

## **BOSWETGEVING EN PRIVE-BOS IN HET VLAAMSE GEWEST**

**Geert Van Hoorick**

Wetenschappelijk medewerker  
Centrum voor Milieurecht Universiteit Gent

Advocaat aan de balie te Gent

### 1. INLEIDING

1. Deze bijdrage beoogt enkele interpretatieproblemen te behandelen in het milieurecht in de ruime zin, van belang voor de exploitatie van de *privé-bossen*. De uiteenzetting beperkt zich daarbij tot het Vlaamse Gewest<sup>1</sup>.

Bij menig een in het Vlaamse Gewest is na de totstandkoming van het Bosdecreet in 1990 de gedachte gegroeid dat Vlaanderen nu zijn boswetgeving heeft, en dat dit decreet alle juridische aspecten van het bos in zich draagt. Al gauw echter wordt duidelijk dat naast het Bosdecreet, ook nog vele andere wetgeving - oude, die naar "goede" gewoonte niet werd afgeschaft, en recente - rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op bossen. Sommigen uit de bosbouwsector zien deze evolutie met lede ogen aan; zij geraken het spoor bijster en zien door de bomen het bos niet meer.

Naast behoefte aan een praktisch overzicht van de relevante milieuwetgeving<sup>2</sup>, bestaat er, na enkele jaren werken met het Bosdecreet, nood aan het oplossen, minstens het aangeven, van enkele praktijkrelevante interpretatieproblemen.

---

<sup>1</sup> Deze bijdrage is een juridisch meer diepgaande bewerking van een voordracht gehouden te Hoeilaart op 30 maart 1995 ter gelegenheid van de algemene vergadering van het Syndicaat van Boseigenaars en Houtproducenten in Vlaanderen. De stof is bijgehouden tot 31 augustus 1995. Voor een eerdere bewerking, die dichter aansluit bij deze voordracht, verwijs ik naar: VAN HOORICK, G., "Een boswandeling door het milieurecht", *Sylva Belgica*, 1995, nr. 3, 41-52.

<sup>2</sup> Waarvoor ik u graag verwijs naar: VAN GUCHT, G., *Overzicht van de wetgeving inzake het kappen en planten van bomen en bossen*, Gontrode, Vlaamse Bosbouwvereniging vzw, Turnhout, De Wielewaal vzw, 1994, 30 p.

2. Het voor het onderwerp relevante bestaande milieurecht bestaat uit de boswetgeving *sensu stricto* en de overige milieuwetgeving *sensu lato*, dus met inbegrip van de stedenbouwwet. De titel "Boswetgeving (...)" die ik deze bijdrage heb meegegeven is in die zin een "pars pro toto". Daar moet evenwel onmiddellijk worden aan toegevoegd dat niet zal worden ingegaan op onder meer het belang van de Wet op het behoud van de monumenten en de landschappen en van de plannen van aanleg voor de bosbouw. Wel zullen aan bod komen: het Boswetboek, het Bosdecreet - zij vormen samen de boswetgeving *sensu stricto* -, het Veldwetboek, de stedenbouwwet (enkel wat betreft de ontbossingsvergunning en de gemeentelijke kapverordeningen) en de Wet op het natuurbescherming met inbegrip van het vegetatiebesluit.

Hier en daar wordt kort het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet aangeraakt.

## 2.BOSWETBOEK

3. Tot voor kort vormde het Boswetboek van 19 december 1854<sup>3</sup> de vigerende wetgeving inzake de bossen van de Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen. Voor de particuliere bossen gold de Wet van 28 december 1931 op de bescherming van aan particulieren toebehorende bossen en wouden<sup>4</sup>. Deze laatste wet, alsmede de meeste bepalingen van het Boswetboek, zijn opgeheven door het Bosdecreet van 13 juni 1990<sup>5</sup>. Dit maakt dat naast dit decreet, qua boswetgeving in de enge zin, alleen nog het Boswetboek belang heeft. Het betreft hier meerbepaald de eedaflegging van het personeel van het bosbeheer<sup>6</sup>, de vervolging van de bosmisdrijven<sup>7</sup>, de tenuitvoerlegging van vonnis-

---

<sup>3</sup> B.S., 22 december 1854 en de Wet van 8 april 1969 houdende aanpassing van de Franse tekst en vaststelling van de Nederlandse tekst van het Boswetboek, B.S., 6 augustus 1969.

<sup>4</sup> B.S., 30 december 1931, err., B.S., 31 december 1931.

<sup>5</sup> B.S., 28 september 1990, gewijzigd door het Decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, B.S., 23 september 1994.

<sup>6</sup> Art. 11 van het Boswetboek.

<sup>7</sup> Art. 120-127, 129-131 en 133-147 van het Boswetboek.

sen<sup>8</sup>, de straffen en veroordelingen met betrekking tot alle bossen<sup>9</sup>, de bossen van bijzondere personen<sup>10</sup>. Dit vindt zijn oorzaak in de bevoegdheidsverdeling op dat ogenblik tussen de federale staat en de gewesten<sup>11</sup>.

4. Het strafrechtelijk luik van het Boswetboek is uiteraard meest van belang. Ik beperk mij tot enkele bemerkingen.

Op overtreding van de reglementering betreffende de toegankelijkheid van openbare bossen na (politiestraf), worden alle bosmisdrijven bestraft met correctionele straffen. Vervolging gebeurt echter voor de politierechtbank<sup>12</sup>.

De verjaringstermijn voor bosmisdrijven is slechts drie maand vanaf de vaststelling. Indien de beklaagden niet in het proces-verbaal zijn aangewezen, verjaart de strafvordering na verloop van zes maand<sup>13</sup>. De zeer korte verjaringstermijn heeft tot gevolg dat het nauwelijks komt tot een effectieve bestrijding van de bosmisdrijven. Het Bosdecreet, met zijn vele strafbare gedragingen, voorzien van specifieke strafmaten<sup>14</sup>, geeft dus de indruk van een reus op lemen voeten.

"Om de repressie doeltreffender te maken" (dixit de memorie van toelichting), wordt in art. 15 van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet artikel 145 van het Boswetboek opgeheven.

### 3.BOSDECREET

---

<sup>8</sup> Art. 148-152 van het Boswetboek.

<sup>9</sup> Art. 169-172 van het Boswetboek.

<sup>10</sup> Art. 177 en 180-182 van het Boswetboek.

<sup>11</sup> Zie in dit verband: ROEF, A., "Van boswachters, houtvesters, woudmeesters en anderen. Een strafrechtelijke analyse van het Vlaamse Bosdecreet", *R.W.*, 1991-1992, 702-708 (699-708).

<sup>12</sup> DE PUE, E., LAVRYSEN, L. & STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1994, 361.

<sup>13</sup> Art. 145 van het Boswetboek.

<sup>14</sup> Voor een bespreking van het strafrechtelijke luik van het Bosdecreet, zie: ROEF, A., *l.c.*, 699-708.

### 3.1. Algemeen

5. In de periode na de Tweede Wereldoorlog werd geoordeeld dat het Boswetboek van 19 december 1854 niet langer beantwoordde aan de maatschappelijke noden. De zienswijze dat de bossen méér betekenen dan houtproductie, won veld. Ook waren een aantal praktijken vanuit de vorige eeuw in onbruik geraakt. Toch duurde het nog bijna een halve eeuw vooraleer het Bosdecreet tot stand kwam; dit ondanks dat een ontwerp van nieuw Boswetboek reeds in 1977 het leven zag<sup>15</sup>.

6. Een kort overzicht van de structuur van het Bosdecreet van 13 juni 1990 kan er als volgt uitzien.

(a) Hoofdstuk I. Algemene bepalingen. Naast definities worden de doelstellingen van het decreet vermeld: het regelen van het behoud, de bescherming, de aanleg en het beheer van zowel openbare als private bossen. Dit laatste is van bijzonder belang vermits ongeveer 3/4de van het totaal bosareaal in Vlaanderen privé is<sup>16</sup>.

(b) Hoofdstuk II. De bosfuncties. De verschillende functies van het bos krijgen een juridische verankering. Meerbepaald wordt erkend dat het bos gelijktijdig verschillende functies kan vervullen, waaronder: economische, sociale, educatieve, wetenschappelijke, ecologische, fauna- en florabeherende en schermfuncties<sup>17</sup>. Enkele van die functies worden in het decreet en in uitvoeringsbesluiten<sup>18</sup> nader uitgewerkt.

<sup>15</sup> Zie over de voorgeschiedenis van het Bosdecreet: VAN MIEGROET, M., *Het nieuw Bosdecreet*, Brugge, Die Keure, 1990, 3-5; JANSSENS, F., "Het Bosdecreet: algemene situering binnen het beleid", *Het Bosdecreet van 13 juni 1990. Een nieuw bosbeleid voor Vlaanderen*, Leuven, Instituut voor Milieurecht, 1991, 13-22.

<sup>16</sup> VAN MIEGROET, M., *o.c.*, 25.

<sup>17</sup> Art. 5 van het Bosdecreet.

<sup>18</sup> Zo bv. wordt de toegankelijkheid en het occasioneel gebruik van particuliere bossen, en de subsidiemogelijkheid voor het onderhoud en de aanleg van infrastructuur in deze bossen, geregeld door respectievelijk: B.Vl.Reg. van 22 juli 1993 betreffende de toegankelijkheid en het occasionele gebruik van de bossen, *B.S.*, 15 september 1993; B.Vl.Reg. van 29 april 1991 betreffende de subsidiëring van de eigenaars van privé-bossen en de erkenning van de bosgroeperingen van privé-boseigenaars, *B.S.*, 16 juli 1991.

(c) Hoofdstuk III. Het Bosbeheer<sup>19</sup>.

(d) Hoofdstuk IV. De Vlaamse Hoge Bosraad<sup>20</sup>.

(e) Hoofdstuk V. Het beheer van bossen. Er wordt bepaald dat het beheer van de bossen tot doel heeft het bosareaal te bewaren en voor elk afzonderlijk bos de verschillende bosfuncties waar te maken. Het instrument daartoe is het beheersplan.

(f) Hoofdstuk VI. Bijzondere bepalingen betreffende de openbare bossen.

(g) Hoofdstuk VII. Bijzondere bepalingen betreffende de privé-bossen.

(h) Hoofdstuk VIII. De bosbescherming.

(i) Hoofdstuk IX. Het opsporen en vaststellen van bosmisdriven.

(j) Hoofdstuk X. Opheffingsbepalingen.

In deze bijdrage beperk ik me tot enkele belangrijke bepalingen.

### 3.2.Toepassingsgebied

7. Onder toepassing van het Bosdecreet vallen: "de bossen, zijnde grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die een of meer functies vervullen" (art. 3, §1). Daarnaast worden in art. 3, §2 ook bepaalde kaalvlakten, niet-beboste oppervlakten, bosvrije oppervlakten, aanplantingen, en grienden onder het toepassingsgebied gebracht. Tenslotte worden in art. 3, §3 enkele uitsluitingen uit het toepassingsgebied vermeld: fruitboomgaarden en fruitaanplantingen; tuinen, plantsoenen en parken; lijnbeplantingen en houtkanten, onder meer langs wegen, rivieren en kanalen; boom- en sierstruikwekerijen en arboreta die buiten het bos zijn gelegen; sierbeplantingen, aanplantingen met kerstbomen; alle tijdelijke

---

<sup>19</sup> Zie ook: B.Vl.Reg. van 31 juli 1991 betreffende de uitoefening van de door het Boswetboek van 19 december 1854 en door het Bosdecreet van 13 juni 1990 aan het Bosbeheer opgedragen bevoegdheden, *B.S.*, 24 oktober 1991.

<sup>20</sup> Zie ook: B.Vl.Reg. van 29 mei 1991 houdende regeling van de instelling en de werking van de Vlaamse Hoge Bosraad, *B.S.*, 9 augustus 1991; B.Vl.Reg. van 29 mei 1991 houdende benoeming van de leden van de Vlaamse Hoge Bosraad, *B.S.*, 9 augustus 1991. Daarnaast bestaat ook nog het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer, zie in dit verband: B.Vl.Reg. van 13 maart 1991 betreffende de instelling en organisatie van het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer, *B.S.*, 6 juni 1991; B.Vl.Reg. van 19 december 1990 tot instelling van een wetenschappelijke raad bij het Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer en de benoeming van de leden ervan, *B.S.*, 19 juni 1991.

aanplantingen met houtachtige gewassen in uitvoering van de verordeningen van de Europese Gemeenschap voor wat betreft het uit productie nemen van bouwland.

Het is van bijzonder belang het toepassingsgebied nauwkeurig te omlijnen, vermits alleen de bossen die onder het toepassingsgebied vallen, conform art. 31 onderworpen zijn aan de bosregeling van het Bosdecreet.

8. Het opnemen van een definitie van het begrip bos is ongetwijfeld verdienstelijk, nadat door het ontbreken daarvan in het verleden daaromtrent vele problemen zijn gerezen, dit onder meer rond het begrip ontbossing in de zin van de stedenbouwwet<sup>21</sup>. Toch zijn met deze definitie niet alle interpretatieproblemen van de baan.

9. Een eerste probleem betreft het begrip grondoppervlakte: is er een minimumoppervlakte nodig vooraleer van een bos te kunnen spreken ?

Door sommigen wordt gesuggereerd dat, aangezien in art. 87 van het Bosdecreet een subsidiëring wordt voorzien voor bosaanplantingen vanaf 0,5 ha, deze 0,5 ha als ondergrens zou kunnen worden gebruikt voor de begripsafbakening<sup>22</sup>.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet werd echter door sommige commissieleden een poging gedaan om deze minimumoppervlakte in het decreet op te nemen; voorstel waar de Gemeenschapsminister zich tegen verzette, omdat kleine waardevolle stukjes bos op die manier een bescherming zouden ontberen. De norm van 0,5 ha is dus niet richtinggevend voor de definitie van wat een bos is<sup>23</sup>. Ook bosjes vallen dus onder het Bosdecreet, en of bijvoorbeeld drie bomen een bos vormen, is een feitenkwestie<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Zie in dat verband: BOCKEN, H. & DE JAGER, L., "De houtkap in bossen en de stedenbouwwet", *Liber Amicorum Robert Senelle. Vraagpunten van publiek recht*, Brugge, Die Keure, 1986, 342-345 (327-361); VAN DEN BERGHE, J., "Ontbossing, relif- en vegetatiewijziging", *Leefmilieu*, 1987, 175-180.

<sup>22</sup> PIETERS, A., VAN HOYE, D. & VAN DER AA, B., "Ecologische en bosbouwkundige aspecten van het Bosdecreet", *Het Bosdecreet van 13 juni 1990. Een nieuw bosbeleid voor Vlaanderen*, DRAYE, A.M. (ed.), Leuven, Instituut voor Milieurecht, 1991, 24.

<sup>23</sup> In dezelfde zin: VAN MIEGROET, M., o.c., 8-9; BOES, M., "Het Bosdecreet: juridische situering", *Het Bosdecreet van 13 juni 1990. Een nieuw bosbeleid voor Vlaanderen*, DRAYE, A.M. (ed.), Leuven, Instituut voor Milieurecht, 1991, 60.

<sup>24</sup> DE PUE, E., e.a., o.c., 342.

10. Een tweede probleem betreft de juiste betekenis van "de bomen en de houtachtige struikvegetaties".

De "en" moet allicht worden geïnterpreteerd als "met of zonder"<sup>25</sup>.

Dan rijst echter de vraag naar de grootte van de bomen. Is een aantal zaailingen voldoende om te kunnen spreken van een bos ? Volstaat de aanplanting van jonge bomen ? Wanneer de - al dan niet spontane - uitzaai of aanplanting is gebeurd op een terrein dat *niet krachtens* §2 van art. 3 van het Bosdecreet onder de voorschriften van het decreet valt, ligt ook hier een feitenkwestie voor. Het taalgebruik lijkt bomen van een zekere omvang te impliceren<sup>26</sup>. Verscheidene bepalingen van het Bosdecreet zelf hebben echter (ook) betrekking op (zeer) jonge bomen, zo bijvoorbeeld art. 87, met betrekking tot onder meer de subsidiemogelijkheden en de diverse adviesverplichtingen bij (al dan niet spontane) bebossing. Boompjes kunnen dus een bos vormen en onder de bosregeling vallen. Ter illustratie: art. 6, §2, 3° van het B.Vl.Reg. van 29 april 1991 bepaalt dat de bossen aangelegd met subsidies op basis van dit uitvoeringsbesluit, niet gekapt mogen worden binnen de 20 jaar, op basis van een gedagtekende verbintenis die verplicht deel uitmaakt van de subsidieaanvraag; deze verbintenis kan ook slaan op pas aangelegde bossen of spontane bebossingen<sup>27</sup>.

11. Een derde probleem betreft de verhouding van de uitsluitingen vermeld in art. 3, §3 tot art. 3, §2. Met andere woorden wat als datgene wat uitgesloten is, in een bos (of een ermee gelijkgestelde zaak van art. 3, §2) ligt ?

De tekst van het decreet suggereert dat alleen voor de boom- en sierstruikkwekerijen en arboreta in een bos gelegen het Bosdecreet van toepassing is, en dus niet in de andere gevallen. Toch blijft twijfel mogelijk, b.v. voor lijnbeplantingen langs boswegen<sup>28</sup>. Of zij onder de bosregeling vallen, kan onder meer zijn belang hebben voor het toepassingsveld van gemeentelijke kapverordeningen<sup>29</sup>. Het lijkt alleszins aangewezen lijnbeplantingen langs privé-

<sup>25</sup> In dezelfde zin: BOES, M., *l.c.*, 60; DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 342.

<sup>26</sup> Vergelijk met: BOES, M., *l.c.*, 60.

<sup>27</sup> Zie ook verder onder randnummer 19.

<sup>28</sup> BOES, M., *l.c.*, 62.

<sup>29</sup> Zie verder onder randnummers 25 tot 27.

boswegen in het beheersplan op te nemen<sup>30</sup>. Geen discussie mag bestaan omtrent het feit dat lijnbelantingen buiten het bos (of een ermee gelijkgestelde zaak van art. 3, §2) gelegen, niet onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet vallen.

12. Een vierde probleem betreft de uitsluiting in art. 3, §3, 7, namelijk alle *tijdelijke* aanplantingen met houtachtige gewassen in uitvoering van de verordeningen van de Europese Gemeenschap voor wat betreft het uit productie nemen van bouwland.

Vooreerst dient opgemerkt dat deze aanplantingen niet onder het decreet vallen, en dus ook niet onder art. 87 van het Bosdecreet. Ter verduidelijking: alleen voor bossen in agrarische gebieden, die niet in uitvoering van vermelde E.G.-verordeningen zijn getroffen, geldt art. 87, volgens hetwelk die aanplantingen *mits meldingen* maar zonder vergunning kunnen gerooid worden binnen een termijn van 12 jaar.

Enkele jaren na de inwerkingtreding van het Bosdecreet rijst echter het probleem welke E.G.-verordeningen bedoeld worden.

De decreetgever bedoelde hiermee de E.G.-verordeningen die tenuitvoergelegd worden door het M.B. van 20 oktober 1988<sup>31</sup>. Deze regelgeving beoogt set-aside van landbouwgrond, eventueel met bebossing, in beginsel voor een beperkte periode van vijf jaar, dus een kortetermijnregeling. Eigenaardig daarbij is wel dat het Bosdecreet de aanplantingen van wilg en populier als bos beschouwt (art. 3, §2, 4), terwijl het geciteerde M.B. precies deze boomsoorten tot bezetting van landbouwgronden aanbeveelt<sup>32</sup>, naast de els.

De recente landbouwverordeningen uit 1992<sup>33</sup> daarentegen vallen mijns inziens gezien de tekst en de geest van art. 3, §3, 7 niet onder de uitsluiting van dit artikel. Het betreft regelingen die beogen landbouwgrond voor lange termijn aan de landbouw te onttrekken. Nochtans kan een tegengesteld standpunt steun vinden in de latere handelswijze van de

---

<sup>30</sup> Zie verder onder randnummer 13.

<sup>31</sup> B.S., 28 oktober 1988, err. B.S., 24 december 1988, gewijzigd bij M.B. van 23 juli 1990, B.S., 14 september 1990.

<sup>32</sup> VAN MIEGROET, M., o.c., 10.

<sup>33</sup> Verordening (EEG) Nr. 2080/92 betreffende een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw, *Pb.L.*, 1992, nr. 215; Verordening (EEG) Nr. 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, *Pb.L.*, 1992, nr. 215.

decreetgever. In art. 7 van het programmadecreet van 6 juli 1994<sup>34</sup> wordt immers bepaald dat het Vlaamse Gewest in uitvoering van deze E.G.-verordeningen subsidies kan verlenen en dat de Vlaamse regering de modaliteiten en de voorwaarden bepaalt waaronder deze subsidies kunnen worden verleend en, in het bijzonder voor E.G.-verordening nr. 2080/92, *welke bepalingen van het Bosdecreet van 13 juni 1990, in afwijking van art. 3, §3, 7 van dit Bosdecreet, van toepassing zijn.*

Wat er ook van zij, alleszins is het rechtspolitiek niet aan te bevelen dergelijke lange-termijn-bebossingen van landbouwgronden uit te sluiten uit het toepassingsgebied van het Bosdecreet. Dit zou namelijk veel afdoen van het principe dat het Bosdecreet in beginsel van toepassing is op alle bossen. Bovendien bevordert het de rechtszekerheid niet als men om te weten of een bepaald bos onder het Bosdecreet valt, ver in de tijd moet teruggaan om te zien of deze E.G.-verordeningen aan de grondslag liggen van de bosaanplanting.

Art. 2 van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet schrapt art. 3, §3, 7<sup>35</sup>.

### 3.3. Beheersplan en kapmachtiging

13. De verplichting om een beheersplan op te stellen geldt voor elk privé-bos van tenminste vijf hectaren. Wanneer aaneengesloten bosoppervlakten groter zijn dan vijf hectaren, doch eigendommen omvat van minder dan vijf hectaren die niet aan eenzelfde privé-eigenaar toebehoren, dient een gemeenschappelijk beheersplan te worden opgesteld. Deze beheersplannen worden onderworpen aan een goedkeuring door het Bosbeheer (art. 43, §3). Binnen dit bestek kan niet worden ingegaan op diverse procedure-aspecten<sup>36</sup>.

De gehele of gedeeltelijke openbaarheid van het beheersplan wordt vastgesteld in het beheersplan zelf (art. 43, §5). Toch moet worden aangenomen dat, overeenkomstig Richtlijn

---

<sup>34</sup> B.S., 23 september 1994.

<sup>35</sup> Zie onder randnummer 18.

<sup>36</sup> Zie in dit verband: D'HOOGE, D., "Het nieuwe Bosdecreet: de regeling voor privé-bossen", *Het Bosdecreet van 13 juni 1990. Een nieuw bosbeleid voor Vlaanderen*, DRAYE, A.M. (ed.), Leuven, Instituut voor Milieurecht, 1991, 73-81. Zie ook: B.Vl.Reg. van 4 december 1991 betreffende het vaststellen van de beheersplannen voor de bossen, B.S., 7 maart 1992; M.B. van 14 juli 1994 houdende goedkeuring van het huishoudelijk reglement van het comité van beroep met betrekking tot de beheersplannen van privé-bossen, B.S., 24 september 1994.

90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie<sup>37</sup>, geheimhouding enkel te rechtvaardigen is voor zover het gaat om "vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens"<sup>38</sup>. Elke privé-eigenaar voert het beheer van zijn bos overeenkomstig het beheersplan (art. 46).

14. Kappingen voorzien in een goedgekeurd beheersplan mogen onmiddellijk worden uitgevoerd, zonder dat daarvan enige mededeling moet worden gedaan (art. 81). Voor andere kappingen moet, behoudens dringende redenen, een machtiging worden gevraagd aan het Bosbeheer, op straffe van een geldboete van 26 tot 100 frank (x 200) (art. 81)<sup>39</sup>. Art. 95 bepaalt dat elke onrechtmatige kapping wordt gestraft met een geldboete van 26 tot 1.000 frank (x 200). Dit moet mijns inziens logischerwijze als volgt worden uitgelegd: een onrechtmatige kapping waarbij een machtiging werd gevraagd maar niet verkregen, wordt bestraft met de straffen van art. 95; een onrechtmatige kapping waarbij geen machtiging werd gevraagd wordt *daarbovenop* bestraft met de straffen van art. 81<sup>40</sup>, met dien verstande dat dit laatste zich weinig zal voordoen omdat bij een eenheid van opzet slechts de hoogste strafmaat wordt gehanteerd.

Het Bosbeheer beslist binnen de 60 dagen na de aanvraag of de kapping kan worden uitgevoerd (art. 81).

### 3.4. Bosreservaten en schermbossen

15. Reeds de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud voorzag in de oprichting van bosreservaten<sup>41</sup> - bepalingen die nooit werden uitgevoerd. Zij werden door het Bosdecreet opgeheven en vervangen. Indien bepaalde bossen of gedeelten van bossen bij voorrang een wetenschappelijke functie in verband met de bosbouw te vervullen hebben, kunnen zij door

---

<sup>37</sup> *Pb.L.*, 1990, nr. 158.

<sup>38</sup> D'HOOGHE, D., *l.c.*, 78; Misnoegen over de gebrekkige openbaarheid vindt men ook bij: VAN MIEGROET, M., *o.c.*, 84.

<sup>39</sup> Zie echter ook onder randnummer 18.

<sup>40</sup> Anders: D'HOOGHE, D., *l.c.*, 80.

<sup>41</sup> *B.S.*, 11 september 1973.

de Vlaamse regering als bosreservaat worden erkend (art. 22). Die erkenning is enkel mogelijk mits instemming van de eigenaar die tevens akkoord moet gaan met de voor het bos te nemen bijzondere beschermings- en beheersmaatregelen. Een vergoedingsregeling wordt voorzien<sup>42</sup>. De Vlaamse regering bepaalt welke maatregelen dienen getroffen te worden in de onmiddellijke omgeving, teneinde alle nadelige externe beïnvloeding tegen te gaan. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op het gebruik van biociden, het regelen van waterstanden of het bodemgebruik. Daartoe moeten met de eigenaars, vruchtgebruikers of gebruikers beheersovereenkomsten worden afgesloten (art. 29). Bij M.B. van 14 maart 1995<sup>43</sup> werden 15 domeinbossen of delen van domeinbossen als bosreservaat aangewezen. Art. 6 van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet bepaalt dat de eigenaar van een privé-bos dat als bosreservaat wordt erkend het beheer van dit bosreservaat kan overdragen aan het Bosbeheer.

16. Bossen die een uitgesproken rol vervullen voor onder meer de bescherming van waterwinningsgebieden, de erosiebestrijding, de regulering van het debiet der waterlopen, de klimaatregeling, de waterzuivering, of bossen die zones afschermen die het leefmilieu belasten, kunnen door de Vlaamse regering als schermbossen worden erkend (art. 16). Voor die erkenning is de toestemming van de eigenaar *niet* vereist. In een aanwijzings-, beheers-, toegankelijkheids- en vergoedingsregeling wordt voorzien door de Vlaamse regering (art. 17).

### 3.5. Herbebossing en bebossing

17. Vooreerst dient herhaald dat de privé-eigenaars het beheersplan moeten volgen. Het beheersplan strekt zich uit tot bebossing en herbebossing (art. 46). Voor *herbebossing*, dit is de herbezetting, door menselijke ingreep of spontaan, met een bosvegetatie van een stuk grond dat de jongste vijftig jaar reeds met bos was bezet (art. 4, 11°), zijn geen toelatingen vereist in het kader van de boswetgeving<sup>44</sup>. Voor *bebossing* is art.

<sup>42</sup> Art. 22-24 van het Bosdecreet. B.Vl.Reg. van 20 januari 1993 tot vaststelling van regelen betreffende de aanwijzing of erkenning en het beheer van bosreservaten, B.S., 27 mei 1993.

<sup>43</sup> B.S., 8 augustus 1995.

<sup>44</sup> VAN GUCHT, G., *Overzicht van de wetgeving inzake het kappen en planten van bomen en bossen*, Gontrode, Vlaamse Bosbouwvereniging vzw, Turnhout, Wielewaal vzw, 1994, 26.

87 van het Bosdecreet van belang, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen bebossing in agrarische gebieden en bebossing in natuurgebieden en agrarische gebieden met ecologische waarde. Voor beplantingen met houtachtige gewassen van minstens 0,5 ha, binnen een goedgekeurd beheersplan, is een subsidiemogelijkheid voorzien<sup>45</sup>.

18. Voor "beplanting met houtachtige gewassen" in agrarische gebieden is niet alleen de vergunning vereist van het College van Burgemeester en Schepenen, op grond van art. 35bis van het Veldwetboek, maar ook het eensluidend advies van de landbouwkundig ingenieur van de Afdeling Land van AMINAL (nieuwe terminologie sinds 1 januari 1995) en van de woudmeester (art. 87, vierde lid).

Voor de rooiing binnen een termijn van 12 jaar na de aanplanting of de laatste exploitatie zijn enkel voorafgaande meldingen aan voormelde administratie en de woudmeester vereist (art. 87, vijfde lid). En voor de rooiing van bebossingen in uitvoering van voormelde E.G.-verordeningen inzake set-aside geldt het Bosdecreet helemaal niet. Bossen aangelegd met subsidies op basis van het B.Vl.Reg van 29 april 1991, waar zij zich ook mogen bevinden, mogen echter niet gekapt worden binnen de 20 jaar, dit op basis van een gedagtekende verbintenis die verplicht deel uitmaakt van de subsidieaanvraag<sup>46</sup>.

Aangezien art. 87 van het Bosdecreet expliciet spreekt van *beplantingen met houtachtige gewassen*, en art. 35bis van het Veldwetboek het heeft over *bosaanplanting*, zijn de voormelde vergunning en adviezen *niet* vereist voor *spontane bezetting met bos*<sup>47</sup>. Indien de decreetgever dit anders zou gewild hebben dan had hij hier immers de in art. 4, 3° van het Bosdecreet gedefinieerde term bebossing<sup>48</sup> moeten gebruiken.

Art. 2 van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet schrapt art. 3, §3, 7 en art. 87, vierde en vijfde lid. De memorie van toelichting verklaart dat met name door deze bepalingen de bebossing van landbouwgronden streng wordt gereguleerd. Ongeveer de

---

<sup>45</sup> B.Vl.Reg. van 29 april 1991 betreffende de subsidiëring van de eigenaars van privé-bossen en de erkenning van bosgroeperingen van privé-boseigenaars, B.S., 16 juli 1991.

<sup>46</sup> Art. 6, §2, 3° van het B.Vl.Reg. van 29 april 1991.

<sup>47</sup> In dezelfde zin, op grond van de voorbereidende werken: BOES, M., *l.c.*, 64; Anders: DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 355.

<sup>48</sup> Bezetting met bos, door menselijke ingreep of spontaan, van een oppervlakte, sinds vijftig jaar niet meer met bos bezet.

helft van de aanvragen voor bebossing van landbouwgronden werden door een ongunstig advies van de landbouwkundige geweigerd, wat indruist tegen onder meer de Verordening (EEG) nr. 2080/92, die de landbouwer recht geeft op een toelage voor bebossing van landbouwgronden.

19. Ook voor de subsidiëring is dit van belang. Art. 87 bepaalt dat voor elke *beplanting met houtachtige gewassen* van minstens 0,5 ha volgens een plan, goedgekeurd door het Bosbeheer, door de Vlaamse regering subsidies kunnen verleend worden. Volgens art. 5 van het B.Vl.Reg. van 29 april 1991 kunnen subsidies worden verleend voor *beplanting met houtachtige gewassen* en *bosvernieuwing door natuurlijke verjonging*, termen die niet zijn gedefinieerd in het Bosdecreet. Art. 6 van dit besluit heeft het dan weer over subsidies voor bebossing en herbebossing, gedefinieerde begrippen in het Bosdecreet. Dit subsidiebesluit is gebaseerd op de art. 7, 13, 85 en 87 van het Bosdecreet. Mijns inziens wordt in deze artikelen echter geen rechtsgrond gevonden voor de subsidiëring van de spontane bezetting met bos, of zo men wil, bosvernieuwing door natuurlijke verjonging.

Art. 5 van het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet voorziet in een rechtsgrondslag voor subsidies om de ecologische functie van de bossen te bevorderen. Met name gaat het in dit kader om een subsidie aan boseigenaars voor werkzaamheden voor het behoud, het herstel of de verhoging van de natuurwaarde van de bossen.

20. Liggen de gronden in natuurgebied, natuurgebied met wetenschappelijke waarde, of agrarisch gebied met ecologische waarde<sup>49</sup>, dan dient voor de "bebossing" het voorafgaand advies van de Afdeling Natuur van AMINAL (nieuwe terminologie sinds 1 januari 1995) ingewonnen te worden (art. 87). *Bebossing* slaat zoals vermeld ook op de spontane bezetting met bos.

Het niet-inwinnen van dit advies is niet strafbaar gesteld.

Voor de *beplantingen met houtachtige gewassen* in agrarisch gebied met ecologische waarde is dit advies vereist bovenop de voormelde vergunning en andere adviezen.

Voor *bebossingen* in natuurgebied en natuurgebied met wetenschappelijke waarde zal de adviesplicht in de praktijk moeilijk kunnen worden afgedwongen, vermits voor deze bebossingen geen vergunning is vereist.

---

<sup>49</sup> Hier worden bedoeld: de N-gebieden, R-gebieden en valleigebieden op de gewestplannen (DE PUE, E., e.a., o.c., 355).

In alle gevallen kan de adviesplicht wel worden hard gemaakt als subsidies worden aangevraagd voor de bebossing<sup>50</sup>. Ook kan het voorkomen dat deze bebossing onder de vergunningsplicht van het vegetatiebesluit valt<sup>51</sup>.

#### 4.VELDWETBOEK

21. De Wet van 7 oktober 1886 houdende het Veldwetboek<sup>52</sup> bevat een procedure om landbouw- en bosbouwzones af te bakenen, die door de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw volledig achterhaald is en sedertdien zonder voorwerp<sup>53</sup>.

Bosaanplanting op landbouwgrond is onderworpen aan een vergunning van het College van Burgemeester en Schepenen (art. 35bis, §5)<sup>54</sup>. Er moet daarbij een afstand van zes meter tot de naburige landbouwgronden in acht genomen worden.

#### 5.STEDEBOUWWET

##### 5.1.Ontbossing

22. Voor ontbossing is een bouwvergunning vereist op grond van art. 44, §1 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> Zie art. 6, §2, 6° van het B.Vl.Reg. van 29 april 1991.

<sup>51</sup> DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 355.

<sup>52</sup> B.S., 14 oktober 1886 en Wet van 8 april 1969 houdende aanpassing van de Franse tekst en vaststelling van de Nederlandse tekst van het Veldwetboek, B.S., 25 juni 1969.

<sup>53</sup> BOCKEN, H., e.a., *o.c.*, 82-83; DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 337.

<sup>54</sup> Zie ook onder de randnummers 17 tot 20.

<sup>55</sup> Zie echter ook onder randnummer 18.

In het verleden deden zich vele interpretatieproblemen voor over de begrippen bos en ontbossing<sup>56</sup>.

Wat betreft het begrip bos kan de definitie uit het Bosdecreet als richtinggevend worden beschouwd, aangezien de stedenbouwwet het begrip zelf niet definieert en de definitie uit het Bosdecreet in de lijn ligt van de vroegere (meerderheids)rechtspraak.

Met ontbossing wordt volgens het - ook hier om dezelfde reden richtinggevende - Bosdecreet bedoeld het vellen, geheel of gedeeltelijk, van een bos, om aan de grond een andere bestemming of gebruik te geven<sup>57</sup>; dit laatste in tegenstelling tot bij een kaalslag<sup>58</sup>. Dit komt overeen met het begrip in de voorbereidende werken van de stedenbouwwet<sup>59</sup>. Meer ecologisch geïnspireerde minderheidsopvattingen, waarbij elke houtkap of buitennormale houtkap onder dit begrip zou vallen<sup>60</sup>, zijn, zeker sinds de inwerkingtreding van het Bosdecreet, niet meer te verdedigen.

De opvatting dat de parketten in de praktijk best het volgende plantseizoen afwachten om een verdachte wegens ontbossing zonder vergunning te vervolgen, omdat zoniet deze kan voorhouden de intentie te hebben heraan te planten<sup>61</sup>, lijkt nu voorbijgestreefd. Zulke intentie komt immers alleen dan geloofwaardig over als op het moment van de kapping, deze intentie reeds vastgelegd is in een beheersplan of als voorwaarde is opgenomen in een kapmachtiging. Ook het op een andere manier dan vellen vernietigen van een bos is ontbossing<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Zie in dat verband: BOCKEN, H. & DE JAGER, L., *l.c.*, 334-345; VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 175-180; BOCKEN, H., TRAEST, I. & DE JAGER, L., *Bomen in het recht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1992, 114-116.

<sup>57</sup> Art. 4, 15° van het Bosdecreet.

<sup>58</sup> Art. 4, 12° van het Bosdecreet.

<sup>59</sup> VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 178.

<sup>60</sup> Zie: BOCKEN, H., e.a., *o.c.*, 116.

<sup>61</sup> VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 178.

<sup>62</sup> BOCKEN, H., e.a., *o.c.*, 116.

23. Voor ontbossing is in de bouwvergunningsprocedure advies van het Bosbeheer vereist (art. 90 van het Bosdecreet). Is tevens een kapmachtiging nodig, als de kappingen niet in een goedgekeurd beheersplan zijn voorzien ?

De rechtsleer is verdeeld<sup>63</sup>. De administratieve praktijk is aldus geëvolueerd dat geen kapmachtiging wordt verleend, en alleen de bouwvergunning, met het advies van Bosbeheer, volstaat. Deze laatste interpretatie lijkt enigszins steun te vinden in art. 90, laatste lid en art. 4, 15° van het Bosdecreet. Ook is het gebruikelijk dat in kapmachtigingen, andere dan bijvoorbeeld voor dunningen, het Bosbeheer de heraanplanting als voorwaarde oplegt, om de vermindering van het bosareaal tegen te gaan, en daarmee tegemoet te komen aan één van de doelstellingen van het Bosdecreet.

Probleem daarbij is men soms nalaat het advies van Bosbeheer te vragen. Vandaar dat art. 11 van het Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Bosdecreet expliciet bepaalt dat het "advies moet worden aangevraagd door de gemachtigde ambtenaar van stedenbouw of, indien hij niet betrokken is bij de uitreiking van de vergunning, door de overheid die de vergunning geeft".

24. Voor een ontbossing van meer dan 3 ha is een milieu-effectrapport vereist<sup>64</sup>. Een milieu-effectrapport is ook vereist voor een *eerste herbebossing* (dus volgens de terminologie van het Bosdecreet geen *her-* maar *bebossing*) wanneer deze negatieve ecologische veranderingen met zich kan brengen<sup>65</sup>. In praktijk is dit echter geen werkzame bepaling vermits voor deze handeling geen bouwvergunning nodig is.

## 5.2. Gemeentelijke kapverordeningen

---

<sup>63</sup> Stryckers vindt van wel: DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 75; Bij Van Gucht wordt de kapmachtiging niet vermeld: VAN GUCHT, G., *o.c.*, 11.

<sup>64</sup> Art. 2, 16° van het B.Vl.Reg. van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning, *B.S.*, 17 mei 1989.

<sup>65</sup> Art. 2, 17° van het B.Vl.Reg. van 23 maart 1989.

25. Vele gemeenten hebben op grond van de stedenbouwwet bouwverordeningen uitgevaardigd waarin voor het kappen van bomen, bomenrijen, en bossen een vergunning vereist is.

Deze bouwverordeningen worden niet graag gezien in bosbouwmiddens, omdat zij een bosbouwkundig verantwoorde en door het Bosbeheer goedgekeurde uitbating kunnen belemmeren.

Nu heffen de voorschriften van het Bosdecreet de ermee strijdige bepalingen van de gemeentelijke en provinciale verordeningen van rechtswege op (art. 82). Ditzelfde artikel bepaalt vervolgens dat de besluiten van de gemeenteraad en de provincieraad tot aanneming of wijziging van de gemeentelijke en provinciale verordeningen, voor zover zij betrekking hebben op aangelegenheden die in het Bosdecreet of haar uitvoeringsbesluiten worden geregeld, aan het advies van het Bosbeheer en aan de goedkeuring van de Vlaamse regering worden onderworpen.

De vraag rijst bijgevolg of en in hoeverre deze bouwverordeningen nog van belang zijn voor de bosexploitatie.

26. Vooreerst dient erop te worden gewezen dat dergelijke bouwverordeningen in hun toepassingsgebied beperkt zijn, *op grond van de stedenbouwwet zelf*. Bouwverordeningen beogen onder meer de gezondheid, stevigheid en *fraaiheid van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving* en de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en *de schoonheid van de wegen, hun toegangen en hun omgeving* (art. 59, §1 en 60 van de stedenbouwwet).

Hoever de omgeving van de bouwwerken en de wegen reikt, heeft de wetgever blijkbaar willen overlaten aan de feitenappreciatie van het bestuur en de rechter. Een bouwverordening kan *in beginsel* niet geacht worden van toepassing te zijn op het ganse gemeentelijke grondgebied of op alle bossen erin gelegen. Wel lijkt het redelijk te stellen dat de buitenste bomenrijen van een bos dat, zij het op enige afstand, het uitzicht bepaalt dat men heeft vanop een weg, zeker behoren tot de (visuele) omgeving van deze weg en dus ook de schoonheid ervan bepalen<sup>66</sup>. Dit kan niet zonder meer gezegd worden van bomen die een eind ver in het bos staan. Toch is een precieze grens niet aan te geven<sup>67</sup>. Onder meer het vlakke landschap of

---

<sup>66</sup> Voor een recent voorbeeld in de rechtspraak, dat evenwel geen betrekking heeft op kappingen in een bos maar van een rij knotwilgen, zie: Corr. Gent, 28 december 1993, *T.M.R.*, 1994, 265, met noot DE JAGER, L.

<sup>67</sup> BOCKEN, H. & DE JAGER, L., *l.c.*, 347-351.

het voorhanden zijn van ruime vergezichten kunnen een ruime feitelijke appreciatie van "de omgeving" rechtvaardigen.

Bovendien verzet niets zich ertegen dat de bouwverordening zelf bepaalt tot hoeveel meter uit de as van de wegen en hun toegangen de omgeving reikt. Dit komt overigens de rechtszekerheid ten goede. De omgeving kan hierbij, mits een aannemelijke motivering, ruim worden gedefinieerd.

27. De kapverordeningen moeten echter niet alleen getoetst worden aan de stedenbouwwet, maar ook *aan het Bosdecreet*.

De bepaling dat de voorschriften van het Bosdecreet de ermee strijdige bepalingen van de gemeentelijke en provinciale verordeningen van rechtswege opheffen (art. 82) mag niet te ruim worden geïnterpreteerd. De bepalingen van gemeentelijke en provinciale verordeningen worden immers slechts van rechtswege opgeheven voor zover het Bosdecreet van toepassing is en deze bepalingen strijdig zijn met het Bosdecreet<sup>68</sup>. Recent heeft de bevoegde minister verduidelijkt dat dit betekent dat een goedgekeurd beheersplan de ermee strijdige bepalingen van een gemeentelijke bouwverordening buiten werking stelt en dat een bouwvergunning kan vereist blijven voor het kappen van b.v. laanbomen<sup>69</sup>. Alle onduidelijkheid is hiermee echter nog niet weggenomen.

Op basis van de geest van het Bosdecreet, dat tracht de bosexploitatie sluitend te regelen, en de tekst van art. 82, wordt algemeen geformuleerd best volgende interpretatie aangehouden. Als geen beheersplan is opgemaakt en goedgekeurd, kan zowel een kapmachtiging als een bouwvergunning vereist zijn. De cumulatieve werking van beide vergunningen is niet strijdig met het Bosdecreet en er staat duidelijk in art. 82 "de ermee strijdige bepalingen"<sup>70</sup>. Geen onduidelijkheid mag bestaan over het feit dat als er een beheersplan is opgemaakt en goedgekeurd, de kapverordeningen niet van toepassing zijn. Het is immers in strijd met het Bosdecreet bouwvergunningen te verlangen voor kappingen die toegelaten zijn volgens een goedgekeurd beheersplan en waarvoor dus zelfs geen kapmachtigingen moeten gevraagd worden aan het Bosbeheer.

---

<sup>68</sup> In dezelfde zin: D'HOOGHE, D., *l.c.*, 90.

<sup>69</sup> *Bull. Vr. en A.*, VI. Raad, 1993-1994, 12 september 1994, 1074-1075 (Vr. nr. 342, VAN EETVELT, J.); *T.B.P.*, 1995, 82; *T.M.R.*, 1995, 166.

<sup>70</sup> Stryckers ziet dit, zoals impliciet uit zijn tekst blijkt, anders: DE PUE, E., *e.a.*, *o.c.*, 354.

Vele kapverordeningen bepalen overigens zelf dat ze niet van toepassing zijn op bossen met een goedgekeurd(e) bedrijfsregeling of beheersplan.

## 6. WET OP HET NATUURBEHOUD

### 6.1. Wetsbepalingen

28. Zoals reeds vermeld voorzag de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud<sup>71</sup> reeds in de oprichting van bosreservaten - bepalingen die nooit werden uitgevoerd. Zij werden door het Bosdecreet opgeheven en vervangen.

Voorts is van belang dat, in afwijking van de art. 43-46 van het Bosdecreet, voor de bossen gelegen in natuurreservaten één enkel beheersplan per reservaat wordt opgemaakt, overeenkomstig de Wet van 12 juli 1973 (art. 47 van het Bosdecreet). Dit betekent dat geen bijkomend beheersplan moet worden opgemaakt: het beheersplan voor het natuurreservaat, waarin de bossen gelegen zijn, volstaat<sup>72</sup>. Kappingen voorzien in dit goedgekeurd beheersplan, zijn niet onderworpen aan een kapmachtiging.

Het is verboden naaldbomen te planten of te herplanten of hun zaailingen te laten groeien op minder dan zes meter van de oevers der waterlopen (art. 40 van de Wet van 12 juli 1973).

### 6.2. Vegetatiebesluit

29. Het B.Vl.Reg. van 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen<sup>73</sup> is genomen in uitvoering van art. 37 van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Het besluit beoogt de ecologisch

---

<sup>71</sup> B.S., 11 september 1973.

<sup>72</sup> Zie in dit verband ook: VAN MIEGROET, M, *o.c.*, 87; D'HOOGHE, D., *l.c.*, 87.

<sup>73</sup> B.S., 24 maart 1992; Omzendbrief van 5 augustus 1992 betreffende het B.Vl.Reg. van 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, B.S., 11 september 1992.

waardevolle vegetaties en de landschapselementen als houtkanten en bomenrijen te beschermen door de wijziging ervan vergunningsplichtig te maken. Het is ook van toepassing op bepaalde bossen en heeft reeds heel wat pennen in beweging gezet<sup>74</sup>.

30. Oorspronkelijk werd het ontwerpbesluit gebaseerd op art. 36 en 37 van de Wet van 12 juli 1973. De Raad van State had echter in zijn advies bezwaren geuit tegen beide artikelen als rechtsgrond. De Raad vond enerzijds dat deze artikelen de regering niet de bevoegdheid verlenen dergelijk eigendomsbeperkend vergunningsstelsel in te voeren en was anderzijds van oordeel dat art. 36, dat bepaalt dat "om redenen van natuurbehoud en (...), de Koning maatregelen kan treffen vergezeld van toelagen onder de voorwaarden die hij bepaalt met het oog op de bevordering in de publieke en private bossen van: het herstel van vervallen bosbestanden; (...)", impliciet was opgeheven door het Bosdecreet. De regering heeft dan art. 36 als rechtsgrond geschrapt maar was van oordeel dat art. 37 een voldoende rechtsgrond bood. Art. 37 bepaalt: "Om redenen van natuurbehoud en (...), kan de Koning *maatregelen treffen* vergezeld van toelagen, *onder de voorwaarden die hij bepaalt*, met het oog op de bevordering in de landelijke ruimte van *onder meer* (...)" (eigen cursivering; volgt een exemplatieve opsomming)".

31. Enkele Polderbesturen hebben tegen het vegetatiebesluit een annulatieberoep bij de Raad van State ingesteld<sup>75</sup>.

De rechtsleer reageert verdeeld.

---

<sup>74</sup> Zie in dit verband: VAN DEN BERGHE, J., "Omtrent wijzigingen van vegetatie en landschapselementen", *T.M.R.*, 1992, 67-72; VAN HOORICK, G., "Tien vogels in de hand en één in de lucht. Kritische bedenkingen over de implementatie van de E.G.-vogelrichtlijn in het Vlaamse Gewest", *T.M.R.*, 1993, 302-303 (nrs. 10-13) (300-307); BOUCKAERT, J., "Milieuvergunningen in de landbouwsector", *T.Agr.R.*, 1993, 146-157 (105-157); SEUTIN, B. & VEKEMAN, R., "Raakvlakken tussen ruimtelijke ordening en andere wetgevingen", in: *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw 1988-1992*, VANDE LANOTTE, J. (ed.), Brugge, Die Keure, 1993, 171-175 (151-176); DE PUE, E., LAVRYSEN, L. & STRYCKERS, P., *Milieuzakboekje*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 335-343 (572 p.); DE ROO, K., "Recente ontwikkelingen inzake de wetgeving op het natuurbehoud in Vlaanderen. Naar een nieuw decreet op het natuurbehoud", *T.M.R.*, 1995, 267-269 (266-282).

<sup>75</sup> VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 67-68 en 72.

Volgens Van den Berghe biedt art. 37 een voldoende rechtsgrond. Hij vindt voor die opvatting steun in de geest van de Wet van 12 juli 1973, die een ruime kaderwet is die verregaande bevoegdheden geeft aan de regering, zodat overeenkomstig art. 67<sup>76</sup> en 78 van de Grondwet<sup>77</sup>, het vegetatiebesluit tot de te nemen maatregelen dient gerekend. Ook baseert hij zich op de tekst zelf van art. 37<sup>78</sup>.

Door Bouckaert wordt het advies van de Raad van State bijgetreden. De tekst van art. 37 laat volgens hem vermoeden dat de wetgever niet dacht aan een dergelijk vergunningssysteem als het vegetatiebesluit voorziet, en aanmoedigende beleidsmaatregelen, geen verbodsmaatregelen, beoogde. Ook verzetten, naar deze auteur, de voorbereidende werkzaamheden zich tegen verbodsmaatregelen, evenals art. 1, tweede lid van de Wet van 12 juli 1973. Volgens deze bepaling beoogt de Wet van 12 juli 1973 de landbouw- en bosbouwuitbating niet te reglementeren, wat volgens Bouckaert het vegetatiebesluit ontegensprekelijk wel doet<sup>79</sup>.

De laatste zinsnede lijkt me overdreven en ook juridisch onjuist. Hierbij kan ik refereren naar de restrictieve uitlegging die de Raad van State hanteert met betrekking tot de - vergelijkbare - landbouwclausule<sup>80</sup> van art. 6, derde lid van de Wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen<sup>81</sup>. Dat de wetgeving inzake natuurbehoud en landschapszorg gevolgen heeft voor de landbouw (of bosbouw), wil nog niet zeggen dat deze wetgeving de landbouw (of de bosbouw) beoogt te regelen. En hoewel op basis van de bewoordingen van art. 37 ook een tegengestelde interpretatie kan worden aangehouden, voel ik meer voor de stelling dat de tekst van dit artikel - zie de cursiveringen -, noch de geest van de Wet van 12 juli 1973, zich verzetten tegen het gebruik van art. 37 als rechtsgrond voor het vegetatiebesluit.

---

<sup>76</sup> "De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn (...)"

<sup>77</sup> Nu respectievelijk de artikelen 108 en 105 van de Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *B.S.*, 17 februari 1994, tweede uitgave.

<sup>78</sup> VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 67-68.

<sup>79</sup> BOUCKAERT, J., *l.c.*, 149-150.

<sup>80</sup> "Echter zal het koninklijk besluit de vrijheid van de landbouwer niet kunnen beperken, wat de aanplantingen en de verbouwingen betreft." (Met het koninklijk besluit wordt het rangschikkingsbesluit bedoeld.)

<sup>81</sup> *B.S.*, 5 september 1931, herhaaldelijk gewijzigd; Zie over de landbouwclausule: DRAYE, A.M., *Monumenten en landschappen in België. Juridische aspecten*, Antwerpen, Apeldoorn, Maklu uitgevers, 1993, 187-192 (358 p.).

Wel bestaat daarentegen eensgezindheid dat het vegetatiebesluit beter gebaseerd was geweest op art. 44, §1, 4° van de stedenbouwwet, dan op de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, met zijn zwakke handhavingsmogelijkheden<sup>82</sup>.

32. Volgens Bouckaert lijkt, naast art. 36, ook art. 37, in de mate dat het betrekking heeft op bossen, impliciet afgeschaft te zijn door het Bosdecreet.

Het kan volgens hem dus geen rechtsgrond bieden voor het vegetatiebesluit, in de mate dat deze een vergunningsplicht invoert voor de wijziging van sommige vegetatie die als bos kan gekenmerkt worden<sup>83</sup>.

Alleen de art. 20 tot 24 (over de bosreservaten) van de Wet van 12 juli 1973 werden door het Bosdecreet expliciet opgeheven, niet de art. 36 en 37 voor zover ze op het bos betrekking hebben. Van Miegroet betreurt dat niet alle bepalingen voorzover ze betrekking hebben op bossen, in de Wet van 12 juli 1973, expliciet werden afgeschaft door het Bosdecreet<sup>84</sup>.

Art. 36 heeft alleen maar betrekking op bossen. Art. 37 heeft ook in ruime mate betrekking op het (niet-beboste) platteland maar verwijst onder meer naar de opgeheven afdeling over de bosreservaten.

Enkele bepalingen uit het Bosdecreet stellen uitdrukkelijk dat zij iets beogen te regelen "onverminderd andere verbodsbepalingen, de wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, de jacht, *het natuurbehoud*, (...)"; zo de art. 20 (ecologische functie), art. 30 (verbodsbepalingen bosreservaten), art. 97 (verbodsbepalingen openbare bossen en bosreservaten, en privé-bossen). Onder meer daaruit, maar bijvoorbeeld ook uit de regeling met betrekking tot de beheersplannen in natuurreservaten, blijkt dat de decreetgever de toepassing, in bossen, van de natuurbehoudswetgeving, niet wou uitschakelen.

Het is dus de vraag of terecht kan worden gesteld dat art. 36 en 37 impliciet zouden opgeheven zijn. Het is immers geen zeldzaamheid dat voor eenzelfde maatregel meer dan één rechtsgrond, zelfs in verschillende wetgevingen, kan gevonden worden; zo kunnen in dit verband bijvoorbeeld voorschriften met betrekking tot het kappen van bomen aangetroffen worden in zowel het Bosdecreet als in én in uitvoering van de stedenbouwwet.

Het probleem overstijgt de art. 36 en 37. In ruimer perspectief rijst de algemene vraag of sinds de inwerkingtreding van het Bosdecreet het toepassingsgebied van de Wet van 12 juli

---

<sup>82</sup> DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 339-340; VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 72; BOUCKAERT, J., *l.c.*, 150.

<sup>83</sup> BOUCKAERT, J., *l.c.*, 150.

<sup>84</sup> VAN MIEGROET, M., *o.c.*, 198-200.

1973 zich niet meer uitstrekt tot de bossen. *Deze vraag lijkt alleszins ontkennend te moeten worden beantwoord.*

33. Het vegetatiebesluit onderwerpt een aantal handelingen en werkzaamheden, in bijlage II opgesomd, een een voorafgaande en schriftelijke vergunning van het College van Burgemeester en Schepenen, voor zover zij een wijziging van vegetatie en/of lijn- en puntvormige elementen, opgesomd in bijlage I, tot gevolg hebben. En dit alleen in natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurgebieden, bosgebieden, bosgebieden met ecologische waarde, valleigebieden, vallei- en brongebieden, agrarische gebieden met ecologische waarde, vogelrichtlijngebieden, Ramsargebieden en agrarische gebieden met landschappelijke waarde (in deze laatste gebiedscategorie is alleen de wijziging van landschapselementen vergunningsplichtig).

De beschermde vegetatietypen zijn ontleend aan de karteringseenheden bij het opstellen van de Biologische Waarderingskaart, b.v.: bepaalde rietlanden, vochtige graslanden met soorten zoals dotterbloem en orchissen. Voorbeelden van lijn- en puntvormige elementen zijn: hagen, bomenrijen, solitaire bomen, veedrinkputten.

Er is in een aantal vrijstellingen voorzien (art. 2 en 3).

34. Onder vegetatie worden ook bepaalde bostypen gerekend: namelijk bossen behorend tot het vegetatietype F, S, Q, V of R vermeld in bijlage I van het vegetatiebesluit, zijnde de mesofiele bossen, de struwelen, de vallei-, moeras- en veenbossen en de ruderaal bossen.

Het vegetatiebesluit is evenwel *niet van toepassing op terreinen waarvoor een goedgekeurd beheersplan bestaat* in uitvoering van het Bosdecreet of de Wet van 12 juli 1973 (art. 3, §2, 2°). Dit ongeacht of de handelingen of werkzaamheden opgenomen zijn in het beheersplan !

Voor de bossen die onder de voorschriften van het Bosdecreet vallen is het vegetatiebesluit overigens slechts in werking getreden één jaar na de inwerkingtreding van het uitvoeringsbesluit betreffende de beheersplannen, dit is vanaf 17 maart 1993 (art. 13, tweede lid).

35. Ook geldt het vegetatiebesluit niet voor werken waarvoor door de bevoegde overheid een regelmatige bouwvergunning afgeleverd werd in uitvoering van de stedenbouwwet (art. 3, §2, 7°). Deze bepaling lijkt contradictorisch met het feit dat de handelingen en werken bepaald bij art. 44, §1, 2° (ontbossen, het reliëf van bodem aanmerkelijk wijzigen), 3° (het vellen van alleenstaande hoogstammige bomen ...) en 4° (het ontginnen of de vegetatie wijzigen van

heiden of venen of van enig ander gebied waarvan de bescherming noodzakelijk geacht werd) van de stedenbouwwet juist in bijlage II van het vegetatiebesluit zijn opgenomen.

Van den Berghe en Stryckers zien een reële contradictie en stellen dan ook dat de uitzondering van art. 3, §2, 7° logischerwijze enkel slaat op bouwvergunningen andere dan in uitvoering van art. 44, §1, 2°, 3° en 4° van de stedenbouwwet. De vermelding in bijlage II zou anders geen zin hebben. Voor de handelingen die onder art. 44, §1, 2°, 3° en 4° van de stedenbouwwet vallen is volgens hen derhalve zowel een vegetatievergunning als een bouwvergunning vereist<sup>85</sup>.

Bouckaert meent dat de contradictie alleen ogenschijnlijk is vermits het vegetatiebesluit stelt dat in deze gevallen (art. 44, §1, 2°, 3° en 4° van de stedenbouwwet) alleen een vegetatievergunning vereist is *als geen regelmatige bouwvergunning is afgeleverd*<sup>86</sup>. Van zodra er en dus ook slechts alleen maar als een regelmatige bouwvergunning is afgeleverd, geldt de vrijstelling van het vegetatiebesluit. Ook Seutin en Vekeman zijn de laatste mening toegedaan, dit op grond van de "duidelijke" tekst van art. 3, §2, 7 van het vegetatiebesluit en een passage uit de omzendbrief<sup>8788</sup>.

Daar waar de vermelding in bijlage II ook in de laatste interpretatie nog enige zin zou hebben ten aanzien van art. 44, §1, 4°, vermits onenigheid bestaat over de precieze draagwijdte van dit artikel<sup>89</sup>, is dit niet in te zien voor art. 44, 2° en 3°. De opname van 2° zou in de visie van Bouckaert, Seutin en Vekeman tot gevolg hebben dat b.v. in geval van ontbossing zonder vegetatievergunning van een ruderaal bos in een bosgebied, alleen maar een inbreuk voorligt op het vegetatiebesluit als tevoren geen bouwvergunning werd verkregen, en deze handeling dus al sowieso strafbaar is onder de - veel sterker afdwingbare - stedenbouwwet. Indien in dezelfde casus geen inbreuk op de stedenbouwwet zou worden gepleegd, zou automatisch ook geen inbreuk op het vegetatiebesluit voorliggen. Welnu, dit kan volgens mij nooit de bedoeling zijn geweest van de Vlaamse regering: *als de juridische gevolgen van het niet-naleven van een bepaling van het vegetatiebesluit, volgens het vegetatiebesluit louter zouden afhangen*

<sup>85</sup> VAN DEN BERGHE, J., *l.c.*, 71; DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 324-325.

<sup>86</sup> BOUCKAERT, J., *l.c.*, 153.

<sup>87</sup> "In een aantal gebieden, behorend tot de in artikel 2 van het besluit opgenomen toepassingsgebieden, is de bescherming van de vegetatie en de lijn- en puntvormige elementen reeds gewaarborgd via een beheersplan, of zijn de werken reeds vergund op grond van de wetgeving op de ruimtelijke ordening."

<sup>88</sup> SEUTIN, B. & VEKEMAN, R., *l.c.*, 174-175.

<sup>89</sup> Zie in dit verband: BOCKEN, H., e.a., *o.c.*, 118-119.

van het feit of de stedenbouwwet werd nageleefd, had het geen zin die bepaling op te nemen in het vegetatiebesluit. Bovendien zijn "dubbele" vergunningen bepaald niet vreemd aan onze (milieu)rechtscultuur; een feit dat overigens wel te betreuren valt.

Wetteksten moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat ze niet zinledig, doch zinvol zijn. Een letterlijke interpretatie van art. 3, §1, 7° van het vegetatiebesluit - de visie van Bouckaert, Seutin en Vekeman - maakt dat ten aanzien van de handelingen onder art. 44, §1, (2°), 3° en 4°, van de stedenbouwwet, het vegetatiebesluit zinloos zou zijn. Vandaar dat de visie van Van den Berghe en Stryckers moet worden gevolgd.

36. Voor wat betreft de bossen, is, voorzover geen goedgekeurd beheersplan bestaat, in voormelde bestemmingen, een vegetatievergunning vereist voor onder meer:

- het ontbossen; dit naast de bouwvergunning<sup>90</sup>;
- het rooien of anderszins verwijderen van struwelen, loofbossen, houtachtige beplantingen (...), bomenrijen en hoogstamboomgaarden<sup>91</sup>;

Bij beide streepjes gaat het dan natuurlijk om bostypes die onder het vegetatiebesluit vallen. Voor het kappen van één boom in bostypes die onder het vegetatiebesluit vallen is naast een kapmachtiging geen vegetatievergunning vereist, voor het kappen van enkele bomen kan dit wel reeds het geval zijn<sup>92</sup>.

- het uitvoeren van aanplantingen op de plaatsen met vegetatie zoals opgenomen in bijlage I van het vegetatiebesluit.

## 7. SLOTBESCHOUWINGEN

37. Waarschijnlijk heeft deze bijdrage de indruk van een doolhof aan regelgeving met betrekking tot het bos niet kunnen wegnemen. Wie (nog steeds) door de bomen het bos niet ziet, weze getroost met de gedachte dat hij of zij toch nog beter af is dan degene die *geen* bomen ziet. In dit verband twee bemerkingen.

---

<sup>90</sup> Zie in dit verband onder randnummer 23.

<sup>91</sup> Zie het laatste streepje van bijlage II van het vegetatiebesluit.

<sup>92</sup> Dit is een feitenkwestie. Zie in dit verband onder randnummer 9. In dezelfde zin: DE PUE, E., e.a., o.c., 326; VAN GUCHT, G., o.c., 10.

Vanuit beleidsstandpunt is het onontbeerlijk dat de ecologische functie van het bos voldoende aan bod komt in het privé-bos, dat zoals gezegd 3/4de van het totale bosareaal in Vlaanderen omvat. Van de overheid mag dus niet worden verwacht dat bossen uit het toepassingsgebied van de natuur- en landschapsbehoudswetgeving zouden worden gelicht. Zo b.v. is de - hier niet besproken - rangschikking als landschap in het Vlaamse Gewest nu meer dan ooit het meest geschikte instrument om een gebied de bescherming te geven die het uit ecologisch oogpunt verdient<sup>93</sup>. Vergelijkbare aanwijzingsprocedures - dit wil zeggen procedures die een gebied trachten te beschermen waarbij de toestemming van de eigenaar of gebruiker niet vereist is - bestaan in het buitenland; dit ofschoon ook in die landen een bosregeling bestaat. Ook kan de natuurbewoudswetgeving zijn rol niet vervullen indien het bos totaal aan haar werking zou ontsnappen. Stellen we ons in het tegenovergestelde geval voor dat ook een vergelijkbaar "landbouwdecreet" zou bestaan, en het toepassingsgebied van de natuurbewoudswetgeving zou meteen worden gereduceerd tot ongeveer 1 % van de oppervlakte van het Vlaamse Gewest. Anders gesteld, de ecologische functie komt in het Bosdecreet (nog) onvoldoende aan bod, om het bos vanuit beleidsstandpunt te laten ontsnappen aan de toepassing van de natuur- en landschapsbehoudswetgeving.

De overvloed aan toepasselijke regelgeving mag niet worden overdreven. In enkele gevallen is het namelijk zo dat als een beheersplan is opgemaakt, de overige regelgeving zichzelf als het ware buiten spel zet: zo b.v. het vegetatiebesluit. Een beheersplan, dat trouwens in ruime mate verplicht is gesteld door het Bosdecreet, vereenvoudigt dus in niet onbelangrijke mate de juridische toestand van een bos.

38. Een aantal beleidsmatige zowel als juridisch-technische problemen hebben hun oorsprong in het Bosdecreet zelf, ofschoon dit decreet algemeen wel tot de betere milieuwetgeving mag worden gerekend.

Naast het feit dat de ecologische functie er onvoldoende aan bod komt<sup>94</sup>, bestaan er interpretatieproblemen omtrent het toepassingsgebied, waarvan niet alle maar toch enkele zouden kunnen opgelost worden door een betere redactie.

---

<sup>93</sup> Door een recente wijziging werd immers een art. 6bis ingevoerd in de Wet van 7 augustus 1931, dat de grondslag biedt voor het opleggen van beheersverplichtingen alsmede het toekennen van toelagen voor dat beheer (Decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, *B.S.*, 23 september 1994). Dit artikel werd tenuitvoergelegd door het B.Vl.Reg. van 12 oktober 1994 tot het instellen van een onderhoudspremie voor gerangschikte landschappen (*B.S.*, 1 april 1995).

<sup>94</sup> Waarvoor ik verwijs naar: DE PUE, E., e.a., *o.c.*, 362-363; de memorie van toelichting (2 p.) bij het Ontwerp

Daar waar de recente milieuwetgeving in toenemende mate de nadruk legt op openbaarheid en de rol van de gemeente, is het Bosdecreet zeer centralistisch en gesloten van opzet. Ofschoon dit te begrijpen is in het licht van het verleden, valt wel b.v. moeilijk in te zien waarom de provincie of de gemeente nergens zelfs maar als adviesorgaan wordt vermeld.

Het zwaarst moet echter worden getild aan de gebrekkige administratieve en strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Enerzijds is het decreet erg detaillistisch: bij elke overtreding worden nodeloos specifieke strafmaten voorzien, waar men dit beter binnen een ruime marge van minimum- en maximumstraf per groep van misdrijven aan de rechter, die in concreto moet oordelen, kan overlaten. Anderzijds zijn sommige overtredingen niet strafbaar gesteld<sup>95</sup> en is het geheel onwerkbaar wegens te korte verjaringstermijnen.

39. Het Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet komt slechts partieel tegemoet aan deze bezwaren: onder meer art. 3, §3, 7 en art. 87, vierde en vijfde lid worden geschrapt, de ecologische functie wordt iets meer uitgewerkt en ook zijn er enkele verbeteringen qua handhavingsbepalingen (onder meer een schrapping van de korte verjaringstermijn).

Dit ontwerp geeft in sommige bepalingen echter een ondoordachte indruk, namelijk daar waar een voorrang van het bosbeheersplan op het rangschikkingsbesluit wordt ingevoerd (art. 8) en waar een beheersplan van een natuurreservaat wordt onderworpen aan een *bindend* advies van het Bosbeheer (art. 9). De rechtszekerheid vraagt dat een goedgekeurd bosbeheersplan niet volledig mag worden tenietgedaan door een later rangschikkingsbesluit. Een absolute primauteit van het beheersplan moet echter worden betreurd. Idem wat betreft het advies van het Bosbeheer. Wederzijdse afstemming en inspraak van het Bosbeheer zijn echter wel op hun plaats<sup>96</sup>.

---

van decreet tot wijziging van het Bosdecreet; LAVRYSEN, L., BOUCKAERT, J., CREVITS, H., DELODDERE, S., LAMBERT, C., RYCKBOST, D., VAN HOORICK, G. & VAN PELT, P., *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1994. V.1 Juridische instrumenten. Wetenschappelijk verslag*, s.l., Vlaamse Milieumaatschappij, 1994, 152-157 (in het bijzonder 156-157) (285 p.); DE ROO, K., *l.c.*, 274-277.

<sup>95</sup> Zie in dit verband: ROEF, A., *l.c.*, 700-701; MINA-RAAD, *Advies van 17 december 1993 betreffende het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Bosdecreet van 13 juni 1990*.

<sup>96</sup> MINA-RAAD, *o.c.*