevens dienen de nodige "actieve" instandhoudingsmaatregelen te worden genomen. In de rechtsleer werd de draagwijdte van de verplichtingen van de lidstaten terzake reeds veel verduidelijkt¹. In deze bijdrage wordt nader ingegaan op de implementatie in het Vlaamse Gewest. Met deze implementatie ging het tot vóór kort niet zo goed. Zo heeft België met redenen omklede adviezen van de Commissie van 10 februari 2000² en 19 juli 2000³ ontvangen voor de gebrekkige omzetting van de Habitatrichtlijn respectievelijk de Vogelrichtlijn.

Voor wat het Vlaamse Gewest betreft, is er een belangrijke verbetering door het Decreet van 19 juli 2002 houdende wijziging van het Natuurbehoudsdecreet⁴ en nog

¹ Zie ook G. VAN HOORICK, "Het behoud van natuurgebieden in het licht van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie, *T.M.R.* 1997, 176-190; G. VAN HOORICK, *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 381 p.; G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen-Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 841 p.

² Met redenen omkleed advies in zaak 98/2226 van de Commissie van 10 februari 2000.

³ Met redenen omkleed advies in zaak 99/4814 van de Commissie van 19 juli 2000.

⁴ Decr.VI.Gew. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *B.S.* 10 januari 1998, gewijzigd door Decr.VI.Gew. 18 mei 1999 houdende wijziging van het bosdecreet van 13 juni 1990, *B.S.* 23 juli 1999, en Decr.VI.Gew. 18 mei 1999 houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begroting 1999, *B.S.* 30 september 1999. Zie G. VAN HOORICK, K. DE ROO, & J. RUTTEN, "Het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu", *T.M.R.* 1998, 2-18; G. VAN HOORICK, "Recente ontwikkelingen in het Vlaams natuurbehoudsrecht", *M en R* (Ned.) 1998, 42-46; G. VAN HOORICK, "De invloed van het decreet natuurbehoud op de landbouwexploitatie en het statuut van het onroerend goed", *T.Agr.R.* 1998, 113-130; G. VAN HOORICK, "De invloed van het

enkele andere decreten⁵ (verder: wijzigingsdecreet). Het wijzigingsdecreet heeft als voornaamste bedoeling het luik inzake SBZ-V en SBZ-H uit de Vogelrichtlijn respectievelijk de Habitatrichtlijn om te zetten. Ook worden enkele andere wijzigingen aan het Natuurbehoudsdecreet aangebracht (zoals de inlassing van een openbaar onderzoek bij de afbakening van het VEN). In deze bijdrage worden alleen de wijzigingen inzake de implementatie van beide richtlijnen aangestipt. Met andere woorden alleen op die elementen uit het wijzigingsdecreet die specifiek betrekking hebben op de SBZ-V of SBZ-H wordt ingegaan.

2. IMPLEMENTATIE VAN NATURA 2000 IN HET VLAAMSE GEWEST – SITUATIE VÓÓR HET WIJZIGINGSDECREET

2.1. Aanwijzing van en instandhoudingsmaatregelen voor SBZ-V

2. In het Vlaamse Gewest werden een aantal SBZ-V aangewezen, sommige gebieden integraal, andere gedeeltelijk. Het gaat om iets minder dan 100.000 ha (7 % van Vlaanderen). Deze aanwijzing gebeurde in het Besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988, genomen op grond van art. 31, 31 bis en 31 ter van de Jachtwet⁶, zonder dat daaraan een openbaar onderzoek voorafging. De SBZ-V kunnen worden onderverdeeld in (slechts) zeven zones die over hun gehele oppervlakte, en 16 zones, waarin naast de vermelde habitats (b.v. heiden en vennen, moerassen, poldergraslanden en hun micro-reliëf), ook de natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, bosgebieden en bosgebieden met ecologisch belang volgens de gewestplannen, beschermd zijn⁷. Doordat België van alle SBZ-V de totale oppervlakte heeft meegedeeld aan de Commissie, ontstaat een verkeerd beeld van de werkelijkheid⁸. De bijlagen bij het uitvoeringsbesluit (met name de 23 kaarten) werden niet in het Belgisch Staatsblad zelf gepubliceerd, doch liggen ter inzage bij de Afdeling Natuur van AMINAL en in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten.

Dat mede onder druk van de landbouwsector de bescherming in 16 SBZ-V om politieke redenen beperkt werd gehouden tot enkele relatief kleine habitats, is strijdig met de Vogelrichtlijn⁹. Ook zijn er in het Vlaamse Gewest nog gebieden die niet als SBZ-V zijn aangewezen maar nochtans aan de criteria voor aanwijzing voldoen¹⁰.

Ook werden een aantal verspreide beschermingsmaatregelen genomen zoals de regelingen voor de bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen¹¹ in

decreet natuurbehoud op de huur van onroerende goederen", *T.Huurr.* 2001, 17-23; G. VAN HOORICK, "Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologisch netwerk ?", *T.R.O.S.* 2001, 5-25.

⁵ B.S. 30 augustus 2002; *Parl.St.* Vlaams Parlement 2001-2002, nr. 967.

⁶ B.VI.R. 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van art. 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, B.S. 29 oktober 1988, zoals gewijzigd door B.VI.R. 20 september 1996, B.S. 12 oktober 1996, en B.VI.R. 23 juni 1998, B.S. 25 juli 1998. Het laatste besluit houdt een inkrimping in van het vogelrichtlijngebied "Schorren en polders van de Beneden-Schelde", ten voordele van de uitbouw van de containerhaven te Doel, en een uitbreiding van het vogelrichtlijngebied "Durme en de middenloop van de Schelde".

⁷ Zie voor een overzicht W. VAN DEN BOSSCHE, e.a., *Natuur voor de toekomst. 20-jaar Vogelrichtlijn van de Europese Unie*, Brussel, AMINAL en Natuurreservaten vzw, 1999, 12-17.

⁸ De zeven volledig beschermde vogelrichtlijngebieden in het Vlaamse Gewest zijn gebieden die voorheen ook reeds grotendeels een beschermd statuut genoten als natuurreservaat.

⁹ G. VAN HOORICK, "Het behoud van natuurgebieden in het licht van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrichtlijn, en de rechtspraak van het Hof van Justitie", *T.M.R.* 1997, (176) 184-185.

¹⁰ Zie ook W. VAN DEN BOSSCHE, e.a., o.c., 26, 29-30 en 36-37.

¹¹ B.VI.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. Zie G. VAN

uitvoering van het Natuurbehoudsdecreet, inzake motivering van milieuvergunningen in VLAREM I, inzake motorcross in VLAREM II, inzake jacht in uitvoering van het Jachtdecreet, inzake bemesting in en in uitvoering van het Mestdecreet, en inzake milieueffectrapportage in het kader van de stedenbouwkundige vergunningverlening. Het cruciale art. 6 van de Habitatrichtlijn werd echter tot dan toe niet omgezet in het Vlaamse Gewest.

De Commissie heeft op 29 september 1998 een met redenen omkleed advies¹² gericht tot België wegens niet-nakoming van zijn verplichtingen krachtens art. 4 van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrichtlijn, in het SBZ-V "Militair domein en de vallei van de Zwarte Beek" in Limburg.

3. Ook heeft de Raad van State in een arrest van 30 juni 2002 betreffende de zaak van het Deurganckdok¹³ de directe werking erkend van art. 4, leden 1, 2 en 4, van de Vogelrichtlijn en art. 6, leden 2 tot 4 van de Habitatrichtlijn; dit is de eerste zaak met betrekking tot het Vlaamse Gewest waarbij dit het geval is.

Deze zaak betreft het verzoek tot schorsing van inwoners en landbouwers van Doel tegen een besluit van de Vlaamse regering tot definitieve vaststelling van een wijziging van het gewestplan, dat als doel had de uitbouw van de containerhaven te Doel mogelijk te maken. De wijziging betreft de omvorming tot zeehavengebied van delen van de "Schorren en polders van de Beneden-Schelde", een aangewezen SBZ-V, die echter later werd ingekrompen ten voordele van de uitbouw van de containerhaven te Doel.

Onder meer heeft het Vlaamse Gewest toegegeven, naar aanleiding van de inbreukprocedures tegen België inzake de gebrekkige tenuitvoerlegging van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, dat de voormelde bepalingen niet waren omgezet en dat daartoe een wijziging van onder meer het Natuurbehoudsdecreet - ondertussen het wijzigingsdecreet - in het vooruitzicht werd gesteld. De Raad van State oordeelt echter dat de voormelde bepalingen directe werking hebben. Niet de aanwijzing op zich, doch het feit dat een gebied tot de meest geschikte gebieden behoort voor het behoud van de vogelsoorten van bijlage I en de trekvogelsoorten, is volgens de Raad van State beslissend voor de toepassing van onder meer art. 6, leden 2 tot 4, van de Habitatrichtlijn.

Dit is handig gespeeld door de Raad van State, want op die manier moest de Raad van State geen uitspraak doen over een aantal argumenten betreffende de mogelijke onwettigheid van het Besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988, en over de gevolgen van de inkrimping van de SBZ-V. De Raad van State kon volstaan met de vaststelling dat het aanwijzingsbesluit zelf vroeger nooit werd aangevochten voor de Raad van State en dat de verwerende en tussenkomende partijen faalden in hun bewijslast aannemelijk te maken dat het aanwijzingsbesluit feitelijk grondslag miste.

Nadat de Raad van State heeft vastgesteld dat onder meer art. 6, leden 2 tot 4, van de Habitatrichtlijn op het gebied in kwestie van toepassing zijn, gaat de Raad van State in op de vereiste in art. 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn, van compenserende maatregelen te treffen. Het Vlaamse Gewest voorzag immers als compensatie vooral natuurontwikkeling samengaand met de uitbouw van het gecontroleerd

HOORICK, "Recente ontwikkelingen in het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud en landschappen", in: *Jaarboek Milieurecht 1998*, K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (ed.), Brugge, Die Keure, 1999, 155-174; G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen-Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000, 841 p.

¹² Met redenen omkleed advies C (1998) 2315 van de Commissie van 29 september 1998.

¹³ R.v.St. nr. 109.563, 30 juli 2002, Apers en co.

overstromingsgebied Kruikebeke-Bazel-Rupelmonde. Dit compensatiegebied werd echter reeds door de Vlaamse regering voorgesteld als gebied van communautair belang, waarvan mededeling aan de Commissie werd gedaan op grond van art. 4, lid 1, van de Habitatrichtlijn. De Raad van State oordeelt dat er van geen volwaardige compensatie sprake kan zijn als de compensatie een gebied betreft dat werd voorgesteld als gebied van communautair belang, en dat dus reeds moet instandgehouden worden op grond van de Habitatrichtlijn.

4. Het resultaat tot hetwelk de Raad van State komt, met name schorsing van het bestreden besluit, lag in de lijn der verwachtingen en kan ook vanuit juridisch oogpunt globaal gezien onze goedkeuring wegdragen. Toch is het arrest van de Raad van State op een niet onbelangrijk punt wellicht in tegenstrijd met de visie van het Hof van Justitie. Een vraag die onlangs is gerezen voor het Hof van Justitie is of art. 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn mag toegepast worden op SBZ-V, zelfs al zijn die niet aangewezen door de lidstaat in kwestie. Op die manier zou een lidstaat kunnen profiteren van een afwijking op het beschermingsregime, terwijl deze lidstaat het gebied zelf niet aan het beschermingsregime heeft onderworpen. De Commissie heeft dit vraagstuk nooit onder ogen willen zien en ging impliciet uit van de toepassing van art. 6, leden 2 tot 4, van de Habitatrichtlijn. Het Hof van Justitie¹⁴ heeft hierover recent uitspraak gedaan in de zaak van de Basses Corbières in Frankrijk en zich met klem verzet tegen de toepassing van art. 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn in dit geval. Het Hof heeft gesteld "dat de ten onrecht niet als SBZ-V aangewezen zones onder het specifieke stelsel van art. 4, lid 4, eerste zin, van de Vogelrichtlijn blijven vallen". Het Hof argumenteert dat "een lidstaat geen voordeel mag halen uit de niet-nakoming van zijn communautaire verplichtingen". Vervolgens rijst de vraag of art. 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn mag worden toegepast door lidstaten die deze bepalingen zelf niet in hun interne wetgeving hebben omgezet. Ook hier geldt dat de Commissie dit probleem nog nooit heeft aangeraakt en in de toepassing van deze bepalingen in dit geval blijkbaar geen graten ziet. Het Hof van Justitie heeft hierover nog geen uitspraak gedaan. Wel bestaat er rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht¹⁵ in Duitsland terzake. De hoogste Duitse administratieve rechter neemt aan dat de Duitse overheid zit niet kan beroepen op bepalingen uit een richtlijn die zij zelf niet in de interne wetgeving heeft geïncorporeerd. Dit lijkt mij vanzelfsprekend in het licht van de leer van de directe werking van bepalingen uit een richtlijn. De directe werking van bepalingen uit een richtlijn is een middel dat de burger kan gebruiken tegen de overheid die in gebreke blijft deze bepalingen tijdig en correct te implementeren. Er lijkt weinig twijfel dat het Hof van Justitie de gevolgde lijn uitgezet in het arrest van de Basses Corbières zal doortrekken. Overigens is de verdere afwerking van het Deurganckdok juridisch mogelijk gemaakt door een specifiek decreet¹⁶. Het Arbitragehof¹⁷ heeft een verzoek tot schorsing van dit decreet na het doorvoeren van een belangenafweging afgewezen.

2.2. Aanwijzing van en instandhoudingsmaatregelen voor SBZ-H

5. Als SBZ-H werden gebieden aan de Europese Commissie voorgesteld bij beslissing van de Vlaamse regering van 14 februari 1996, dit op basis van een studie

¹⁴ H.v.J. 7 december 2000, nr. C-374/98, Commissie t. Frankrijk, *T.M.R.* 2001, 172.

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht 19 mei 1998 (twee uitspraken), *Umwelt- und Planungsrecht* 1998, 384 en 389.

¹⁶ Decr.VI.Gew. 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden, *B.S.* 20 december 2001.

¹⁷ Arbitragehof nr. 116/2002, 26 juni 2002, <http://www.arbitrage.be>.

van het Instituut voor Natuurbehoud, maar het aanwijzingsbesluit werd nooit gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Na de opmerkingen van de Commissie te hebben ontvangen, keurde de Vlaamse regering op 4 mei 2001 een nieuwe nationale lijst goed, waardoor het totaal aan dergelijke gebieden in Vlaanderen is uitgebreid. Het gaat om ongeveer 130.000 ha (10 % van Vlaanderen), zij het dat 40 % van de aangeduide gebieden overlappen met de SBZ-V. Door het verder besproken Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002¹⁸ zijn deze gebieden afgebakend en bekendgemaakt.

Een formeel juridische omzetting van het gebiedsgerichte luik van de Habitatrictlijn ontbrak voorlopig in het Vlaamse Gewest. Voor wat het beschermingsregime betreft, waren er twee verspreide maatregelen genomen, met name de regeling voor de bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen in uitvoering van het Natuurbehoudsdecreet en de bepalingen inzake motorcross in VLAREM II. Voor de rest werden geen beschermingsmaatregelen genomen. Problematisch was bovendien dat nog geen aanwijzingsbesluit met betrekking tot de SBZ-H in het Belgisch Staatsblad was verschenen; dit maakte de (weinige) beschermingsvoorschriften niet afdwingbaar ten opzichte van de burger. Er kan hier worden verwezen naar wat werd gesteld ten aanzien van de SBZ-V.

3. IMPLEMENTATIE VAN NATURA 2000 IN HET VLAAMSE GEWEST – SITUATIE NA HET WIJZIGINGSDECREET

3.1. Aanwijzing van SBZ-V en SBZ-H

6. Het wijzigingsdecreet heeft als voornaamste bedoeling het "gebiedsgerichte" luik uit de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn (eindelijk) om te zetten.

Er wordt een procedure voor de afbakening van de SBZ-V en SBZ-H voorzien¹⁹. In het oog springend is de relatie met de "oude" gebieden.

De integraal aangewezen SBZ-V worden als definitief afgebakend beschouwd. Bij de niet-integraal aangewezen SBZ-V is dit alleen het geval voor de aangeduide habitats en bestemmingsgebieden²⁰. Met andere woorden hetgeen binnen de perimeter niet werd aangewezen, zal onderworpen worden aan de aanwijzingsprocedure in het voorstel van wijzigingsdecreet, met een openbaar onderzoek²¹.

Voor de SBZ-H werd vóór de goedkeuring van het wijzigingsdecreet nog een aanwijzingsbesluit door de Vlaamse regering getroffen, waarop volgens het wijzigingsdecreet alleen de reeds aan de Commissie aangemelde gebieden kunnen figureren. Deze worden volgens het wijzigingsdecreet beschouwd als definitief afgebakend²². Het bedoelde aanwijzingsbesluit is het Besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002²³. Het werd genomen zonder openbaar onderzoek, doch wel na advies van de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud. Van elk gebied wordt weergegeven: de naam, een omschrijving, de oppervlakte, en de habitats en soorten met hun Natura 2000-code waarvoor het gebied is voorgesteld, met aanduiding van

¹⁸ B.S. 17 augustus 2002.

¹⁹ Art. 36bis Natuurbehoudsdecreet.

²⁰ Art. 36bis § 13 Natuurbehoudsdecreet.

²¹ Art. 36bis § 2 Natuurbehoudsdecreet.

²² Art. 36bis § 12 Natuurbehoudsdecreet.

²³ B.VI.R. 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, B.S. 17 augustus 2002.

hun al dan niet prioritair karakter. Ook worden de grenzen weergegeven op een kaart met schaal 1/100.000. In de betrokken gemeenten ligt een afdruk ter inzage van een kaart met schaal 1/20.000. Het aanwijzingsbesluit bepaalt dat de kaarten op de gemeenten voorrang hebben op deze in het Belgisch Staatsblad. Het aanwijzingsbesluit is in werking getreden vanaf 17 augustus 2002.

De overgangsregeling houdt dus wel in dat over de afbakening van het grootste deel van de SBZ-V en SBZ-H de bevolking geen kans tot inspraak wordt gegeven.

7. Voor de eigenaars en gebruiksgerechtigden is het spijtig dat hen over het merendeel van de afbakeningen geen kans tot inspraak wordt gegeven. Sommigen onder hen zouden wellicht toch wel gegevens kunnen aanbrengen die misschien een correctere afbakening op wetenschappelijke gronden kunnen mogelijk maken. Nu blijft hen alleen de kans de aanwijzingsbesluiten met betrekking tot de SBZ-H en de "niet-integrale" SBZ-V bij de Raad van State aan te vechten, alsook eventueel de decreetsbepalingen die geen openbaar onderzoek voorzien aan te vechten bij het Arbitragehof. Voor de "integrale" SBZ-V bestaat uitsluitend de laatste mogelijkheid. De SBZ-V en SBZ-H zijn immers onder meer voor het uitvoeren van heel wat economische activiteiten, zoals de landbouw, de bosbouw, de uitbouw van havens, enz. van belang.

3.2. Instandhoudingsmaatregelen

8. Vooreerst legt het wijzigingsdecreet instandhoudingsmaatregelen op aan administratieve overheden, ongeacht de bestemming van het gebied. Deze moeten beantwoorden aan de vereisten die de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn bepalen. Deze instandhoudingsmaatregelen worden verder uitgewerkt door de Vlaamse regering²⁴. Het is wel duidelijk dat deze bepaling ook onder meer voor het bosbeheer door administratieve overheden belangrijke gevolgen kan hebben, zeker bekeken in relatie met de bepalingen omtrent het natuurrichtplan (zie verder).

Het is in het wijzigingsdecreet niet zo duidelijk wanneer deze instandhoudingsmaatregelen ingaan voor de SBZ-H. Het is nog niet vanaf de definitieve vaststelling in de zin van het wijzigingsdecreet²⁵. Wellicht is het vanaf de daadwerkelijke aanwijzing als SBZ-H door de Vlaamse regering, die binnen de drie maanden moet volgen nadat de Commissie het gebied van communautair belang heeft verklaard²⁶.

9. Het wijzigingsdecreet legt de relatie met diverse andere maatregelen in het Natuurbehoudsdecreet en in andere decreten.

In een natuurinrichtingsproject voor een gebied dat behoort tot een SBZ-V of SBZ-H, doch niet tot het VEN, kunnen als bijkomende maatregelen "slechts" de maatregelen worden genomen die nodig zijn voor de instandhouding van de habitats of habitats van soorten waarvoor de zone werd aangewezen²⁷.

De minister krijgt de mogelijkheid om aanvullende verkeersreglementen te nemen voor voor het openbaar verkeer openstaande wegen in SBZ-V of SBZ-H²⁸.

Bij het beheer van openbare bossen moet altijd rekening worden gehouden met de ecologische functie en in het beheersplan van elk bos wordt aangegeven in hoeverre

²⁴ Art. 36ter § 1 en § 2 Natuurbehoudsdecreet.

²⁵ A contrario redenering uit art. 36bis § 15 lid 1 Natuurbehoudsdecreet.

²⁶ Art. 36bis § 6 Natuurbehoudsdecreet.

²⁷ Art. 47 § 1 lid 3 Natuurbehoudsdecreet.

²⁸ Art. 3 § 1 lid 1, 3° Wegverkeerswet, zoals vervangen door art. 44 wijzigingsdecreet.

de ecologische functie aan bod komt; dit is ook in de huidige regeling reeds zo. In de bepalingen omtrent de ecologische functie wordt echter door het wijzigingsdecreet gerefereerd naar de instandhoudingsmaatregelen voor SBZ-V en SBZ-H²⁹. Voor elk openbaar bos of bosreservaat binnen een SBZ-V of SBZ-H moeten in het beheersplan de nodige instandhoudingsmaatregelen worden opgenomen³⁰. De Vlaamse regering kan toelagen voorzien voor het nemen van dergelijke maatregelen, door private of openbare boscijzenaars³¹. In hoeverre reeds goedgekeurde beheersplannen moeten aangepast worden aan de vereisten van de nieuwe bepalingen, is een vraag die in het voorstel van wijzigingsdecreet niet wordt beantwoord. Deze voor de private boscijzenaar belangrijke kwestie zal wellicht in een uitvoeringsbesluit geregeld worden. Wellicht zal de Vlaamse regering ervoor kiezen dat reeds goedgekeurde beheersplannen slechts zullen moeten worden aangepast nadat het Bosbeheer daartoe een initiatief neemt.

In het beheersplan voor een natuurreservaat of beschermd landschap in een SBZ-V of SBZ-H dienen de nodige instandhoudingsmaatregelen worden opgenomen³².

Gelijkaardige bepalingen gelden ten aanzien van richtplannen en inrichtingsplannen bij landinrichting, en bij ruilverkaveling, inzonderheid het landschapsplan daarbij³³.

In een vroegere versie stond ook dat de milieuvorwaarden en bijzondere exploitatievoorwaarden voor hinderlijke inrichtingen in of in de onmiddellijke omgeving van SBZ-V of SBZ-H de nodige instandhoudingsmaatregelen moesten bevatten. Dit impliceerde wellicht een grondige screening van VLAREM II, alsook een bijzondere zorg voor de vergunningverlenende overheden bij de milieuvergunning. Spijtig genoeg is deze bepaling niet meer terug te vinden in de definitieve tekst.

Ook zijn er een aantal vrij onduidelijke bepalingen inzake bemesting. Enerzijds wordt gesteld dat in het natuurrichtplan op gemoduleerde wijze ontheffing van de nulbemesting zou kunnen worden gegeven. Anderzijds is er sprake van een gemoduleerde verstrenging mits vergoeding van inkomstenverliezen. Ook wordt gerefereerd naar beheersovereenkomsten overeenkomstig het Natuurbehoudsdecreet³⁴.

10. Verder staan volgens het wijzigingsdecreet onder de instandhoudingsmaatregelen zogenaamde natuurrichtplannen centraal. In een natuurrichtplan voor een SBZ-V of SBZ-H kunnen de nodige instandhoudingsmaatregelen worden opgenomen³⁵. Er kunnen in een natuurrichtplan beperkingen worden opgelegd die de verwezenlijking van de ruimtelijke bestemming verhinderen of de landbouwbedrijfsvoering regelen³⁶. Niet alleen verbods- maar ook gebodsmaatregelen zijn mogelijk, en dit zowel naar administratieve overheden als burgers toe. De Vlaamse regering heeft de mogelijkheid een regeling voor de subsidiëring of vergoeding van administratieve overheden en burgers terzake te voorzien³⁷. Het lijkt dat deze natuurrichtplannen onder meer voor het

²⁹ Art. 18 Bosdecreet, zoals gewijzigd door art. 46 wijzigingsdecreet.

³⁰ Art. 19 Bosdecreet, zoals vervangen door art. 47 wijzigingsdecreet.

³¹ Art. 19bis Bosdecreet, zoals vervangen door art. 48 wijzigingsdecreet.

³² Art. 34 § 1 lid 3 Natuurbehoudsdecreet; art. 16 § 3 lid 3 Landschapsdecreet, zoals vervangen door art. 50 wijzigingsdecreet.

³³ Art. 13 § 2 V.L.M.-decreet, zoals vervangen door art. 51 wijzigingsdecreet; art. 62 lid 5, art. 70 lid 1 en art. 71 lid 1 Ruilverkavelingswet, zoals toegevoegd of gewijzigd door art. 52, 53 resp. 54 wijzigingsdecreet.

³⁴ Art. 15ter § 4 en § 5 en art. 15sexies § 1 lid 1 en lid 2 Mestdecreet, zoals gewijzigd door art. 55 resp. 56 wijzigingsdecreet.

³⁵ Art. 48 § 3, 3° Natuurbehoudsdecreet.

³⁶ Art. 9 § 1 lid 1 en lid 3, 1° en 3°, vierde streepje Natuurbehoudsdecreet

³⁷ Art. 9 § 2 lid 1 en lid 2, 2° en art. 48 § 5 Natuurbehoudsdecreet.

bosbeheer in de toekomst zeer belangrijke documenten zullen worden. Daar staat tegenover dat is bepaald dat de eigenaars en gebruikers moeten worden betrokken bij de opmaak ervan. Zij worden goedgekeurd door de Vlaamse regering of haar gemachtigde. Ook hier wordt een uitvoeringsbesluit door de Vlaamse regering verwacht³⁸.

3.3. Afwijkingsregime

11. Verder wordt in het wijzigingsdecreet art. 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn omgezet³⁹. Naast een vrij letterlijke omzetting van de bepalingen, zijn er nog enkele bijzonderheden en eigen invullingen.

Er wordt gewerkt met de notie "plan of programma" in plaats van plan alleen en de notie "vergunningsplichtige activiteit" in plaats van project. De notie "plan of programma" wordt ook vooraan in het Natuurbehoudsdecreet gedefinieerd, overigens net zoals de notie vergunningsplichtige activiteit⁴⁰. Aangezien bij plan of programma naar eerder grootschalige dingen wordt gerefereerd, ontstaat een hiaat in de voorgestelde regeling. Ook zaken tussen beide noties in zoals inrichtingsplannen, beheersplannen, enz. moeten volgens art. 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn wellicht als een project, zoniet als een plan worden aangezien⁴¹, wat in de voorgestelde regeling niet het geval lijkt. De decreetgever gaat ervan uit dat inrichtingsplannen, beheersplannen, enz. altijd aan de instandhoudingsdoelstellingen moeten (en zullen) beantwoorden: wellicht toch een beetje utopisch ... Tevens is het een gebrek in de implementatie dat niet alle voor de natuur in de SBZ-V en SBZ-H relevante ingrepen in het Vlaamse recht vergunningsplichtig zijn gemaakt.

De regeling is van toepassing op gebieden opgenomen in een definitief aanwijzingsbesluit⁴². Maar totdat een definitieve aanwijzing volgt van hetgeen niet werd aangewezen in de "niet-integrale" SBZ-V, geldt de regeling voorlopig ook daar⁴³.

Er wordt verduidelijkt dat de verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling ook geldt, indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling. Indien een milieueffectenrapport wordt opgesteld, wordt de passende beoordeling daarin geïntegreerd. Zoniet wordt steeds het advies van AMINAL Afdeling Natuur gevraagd. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de passende beoordeling⁴⁴. Het lijkt mij overigens vanzelfsprekend dat met betrekking tot SBZ-V en SBZ-H steeds dit advies zou worden gevraagd.

Ook wordt gesteld dat slechts een afwijking kan worden verleend "nadat de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden". De compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu

³⁸ Art. 50 Natuurbehoudsdecreet.

³⁹ Art. 36ter § 3 tot § 7 Natuurbehoudsdecreet.

⁴⁰ Art. 2, 40° resp. 46° Natuurbehoudsdecreet.

⁴¹ Dit geldt in het Vlaamse Gewest des te meer daar in het kader van de regeling voor de bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen, activiteiten in het kader van goedgekeurde inrichtingsplannen, beheersplannen, enz., worden vrijgesteld van het relatief verbod, de natuurvergunnings- of meldingsplicht.

⁴² Art. 36bis § 15 lid 1 Natuurbehoudsdecreet.

⁴³ Art. 75 Natuurbehoudsdecreet.

⁴⁴ Art. 36ter § 3 Natuurbehoudsdecreet.

ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld⁴⁵. Deze vereisten houden nogal sterk vast aan de interpretatiegids⁴⁶ en zijn wellicht iets strenger dan wat de tekst van art. 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn voorschrijft. Ook hier kan de Vlaamse regering nadere regels vaststellen⁴⁷.

Een belangrijk ander punt is dat het steeds de Vlaamse regering is die oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard⁴⁸. Dit onafhankelijk van wie bevoegd is voor de vergunningverlening, vaststelling van het plan, enz. Deze regeling lijkt vanuit beleidsmatig oogpunt zeker te verdedigen, doch kan verstrekkende gevolgen hebben voor de behandelingstermijn in het kader van de milieuvergunning, de stedenbouwkundige vergunning, enz.

BIJLAGE: Art. 36ter Natuurbehoudsdecreet

" Artikel 36ter

§ 1. De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats vermeld in bijlage I van dit decreet en de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet. De Vlaamse regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de nodige instandhoudingsmaatregelen en de ecologische vereisten.

§ 2. De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, tevens alle nodige maatregelen om

- a) elke verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de habitats van bijlage I van dit decreet en van de habitats van de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet in een speciale beschermingszone te vermijden;*
- b) elke betekenisvolle verstoring van een soort vermeld in de bijlagen II, III of IV van dit decreet in een speciale beschermingszone te vermijden.*

De Vlaamse regering stelt hiervoor nadere regels vast.

§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

De verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling geldt ook indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MERrichtlijn of de plan-MERrichtlijn, geschiedt de passende beoordeling in het kader van de milieueffectrapportage. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de herkenbaarheid van de passende beoordeling in het milieueffectrapport.

Indien een vergunningsplichtige activiteit of een plan of programma niet onderworpen is aan de verplichting tot milieueffectrapportage overeenkomstig de wetgeving in uitvoering van de project-MERrichtlijn of de plan-MERrichtlijn, vraagt de administratieve overheid steeds het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de inhoud en de vorm van de passende beoordeling.

⁴⁵ Art. 36ter § 5 lid 2 Natuurbehoudsdecreet.

⁴⁶ EUROPESE COMMISSIE, Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000.

⁴⁷ Art. 36ter § 5 lid 3 Natuurbehoudsdecreet.

⁴⁸ Art. 36ter § 5 lid 4 Natuurbehoudsdecreet.

§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

§ 5. In afwijking op de bepalingen van § 4, kan een vergunningsplichtige activiteit die of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, slechts toegestaan of goedgekeurd worden

a) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn
en

b) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking.

De afwijking bedoeld in het voorgaande lid kan bovendien slechts toegestaan worden nadat voldaan is aan de volgende voorwaarden :

1° de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft;

2° de compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen van een passende beoordeling van de effecten van de activiteit op de habitats, de habitats van een soort en op de soort of soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, voor het onderzoeken van minder schadelijke alternatieven en inzake de compenserende maatregelen.

De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Elke beslissing in uitvoering van de afwijkingsprocedure van deze paragraaf, wordt met redenen omkleed.

§ 6. De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde milieueffectrapport, de passende beoordeling of het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud.

De overheid motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten :

1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven;

2° de aanvaardbaarheid van de te verwachten betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone;

3° de in het milieueffectrapport, in de passende beoordeling of de in het advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud voorgestelde compenserende maatregelen en actieve instandhoudingsmaatregelen.

Wordt deze beslissing genomen in het kader van een vergunningverlening of het verlenen van een toestemming of machtiging, dan deelt de overheid haar beslissing mee aan de aanvrager op dezelfde wijze als de beslissing op de aanvraag voor de vergunning of de toestemming of machtiging wordt meegedeeld.

§ 7. Voor de speciale beschermingszones kan de Vlaamse regering een specifieke regeling uitwerken voor de cumulatieve toepassing van de procedures voorzien in dit artikel en in de artikelen 13, 15 en 26bis ."