



STUDIE

BETREFFENDE DE INSTRUMENTEN VOOR NATUUR- EN BOSBELEID

in functie van instandhoudingsdoelstellingen

**Deel II. Bespreking van het inzetbare instrumentarium
op zichzelf**

**[Studiedocument
13|1-II]**

Inhoudsopgave

Deel II. Bespreking van het inzetbare instrumentarium op zichzelf	74
1. Inleiding	74
2. Situering van het instrumentarium	74
2.1. Natuurelementen als voorwerp van de "instrumenten"	74
2.2. Regelgeving in het beleidsveld natuurbehoud	77
2.3. Relevante regelingen buiten het beleidsveld Natuur en Bos	79
3. Sturende en zelfsturende instrumenten.....	82
3.1. Het afbakenen van speciale beschermingszones	83
3.2. Instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten.....	85
3.3. Passende beoordeling i.v.m. beschermingszones	88
3.4. Natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones.....	91
3.5. Sturing van de aankopen.	94
3.6. De inrichting. van speciale beschermingszones.....	95
3.7. Vlaams Ecologisch Netwerk en Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk als sturend instrument.....	97
3.8. Beheerplannen, -programma's en -visies.....	98
3.8.1 Bosbeheerplannen.....	99
3.8.2 Beheerplannen van natuurrezervaten.....	104
3.8.3 Beheervisies. voor beheerovereenkomsten	108
3.8.4 Soortenbeschermingsprogramma's. en beheerregelingen.	110
3.8.5 Wildbeheerplannen.....	112
3.9. Erkenning of goedkeuring van plannen.....	115
3.9.1 Bepalingen inzake publiciteit.....	116
3.9.2 Bepalingen inzake looptijd.....	117
3.10. Doorwerking in andere planfiguren	118
4. Regulerende instrumenten.	119
4.1. Directe uitvoering van de Habitat- en Vogelrichtlijn.....	120
4.1.1 Doorwerking van speciale beschermingszones voor administratieve overheden	120
4.1.2 Doorwerking van speciale beschermingszones voor de rechtsonderhorigen	121
4.1.3 Natuurrichtplannen. als regulerend instrumentarium	125
4.1.4 Regulerende gevolgen van een passende beoordeling.....	126
4.1.5 Inrichting als tijdelijke afwijkingmogelijkheid bij realisatie speciale beschermingszones.	127
4.1.6 Bescherming van Europees relevante soorten.....	127
4.2. Gebiedsgerichte regelgeving, andere dan met betrekking tot speciale beschermingszones	130
4.2.1 Impact van het VEN op de rechtsonderhorige.....	130
4.2.2 VEN en de overheden	132
4.2.3 IVON.....	132
4.2.5 Gebiedsgericht beleid los van het VEN of IVON	134
4.3. Horizontaal geldende plichten en verboden inzake natuur	137
4.3.1 Horizontaal geldende verplichtingen inzake bos	138
4.3.1 Horizontale verplichtingen ten aanzien van natuur	138
4.3.2 Horizontale verbodsbepalingen inzake specifieke habitats	139
4.4. Regulering via grondeigendom of zakelijke rechten	142
4.4.1 Het toekennen van een natuur- of bosstatuut.....	142
4.4.2 Het herverkavelen of ruilen van rechten	147
4.4.3 Het creëren van erfdiensbaarheden	147
5. Sociale instrumenten	148
5.1. Overlegstructuren	149
5.1.3 De overleggroep	149
5.1.2 Comité's en commissies van inrichtingsprojecten	149

5.1.3 De overlegcommissie bij natuurrichtplannen	150
5.2. Beheerstructuren	151
5.2.1 Regionale landschappen	151
5.2.2 Bosgroepen	152
5.2.3 Wildbeheereenheden	153
5.2.4 Erkende beheergroepen	153
5.2.5 Bosgroeperingen	153
5.2.6 Erkende terreinbeherende verenigingen	154
5.3 <i>Capacity building</i>	154
5.3.1 De ondersteuning van verenigingen die actief zijn op het gebied van bosbouw, jacht of faunabeheer	154
5.3.3 Natuureducatieve centra	155
5.4 Educatie, sensibilisatie en voorlichting	155
6 Financiële instrumenten en instandhoudingsdoelen	156
6.2 Financiële instrumenten gericht op vrijstelling van terreinen	157
6.1.1 Algemene aankoopbevoegdheden voor natuur- en bosbeleid	157
6.1.2 Specifieke verwervingsoperaties door de overheid	158
6.1.3 Verwervingssubsidies	160
6.1.4 Andere financiële instrumenten om terreinen vrij te stellen	163
6.1.5 Overzicht: instrumenten voor vrijstelling van terreinen en instandhoudingsdoelstellingen	164
6.3 Financiële instrumenten gericht op compensaties.	165
6.2.1 Inleiding	165
6.2.2 Kapitaalcompensaties bij bestemmingswijziging	166
6.2.3 Andere vormen van kapitaalcompensaties	167
6.2.4 Inkomenscompensatie omwille van bestemmingswijziging	169
6.2.5 Andere inkomenscompensaties	169
6.2.6 Koopplichten	171
6.2.7 Bedrijfsverplaatsing	173
6.2.8 Wat met cumulerende nadelen?	174
6.2.9 Overzicht: : instrumenten gericht op compensaties en instandhoudingsdoelstellingen	174
6.4 Fiscale vrijstellingen als tegemoetkoming	175
6.3.1 Vrijstelling van successierechten	176
6.3.2 Vrijstelling van onroerende voorheffing	176
6.3.3 Vrijstelling van schenkingsrechten	177
6.3.4 Vrijstelling van vennootschapsbelasting	177
6.5 Financiële instrumenten gericht op inrichting	178
6.4.1 Inleiding	178
6.4.2 Inrichtingsactiviteiten door het Agentschap voor Natuur en Bos in functie van natuur en/of bos	178
6.4.3 Inrichtingsactiviteiten in functie van het natuurbehoud	178
6.4.4 Inrichtingsactiviteiten in verband met bos of bebossing	180
6.4.5 Inrichtingsactiviteiten in verband met (in hoofdzaak) landbouwland	181
6.4.6 Inrichtingsactiviteiten in verband met soorten	182
6.4.7 Andere inrichtingsactiviteiten	183
6.4.8 Overzicht: inrichtingsfinanciering in functie van instandhoudingsdoelstellingen	183
6.6 Financiële instrumenten gericht op beheer	184
6.5.1 Beheeractiviteiten van het ANB voor natuur en/of bos	184
6.5.2 Beheer van erkende reservaten	185
6.5.3 Beheerovereenkomsten. – op decretaal niveau	185
6.5.4 Beheerovereenkomsten – op het niveau van uitvoeringsbesluit	187
6.5.5 Bosbeheer	188
6.5.6 6.5.7 Overzicht: financiering van beheer en instandhoudingsdoelstellingen	189
6.7 Financiële instrumenten gericht op sociale instrumenten	190
6.6.1 Financiering van openstelling van natuur- en bosterreinen	190
6.6.2 Financiering van samenwerking	191

6.6.3	Financiering van de sensibilisering	192
6.6.4	Overzicht: financiering van sociale instrumenten en instandhoudingsdoelstellingen	193
6.8	Financiële instrumenten gericht op sturing en monitoring.....	193
6.7.1	Beschrijving	193

Deel II. Bespreking van het inzetbare instrumentarium op zichzelf

1. Inleiding

Vermits het de bedoeling is van deze studie om een evaluatie te doen van de instrumenten van natuurbeleid in de ruime zin, is het nodig om, met het Deel II van deze studie, deze instrumenten te inventariseren. In dit deel wordt er dus gestreefd naar een relatief volledig en ordelijk overzicht van het beschikbare instrumentarium van het beleidsveld.

De evaluatie van instrumenten in functie van instandhoudingsdoelstellingen heeft vooral de financiële instrumenten van het beleidsdomein natuur en bos als voorwerp, wat evenwel niet uitsluit dat ook andere instrumenten besproken worden. Financiële instrumenten zijn immers dikwijls "aanhangers" bij regulerende, sociale of sturende instrumenten, in die zin dat ze de financiële vergoedingen of prikkels geven waarvan verwacht wordt dat die ertoe bijdragen om die andere instrumenten te laten werken. De lading van de financiële instrumenten kan dus niet goed begrepen worden als men niet kijkt naar hetgeen waarvoor er betaald wordt.

Er worden in deze deelstudie ook reeds eerste evaluerende vaststellingen gedaan in functie van de evaluatievragen (1) of alle nodige instrumenten er lijken te zijn, (2) of er overbodige instrumenten zijn, en (3) of er, op wettelijk vlak, de nodige verbanden gelegd worden met habitats of soorten van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn, met speciale beschermingszones of met instandhoudingsdoelstellingen.

2. Situering van het instrumentarium

2.1. Natuurelementen als voorwerp van de "instrumenten"

Wanneer we de natuur opvatten als de verzameling van "de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen"¹, dan kunnen we ons afvragen hoe de afzonderlijke "natuurelementen"² - onder meer de concrete habitats en soorten die we wensen te beschermen in uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn - een plaats krijgen in het rechtsverkeer.

Een groot deel van deze natuurelementen is gebonden aan grondeigendom, met name door het zgn. recht van natrekking: wat aan een grond verbonden is, beschouwt men als eigendom van de eigenaar van die grond³. Ook de natuurlijke vruchten van grond behoren in principe toe aan de eigenaar⁴: ze zijn onroerende goederen, zolang ze niet geogst zijn, en ze worden roerende goederen zodra ze geogst of afgescheiden zijn⁵. Er zijn evenwel ook natuurelementen die geen eigenaar hebben, zoals in de in het wild levende dieren, of die eigendom zijn van de staat, zoals waterlopen, evenals de stranden en aanwassen van de zee⁶.

¹ Natuurdecreet, art. 1, 7° - de definitie gaat verder: "... ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen, en met uitsluiting van de cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren".

² Natuurdecreet, art. 1, 8°: "natuurelement: elk afzonderlijk element dat natuur in de zin van dit decreet bevat".

³ Burgerlijk Wetboek, art. 546.

⁴ Burgerlijk Wetboek, art. 547.

⁵ Burgerlijk Wetboek, art. 520 en 521.

⁶ Burgerlijk Wetboek, art. 538, 539 en 713.

In het gewone rechtsverkeer wordt het eigendomsrecht in principe beschouwd als het recht om op de meest volstreekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken⁷. Indien dus bepaalde natuurelementen een eigenaar hebben, dan kan deze in principe van die natuurlijke goederen genieten, ze exploiteren (de voortbrengselen van deze natuurgoederen beheren, verzamelen en verkopen), of ze verhandelen (deze natuurelementen of, althans, de gronden waaraan deze natuurelementen verbonden zijn verkopen, verhuren of verpachten). Het eigendomsrecht houdt in principe ook het recht in om de betrokken natuurelementen te vernietigen – bv. om erna in staat te zijn een meer rendabel gebruik te maken van de gronden waarop deze natuurelementen voorkomen. Het eigendomsrecht houdt ook in dat men – via verlening van vruchtgebruik, verhuring, verpachting – het beschikkingsrecht gedeeltelijk door kan geven aan bepaalde gebruikers, die dan op hun beurt bepaalde handelingen kunnen stellen in verband met het rechtsgoed.

Wanneer dus de overheid – in het bijzonder de voor natuurbehoud bevoegde autoriteit – de natuur en het natuurlijk milieu wil in stand houden, herstellen of ontwikkelen en hierbij onder meer wil streven naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten, dan is het voor die overheid zaak invloed uit te oefenen op het gedrag van de eigenaars en de gebruikers van natuurelementen – vermits deze eigenaars of gebruikers het beschikkingsrecht hebben over de meeste van deze natuurelementen. Deze gedragsbeïnvloeding zal een min of meer intensief karakter moeten krijgen, naarmate de rechtsonderhorige op een min of meer intensieve wijze gebruik maakt van of beschikking heeft over het te beschermen natuurelement.

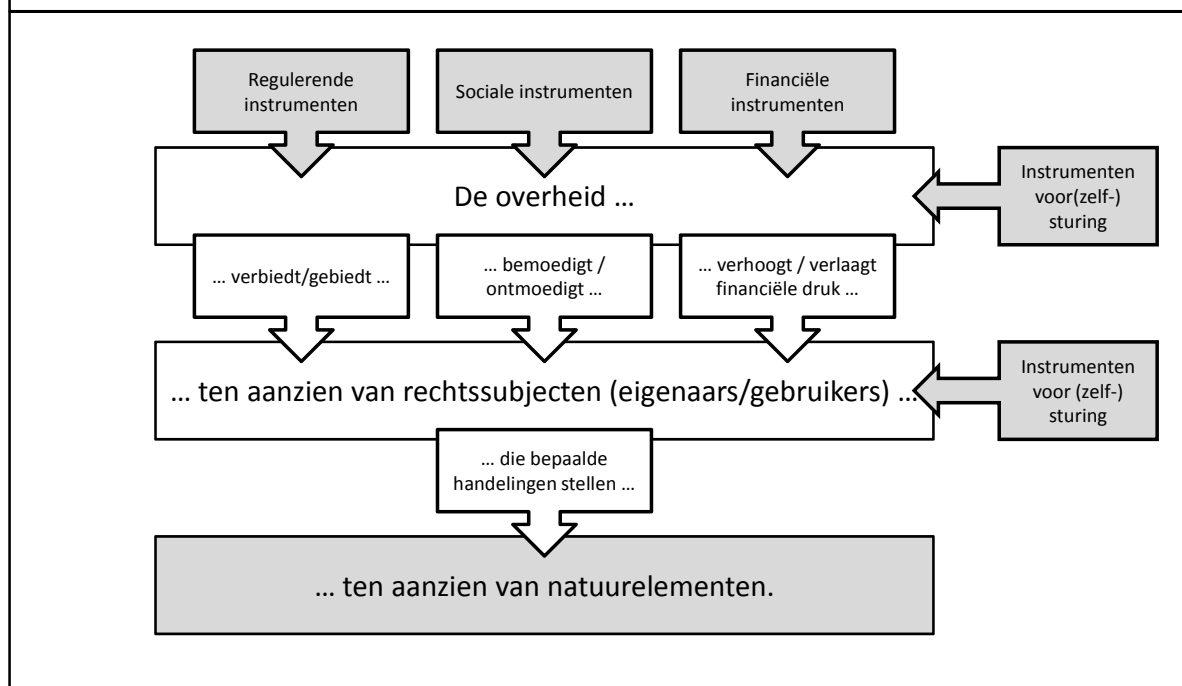
Over het algemeen maakt men een onderscheid tussen drie basismanieren van gedragsbeïnvloeding: (1) de overheid verbiedt of gebiedt, (2) de overheid raadt aan of af, of (3) de overheid verhoogt of verlaagt financiële druk in verband met bepaalde handelingen die de eigenaars van natuurelementen zouden wensen te stellen⁸. Opdat de overheid deze drie vormen van gedragsbeïnvloeding zou kunnen uitoefenen, worden er aan de overheid zgn. “instrumenten” ter beschikking gesteld: in regelgeving gedefinieerde en aan voorwaarden onderworpen machtigingen om ten aanzien van rechtsonderhorigen bepaalde vormen van gedragsbeïnvloeding in werking te stellen. Deze instrumenten worden, op grond van de manier waarop ze het gedrag van de rechtsonderhorige beïnvloeden, resp. (1) regulerende instrumenten (2) sociale instrumenten en (3) financiële instrumenten genoemd.

Alles samen levert dat een samenhang op dit weergegeven wordt in **Schema II.1**.

⁷ Burgerlijk Wetboek, art. 544 enz.

⁸ Zie Vedung, E., (1998), Policy Instruments: typologies and theories, in Bemelmand-Videc, ML & Rist, MLRC.

Schema II.1. Natuurelementen als voorwerp van “instrumenten” (bron: eigen verwerking)



De wijze van inzet van de instrumenten en de wijze van concrete toepassing van de instrumenten op de handelingen van de rechtssubjecten is het voorwerp van bijkomende procedures en processen, waarbij er aangestuurd of bijgestuurd wordt. Deze bijkomende processen worden in Schema II.1. aangeduid met de notie “instrumenten voor (zelf-)sturing” of “sturende instrumenten”. Op het niveau van de overheid als geheel gaat het onder meer om het wetgevingsproces, de RIA, de ex post beleidsevaluatie, de begrotingscyclus – sturende instrumenten die in deze studie niet behandeld worden. Maar ook gaat het, op het niveau van de voor natuurbehoud bevoegde autoriteit, om de instelling van beschermingszones, de opmaak van instandhoudingsdoelstellingen, het erkennen van organisaties en partners, enz. Op het niveau van de concrete rechtsonderhorige gaat het, met sturende instrumenten, om erkenning, planning, monitoring, enz.

Op voorhand kan er al gesteld worden dat het beleidsveld Natuur en Bos de beschikking heeft over instrumenten die thuishoren in elk van deze vier instrumentensoorten. Er kan vermoed worden dat de effectiviteit en efficiëntie van het instrumentarium van een beleidsveld onder meer afhangt van de mate waarin de vier instrumentengroepen (regulerend, sociaal, financieel en sturend) beschikbaar zijn, welke het onderlinge gewicht is, welke de effectiviteit en efficiëntie van de afzonderlijke instrumentengroepen is, en welke de onderlinge afstemming is.

Vaststelling 22. - Regulerende, sociale en financiële instrumenten zijn instrumenten die een directe impact hebben; daarentegen hebben sturende instrumenten een indirecte impact. Deze vier instrumentengroepen samen vormen de instrumentenmix. Uit het hierna volgende zal blijken dat deze vier instrumentengroepen ook daadwerkelijk beschikbaar zijn in het natuur- en bosbeleid. Het is dus de moeite waar hun gewichtsverdeling, afzonderlijke kwaliteiten en onderlinge afstemming te onderzoeken. Dit is, vanuit effectiviteit- en efficiëntieoogpunt bekeken, een relevante vaststelling.

2.2. Regelgeving in het beleidsveld natuurbehoud

Het beleidsveld dat instaat voor het natuurbeleid beschikt reeds over heel wat instrumenten, die hun basis vinden in een uitgebreid palet aan regelgeving. Daarom wordt nu, als eerste en situerende stap, een lijst gepresenteerd van de regelgeving die doorgenomen werd met het oog op detectie van beschikbare instrumenten. Het geheel van deze regelgeving vormt de "rechtsbronnen"; in deze "rechtsbronnen" vinden we de "rechtsgronden" voor de te bespreken instrumenten.

In de context van het natuurbeleid in de strikte zin van het woord werden volgende regelingen doorgenomen:

- Het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: *Natuurdecreet*). Dit decreet verschaft de rechtsbasis voor omzeggens het gehele natuurbeleidsinstrumentarium.
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: *Maatregelenbesluit*). In dit besluit worden onder meer de bescherming van vegetaties geregeld, evenals de natuurinrichtingsprojecten.
- De Omzendbrief LNW/98/01, van 10 november 1998, betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: *Code goede natuurpraktijk*).
- Het Besluit van de Vlaamse Overheid van 8 december 1998 tot vaststelling van de regelen voor de voorlopige en definitieve erkenning van regionale landschappen (hierna: *Besluit regionale landschappen*).
- Het Besluit van de Vlaamse regering van 28 februari 2003 betreffende natuurrichtplannen (hierna: *Natuurrichtplanbesluit*). Dit besluit betreft de procedure die leidt tot vaststelling van natuurrichtplannen.
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van natuurreservaten en van terreinbeherende natuurverenigingen en houdende toekenning van subsidies (hierna: *Reservatenbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid (hierna: *Besluit gebiedsgericht beleid*). In dit besluit worden er een reeks zaken geregeld: algemene, gebiedsgerichte of aan natuurrichtplannen verbonden beschermingsvoorschriften, ontheffingen van deze beschermingsvoorschriften, en vergoedingssystemen met betrekking tot deze beschermingsvoorschriften.
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheerovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling (hierna: *Beheerovereenkomstenbesluit*);
- Het Ministerieel besluit van 11 juni 2008 betreffende het sluiten van beheerovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling (hierna: *Ministerieel besluit beheerovereenkomsten*);
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen (hierna: *Instandhoudingsdoelstellingenbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (hierna: *Soortenbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 2010 tot vaststelling van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats (hierna: *Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingenbesluit*).

In de context van het bosbeleid zijn volgende regelingen doorgenomen:

- Het Bosdecreet van 13 juni 1990 (hierna: *Bosdecreet*). Dit decreet verschaft de rechtsbasis voor alle instrumenten met betrekking tot bosbeleid.
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 1993 tot vaststelling van regelen betreffende de aanwijzing of erkenning en het beheer van de bosreservaten (hierna: *Bosreservatenbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing (hierna: *Boscompensatiebesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 betreffende de beheerplannen van bossen (hierna: *Bosbeheerplanbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 betreffende de subsidiëring van beheerders van openbare en privébossen (hierna: *Bosbeheersubsidiebesluit*) – dit besluit betreft de verschillende subsidies die verband houden met het opstellen van het bosbeheerplan, met de ecologische functie van het bos, met de openstelling en met bebossing of herbebossing (voor zover het niet over bebossing van landbouwgronden gaat).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 betreffende de erkenning en de subsidiëring van bosgroepen en de wijze waarop leden van het ANB kunnen meewerken in erkende bosgroepen (hierna: *Bosgroepenbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaamse Gewest (hierna: *Besluit Criteria Duurzaam Bosbeheer*). Dit besluit houdt verband met de besluiten inzake bosbeheerplannen en met dat inzake bosbeheersubsidies.

Op grond van het Bosdecreet en het Natuurdecreet samen is er een gezamenlijk uitvoeringsbesluit vastgesteld, met name:

- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten (hierna: *Toegankelijkheidsbesluit*).

Afzonderlijke vermelding, wegens nog steeds relevant voor de duinen als habitat, verdienen:

- De Wet van 12 juli 1973 op het Natuurbehoud (hierna: *Natuurbehoudswet*). Dit is de oude rechtsbasis van het natuurbeleidsinstrumentarium. Heeft vooral nog relevantie voor het duinenbeschermingsbeleid.
- Het op die wet gebaseerde Besluit van de Vlaamse Regering van 8 oktober 1996 tot uitvoering van artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (hierna: *Duinenbesluit*).

Binnen het beleidsveld zijn er nog het jachtbeleid en het riviervisserijbeleid, waarvan volgende regelingen doorgenomen werden:

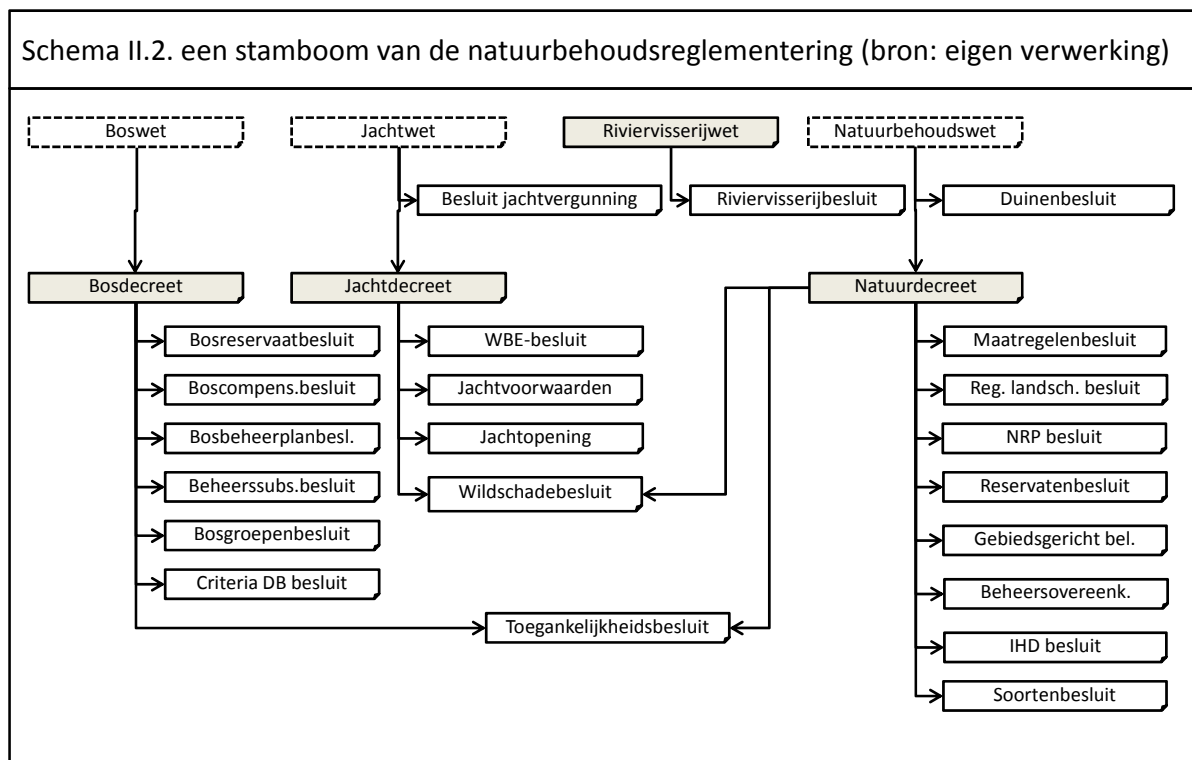
- De Wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij (hierna: *Riviervisserijwet*) – de rechtsbasis van het aan riviervisserijbeleid verbonden instrumentarium.
- Het Jachtdecreet van 24 juni 1991 (hierna: *Jachtdecreet*) – de rechtsbasis van het aan jachtbeleid verbonden instrumentarium.
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 1992 tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij (hierna niet behandeld).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 1998 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder afzonderlijke jachtterreinen vrijwillig tot grotere beheereenheden kunnen worden samengevoegd en van de criteria waaronder beheereenheden kunnen worden erkend (hierna: *Wildbeheereenhedenbesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 2008 houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder de jacht kan worden uitgeoefend (hierna: *Jachtvoorwaardenbesluit*).

- Het Besluit van de Vlaamse regering van 30 mei 2008 betreffende de jachtopeningstijden in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2013 (hierna: het *Jachtopeningsbesluit*).
- Het ministerieel besluit van 28 oktober 2005 tot vaststelling van de gegevens die in het wildbeheerplan worden opgenomen (hierna: *Wildbeheerplanbesluit*).

Tot slot werd er ook gekeken naar een besluit dat uit het natuurbeleid en het jachtbeleid voortspuit, met name:

- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 betreffende de vergoeding van wildschade of van schade door beschermde soorten enz. (hierna: *Wildschadebesluit*).

Het voorgaande toont aan dat de regelgeving inzake natuur- en bosbeleid in de afgelopen jaren complexer is geworden. Een genealogie van het meest van deze bestudeerde regelgeving in het beleidsveld wordt daarom weergegeven in **Schema II.2**:



De geboden stamboom is vanzelfsprekend niet volledig, maar dekt toch wel de meeste rechtsbronnen uit het beleidsveld Natuur- en Bosbeleid, die relevant kunnen zijn voor het instandhoudingsdoelstellingenbeleid.

2.3. Relevante regelingen buiten het beleidsveld Natuur en Bos

Ook buiten het beleidsveld bestaan er rechtsbronnen waarin bepalingen staan met grote relevantie voor het natuurbeleid. Verband houdende met de bossen zijn nog volgende instrumentenbesluiten vermeldenswaard:

- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 november 2008 betreffende de subsidiëring van de bebossing van landbouwgronden ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 enz. (hierna: *Landbouwbebossingsbesluit*); de rechtsbasis

Bron: eigen verwerking.

van dit besluit is niet het Bosdecreet, maar wel het Decreet van 6 juli 1994, houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994.

- Het Decreet van 9 mei 2003 tot invoering van een vrijstelling van successierechten voor bossen en een vrijstelling van successierechten en onroerende voorheffing voor gronden gelegen in VEN (hierna: *Decreet vrijstelling successierechten*).
- De Wet van 6 mei 1999 ter bevordering van de oprichting van bosgroeperingsvennootschappen (hierna: *Bosgroeperingsvennootschappenwet*),

Er zijn een aantal kernstukken uit het milieubeleid met enig belang voor het natuurbehoud, met name de in het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid vervatte regelingen (hierna telkens: *Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid*) in verband met:

- De milieubeleidsplanning (titel II uit het Decreet van 5 april 1995) – deze planning is in de afgelopen jaren in de plaats gekomen van de in het Natuurdecreet gedefinieerde natuurbeleidsplanning of de in het Bosdecreet gedefinieerde lange termijn planning;
- De milieukwaliteitsnormen (titel III uit het Decreet van 5 april 1995) – deze normstelling verschaft de basis voor onder meer natuurgerichte normstelling;
- De strategische advisering (titel XI uit het Decreet van 5 april 1995) – hier worden enkele permanente werkcommissies geconstrueerd die mee sectoridentiteit vorm geven, zoals in deelstudie II besproken;
- De milieu-effect-rapportage (titel IV uit het Decreet van 5 april 1995) – deze regeling vormt, in het Vlaamse Gewest, het aanknopingspunt voor de hierna besproken passende beoordeling;
- De milieuschade (titel XV uit het Decreet van 5 april 1995) – er is een verband met de door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aangemerkte soorten;
- Het Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen (titel XVI uit het Decreet van 5 april 1995) – de complete handhaving van natuur- en bosbeleid is onder de regeling van deze titel ondergebracht, wat maakt dat het sluitstuk van het hierna volgende in deze titel gelokaliseerd is.

De wettelijke en praktische aspecten van de handhavingsproblematiek wordt in deze studie niet besproken, omdat het, sinds de opname ervan in het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, een problematiek van een andere orde geworden is. Dit neemt niet weg dat handhaving cruciaal is als sluitstuk bij de regulerende instrumenten¹⁰.

Uit het milieurecht halen we verder een aantal rechtsbronnen in verband met waterbeleid in de ruime zin:

- Het Decreet van 24 januari 1984, houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer (hierna: *Grondwaterdecreet*);

¹⁰ Uit het Handhavingsrapport van het Agentschap voor Natuur en Bos voor 2011 (pp. 10-11), valt te noteren dat, van de 13 prioriteiten voor georganiseerde handhavingsacties, er 9 betrekking hadden op soortenreglementering, er 1 betrekking had op hinder (wildcrossen en quads), en er slechts 3 betrekking hadden op de bescherming van vegetaties ((a) kapvergunning, natuurvergunning en compenserende bebossing, (b) subsidiabiliteit en oppervlakte in het kader van plattelandsontwikkelingsmaatregelen, (c) bescherming historisch permanente graslanden). Wat betreft de in 2011 opgestelde processen-verbaal, hadden, aldus het Handhavingsrapport, pp. 21-22, 66 PV's betrekking op de regeling vegetatiewijzigingen van art. 13 van het Natuurdecreet, 55 PV's betrekking op de zorgplicht van art. 14 van het Natuurdecreet, 17 PV's betrekking op de vegetatiewijzigingen van art. 7 van het Maatregelenbesluit, 67 PV's betrekking op de vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen van art. 8 van het Maatregelenbesluit, 81 PV's betrekking op het kappen zonder kapmachtiging van art. 81 van het Bosdecreet, 48 PV's betrekking op de ontbossing van art. 90bis van het Bosdecreet, 48 PV's betrekking op de bescherming van de bosbodem van art. 96 van het Bosdecreet, en 97 PV's betrekking op diverse beschermingsbepalingen van art. 97 van het Bosdecreet.

- Het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (hierna: *Mestdecreet van 23 januari 1991*);
- Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: *Decreet Integraal waterbeleid*);
- Het Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: *Mestdecreet van 22 december 2006*).
- Het Besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003 (hierna: *Overstromingsgebiedenbesluit*).

Hierbij moet aangemerkt worden dat deze rechtsbronnen in belangrijke mate georiënteerd zijn op de uitvoering van Europese richtlijnen¹¹ – net zoals het natuurbeleid in belangrijke mate georiënteerd is op de uitvoering van de Habitat- en de Vogelrichtlijn.

Wat de Ruimtelijke ordening betreft, in de brede zin van het woord, is er aandacht nodig voor:

- Decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg.
- Het Decreet van 27 maart 2009 betreffende grond- en pandenbeleid (hierna: *Grond- en pandenbeleidsdecreet*).
- Het Decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut (hierna: *Gebruikersschadedecreet*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 tot oprichting van de kapitaalschadecommissies en tot regeling van de kapitaalschadecompensatie ter uitvoering van het decreet grond- en pandenbeleid (hierna: *Kapitaalschadebesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, met aansluitend de Gecoördineerde decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van dezelfde datum (hierna: *Codex Ruimtelijke Ordening*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot uitvoering van het decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut (hierna: *Gebruikerscompensatiebesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 januari 2011 tot vaststelling van de algemene regels voor de erkenning en de subsidiëring van de landschapswerking van regionale landschappen (hierna: *Besluit Landschapswerking*).

Tussen ruimtelijk beleid en landelijk beleid in zijn er de nog inrichtingsinstrumenten die er bestaan naast de natuurinrichting; deze zijn verankerd in volgende wetgeving:

- De Wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet (hierna: *Ruilverkavelingswet*).
- Het Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: *Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij*).
- Het Decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning (hierna: *Grinddecreet*).

¹¹ In het bijzonder de zgn. Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, Publicatieblad Nr. L 375 van 31/12/1991 pp. 1 – 8) en de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Publicatieblad Nr. L 327 van 22/12/2000, pp. 1 – 73).

- Het Besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken (hierna: *Landinrichtingssubsidiebesluit*).
- Het Besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen (enz. – hierna *Landinrichtingsprocedurebesluit*).
- Het Decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank (hierna: *Grondenbankdecreet*).

Verband houdende met het natuur- en milieubeleid, maar uit het landbouwbeleid is er:

- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden (hierna: *Toeslagrechtenbesluit*);
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieumaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling (hierna: *Besluit agro-milieumaatregelen*);
- De uit het burgerlijk recht stammende pachtwetgeving en het Veldwetboek.

Wat de overheidsorganisatie betreft, moet er, naast de regelgeving in verband met Beter Bestuurlijk Beleid, gewezen worden op:

- Het Decreet van 28 oktober tot 5 november 1790, samen met het Besluit Voorlopig Bewind 7 november 1830 en het K.B. 3 november 1960, (alles samen hierna: *Aankoopcomitébesluit*).
- De Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor de aanneming van werken, leveringen en diensten (hierna: *Overheidsopdrachtenwet*).
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de werking, het beheer en de boekhouding van het OC-ANB (hierna: *OC-ANB-besluit*).

Tot slot moet nog melding gemaakt worden van volgende besluiten:

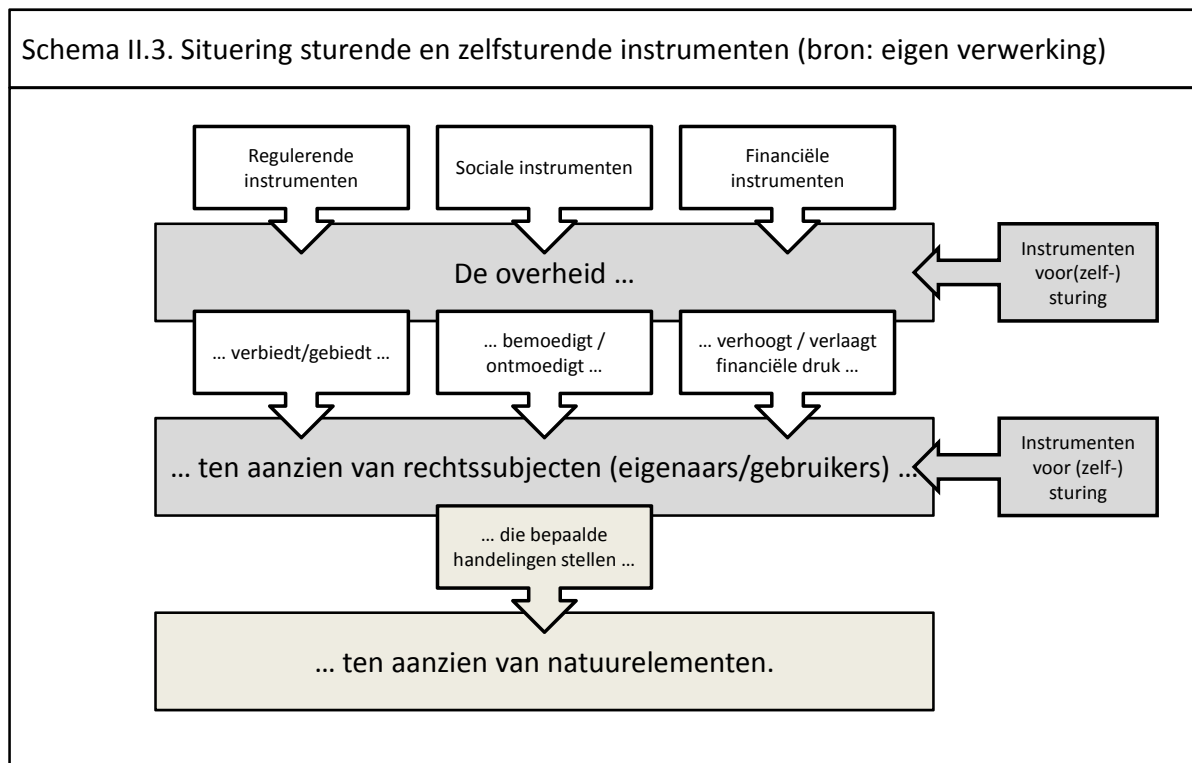
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 1992 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en criteria die gelden voor de toekenning van een subsidie aan erkende verenigingen die actief zijn op het gebied van de bosbouw, jacht of faunabeheer (hierna: *Besluit open ruimte verenigingen*),
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de Milieu- en Natuurverenigingen (hierna: *Erkenningsbesluit milieuverenigingen*); en
- Het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de subsidiëring van projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid (hierna: *Projectenbesluit*).

Vaststelling 23. - **De regelgeving die betrekking heeft op het natuur- en bosbeleid vormt een divers, complex en weinig transparant geheel. Wie de gehele regelgeving inzake het instrumentarium wil doorgronden, moet minstens een 30-tal wetgevende teksten doornemen uit het natuur- en bosbeleid, en nog eens zoveel stukken bekijken uit aangrenzende beleidsvelden of -domeinen. Dit is een relevante vaststelling in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium, evenals in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

3. Sturende en zelfsturende instrumenten

We vangen aan met de beschrijving van de aan het Beleidsveld Natuur en Bos verbonden sturende instrumenten en instrumenten van zelfsturing, met relevantie voor het beleid ter

implementatie van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn. Schematisch kunnen deze instrumenten als volgt worden aangeduid (**Schema II.3.**¹²):



Het gaat om instrumenten die op zich niet noodzakelijk een direct effect hebben op de concrete gedragingen van actoren (of op de natuurelementen die daar de gevolgen van kennen). Maar het loutere feit dat bepaalde oogmerken bekend zijn, bepaalde maatregelen gepland zijn, bepaalde vaststellingen gedaan worden, kan op zich reeds impact hebben op de gedragingen van de betrokken rechtssubjecten.

3.1. Het afbakenen van speciale beschermingszones

Speciale beschermingszones zijn in eerste orde op te vatten als sturingsinstrumenten, in die zin dat ze de richting geven aan de op het terrein te verrichten inspanningen in uitvoering van art. 6 van de Habitatrictlijn en art. 36ter van het Natuurdecreet.

Nu zijn er twee types speciale beschermingszones: de Habitatrictlijngebieden en de Vogelrichtlijngebieden. In principe zou het in een goede staat van instandhouding brengen van de aangemelde habitats¹³ en habitatrictlijnsoorten¹⁴ moeten gebeuren in de Habitatrictlijngebieden, en het in een goede staat van instandhouding brengen van de aangemelde vogelsoorten¹⁵ in de Vogelrichtlijngebieden.

Echter, sinds de integratie van de Vogelrichtlijn in de Habitatrictlijn vormen de Vogel- en de Habitatrictlijngebieden samen evenwel het zgn. Natura 2000 Netwerk. In het Natuurdecreet wordt er uitgegaan van de samenhang en de gelijkenis tussen Habitatrictlijngebieden en

¹² Bron: eigen verwerking.

¹³ Zie deelstudie I, Tabel I.1.

¹⁴ Zie deelstudie I, Tabel I.3., eerste negen categorieën.

¹⁵ Zie deelstudie I, Tabel I.3., tiende en elfde categorie.

Vogelrichtlijngebieden: de nadruk wordt in het decreet immers niet gelegd op deze twee afzonderlijke termen, maar op de generieke term "speciale beschermingszones". De voorwaarden en maatregelen worden alle verbonden aan die beschermingszones in het algemeen: er is omzeggens geen afzonderlijk juridisch regime gedefinieerd voor de Habitatrichtlijn- en Vogelrichtlijnsoorten en -habitats.

De Vlaamse regering stelt, op voorstel van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), de gebieden die in aanmerking komen als speciale beschermingszone voorlopig vast via een vaststellingsbesluit, waarna er een procedure volgt, inclusief openbaar onderzoek, die leidt tot de aanwijzing en aanmelding van deze gebieden¹⁶.

Zodra een gebied dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone "definitief" is "vastgesteld" in de zin van art. 36bis, § 6 of § 12 van het Natuurdecreet, wordt het voor de toepassing van het Natuurdecreet, het Bosdecreet, het Decreet tot oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, het Mestdecreet¹⁷ en het Landschapszorgdecreet reeds beschouwd als speciale beschermingszone¹⁸. De notie "definitief vastgesteld" wordt ook gebruikt in de context van het Decreet Integraal Waterbeheer: de Vlaamse regering hoort voor elk stroomgebieddistrict een register op te maken met alle daarin gelegen beschermde gebieden – onder meer de "definitief vastgestelde speciale beschermingszones" in uitvoering van het Natuurdecreet¹⁹. Omdat de toepasselijkheid van de bepalingen in verband met speciale beschermingszones uit andere decreten in werking zou treden, moet er klaarblijkelijk effectief een "aanwijzing" gebeurd zijn, zoals gedefinieerd in art. 36bis, §9 van het Natuurdecreet.

De "aanwijzing" is dus in principe de definitieve stap, en gebeurt ter gelegenheid van de bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen en de "prioriteiten" – een proces dat nu lopende is. Eenmaal de speciale beschermingszones definitief aangewezen zijn, moet dit aanwijzingsbesluit door de Vlaamse regering "bij uittreksel bekendgemaakt" worden in het Belgisch Staatsblad. Het aanwijzingsbesluit treedt dan in werking binnen de veertien dagen na die bekendmaking, waarbij geldt: "de kaarten hebben voorrang op het tekstgedeelte" – waardoor een publicatie "bij uittreksel" in het Belgisch Staatsblad merkwaardig overkomt²⁰. Om dit te remediëren krijgt de Vlaamse regering de taak om een afschrift van het aanwijzingsbesluit te versturen aan de betrokken provincies en gemeenten, "waar het kan worden ingekeken"²¹. Er is geen formele verplichting tot bv. digitale publicatie, behalve op grond van de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur.

Echter, de huidige speciale beschermingszones werden niet vastgesteld via de procedure in artikel 36bis van het Natuurdecreet; wel met het (oudere) besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Vogelrichtlijn en van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de

¹⁶ Natuurdecreet, art. 36bis, §1, en volgende. Het openbaar onderzoek is omschreven in §2, en gebeurt na de voorlopige vaststelling.

¹⁷ Oorspronkelijk wordt hier het Mestdecreet van 23 januari 1991 bedoeld; wellicht wordt hier ook het Mestdecreet van 22 december 2006 mee bedoeld.

¹⁸ Natuurdecreet, art. 36bis, §15.

¹⁹ Decreet Integraal Waterbeheer, art. 71.

²⁰ Zie ook de stellingname van het Europese Hof van Justitie in dat verband, C-415/01, Commissie vs. België: "The provisions of Directives must be implemented with unquestionable binding force, and the specificity, precision and clarity necessary to satisfy the requirements of legal certainty. The principle of legal certainty requires appropriate publicity for the national measures adopted pursuant to Community rules in such a way as to enable the persons concerned by such measures to ascertain the scope of their rights and obligations in the particular area governed by Community law."

²¹ Natuurdecreet, art. 36bis, §9. In de praktijk kunnen de kaarten huidige speciale beschermingszones opgezocht worden als digitaal bestand in het GEOLOKET Vlaanderen, waar ze tot op schaal 1/10.000 bekeken kunnen worden, of stafkaarten (<http://geo-vlaanderen.agiv.be/geo-vlaanderen/natura2000/#>).

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. Deze speciale beschermingszones werden vervolgens bevestigd via de invoering van artikel 36bis, §12 en §13 in het Natuurdecreet, waarna ze werden beschouwd als zijnde "vastgesteld" in de zin van art. 36bis, §6 (dus niet: definitief "aangewezen" in de zin van art. 36bis, §9). Maar, de momenteel in het Natuurdecreet (art. 36bis) opgenomen garanties inzake de juiste selectie en afbakening van gebieden als speciale beschermingszone – wat verband houdt met de effectiviteit en de efficiëntie van deze zones – evenmin als de bepalingen inzake openbaar onderzoek en transparantie, werden geïmplementeerd bij de herbevestiging en golden hier dus niet.

In praktijk liggen hierdoor een deel van de feitelijke Europees te beschermen habitats feitelijk buiten de nu reeds afgebakende speciale beschermingszones. Dit is evenwel niet onwettig in het licht van de bepalingen van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn (en de er uit voortvloeiende aanwijzingsprocedures en bijhorende Europese *guidelines*). Bovendien zijn ook de habitats buiten deze speciale beschermingszones beschermd: Niet-afbakening van bepaalde daartoe geschikte zones (*i.e.* zones met betekenisvol veel habitats of specimens van Europees relevante soorten), vrijwaart de Lidstaat immers niet noodzakelijkerwijze van de beschermingsplicht ten aanzien van de concrete habitats of leefgebieden binnen deze concrete, daartoe geschikte, zone.

Vaststelling 24. - De op grond van de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn aan de Lidstaten opgelegde plicht tot het afbakenen, het vaststellen en het aanwijzen van speciale beschermingszones is procedureel sluitend gevat met het bepaalde in art. 36bis van het Natuurdecreet, zodat een effectieve en transparante aanwijzing mogelijk wordt gemaakt.

Vaststelling 25. - **Bij de transparantie van het resultaat kunnen er evenwel nog vragen gesteld worden: is zowel de digitale als de materiële publicatie van tekst en kaarten gegarandeerd door wat er nu in het Natuurdecreet is bepaald? Deze vraagstelling is relevant in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

Vaststelling 26. - **De concrete afbakening en aanwijzing van de huidige speciale beschermingszones is grotendeels gebeurd vooraleer de procedure van art. 36bis van het Natuurdecreet beschikbaar was. Dit is relevant in het licht van het effectiviteitscriterium (zijn de nodige gebieden afgebakend?), het efficiëntiecriterium (zijn er geen overbodige gebieden afgebakend?) en het rechtvaardigheids criterium (is alles voldoende transparant verlopen?).**

Vaststelling 27. - **Met de vaststelling of aanwijzing van speciale beschermingszones ontstaat er ook direct sturende doorwerking naar een reeks instrumenten uit andere regelgeving, die ook voor het natuurbehoud relevant zijn. Deze vaststelling sluit aan bij het effectiviteits- en efficiëntiecriterium: met art. 36bis worden er hiertoe voorwaarden geschapen.**

3.2. Instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten

De noties "instandhoudingsdoelstellingen" en "prioriteiten" zijn sleutelbegrippen in resp. art. 6.3. en 4.4. van de Habitatrichtlijn. Het is dan ook nodig ze een geschikte invulling te geven in het interne recht.

Naar intern recht zijn "*instandhoudingsdoelstellingen*" voor een Europees te beschermen gebied de verbeter- of behoudopgaven voor de Europees te beschermen habitats of populaties van Europees te beschermde soorten en hun leefgebieden, waarvoor het Europees te beschermen gebied is aangemeld of die in het Europees te beschermen gebied voorkomen²².

²² Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 1, 14°.

Aan deze voor speciale beschermingszones te bepalen instandhoudingsdoelstellingen worden er ook "prioriteiten" gekoppeld, en daarmee wordt bedoeld: een voorrangsorte van instandhoudingsdoelstellingen binnen een Europees te beschermen gebied, gelet op (1) de Europees te beschermen soorten en habitats in verband met dat gebied, (2) toepasselijke gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en (3) de voor dat Europees te beschermen gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging met betrekking tot de in dat gebied te beschermen soorten en habitats²³. Het gegeven dat "prioriteiten" betrekking hebben op een voorrangsorte, kan in principe slaan op twee zaken: (1) een voorrangsorte tussen de instandhoudingsmaatregelen, of (2) een voorrangsorte tussen de mogelijks toepasbare instandhoudingsdoelstellingen, in geval deze strijdig zijn voor één gebied²⁴. In het desbetreffende besluit wordt, zoals gesteld, de nadruk gelegd op het tweede²⁵.

Instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor een Europees te beschermen gebied worden in het Vlaamse Gewest, aldus het Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, opgemaakt op basis van een rapport dat uitgaat van de in het gebied aanwezige Europeesrechtelijk te beschermen habitats en soorten, hun staat van instandhouding, hun potenties en hun relatief belang, maar dat ook een prioriteitsstelling bevat, rekening houdende met de kansen en bedreigingen voor de betrokken habitats en soorten en ook in overweging nemende de benodigde instandhoudingsmaatregelen, de planologische status en de categorieën eigenaars en gebruiker in het gebied²⁶.

Enmaal vastgesteld, hebben deze instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten in principe een richtinggevende of aansturende waarde. Ze zijn bindend voor de administratieve overheden, bij het nemen van beslissingen, in uitvoering van artikel 36ter, § 1 en § 2 van het decreet, bij het nemen van beslissingen of het verlenen van advies in uitvoering van artikel 36ter, § 3 tot en met § 6 van het decreet en bij de opmaak van natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones, in uitvoering van artikel 48, 49 en 50 van het decreet²⁷. Naast deze algemene sturingseffecten, is de concrete impact van de instandhoudingsdoelstellingen op de aansturing van de inzet van de diverse instrumenten per instrument verschillend gedefinieerd in de desbetreffende regelgeving.

Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn de verbeter- of behoudsopgaven voor het behouden, herstellen of ontwikkelen van een gunstige staat van instandhouding op Vlaams niveau van in het Vlaamse Gewest voorkomende Europees te beschermen habitats of soorten²⁸. Algemeen gesproken maken ze het te ondernemen instandhoudingsbeleid op het niveau van het Gewest inzichtelijk. Bovendien verschaffen ze een basis om de prioriteiten te bepalen met betrekking tot de instandhoudingsdoelstellingen binnen een speciale beschermingszone. Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen hebben aldus een zwakkere doorwerking dan de instandhoudingsdoelstellingen voor afzonderlijke speciale beschermingszones. Voor een Lidstaat (c.q. het Vlaamse Gewest) bestaat er immers wel in hoofdzaak de plicht om de aangemelde habitats en soorten in een goede staat van instandhouding te brengen, om daartoe onder meer

²³ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 1, 18°.

²⁴ Dit strookt met Europese Commissie, "Beheer van 'Natura 2000'-gebieden – de Bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn" (de zgn. "Manual"), Brussel, 2000, p. 38: "Soms bestaat er een zekere mate van onverenigbaarheid tussen de verschillende typen van habitats en soorten, en het spreekt vanzelf dat het verantwoord kan zijn om bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied prioriteiten vast te leggen (bv. door voorrang te verlenen aan de bescherming van een prioritair type habitat ten overstaan van een concurrerend, niet-prioritair type van habitat".

²⁵ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 1, 18°: "prioriteiten : een voorrangsorte van instandhoudingsdoelstellingen binnen een Europees te beschermen gebied, gelet op de Europees te beschermen soorten en habitats waarvoor het gebied is aangeduid, gelet op de desbetreffende gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en gelet op de voor dat Europees te beschermen gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging met betrekking tot de in dat gebied te beschermen soorten en habitats".

²⁶ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 8, §1.

²⁷ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §1.

²⁸ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 1, 17°.

speciale beschermingszones met hun instandhoudingsdoelstellingen te definiëren, en om dan voor deze zones afdoende maatregelen te nemen. Maar er bestaat, op grond van de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn, voor de Lidstaten geen directe plicht tot het bepalen en implementeren van nationale (of gewestelijke) doelstellingen.

Wat is dan wel de functie van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen in Vlaamse context? De centrale functie bestaat in principe in niet meer en niet minder dan het geven van richting, bij prioriteitsdiscussies binnen afzonderlijke speciale beschermingszones. Het in dat verband vastgestelde regeringsbesluit bepaalt immers: *“De gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn bindend bij de in artikel 8, § 1, 4° vermelde beoordeling van een concreet Europees te beschermen gebied [i.e. een habitat- of vogelrichtlijngebied], wat betreft het belang ervan voor de Europees te beschermen habitats of soorten waarvoor dat gebied is aangemeld of die er voorkomen.”*²⁹. De gewestelijke doelen verschaffen dus eigenlijk een beoordelingskader, waarmee rekening moet worden gehouden³⁰ bij het bepalen van de prioriteiten³¹ voor een speciale beschermingszone. Wanneer aldus een hoge prioriteit moet toegekend worden aan concrete instandhoudingsdoelstellingen in een speciale beschermingszone, en dus aan de daaraan verbonden instandhoudingsmaatregelen, dan ontstaat er aldus een meer toegespitste verplichting voor de Vlaamse overheid.

Daarbij nog drie bemerkingen:

- (1) Wanneer en voor zover de oppervlakten met behoudsopgaven van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen in belangrijke mate betrekking hebben op actuele habitats die buiten speciale beschermingszones gelegen zijn, dan zou dit een indicatie kunnen zijn van een onvolkomen aanduiding van speciale beschermingszones.
- (2) Aangezien het niet-aanduiden van een zone die in aanmerking komt als speciale beschermingszone de Lidstaat niet vrijwaart van een relatieve beschermingsplicht ten aanzien van de in die zone voorkomende habitats of leefgebieden, zullen gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen allicht kunnen opgevat worden als richtinggevend voor het er te voeren beheer.
- (3) De soortgerichte bepalingen van de Habitat- en Vogelrichtlijn hebben een horizontaal karakter, maar kunnen ook resulteren in beschermings-, inrichtings- en beheerverplichtingen met betrekking tot leefgebieden van deze soorten. De gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen geven ten dele uitdrukking aan deze verplichtingen voor het Vlaamse Gewest, zonder daarom noodzakelijkerwijze in verband gebracht te moeten worden met een speciale beschermingszone.

Vaststelling 28. - De noties “instandhoudingsdoelstellingen” en “prioriteiten” uit de Europese Habitatrichtlijn lijken, met het Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, op een juridisch aanvaardbare wijze omgezet te zijn. Deze vaststelling sluit aan bij het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

Vaststelling 29. - Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones, wordt er, op grond van het Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, geen rekening gehouden met sociaaleconomische elementen. Bij het vaststellen van de prioriteiten is er wel ruimte voor het overwegen van de benodigde instandhoudingsmaatregelen, de planologische status en de categorieën eigenaars en gebruiker in het gebied. Bij het nemen van de instandhoudingsmaatregelen moet er rekening gehouden worden met specifieke sociaaleconomische gegevens. Dit gradueel in beeld brengen van de concrete belangen is een mogelijkheidsvoorwaarde om tot een faire verdeling van de inspanningen te kunnen komen.

²⁹ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 4, derde lid.

³⁰ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 8, §1, 9°.

³¹ Habitatrichtlijn, art. 4.4.

Vaststelling 30. - Het begrip “gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen” (c.q. “nationale instandhoudingsdoelstellingen”) vloeit niet voort uit de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn. Deze gewestelijke doelen maken het te ondernemen instandhoudingsbeleid op gewestelijk niveau inzichtelijk. Ze hebben evenwel, op grond van het Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, alleen een rechtstreekse bindende waarde bij het bepalen van de prioriteiten. Niettemin kunnen er ook onrechtstreeks gevolgen uit voortvloeien, met name met betrekking tot habitats die niet vervat zijn in een speciale beschermingszone. Deze vaststelling is relevant in het licht van het rechtvaardigheids criterium.

3.3. Passende beoordeling i.v.m. beschermingszones

Het eerste rechtsgevolg van een afbakening van een speciale beschermingszone (in de zin van art. 36bis, § 6 of § 12 van het Natuurdecreet), is dat wanneer er “*een vergunningsplichtige activiteit [...], of een plan of een programma*” een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, dit initiatief dient onderworpen te worden aan een “passende beoordeling”³² met name een beoordeling of en om welke redenen dit initiatief kan leiden tot deze mogelijke betekenisvolle effecten.

Het Natuurdecreet bevat een definitie van het begrip “*betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone*”. Het moet gaan om “*een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone*”;³³. Bij deze definitie kunnen er twee commentaren worden gegeven:

- Hiermee is het bereik van de initiatieven die onderworpen zijn aan de plicht tot passende beoordeling niet noodzakelijkerwijze beperkt tot initiatieven binnen de perimeter van speciale beschermingszones: het betreft alle initiatieven die een betekenisvol negatieve aantasting kunnen genereren – zelfs al zijn ze slechts naburig aan een speciale beschermingszone.
- Het gegeven dat het voldoende is dat gevolgen “meetbaar en aantoonbaar” zouden zijn opdat het om “significante” gevolgen zou gaan – de term uit de Habitatrichtlijn – is merkwaardig. Een te voorspellen gevolg kan immers meetbaar en aantoonbaar zijn, of zelfs meetbare en aantoonbare gevolgen hebben voor de staat van instandhouding van soorten of habitats – zonder dat het *significante* gevolgen heeft voor deze soorten of habitats. De Vlaamse regelgeving lijkt hier verder te gaan dan wat er vereist wordt door de Habitatrichtlijn.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van deze passende beoordeling³⁴. De overheid die over dergelijk initiatief moet beslissen, mag slechts positief beslissen nadat zij, op basis van de door de initiatiefnemer opgemaakte passende beoordeling, vastgesteld heeft dat het initiatief geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid zorgt er daarbij voor, door het opleggen van voorwaarden, dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan³⁵.

Hierbij kunnen vier zaken aangestipt worden, met name:

³² De term “passende beoordeling” wordt zelf niet gedefinieerd in het Natuurdecreet.

³³ Natuurdecreet, art. 2, 30°.

³⁴ Natuurdecreet, art. 36ter, §3.

³⁵ Natuurdecreet, art. 36ter, §4.

- ... dat het toepassingsgebied van de verplichting tot een passende beoordeling in het Decreet vernauwd lijkt in vergelijking met wat in de Habitatrichtlijn staat. Immers, in de tekst van de Habitatrichtlijn is deze verplichting gericht op “*elk plan of project*” dat een betekenisvol effect kan hebben en waarvoor de overheid een “*toestemming*” moet geven³⁶ – met name de notie “*vergunningsplicht*” uit het Natuurdecreet lijkt een nauwer begrip te zijn dan “*toestemming*”³⁷.
- ... dat er anderzijds ook een verruiming lijkt gebeurd te zijn in het decreet . Immers, in de Habitatrichtlijn is er sprake van “*elk plan of project*”, terwijl het Natuurdecreet weliswaar niet verwijst naar “*projecten*” (*i.e.* voorgenomen materiële ingrepen in voor de speciale beschermingszone relevante omgevingskenmerken), maar wel naar alle “*vergunningsplichtige activiteiten*”, *i.e.* met inbegrip van een hervergunning, zelfs al is er geen extra materiële ingreep gepland, naast “*plannen of programma’s*”.
- ... dat de bepaling uit het Natuurdecreet dat de initiatiefnemer verantwoordelijk zou zijn voor het opstellen van de passende beoordeling niet voortvloeit uit een bepaling in de Habitatrichtlijn³⁸. Voor de MER-plichtige initiatieven lijkt dit anderzijds wel de voor de hand liggende oplossing, vermits de initiatiefnemer reeds een milieu-effect-rapport moet opstellen.
- ... dat er in het Natuurdecreet geen algemene vrijstelling van de passende beoordeling lijkt voorzien te zijn voor initiatieven die op te vatten zijn als gericht op doorvoering van de nodige instandhoudingsmaatregelen – in de Habitatrichtlijn staat nochtans dat de passende beoordeling niet moet gebeuren in verband met plannen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied³⁹. Het is niet duidelijk in hoeverre en op welke grond de diverse beheerplannen van het natuur- en bosbeleid (zie hierna **III.3.8.**) vrijgesteld zijn van de passende beoordeling.

Vaststelling 31. - **Met de passende beoordeling, zoals vorm gegeven in art. 36ter van het Natuurdecreet – wordt er uitvoering gegeven aan wat daarover bepaald is in de Habitatrichtlijn. Deze omzetting is echter onvolkomen, gegeven het bepaalde in artikel 6.3. van de Habitatrichtlijn, omdat het bereik van de plicht tot passende beoordeling in de Habitatrichtlijn en in het Natuurdecreet niet letterlijk lijken overeen te stemmen. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium lijkt dit een relevante vaststelling.**

Vaststelling 32. - **In de Europese Habitatrichtlijn is er niet bepaald dat het steeds de initiatiefnemer moet zijn die passende beoordeling moet opmaken, wat wel het geval is in het Natuurdecreet. Voor de initiatieven die niet MER-plichtig zijn, is dit niet evident. In het licht van het rechtvaardigheids criterium is dit een relevante vaststelling.**

³⁶ Habitatrichtlijn, art. 6.3. Aangestipt moet worden dat het Waalse Gewest vorig jaar nog maar veroordeeld is geworden (HvJ, 26 mei 2011, nr. 538/09) omdat het de verplichting tot het opmaken van een passende beoordeling had beperkt tot vergunningsplichtige activiteiten. Het Hof van Justitie zou elke materiële ingreep in het natuurlijke milieu als een project aanzien. De situatie lijkt problematisch in verband met alle handelingen die niet vergunningsplichtig maar bijvoorbeeld wel meldingsplichtig zijn.

³⁷ Zie Europees Hof Van Justitie, 26 mei 2011, Europese Commissie tegen België (Waals Gewest): het slechts onderwerpen aan een meldingsplicht van bepaalde categorieën projecten, is geen afdoende grond om deze te vrijwaren van een passende beoordeling. In de praktijk kan dit knelpunt zich bijvoorbeeld stellen voor grondwaterwinningen, vermits deze in bepaalde gevallen niet vergunningsplichtig zijn gemaakt in rubriek 53 van bijlage I bij Vlare I; voor bepaalde meldingsplichtige afvalwaterlozingen; voor occasionele motorcroswedstrijden. Dezelfde problematiek voor de vrijstelling van stedenbouwkundige vergunning in verband met bv. strand- en duinophogingen of –verbredingen, of het slopen van niet meer gebruikte strandhoofden. Voor een uitvoerige bespreking, zie Schoukens, p. 521.

³⁸ Uit de verwoording van Europese Commissie, Manual, betreffende de vorm van de passende beoordeling, valt veeleer het omgekeerde af te leiden: “... rijst de vraag, wat in formeel opzicht als „passend” moet worden beschouwd. Ten eerste is een schriftelijk verslag van de beoordeling vereist. Een logisch gevolg van de eis tot schriftelijk verslag is dat de beoordeling met redenen moet worden omkleed. Artikel 6, leden 3 en 4, eist dat de besluitvormers hun besluiten nemen in het licht van specifieke milieu-informatie. Indien in de schriftelijke stukken met betrekking tot een beoordeling niet duidelijk wordt gemaakt op basis van welke argumenten de uiteindelijke beslissing werd getroffen (d.w.z. indien het schriftelijk verslag niet méér dan een niet nader gemotiveerd positief of negatief oordeel over een plan”.

³⁹ Habitatrichtlijn, art. 6.3., aanvangszinsnede.

Vaststelling 33. - Het is niet duidelijk in welke mate en op welke grond de diverse beheerplannen van het natuur- en bosbeleid, en de diverse andere plannen die gericht zouden zijn op de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen, vrijgesteld zijn van de passende beoordeling. In het licht van de effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit een relevante vaststelling.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen in verband met de inhoud en de vorm van de passende beoordeling⁴⁰. Tot dusverre zijn er in feite twee regels vastgesteld:

- (1) De Vlaamse regering heeft bepaald dat zowel de initiatiefnemer als de beoordelende overheid zich, bij de opmaak of de verwerking van de passende beoordeling, moeten richten op de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszone⁴¹.
- (2) Voor zover de instandhoudingsdoelstellingen voor een Europees te beschermen gebied nog niet definitief zijn vastgesteld, moet de initiatiefnemer zich richten op de gegevens op basis waarvan de aanmelding van de speciale beschermingszone is gebeurd, aangevuld met de voorhanden zijnde wetenschappelijke gegevens⁴².

Beide elementen samen maken dat de rechtsonderhorige die handelingen zou wensen te stellen die nopen tot het opmaken van een passende beoordeling, met een andere, duidelijker, situatie geconfronteerd zal zijn eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszones vastgesteld zijn. Voor ingrepen en activiteiten die voortvloeien uit bestaand gebruik kan er, op grond van een aan de instandhoudingsdoelstellingen verbonden natuurrichtplan, zelfs een algehele vrijstelling van de plicht tot passende beoordeling geïntroduceerd worden⁴³. Voor nieuwe activiteiten of projecten zal er wel nog een passende beoordeling vereist zijn, maar zal er in principe minder opzoekings- en studiewerk nodig zijn eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld zijn, omdat deze doelstellingen toelaten om meer op een afgewogen wijze te oordelen of er al of niet sprake is van een betekenisvolle aantasting.

Alleszins lijken er, inzake de sturende aspecten van de passende beoordeling, nog enkele hangende kwesties te bestaan, die via uitvoeringsbesluit zouden kunnen worden opgelost, zoals (1) welke hoeveelheid studiewerk van welke kwaliteit er vereist is vooraleer er gesproken kan worden van een passende beoordeling⁴⁴, (2) de aard en inhoud van een passende beoordeling indien het niet om een MER-plichtig initiatief gaat (is het in bepaalde gevallen niet mogelijk te werken met relatief simpele, functioneel equivalente sjablonen?), (3) de aard, de methode en de inhoud van de zgn. voortoets (die toelaat voorafgaand na te gaan of effecten "betekenisvol" genoeg zijn opdat de plicht ontstaat tot het opmaken van een passende beoordeling); (4) de rol en deontologie van de instantie die daadwerkelijk de beoordeling doet; en (5) de mogelijkheid om, specifiek in verband met een passende beoordeling, overleg, tegensprekelijk debat of beroep uit te oefenen.

Vaststelling 34. - Inzake de passende beoordeling is er op niveau van een uitvoeringsbesluit bepaald dat deze beoordeling uit moet gaan van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat is op zich correct en zal, eenmaal de

⁴⁰ Natuurdecreet, art. 36ter, §3, laatste lid.

⁴¹ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §1, 2°.

⁴² Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §4.

⁴³ Voor uitvoerige bespreking, zie Schoukens, p. 524-526.

⁴⁴ Zie immers RvS, 1 juli 2010, nr. 206.334, Gemeente Brakel: "Voorts vereisen zowel de habitatrichtlijn als het natuurbehouddecreet dat voor de passende beoordeling rekening wordt gehouden met de (beste) voorhanden zijnde wetenschappelijke kennis. Op de initiatiefnemer van een plan of project dat onderworpen wordt aan een passende beoordeling, rust derhalve niet de verplichting om de eventuele leemtes in de bestaande wetenschappelijke kennis zelf aan te vullen met bijkomend onderzoek dat voldoet aan de kwaliteitsvereisten die in het betrokken onderzoeksdomein gesteld worden."

instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones op een transparante, duidelijk en concrete wijze zijn vastgelegd, in principe leiden tot een meer efficiënt, want eenvoudiger, beoordelingsproces. Dit is belangrijk in het licht van eenvoud en samenhang van het instrumentarium.

Vaststelling 35. - **Niettemin lijken er inzake de passende beoordeling nog hangende kwesties te bestaan met betrekking tot de aard, de inhoud en de vereiste diepgang van de passende beoordeling, die op grond van een uitvoeringsbesluit en/of via een handleiding zouden moeten worden opgelost. In het bijzonder in verband met het beoordelingskader en de beoordelingsprocedure is er onduidelijkheid. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria van de eenvoud, en in het licht van het rechtvaardigheidscriteria, is dit een relevante vaststelling.**

Ook wanneer er v r buiten speciale beschermingszones habitats uit bijlage I van het Natuurdecreet of habitats van Europeesrechtelijk te beschermen diersoorten voorkomen, kan er sprake zijn van iets wat lijkt op de passende beoordeling: met name van de zgn. natuurtoets: *"In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen."*⁴⁵. De Vlaamse regering kan zelfs richtlijnen vaststellen, onder meer in verband met bepaalde habitats, voor het beoordelen van het vermijdbare karakter van de activiteit en voor het opleggen van voorwaarden en herstelmaatregelen⁴⁶. De Vlaamse regering heeft dergelijke richtlijnen vooralsnog niet vastgesteld.

3.4. Natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones

In de Habitatrichtlijn wordt het "beheerplan" centraal gesteld als middel om aan de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten uitvoering te geven: de in de Habitatrichtlijn vermelde instandhoudingsmaatregelen behelzen immers in de eerste plaats de opmaak van ("zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende") beheerplannen⁴⁷. De opmaak van deze beheerplannen is evenwel, op grond van de Habitatrichtlijn, niet verplicht⁴⁸. Naar Vlaams recht wordt er aan deze beheerplannen vorm gegeven door middel van "natuurrichtplannen"⁴⁹.

Het Natuurdecreet bepaalt aldus dat de Vlaamse regering voor alle speciale beschermingszones een natuurrichtplan hoort op te maken⁵⁰. Een natuurrichtplan heeft in de eerste plaats een sturende en verduidelijkende functie, met name om de voor de speciale beschermingszone

⁴⁵ Natuurdecreet, art. 16, §1.

⁴⁶ Natuurdecreet, art. 16, §3.

⁴⁷ Habitatrichtlijn, art. 6.1.

⁴⁸ Europese Commissie, Beheer van "Natura 2000"-gebieden – de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), pp. 19-20: *"De woorden 'zo nodig' geven aan dat beheerplannen niet altijd noodzakelijk zijn."*

⁴⁹ Zie ook hier het document van de Europese Commissie, p. 20: *"Hoewel het onmogelijk is de specifieke inhoud van de beheerplannen nader te omschrijven, wordt er in bijlage II van dit document een reeks belangrijke aspecten opgesomd die bij het opstellen van dergelijke plannen aan de orde kunnen komen"*. Wat opvalt in deze bijlage, is dat men het er vooral heeft over het verder verfijnen van de doelstellingen, over de inspraak en over de opvolging van de doelbereiking – maar slechts zijdelings over de instandhoudingsmaatregelen .

⁵⁰ Natuurdecreet, art. 48.

vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten ruimtelijk toe te wijzen binnen de speciale beschermingszone, en om de maatregelen en taakstellingen in dat verband te bepalen⁵¹.

Tegelijk hebben natuurrichtplannen ook een inspraakfunctie: ter voorbereiding van een gewestelijk natuurrichtplan, ter opvolging en begeleiding ervan, en ter advisering in verband met betwistingen, moet de Vlaamse Regering telkens een "evenwichtig samengestelde" overlegcommissie instellen. De Vlaamse Regering moet de nadere regels bepalen inzake de samenstelling en werking van deze overlegcommissies⁵².

Een gewestelijk natuurrichtplan (*i.e.* een natuurplan opgemaakt door het Vlaamse Gewest) met betrekking tot een speciale beschermingszone moet, sinds de wijziging van het Natuurdecreet in 2008, in de eerste plaats een bindende afstemming voortbrengen tussen de verschillende maatregelen en instrumenten die in uitvoering van het Natuurdecreet, het Bosdecreet, het Jachtdecreet, de Riviervisserijwet of het Landschapszorgdecreet gelden voor het bestreken gebied. Deze afstemming slaat onder meer op uitbreidingsperimeters, perimeters waarin voorkooprecht geldt, beheerplannen van natuurreservaten, gebieden waarin beheerovereenkomsten afgesloten worden of te verlenen ontheffingen⁵³.

Ook het bekkenbeheerplan houdt rekening met en is afgestemd op onder meer de natuurrichtplannen⁵⁴. Aansluitend kan men in een natuurrichtplan zones aanduiden, waarbinnen bepaalde beheerovereenkomsten kunnen worden afgesloten⁵⁵.

In principe kunnen, via de opmaak van de natuurrichtplannen, bovendien ook een zekere hoeveelheid passende beoordelingen vermeden worden, met name met betrekking tot activiteiten die samenhangen met "bestaande gebruiken". Wanneer in een natuurrichtplan bv. vastgesteld wordt dat het bosbeheerplan van een boscomplex in een speciale beschermingszone volstrekt conform is met de instandhoudingsdoelstellingen van die zone, dan zijn er voor de initiatieven in uitvoering van dat bosbeheerplan geen passende beoordelingen meer nodig. Natuurrichtplannen kunnen immers verdergaande duidelijkheid scheppen, bovenop de verduidelijking die de instandhoudingsdoelstellingen brengen, door deze doelstellingen ruimtelijk te alloceren⁵⁶. Ook dit kan de opmaak van een passende beoordeling vereenvoudigen. In dat verband beveelt de Europese Commissie aan dat in een beheerplan (*i.e.* natuurrichtplan) voor een speciale beschermingszone ook alle activiteiten binnen of in de omgeving van een gebied moeten omschreven worden, waarbij ook aangegeven wordt hoe de relatie is van de betrokken activiteit tot de instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen voor de zone⁵⁷.

⁵¹ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §2.

⁵² Natuurdecreet, art. 50 – voor verdere bespreking zie de herneming hiervan onder hoofdstuk 5, sociale instrumenten.

⁵³ Natuurdecreet, art. 49, §2.

⁵⁴ Decreet integraal waterbeheer, art. 42, §2, tweede lid.

⁵⁵ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 15 en 16.

⁵⁶ Schoukens, p. 524-526: In het Nederlands natuurbeschermingsrecht worden ingrepen en activiteiten inzake bestaand gebruik, die in een beheerplan voor een speciale beschermingszone geregeld en aanvaard zijn, vrijgesteld van vergunnings- en passende beoordelingsplicht; men heeft recent deze uitzonderingsgrond nog uitgebreid voor bepaalde grootschalige projecten waarvan in het kader van het beheerplan voor de speciale beschermingszone wordt vastgesteld dat er geen significante gevolgen kunnen ontstaan; tot slot wordt deze benadering ook gebruikt om de stikstofproblematiek programmatorisch aan te pakken. In het arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2010, werd er evenwel gesteld dat het niet voldoende is dat maatregelen verenigbaar zouden zijn met een doelstellingendocument, om van een passende beoordeling uitgesloten te zijn: de maatregelen moeten direct voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen vereist zijn.

⁵⁷ Zie onder meer Europese Commissie, Beheer van Natura 2000 gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, 2000, p. 20: "Dergelijke beheerplannen dienen betrekking te hebben op alle te verwachten activiteiten; ...".

Op grond van de bepalingen in het Natuurdecreet in verband met natuurrichtplannen, is er geen verplichting tot het erin opnemen van een financieel luik.

Bij de opmaak van dergelijk natuurrichtplan gelden de instandhoudingsdoelstellingen als richtinggevend⁵⁸. Omgekeerd, wanneer er nog geen instandhoudingsdoelstellingen opgemaakt zijn voor de speciale beschermingszone, dan kan de gebiedsvisie van het natuurrichtplan als instandhoudingsdoelstellingen voor dit speciale beschermingszone gelden⁵⁹.

Vaststelling 36. - Het natuurrichtplan wordt, sinds de in 2008 doorgevoerde wijzigingen in het Natuurdecreet, in de eerste plaats opgevat als een instrument dat zouden moeten leiden tot een verduidelijking van de instandhoudingsdoelstellingen (in verband met de implementatie ervan) en tot een doorgesproken coördinatie van de instrumenten en de instandhoudingsmaatregelen, in functie van te realiseren doelen. Met deze afstemming zou het natuurrichtplan in principe vooral een ordening moeten bewerkstelligen betreffende de inzet van de beschikbare instrumenten, en zou ze aldus het lokale stimulerende beleid doelgerichter moeten maken. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria, evenals in het licht van het rechtvaardigheids criterium, is dit een relevante vaststelling.

Vaststelling 37. - Een natuurrichtplan kan ook de elementen aanreiken om activiteiten die samenhangen met bestaande gebruiken, vrij te stellen van passende beoordeling, en om, voor nieuwe activiteiten, de passende beoordeling correct uit te voeren, rekening houdend met de ruimtelijke toewijzing van de doelen. Dit is belangrijk in verband met het efficiëntie criterium.

Het is aan de Vlaamse regering om te bepalen hoe natuurrichtplannen moeten worden opgemaakt, en op welke wijze de in te stellen overlegcommissie samengesteld wordt en zal werken⁶⁰. Een en ander is uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse regering van 28 februari 2003 betreffende natuurrichtplannen⁶¹. *i.e.*

Het is de minister die het initiatief dient te nemen tot het opmaken van een natuurrichtplan, door een coördinator en een plaatsvervanger aan te stellen binnen het Agentschap voor Natuur en Bos⁶². Er wordt een plangroep ingesteld, die samengesteld is uit de vertegenwoordigers van de betrokken diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap⁶³. De plangroep stelt het voorlopig ontwerp natuurrichtplan op en overlegt daarover met de stuurgroep⁶⁴. Daarnaast moet er ook een stuurgroep zijn, die de betrokken besturen en maatschappelijke belangengroepen bevat; de samenstelling van deze stuurgroep wordt gedetailleerd omschreven⁶⁵. De stuurgroep adviseert over het ontwerpplan, en maakt dit advies over aan de coördinator⁶⁶, waarna de plangroep het voorlopig ontwerp aanpast en als ontwerp overmaakt aan de minister⁶⁷. De minister verricht een voorlopige goedkeuring, waarna er een openbaar onderzoek wordt opgestart,

⁵⁸ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §1, 3°.

⁵⁹ Natuurdecreet, art. 49, §1.

⁶⁰ Natuurdecreet, art. 48, §3 en art. 50, derde lid.

⁶¹ Dat besluit legt, merkwaardig genoeg, eerst een procedure vast voor de natuurrichtplannen voor de natuurverbindingsgebieden (*i.e.* de provinciale natuurrichtplannen), om vervolgens de procedure vast te leggen voor de "overige natuurrichtplannen".

⁶² Natuurrichtplanbesluit, art. 9.

⁶³ Natuurrichtplanbesluit, art. 10.

⁶⁴ Natuurrichtplanbesluit, art. 12, §1.

⁶⁵ Natuurrichtplanbesluit, art. 11.

⁶⁶ Natuurrichtplanbesluit, art. 12, §2.

⁶⁷ Natuurrichtplanbesluit, art. 13.

inclusief een informatievergadering⁶⁸. De plangroep verwerkt de ingebrachte bezwaren, stelt het ontwerpplan bij, en maakt het geheel over voor beslissing aan de minister⁶⁹. De minister kan het ontwerpplan zonder meer vaststellen, behalve als er over de te nemen maatregelen geen consensus is bereikt geworden op het niveau van de stuurgroep: dan moet er door de ministers van natuurbehoud en ruimtelijke ordening een gezamenlijke beslissing worden genomen⁷⁰.

Deze procedure is in de periode tussen 2003 en 2007 een zestal keer toegepast. Uiteindelijk werd er resultaat bereikt, maar met aanzienlijke vertraging en met het gevoel dat dit niet de meest gelukkige procedure was. De evaluatie van deze processen⁷¹ leidde tot een wijziging van het Natuurdecreet. Maar deze principiële vereenvoudiging heeft nog niet geleid tot bijstellingen van het Natuurrichtplanbesluit. Onder meer het in het procesbesluit gemaakte onderscheid tussen een stuurgroep en een plangroep is verouderd, vermits dit op het niveau van het Natuurdecreet werd vervangen door een eengemaakte "overlegcommissie"⁷².

Vaststelling 38. - De natuurrichtplannen zijn procedureel aan vereenvoudiging toe, en hiervoor is er een basis gelegd door een recente wijziging van het Natuurdecreet. Deze aanzet tot vereenvoudiging is evenwel nog niet doorgevoerd geworden op het niveau van het uitvoeringsbesluit, wat maakt dat er nu eigenlijk een procedure vastgelegd is die niet strookt met wat er in het Natuurdecreet staat – i.e. er bestaat eigenlijk geen vastgelegde procedure voor het bekomen van natuurrichtplannen. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria, is dit een relevante vaststelling – evenals in het licht van het criterium dat instrumenten transparant moeten zijn

3.5. Sturing van de aankopen.

Tot de natuur- of bosgerichte aankoopoperaties van de overheid wordt er in essentie machtiging verleend via het jaarlijkse begrotingsdecreet. Voor het Agentschap voor Natuur en Bos is er, in dat kader, geen verplichting tot het opmaken van een indicatief aankoopprogramma. Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft wel een uitgewerkt (maar niet gepubliceerd) afwegingskader voor aankopen, en werkt jaarlijks met een budgetplan waarin de voorziene aankopen begroot zijn⁷³. Dit afwegingskader zou uitgaan van drie strategische doelen: de instandhoudingsdoelstellingen, groen in de stad en toegankelijkheid en beleving van natuur en bos. Daarnaast gebeuren er ook vervolledigingsaankopen (aankopen aangrenzend aan bestaande domeinen, om te komen tot grotere eenheden, met relatief lagere beheerskosten). In 2011 zou dit kader hebben geleid tot de aanduiding van aangepaste doelzones, en tot een toetsing van elk opgestart aankoopdossier⁷⁴.

Wat de sturing van de aankopen van de erkende terreinbeherende verenigingen betreft, moet er, ter gelegenheid van de jaarlijkse aanvraag van de aankoopsubsidie, een indicatief aankoopprogramma ingediend worden, met betrekking tot de komende vijf jaar en het komende jaar⁷⁵. In deze programmatie hoeft er evenwel niet verwezen te worden naar bv. instandhoudingsdoelstellingen of naar vervolledigingsaankopen. Dit gebrek hoeft evenwel niet als kritisch bestempeld worden, gezien het specifiek op speciale beschermingszones aansturende

⁶⁸ Natuurrichtplanbesluit, art. 14.

⁶⁹ Natuurrichtplanbesluit, art. 15.

⁷⁰ Natuurrichtplanbesluit, art. 16.

⁷¹ Zie Vlaams Parlement, zittingsjaar 2007-2008, Hilde CREVITS, Vlaams minister van openbare werken, energie, leefmilieu en natuur, antwoord op vraag nr. 390 van 14 februari 2008, van Erik MATTHIJS.

⁷² Natuurdecreet, art. 50.

⁷³ Bron: toelichting ANB, december 2011.

⁷⁴ Bron: informele mededeling Agentschap voor Natuur en Bos, mei 2012.

⁷⁵ Reservatenbesluit, art. 6, §1, 1^o en 2^o.

mechanisme dat vervat is in de financiële differentiatie van de aankoopsubsidie (**zie III.6.1.**). Ook door de vastlegging van visiegebieden en uitbreidingszones gaat er, op lokaal niveau, een sturende werking uit (zie II.3.8.).

Lokale aankoopprogramma's worden wel relatief duidelijk aangestuurd, op het moment dat ze onderdeel uitmaken van grote inrichtings-, compensatie- of LIFE-projecten.

Vaststelling 39. - Naast het in de verwervingssubsidie vervatte mechanisme ter aanmoediging van aankopen in de speciale beschermingszones, bestaan er ook bepaalde zelfsturingsmechanismen – in de zin van actieve planning – voor de natuuraankooppolitiek van de overheid en voor de aankoopactiviteiten van de erkende terreinbeherende verenigingen. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium is dit een relevante vaststelling.

Vaststelling 40. - Deze zelfsturingsmechanismen zijn echter niet of nauwelijks formeel vastgelegd, zijn niet openbaar, en het te leggen verband met de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen is, op concreet niveau, onduidelijk – behoudens wanneer de aankopen aangestuurd worden in functie van een inrichtings-, compensatie- of LIFE-project. In het licht van het rechtvaardigheids criterium is dit een relevante vaststelling.

3.6. De inrichting van speciale beschermingszones

In de eerste plaats moet er gewezen worden op de – wettelijk niet in Vlaamse regelgeving verankerde – LIFE-projecten⁷⁶. Het betreft over het algemeen inrichtingsprojecten, die omzeggens steeds ingesteld worden in functie van de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen in een of meerdere speciale beschermingszones. In de praktijk worden deze LIFE-projecten “geënt” op de inzet van natuurinrichtingsprojecten, of op de inrichtingsaspecten die verbonden zijn met erkende reservaten, bosbeheerplannen, enz. De sturende werking gaat dan uit van het LIFE-project, en deze sturende werking heeft vooral betrekking op inrichtingsactiviteiten.

Wat de Vlaamse regelgeving aangaat, zijn er drie inrichtingsinstrumenten “uit kracht van wet” met een uitvoerige wettelijke vormgeving, en met (enige potentiële of zeer grote actuele) relevantie voor speciale beschermingszones en instandhoudingsdoelstellingen: de ruilverkaveling uit kracht van wet, de landinrichting en de natuurinrichting (over de relevantie ervan, zie **tabel III.29**):

- Ruilverkaveling beoogt het vormen van aaneensluitende en regelmatige kavels die zo dicht mogelijk bij de bedrijfszetel zijn gelegen en een eigen uitweg hebben, maar kan gepaard gaan met de aanleg en verbetering van wegen, met waterbeheersingswerken, en met grondverbeteringswerken, met werken voor water- en elektriciteitsvoorziening, evenals met werken van landschapszorg en met andere maatregelen tot landinrichting⁷⁷.
- Onder landinrichting wordt verstaan het bevorderen, voorbereiden, integreren en begeleiden van maatregelen, handelingen en werken die uitgaan van de bevoegde overheden en gericht zijn op het vrijwaren, herwaarderen, en het meer geschikt maken van gebieden in de landelijke gebieden, conform hun ruimtelijke bestemming. De landinrichting wordt daarenboven ingezet voor de coördinatie van de inrichting en de projectgewijze integrale inrichting van gebieden in uitvoering van de ruimtelijke ordening⁷⁸.
- Een natuurinrichtingsproject is eigenlijk een herverkavelings- en investeringsprogramma dat een voor natuur optimale inrichting beoogt van een gebied, door middel van maatregelen en inrichtingswerkzaamheden, met name met het oog op het behoud, het herstel, het beheer en

⁷⁶ Zie Verordening

⁷⁷ Ruilverkavelingswet, art. 62, tweede en derde lid.

⁷⁸ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 11.

de ontwikkeling van natuur en natuurlijk milieu in het VEN, de speciale beschermingszones of in groen-, park-, buffer-, bos- en bosuitbreidingsgebieden en de ermee vergelijkbare planologische bestemmingen⁷⁹. Indien deze toeschrijving aan speciale beschermingszones en aan bepaalde bestemmingen te eng is om in een gebied de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken, kan natuurinrichting ingezet worden in combinatie met een ruilverkaveling of in het kader van een ruimere landinrichting.

Zowel in de context van de ruilverkaveling, de landinrichting als in de context van de natuurinrichting worden de verrichtingen aangestuurd op basis van plannen.

Een eerste fase binnen een ruilverkaveling is een uitgebreide (en in praktijk ook langdurige) onderzoeksfase naar het nut van een ruilverkaveling. Onder begeleiding van de coördinatiecommissie maakt de Vlaamse Landmaatschappij, na een uitgebreide inventarisatie van het gebied en uitgebreid overleg met alle sectoren, een integraal ruilverkavelingsplan op. Op basis van o.a. dit plan beslist de minister bevoegd voor de ruilverkaveling over het nut van de ruilverkaveling. Na oprichting van het ruilverkavelingscomité en de commissie van advies start de tweede fase, namelijk de uitvoering van het ruilverkavelingsplan. Het opstellen van een landschapsplan is de eerste opdracht van het ruilverkavelingscomité. Ook in het op te maken landschapsplan moeten de nodige instandhoudingsmaatregelen opgenomen worden⁸⁰. Dat plan wordt afgeleid van het ruilverkavelingsplan en geeft de hoofdlijnen aan van de materiële uitvoering van het project samen met de richtlijnen voor de landschappelijke en ecologische inpassing. Door het decreet van 19 juli 2002 (wijziging van o.a. het natuurdecreet) werd het inpassen van instandhoudingsmaatregelen als nieuwe doelstelling toegevoegd aan de ruilverkavelingswet: *"In voorkomend geval worden de activiteiten die nodig zijn voor het realiseren van de maatregelen bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu eveneens op voormeld plan aangegeven."*⁸¹

Een landinrichting vereist een planprogramma (een niet-limitatief overzicht van lopende, geprogrammeerde of gewenste projecten op vlak van inrichting en beheer, inrichtingsprojecten landinrichting die nodig zijn met doelstellingen en prioriteitenstelling, toetsing van de gewenste projecten aan kwaliteitscriteria en de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering), dat opgemaakt wordt door de Vlaamse Landmaatschappij zelf, en geadviseerd wordt door de commissie voor landinrichting⁸². Voor elk inrichtingsproject landinrichting wordt er een landinrichtingsplan opgemaakt. De Vlaamse Landmaatschappij is belast met de opmaak van het landinrichtingsplan. Het landinrichtingsplan bevat één of meerdere inrichtingsplannen. Het inrichtingsplan omvat de uitwerking van maatregelen, handelingen en werken die nodig zijn om het inrichtingsproject landinrichting te realiseren. Het inrichtingsplan omvat tevens een uitvoeringsprogramma en een financieringsplan. Een inrichtingsplan wordt opgemaakt onder begeleiding van de planbegeleidingsgroep. Deze plannen worden zodanig opgemaakt dat ze uiting geven aan een geïntegreerd beleid⁸³. Voor die zones die geheel of gedeeltelijk gelegen zijn binnen een speciale beschermingszone, moeten de maatregelen beantwoorden aan de in artikel 36ter van het Natuurdecreet vereiste instandhoudingsmaatregelen⁸⁴.

Een natuurinrichtingsproject vereist in de eerste plaats een door het Agentschap voor Natuur en Bos en de Vlaamse Landmaatschappij op te maken projectrapport, met de gewenste maatregelen en uitvoeringsmodaliteiten. Voor zover er geen natuurrichtplan voor het gebied is vastgesteld,

⁷⁹ Natuurdecreet, art. 47, §1, tweede lid.

⁸⁰ Ruilverkavelingswet, art. 71, eerste lid.

⁸¹ Ruilverkavelingswet, art. 70, eerste lid.

⁸² Landinrichtingsprocedurebesluit, art. 5.

⁸³ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 13, §1.

⁸⁴ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 13, §2.

moet het projectrapport "een voorstel" bevatten "voor de natuurdoeltypes, de natuurstreefbeelden, de doelsystemen en de doelsoorten van het project"⁸⁵. Na vaststelling van het projectrapport op basis van een inspraakproces, is het aan het projectcomité op een projectuitvoeringsplan op te maken⁸⁶.

Vaststelling 41. - **De drie uitgebouwde inrichtingsinstrumenten uit kracht van wet – met name landinrichting, ruilverkaveling en natuurinrichting – zijn voorzien van min of meer gelijkaardige, relatief gesofisticeerde, relatief openbare aansturings- en inspraakmechanismen, waarin er condities vervat zijn die er in principe toe leiden dat instandhoudingsdoelstellingen mee in rekening worden genomen. Vanuit het oogpunt van het effectiviteits- en efficiëntie criterium en vanuit het rechtvaardigheids criterium is dit een relevante vaststelling.**

3.7. Vlaams Ecologisch Netwerk en Integraal Verwevend en Ondersteunend Netwerk als sturend instrument

Het VEN en IVON worden hier kort aangestipt, omdat ze eveneens sturing geven die relevant kan zijn voor het instandhoudingsdoelstellingenbeleid. De afbakening van VEN of IVON genereert in bepaalde gebieden immers een reeks gebods- en verbodsbepalingen, geeft aanleiding tot vergoedingssystemen vanwege deze bepalingen, en/of kanaliseert de inzet van overheidsmiddelen naar deze gebieden. VEN en IVON kunnen dus zorgen voor de sturing van middelen naar gebieden waar er een betekenisvolle oppervlakte aan Europees relevante habitats of leefgebieden van een betekenisvolle hoeveelheid specimens van Europees relevante soorten aanwezig zijn.

VEN en IVON kunnen mogelijks ingezet worden om het beleid binnen een speciale beschermingszone vorm te geven. Ook kunnen ze worden ingezet in gebieden waarvoor men geen speciale beschermingszone heeft aangeduid, hoewel er toch een oppervlakte aan Europees relevante habitats of een hoeveelheid van Europees relevante soorten aanwezig zijn; of in gebieden waar het nodig is om verbindingen ("ecologische infrastructuur") te creëren, in uitvoering van art. 10 van de Habitatrichtlijn. Tot slot kunnen deze figuren – en zeker IVON – in principe ingezet worden om de realisatie van verbindingen aan te sturen.

De sturing zelf komt tot stand op basis van vastgelegde inspraak-, overleg- en beslissingsprocessen. In eerste fase waren deze processen gedefinieerd in het Natuurdecreet⁸⁷. Nu gebeuren de afbakeningen op basis en als uitvloeisel van de procedures van de ruimtelijke ordening: VEN en IVON worden er als "overdruk" ingebracht. In hoofdzaak gebeuren dergelijke sturingsprocessen op dit moment onder de noemer van "AGNAS": de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en de agrarische structuur, in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dergelijke afbakeningsprocessen kunnen op hun beurt leiden tot ruimtelijke uitvoeringsplannen (GRUP's): het gaat om plannen waarbij bodembestemmingen worden vastgelegd, met bestemmingsvoorschriften op basis waarvan stedenbouwkundige vergunningen toegekend of geweigerd worden. Een afbakening in uitvoering van AGNAS kan ook leiden tot strategische ruimtelijke uitvoeringsprojecten⁸⁸.

⁸⁵ Maatregelenbesluit, art. 24, meer in het bijzonder §2, 2°, a.

⁸⁶ Maatregelenbesluit, art. 30 en volgende.

⁸⁷ Natuurdecreet, art. 20 en 21.

⁸⁸ Zie het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Vaststelling 42. - **De afbakening van VEN en IVON kunnen, als (planologisch) sturende instrumenten en binnen de contouren van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, mede ingezet worden met het oog op de doelgerichte (i.e. plaatsgerichte) inzet van instandhoudingsmaatregelen binnen of buiten speciale beschermingszones. Vanuit het effectiviteits- en efficiëntie criterium is dit een relevante vaststelling.**

3.8. Beheerplannen, -programma's en -visies

Beheerplannen, -programma's en -visies vormen telkens de – door de overheid vorm gegeven of gereguleerde – planning van concrete rechtssubjecten, betreffende hun toekomstige handelingen in verband met natuurelementen waarover ze beschikken. Dat deze planning geregeld wordt, aan bepaalde voorwaarden is onderworpen en, na goedkeuring ervan, tot bepaalde voordelen leidt voor de betrokken rechtsonderhorige, betekent dat de overheid er van uitgaat dat er kwaliteitsverhoging van natuurmaatregelen kan bekomen worden door te wegen op deze planning.

Hierna volgt er een bespreking van enkele in regelgeving gedetecteerde beheerplannen, -programma's en -visies in functie van of in verband met natuurbehoud: bosbeheerplannen, beheerplannen van bosreservaten, beheerplannen van natuurreservaten, wildbeheerplannen, soortenbeschermingsprogramma's, beheerregelingen en beheervisies voor beheerovereenkomsten.

Sommige plantypes zijn duidelijk gericht op concrete terreinen zonder meer (bosbeheerplannen, en beheerplannen met betrekking tot bos- en natuurreservaten): deze plantypes zijn beschikbaar voor wie aan een terrein of een geheel van terreinen een statuut wil verlenen in het kader van het natuur- en bosbeheer, met eventueel bijhorende subsidiemogelijkheden. De overige beheerplannen regelen een gebruiksaspect over meerdere eigendommen (wildbeheerplannen, beheervisies voor beheerovereenkomsten). De soortenbeschermingsprogramma's ten slotte zijn zelfs niet noodzakelijkerwijze aan terreinen gebonden.

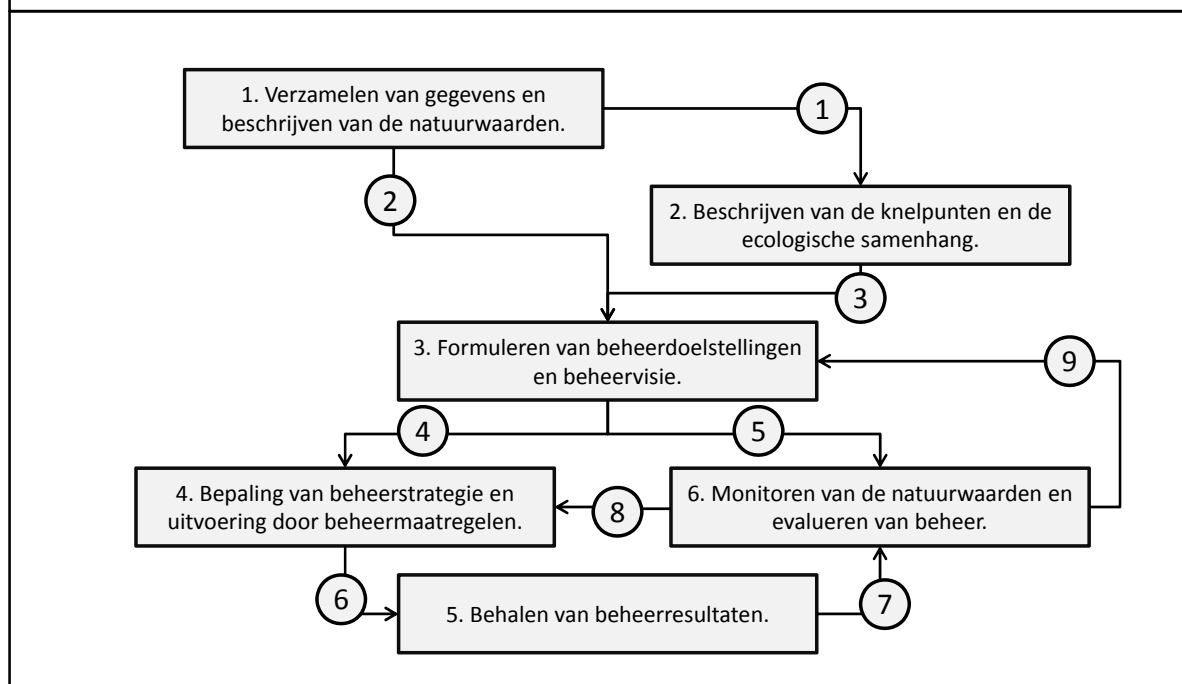
Vaststelling 43. - **De rechtsonderhorige die, in het kader van het natuur- en bosbeleid, een erkend beheerplan voor zijn terreinen wil vaststellen op basis waarvan aan het terrein een bepaald statuut en mogelijkheid tot subsidie gegeven wordt, moet zich conformeren aan hetzij bosbeheerplannen, hetzij beheerplannen van (erkende) natuurreservaten of (erkende) bosreservaten. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium en het rechtvaardigheids criterium is dit een relevante vaststelling.**

Om de diverse beheerplannen te kunnen bespreken, is het belangrijk om een gemeenschappelijke noemer te vinden, vooraleer in te gaan op afzonderlijke types die er bestaan. Beheerplannen kunnen worden weergegeven als een proces met zes types activiteiten: (1) het verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden voor een bepaald gebied waarin men beheer zal toepassen gedurende een periode, (2) het beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang in dat gebied, (3) het formuleren van een beheervisie en beheerdoelstellingen die binnen een tijdspad zullen worden nagestreefd, (4) het bepalen van de strategie en het uitvoeren van de maatregelen in het gebied en doorheen de tijd, (5) het al of niet behalen van de beheerresultaten en (6) het monitoren van de natuurwaarden en het evalueren van het beheer. Tussen deze zes stappen kunnen er negen meer belangrijke relaties gelegd worden – waar we nu niet op ingaan.

Een en ander wordt geschetst in **Schema II.4.**⁸⁹

⁸⁹ Naar Van Uytvanck en De Becker, p. 409, in Hermy, De Blust en Slootmaekers (eds.) Natuurbeheer.

Schema II.4. Schema van een beheerplanproces



Hierna gaan we – *grosso modo* en zonder aanspraak op volledigheid – na voor welke natuurterreinen er welke verplichtingen gelden inzake beheerplannen, en wat er dan van dit schema wettelijk vastgelegd is in die onderscheiden beheerplannen die er in het natuur- en bosbeleid bestaan.

Vaststelling 44. - **Wat hierna zal blijken is dat alle formeel vastgelegde types beheerplannen een andere structuur hebben, met uiteenlopende componenten, en dat niet alle structurelementen die men zou mogen verwachten – bv. de knelpuntanalyse, heldere doelbepaling, afspraken inzake monitoring van de resultaten – even goed uitgewerkt voorkomen in alle vooropgestelde planprocessen. Vanuit het oogpunt van de effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit een relevante vaststelling.**

3.8.1 Bosbeheerplannen

De verplichting tot het opmaken van een bosbeheerplan geldt voor alle bossen die beheerd worden door het Agentschap voor Natuur en Bos, voor alle openbare bossen en voor alle privébossen van minstens vijf hectare⁹⁰. Het voornaamste rechtsgevolg is dat kappingen, die voorzien zijn in een goedgekeurd beheerplan, zonder meer mogen worden uitgevoerd en niet meldingsplichtig zijn⁹¹. In bosbeheerplannen moet steeds worden aangegeven hoe de ecologische functie aan bod komt⁹². De verbodsbepalingen om snoeiingen op bomen door te voeren, of om prikkeldraad te plaatsen, gelden niet wanneer deze maatregelen opgenomen zijn in een goedgekeurd bosbeheerplan⁹³. Hetzelfde geldt voor het verbod vuur te maken in open lucht⁹⁴.

⁹⁰ Bosdecreet, art. 43, §1 tot en met §3.

⁹¹ Bosdecreet, art. 81, eerst lid.

⁹² Bosdecreet, art. 19, art. 43, §6 en art. 46, tweede lid.

⁹³ Bosdecreet, art. 97, §1, 4° en 12°; §2, 7°.

⁹⁴ Bosdecreet, art. 99.

Een bosbeheerplan heeft in de regel een looptijd van 20 jaar⁹⁵.

Een zgn. beperkt bosbeheerplan kan opgemaakt worden voor de privébossen die niet in het VEN gelegen zijn. Het voornaamste verschil tussen een uitgebreid en een beperkt bosbeheerplan is dat er voor laatstgenoemd plan de vereisten inzake gegevensverzameling en inzake de hoeveelheid te bepalen beheermaatregelen veel beperkter zijn. De rechtsgevolgen ("voordelen") zijn meteen ook beperkter. Wanneer er een beslissing genomen wordt over een beperkt bosbeheerplan, lijkt er geen functioneel equivalent van een passende beoordeling aan de orde te zijn – wat problematisch kan zijn indien er van dat beperkte bosbeheerplan een betekenisvolle impact zou kunnen uitgaan op de speciale beschermingszone.

Het zgn. uitgebreid bosbeheerplan moet opgemaakt worden met betrekking tot privébossen die gelegen zijn in VEN en met betrekking tot openbare bossen – te noteren valt dat er niet staat: "die gelegen zijn in speciale beschermingszones".

Deze uitgebreide beheerplannen moeten worden opgesteld met inachtneming van de criteria duurzaam bosbeheer⁹⁶. Dit impliceert onder meer:

- ... dat er in deze uitgebreide beheerplannen een grote nadruk wordt gelegd op de *instandhouding* van de aanwezige ecologisch en natuurwaarden⁹⁷.
- ... dat er in uitgebreide bosbeheerplannen in tweede orde ook ruimte gemaakt moet worden voor *herstel* en *ontwikkeling*, zij het dat deze termen niet centraal staan op het niveau van de criteria of de indicatoren. Belangrijke uitzondering wordt gevormd door de indicatoren 5.2.2.⁹⁸, 5.3.2.⁹⁹ en 5.3.3¹⁰⁰. Vooral het gevolg geven aan indicator 5.2.2. lijkt een potentie in zich te dragen voor bosomvorming, over grote oppervlakten, naar bossen die boshabitattyp 91^{F0} versterken.
- ... dat "ingrijpende veranderingen in bosbeheer en bosgebruik [...] vooraf [worden] getoetst aan een evaluatie van de te verwachten effecten op natuur en landschap. De evaluatie wordt afgestemd op de schaal en intensiteit van de ingreep en op de natuur- en landschapswaarde van het bos."¹⁰¹. Deze bepaling lijkt functioneel evenwaardig als de passende beoordeling en

⁹⁵ Bosbeheerplanbesluit, art. 6, §1.

⁹⁶ Bosbeheerplanbesluit, art. 3, §1.

⁹⁷ Besluit criteria duurzaam bosbeheer, bijlage, criterium 5.1. ("In het bosbeheer en bosgebruik worden maatregelen genomen ter instandhouding van habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten met het oog op de multifunctionaliteit."), criterium 5.2. ("Bij het beheer van bos wordt gestreefd naar een bepaald aandeel inheemse boomsoorten en het bevorderen van een rijke en gevarieerde bosstructuur van toepassing op het niveau van het beheerplan.") en criterium (5.3. ("In het bosbeheer en bosgebruik worden maatregelen genomen om de ecologische processen binnen het bos te beschermen, te versterken of te herstellen.") en criterium 5.4. ("Representatieve voorbeelden van natuurlijke inheemse bosgemeenschappen, waardevolle bostypen en goed ontwikkelde bosccosystemen worden beschermd en beheerd overeenkomstig hun specifieke waarde.").

⁹⁸ "De bosbeheerder beschikt over een omvormingsplan voor alle homogene aanplantingen van populier, fijnspar, en andere niet-inheemse boomsoorten. Norm populier: Er wordt een onderetage opgebouwd en behouden van verschillende inheemse houtige gewassen. Die mag als hakhout worden beheerd met populier als bovenstaanders (soort middelhout). Norm andere homogene niet-inheemse bestanden: Er wordt gestreefd naar gemengde bestanden waarvan 30 % van de bedekkingsgraad of grondvlak wordt ingenomen door inheemse loofbomen. In een eerste fase mogen in die 30 % ook onderstandige bomen en de onderetage meegerekend worden. Het is echter de bedoeling na verloop van tijd te komen tot 30 % inheemse loofbomen in de opperetage."

⁹⁹ "Bij het beheer van het bos wordt kansen geboden, maximaal rekening houdend met natuurontwikkeling en dat minimaal voor 5 % van de totale oppervlakte onder beheerplan. Dit gebeurt bij voorkeur in die bestanden met een reeds aanwezige of potentiële natuurwaarde. Aangepast beheer van open plekken en bosranden komen eveneens in aanmerking [...]."

¹⁰⁰ "De bosbeheerder streeft naar het verkrijgen van meer dood hout in het bos. [...]."

¹⁰¹ Besluit criteria duurzaam bosbeheer, bijlage, criterium 4.2.

voldoet dus enigszins aan het bepaalde in de Habitatrichtlijn. Maar in tegenstelling tot wat er hierover bepaald is in het Natuurdecreet, rust er hier op de overheid geen plicht om er over te waken dat het uitgebreid bosbeheerplan "geen betekenisvolle aantasting [zou veroorzaken] van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone [...]"¹⁰². Dit verandert als er een natuurrichtplan zou zijn dat de instandhoudingsdoelstellingen incorporeert, want "een beheerplan of een inrichtingsplan kan niet worden goedgekeurd door de bevoegde administratieve overheid indien de bepalingen van dat plan in strijd zijn met de bindende bepalingen van het goedgekeurd natuurrichtplan."¹⁰³

Algemeen houdt een bosbeheerplan ook in dat dat het ontwerpbeheerplan voor consultatie ter inzage wordt gelegd bij de bosgroep die actief is in de regio, en dat de bezwaren door de indiener in overweging moeten worden bij de afwerking van het ontwerp¹⁰⁴.

Indien het openbaar bos geheel of gedeeltelijk is gelegen binnen een speciale beschermingszone, dan moeten er in het beheerplan de nodige instandhoudingsmaatregelen opgenomen worden¹⁰⁵. Te noteren valt dat deze verplichting niet direct lijkt te gelden voor de privébossen. Bovendien valt te noteren dat ook deze verplichting niet zonder meer gelijk te stellen valt met een passende beoordeling, vermits een bosbeheerplan, naast de nodige instandhoudingsmaatregelen, in principe ook maatregelen zou kunnen bevatten die strijdig zijn met instandhoudingsdoelstellingen en vermits er geen plicht rust op de goedkeurende overheid om er over te waken dat dit niet het geval zou zijn. Het is niet duidelijk of de goedkeuring van bosbeheerplannen op dit moment in de praktijk gepaard gaat met een passende beoordeling, zoals het Natuurdecreet, art. 36, §3, voorschrijft.

Vermeldenswaard is tot slot dat een beheerplan van een openbaar bos, gelegen in het VEN, of in een speciale beschermingszone, komt te vervallen binnen de twee jaar na het van kracht worden van het natuurrichtplan voor die zone. Binnen die periode van twee jaar moet een nieuw beheerplan ingediend worden dat afgestemd is op het natuurrichtplan¹⁰⁶.

Met verwijzing naar **Schema II.4**, komen we tot tabelmatig weergave van het bosbeheerplanproces in **tabel II.1.**:

¹⁰² Natuurdecreet, art. 36ter, §4.

¹⁰³ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 3.

¹⁰⁴ Bosbeheerplanbesluit, art. 8, §1 en §3, derde lid.

¹⁰⁵ Bosdecreet, art. 19, derde lid.

¹⁰⁶ Bosbeheerplanbesluit, art. 3, §2; zie ook Besluit criteria duurzaam bosbeheer.

Tabel II.1. Beschrijving uitgebreid bosbeheerplan (bron: Bosdecreet, Bosbeheerplannenbesluit en bijlagen, eigen verwerking)	
Stap of relatie in het proces	Karakteristieken in dit type beheerplan
1. Verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden	Zie bijlage 1 bij Bosbeheerplannenbesluit, hoofdstuk 1 en 2: identificatie van het bos en uitgebreidere algemene beschrijving zijn vereist. Ligging in speciale beschermingszones moet vermeld worden.
2. Beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang	Niets bepaald.
3. Formuleren van de doelstellingen en beheervisie	Zie bijlage 1 bij Bosbeheerplannenbesluit, hoofdstuk 3: beheerdoelstellingen voor alle functies van het bos zijn vereist.
4. Bepaling van de beheerstrategie en uitvoering van de beheermaatregelen	Zie Bosdecreet, art. 43, §6, en bijlage 1 bij het bosbeheerplanbesluit, hoofdstuk 4: beheermaatregelen moeten beschreven worden: 19 types maatregelen en, als nr. 20, planning van de beheerwerken. Notitie: "Voor elk openbaar bos en bosreservaat dat geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen een speciale beschermingszone moeten in het beheersplan tevens de nodige maatregelen zoals bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2 van het Decreet Natuurbehoud opgenomen worden." (Bosdecreet, art. 19); Bosdecreet, art. 46, eerste lid: "Binnen de perken van dit decreet voert elke bosbeheerder het beheer van zijn bos overeenkomstig het beheerplan". Dit beheer omvat onder meer de technische en administratieve aspecten van het beheer, de inventarisatie, de kapregeling, de uitvoering van onderhouds- en verbeteringswerken, de verkoop van de bosproducten, de bebossing, de herbebossing en de bewaking.
5. Beslissingswijze en passende beoordeling bij de beslissing	Bij het uitgebreide bosbeheerplan is er, op grond van de criteria duurzaam bosbeheer, een beslissingsargument dat lijkt op een passende beoordeling. Bij de beperkte bosbeheerplannen lijkt er geen beslissingselement voorzien te zijn dat functioneel equivalent is aan een passende beoordeling.
6. Uitvoering en behalen van de beheerresultaten	Bosdecreet, art. 43, §5: "Het beheersplan bindt de opeenvolgende bosbeheerders [...]."
7. Looptijd	20 jaar.
8. Monitoren van de natuurwaarden en evalueren van het beheer	Niets bepaald; zie evenwel Bosdecreet, art. 41quater, §3: elke bosbeheerder kan worden verplicht om met een tussenperiode van minimum vijf jaar een inventaris van zijn bossen op te maken.

Opvallend is dat of meer beheerders van privé-bossen en/of een of meer openbare bosteigenaars een gezamenlijk beheerplan kunnen indienen. Het gezamenlijk beheerplan heeft betrekking op bossen die behoren tot één zelfde boscomplex of eenzelfde gemeente¹⁰⁷. Ook een samenvoeging van bosbeheerplannen tot één beheerplan is mogelijk, op het niveau van bosgroeperingen¹⁰⁸ - er zijn geen algemene gegevens bekend over het implementatiesucces van deze rechtsfiguur (zie verder onder **5.5.4.**).

Vaststelling 45. - **Bij bosbeheerplannen moet er vastgesteld worden dat er niets bepaald lijkt te zijn wat betreft beschrijving van de knelpunten en de ecologische samenhang,**

¹⁰⁷ Bosbeheerplanbesluit, art. 5, eerste lid.

¹⁰⁸ Bosdecreet, art. 85.

en evenmin betreffende een monitoringstrategie. In het licht van diverse effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit een relevante vaststelling.

Vaststelling 46. - **Het bosbeheerplan van openbare bossen moet, in voorkomend geval, instandhoudingsmaatregelen bevatten voor de instandhoudingsdoelstellingen, en moet bijgesteld worden wanneer een natuurrichtplan voor het gebied nadere uitwerking geeft aan instandhoudingsdoelstellingen. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium is dit een relevante vaststelling.**

Vaststelling 47. - **Het bosbeheerplan voor private beheerders moet kennelijk niet worden bijgesteld indien er nadien een natuurrichtplan wordt vastgesteld in uitvoering van instandhoudingsdoelstellingen. In het licht van de effectiviteits- en efficiëntiecriteria, lijken dit relevante vaststellingen.**

Aansluitend bij de bosbeheerplannen kunnen de beheerplannen voor bosreservaten vermeld worden. Voor elk bosreservaat dient een beheerplan te worden opgesteld binnen de drie jaar vanaf de datum van het besluit tot erkenning¹⁰⁹. Indien het bosreservaat geheel of gedeeltelijk is gelegen binnen een speciale beschermingszone, moeten er in het beheerplan de nodige instandhoudingsmaatregelen opgenomen worden¹¹⁰. Hetzelfde geldt echter als wat er opgemerkt is geworden bij de bosbeheerplannen: deze plicht in verband met instandhoudingsmaatregelen is niet zonder meer gelijk te stellen met de vervulling van de plicht tot het opmaken van een passende beoordeling ter gelegenheid van de opmaak en vaststelling van plan. Voor zover er evenwel kan verwacht worden dat er van bosreservaten geen betekenisvolle negatieve impact uitgaat op de staat van instandhouding binnen een speciale beschermingszone, hoeft dit geen probleem te zijn.

De procedure voor goedkeuring van beheerplannen van bosreservaten is relatief eenvoudig. Het is een aangewezen ambtenaar die "voor elk bosreservaat" een ontwerp van beheerplan opstelt en voorlegt aan de adviescommissie¹¹¹, waarna de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos dat ontwerpplan kan goedkeuren¹¹². Hier staat niet bij dat er een passende beoordeling moet opgemaakt en goedgekeurd worden, in de zin van art. 36ter van het Natuurdecreet. Deze situatie verandert pas wanneer er een natuurrichtplan opgemaakt is waarin het bosreservaat vervat is, en dat de instandhoudingsdoelstellingen incorporeert, want "een beheerplan of een inrichtingsplan kan niet worden goedgekeurd door de bevoegde administratieve overheid indien de bepalingen van dat plan in strijd zijn met de bindende bepalingen van het goedgekeurd natuurrichtplan."¹¹³ De aangewezen ambtenaar is belast met het beheer van de bosreservaten in zijn ambtsgebied¹¹⁴.

De looptijd van een bosreservaat is hetzij onbepaald (eigendom Vlaamse Gewest), hetzij 54 jaar (huur door Vlaamse Gewest), hetzij 27 jaar (overige)¹¹⁵.

Met verwijzing naar **Schema II.4**, komen we tot tabelmatig weergave van het bosbeheerplanproces in **tabel II.2**:

¹⁰⁹ Bosdecreet, art. 25, eerste lid.

¹¹⁰ Bosdecreet, art. 19, derde lid.

¹¹¹ Bosreservatenbesluit, art. 11, eerste lid.

¹¹² Bosreservatenbesluit, art. 13, eerste lid.

¹¹³ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 3.

¹¹⁴ Bosreservatenbesluit, art. 9, eerste lid.

¹¹⁵ Bosdecreet, art. 23.

Tabel II.2. Beschrijving beheerplan van bosreservaten (bron: Bosdecreet en Bosreservatenbesluit eigen verwerking)	
Stap of relatie in het proces	Karakteristieken in dit type beheerplan
1. Verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden	Zie Bosreservatenbesluit, bijlage, hoofdstuk 2 en 3.
2. Beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang	Niets bepaald, zie, vermoedelijk, bosbeheerplan.
3. Formuleren van de doelstellingen en beheervisie	Zie Bosreservatenbesluit, bijlage, hoofdstuk 4, met daarin drie mogelijke functies: de ecologische functie, de wetenschappelijke functie en de schermfunctie.
4. Bepaling van de beheerstrategie en uitvoering van de beheermaatregelen	Zie Bosreservatenbesluit, bijlage, hoofdstukken 5 en 6. De twee laatstvernoemde hoofdstukken zijn alleen toepasselijk op bosreservaten met "gericht beheer", en betreffen "beheersrichtlijnen".
5. Beslissingswijze en passende beoordeling bij de beslissing	De administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos keurt het ontwerpplan goed, na een adviescommissieadvies. Er lijkt geen beslissingselement te zijn dat functioneel equivalent is aan een passende beoordeling.
6. Behalen van de beheerresultaten	Niets bepaald, zie, vermoedelijk, bosbeheerplan.
7. Looptijd	De aangewezen bosreservaten, eigendom van het Vlaamse Gewest, behouden hun statuut van bosreservaat voor een onbepaalde tijdsduur. Voor de bosreservaten, in huur genomen door het Vlaamse Gewest, moet de huurperiode tenminste vierenvijftig jaar bedragen. De andere bosreservaten worden erkend voor een periode van tenminste zevenentwintig jaar: verlenging met tenminste zevenentwintig jaar aan het einde van elke erkenningsperiode is mogelijk.
8. Monitoren van de natuurwaarden en evalueren van het beheer	Niets bepaald, zie, vermoedelijk, bosbeheerplan.

Vaststelling 48. - **De beheerplanning betreffende bosreservaten is slechts rudimentair geregeld. Dit neemt niet weg dat er, op het niveau van het plan, de nodige sturingselementen voor het beheer kunnen worden ingebouwd in geval het bos zich in een speciale beschermingszone bevindt, vermits het meestal om een openbaar bos, en dus om een uitgebreid bosbeheerplan zal gaan. De vaststellingen die voor bosbeheerplannen van openbare bossen gedaan werden, zijn dus ook hier van toepassing.**

3.8.2 Beheerplannen van natuurreservaten

Voor elk natuurreservaat moet er een beheerplan worden opgesteld, dat de maatregelen en bepalingen vermeldt inzake het beheer en de inrichting van het gebied. Hierbij mag er, voor redenen van natuurbehoud, of voor redenen van recreatief of educatief medegebruik, en voor zover dit inpasbaar is in de doelstelling van het natuurreservaat, worden afgeweken van de voorschriften van het Natuurdecreet. Indien het natuurreservaat geheel of gedeeltelijk is gelegen

binnen een speciale beschermingszone, dan moeten in het beheerplan de nodige instandhoudingsmaatregelen opgenomen worden¹¹⁶.

De looptijd van de erkenning van een erkend reservaat – en dus van zijn beheerplan – bedraagt 27 jaar¹¹⁷.

Voor het overige is er alleen een regeling voor de beheerplannen van erkende reservaten. Voor natuurreservaten van de Vlaamse overheid – de zgn. Vlaamse natuurreservaten¹¹⁸ – is er geen uitvoeringsbesluit dat regelt hoe het beheerplan er hoort uit te zien.

Het is de terreinbeherende instantie die het beheerplan van het te erkennen reservaat opstelt, en de minister die een beslissing neemt over de erkenning van een reservaat¹¹⁹ – na een voorbereiding van deze beslissing door het Agentschap voor Natuur en Bos, op basis van interactie met de erkende terreinbeherende vereniging. De beslissing tot erkenning van een nieuw reservaat “houdt rekening met” “de hoge actuele of potentiële natuurwaarde van het betreffende terrein”, en met “de vooruitzichten voor het verbeteren en het voortbestaan van de ecologische waarden van het betreffende terrein”, maar ook en vooral met “de beschermende statuten van het terrein, in het bijzonder de bescherming of de ligging binnen de gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud met inbegrip van de Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen en de mate waarin het beheerplan rekening houdt met en invulling geeft aan deze beschermende statuten”¹²⁰ – i.e. met de ligging in een speciale beschermingszone. Deze beslissingswijze lijkt functioneel equivalent met een beslissing op basis van een passende beoordeling.

Wat dient er evenwel te gebeuren met bestaande reservaten in relatie tot speciale beschermingszones? Het impliciete gevolg van de in vorige alinea geciteerde bepaling is dat een beheerplan van een bestaand reservaat moet worden bijgesteld in functie van later vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, op het moment dat er een uitbreidingserkenning of een hererkenning (na 27 jaar looptijd van de eerste erkenning) aan de orde is. Maar er is geen expliciete bepaling voorzien die stelt dat een beheerplan van een reservaat binnen een bepaalde tijdspanne moet worden geëvalueerd en eventueel worden bijgesteld, in functie van instandhoudingsdoelstellingen voor hetzelfde gebied, wanneer deze later zijn vastgesteld. Weliswaar kan de minister, op basis van bv. de resultaten van de monitoring, de erkenning van een reservaat intrekken wanneer het niet meer beantwoordt aan de voorwaarden waaronder het normaal gesproken erkend zou kunnen geraken – maar het is niet duidelijk of dit een theoretische mogelijkheid blijft dan wel praktische weerslag heeft¹²¹.

In tegenstelling tot wat geldt voor de bosbeheerplannen van openbare bossen, is er evenmin geen sprake van een plicht tot bijstelling van het beheerplan, in geval er voor hetzelfde gebied een natuurrichtplan van kracht wordt.

De basiskenmerken voor de beheerplanning van erkende reservaten worden uiteengezet in **tabel 11.3**:

¹¹⁶ Natuurdecreet, art. 34, §1.

¹¹⁷ Natuurdecreet, art. 36, §5.

¹¹⁸ Natuurdecreet, art. 33, eerste lid.

¹¹⁹ Reservatenbesluit, art. 10, §4, derde lid.

¹²⁰ Reservatenbesluit, art. 10, §5.

¹²¹ Reservatenbesluit, art. 13, §2.

Tabel II.3. Beschrijving beheerplan van reservaten (bron: Natuurdecreet en reservatenbesluit, eigen verwerking)	
Stap of relatie in het proces	Karakteristieken in dit type beheerplan
1. Verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden	Voor de erkende reservaten: zie bijlage III bij Reservatenbesluit, hoofdstuk 2. in deze beschrijving moet er reeds een voorstel van afbakening van visiegebied en uitbreidingszone zijn vervat. Ligging in speciale beschermingszone moet worden beschreven. Voor de aangewezen reservaten: niets bepaald.
2. Beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang	Niets bepaald.
3. Formuleren van de doelstellingen en beheervisie	Voor de erkende reservaten: zie bijlage III bij Reservatenbesluit, hoofdstuk 3 - er wordt bijzondere aandacht gevraagd voor gebieden in speciale beschermingszones. Voor de aangewezen reservaten: niets bepaald.
4. Bepaling van de beheerstrategie en uitvoering van de beheermaatregelen	Voor de erkende reservaten: zie bijlage III bij Reservatenbesluit, hoofdstuk 4 - er wordt bijzondere aandacht gevraagd voor gebieden in speciale beschermingszones. In dit deel ook moeten de ontheffingen worden aangevraagd. Er wordt ook een openstellingsplan gevraagd (hoofdstuk 5). De gesubsidieerde terreinbeheerder dient jaarlijks een rapport in te dienen met betrekking tot de doorgevoerde beheerswerken (Reservatenbesluit, art. 23). Voor de aangewezen reservaten: niets bepaald.
5. Beslissingswijze en passende beoordeling bij de beslissing	Vermits natuurreservaten binnen SBZ per definitie IHM moeten nemen, geen PB. Voor erkende reservaten daarenboven: de beslissing tot erkenning van een reservaat dient rekening te houden met, onder meer, de ligging in een speciale beschermingszone. Dit is min of meer functioneel equivalent met een passende beoordeling.
6. Behalen van de beheerresultaten	Voor erkende reservaten: de beheervergoeding kan worden aangepast omwille van de behaalde natuurbeheerresultaten, zoals vastgesteld op basis van de monitoring (Reservatenbesluit, art. 17). Voor aangewezen reservaten: niets bepaald.
7. Looptijd	Voor erkende reservaten: 27 jaar. Voor aangewezen reservaten is er niets bepaald.
8. Monitoren van de natuurwaarden en evalueren van het beheer	Reservatenbesluit, art. 19: er is een jaarlijks, beperkt monitoringrapport vereist (§2) en een driejaarlijks, meer uitgebreid rapport (§1).

Een van de unieke componenten van de rechtsfiguur van de reservaten is dat er sprake is van uitbreidingszones en, bij erkende reservaten, van visiegebieden. De twee begrippen worden in de praktijk met elkaar in verband gebracht, maar hebben, op grond van de wetgeving, een andere finaliteit en inhoud.

Voor elk natuurreservaat, kan er binnen de aangrenzende of nabije groengebieden en bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden of het VEN, een uitbreidingszone vastgesteld worden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is conform artikel 37 van het Natuurdecreet¹²². Er wordt met name ten behoeve van het Vlaamse Gewest een recht van voorkoop gecreëerd bij

¹²² Natuurdecreet, art. 33, 3^{de} lid.

de verkoop van onroerende goederen, onder meer voor die goederen die gelegen zijn *“in de natuureservaten en hun uitbreidingszone gelegen binnen de groen- en bosgebieden, de bosuitbreidingsgebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, of het VEN”*^{123 124}. Dit recht op voorkoop gaat in na bekendmaking van de uitbreidingszone in het Belgisch Staatsblad¹²⁵. Dit voorkooprecht kan in principe als een instrument dienen ter ondersteuning van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied. De keerzijde van de uitbreidingszone is dat het afsluiten van beheerovereenkomsten niet toegelaten is¹²⁶.

Er is bovendien, ten minste, wat de erkende reservaten aangaat, een meer gedetailleerde regeling betreffende de wijze van aanduiding van deze uitbreidingszones. Bij de aanvraag tot erkenning van een reservaat, moet er onder meer een voorstel toegevoegd worden van uitbreidingszone¹²⁷. De uitbreidingszone wordt goedgekeurd door de minister op het moment van de erkenning van het reservaat¹²⁸. Bij de aanvraag tot aankoopsubsiëring moet de erkende terreinbeherende vereniging mededelen in welke mate de aangekochte terreinen zich binnen een uitbreidingszone situeren¹²⁹. Er is op reglementair vlak geen aansturing voorzien van de allocatie van deze uitbreidingszones in functie van instandhoudingsdoelstellingen of speciale beschermingszone.

Visiegebieden hebben – in de regelgeving – alleen betrekking op erkende reservaten. Een visiegebied van een erkend reservaat is een *“een logisch en samenhangend geheel waarvoor een globaal streefbeeld wordt uitgewerkt waarbinnen het beheer van ter erkenning voorgedragen percelen wordt gekaderd”*¹³⁰. Het bij de erkenningsaanvraag voorgelegde visiegebied dient in hoofdzaak als criterium om te bepalen wie er over de erkenningsaanvraag mag adviseren en als beoordelingselement ten aanzien van het in het vooruitzicht gestelde beheer¹³¹ – in tegenstelling tot wat er soms van gedacht of gezegd wordt, is het dus niet de bedoeling dat dit visiegebied op zich uitdrukking geeft aan een aankoopprogramma of aan een gewenste ruimtelijke bestemming. Dit neemt niet weg dat concrete visiegebieden nogal eens meegenomen kunnen worden als beoordelingselement bij concrete ruimtelijke processen. Er is reglementair geen aansturing voorzien van deze visiegebieden in functie van instandhoudingsdoelstellingen of speciale beschermingszones.

Merkwaardig is tot slot dat het beheerplan van een erkend reservaat klaar moet zijn vooraleer het reservaat erkend is, *i.e.* het maakt deel uit van het in te dienen dossier bij de erkenningsaanvraag¹³² (bij het bosbeheerplan of het bosreservatenbeheerplan wordt er aanvaard dat er voorafgaand reeds een “bos” of een “bosreservaat” is met een bepaald statuut).

¹²³ Natuurdecreet, art. 37, §1, eerste lid, 2°.

¹²⁴ De *“ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden”*, verwijst, naast de specifieke bestemmingen die bestonden ten tijde van het Besluit gebiedsgericht natuurbesleid, allicht ook naar bepaalde *“categorieën van gebiedsaanduiding”* uit art. 2.2.3. van de Codex Ruimtelijke Ordening.

¹²⁵ Natuurdecreet, art. 37, §1, derde lid – er is niet nagegaan of deze publicaties daadwerkelijk gebeuren.

¹²⁶ Beheersovereenkomstenbesluit, art. 2, derde lid.

¹²⁷ Reservatenbesluit, bijlage III.

¹²⁸ Reservatenbesluit, art. 10, §6, 1°.

¹²⁹ Reservatenbesluit, art. 6, §2, 5°, f.

¹³⁰ Reservatenbesluit, art. 1, 6°.

¹³¹ Reservatenbesluit, art. 10, §3, 4°; art. 10, §5, 5°.

¹³² Reservatenbesluit, art. 10, §2, met verwijzing naar bijlage III.

Vaststelling 49. - **Het beheerplan van een erkend natuurreservaat is functioneel relatief volledig – inclusief de resultaatgerichtheid zoals uitgedrukt in de beheersdoelstellingen. Alleen het onderzoek van de ecologische knelpunten is niet expliciet opgenomen in het sjabloon. In het licht van de effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit relevant.**

Vaststelling 50. - **Het beheerplan dient zich bovendien in principe te conformeren aan de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Maar, in tegenstelling tot wat geldt voor de bosbeheerplannen van overheden, is er geen plicht tot bijstelling indien er nadien instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld worden of een natuurrichtplan voor het gebied van kracht wordt. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium is dit een relevante vaststelling.**

Vaststelling 51. - **Voor Vlaamse natuurreservaten is er geen enkele regeling betreffende het beheerplan. Dit is een relevante vaststelling in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium evenals in het licht van de rechtvaardigheidscriteria.**

Vaststelling 52. - **De notie “uitbreidingszone” – waarvoor er een voorkooprecht ingesteld wordt – is uniek gekoppeld aan het instrument van de reservaten. Indien het ingezet wordt ten behoeve van de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen, kan het als een krachtig instrument fungeren voor het realiseren van ruimtelijke samenhang. De wijze van vaststelling ervan is onduidelijk. De effectiviteit van de vereiste publiciteit is eveneens onduidelijk. Deze vaststellingen zijn relevant in het licht van de het effectiviteitscriterium en in het licht van diverse rechtvaardigheidscriteria.**

Vaststelling 53. - **In de regelgeving is de functie die er toegekend wordt aan “visiegebieden” bij erkende reservaten eerder zwak: het gaat om niet meer dan een beoordelingselement in de erkenningsprocedure. Een indirect effect van de visiegebieden kan er in bestaan dat deze meegenomen worden als beoordelingselement bij ruimtelijke processen. Deze vaststelling kan relevant zijn in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

3.8.3 Beheervisies. voor beheerovereenkomsten

Met betrekking tot de beheerovereenkomsten met landbouwers, bepaalt de minister voor elke beheerdoelstelling, op voorstel van het INBO, de beheergebieden¹³³. Per beheergebied of per gedeelte ervan kan de minister een beheervisie opstellen – deze beheervisie is dus een facultatieve zaak – en kent naar verluidt in de praktijk weinig of geen praktische toepassing. De Vlaamse Landmaatschappij heeft onder meer als taak “*een actieve begeleidingsstrategie uit te voeren*” – maar het is, bij gebrek aan beheervisies, niet direct duidelijk op wat deze strategie(en) gebaseerd zou(den) zijn¹³⁴.

De componenten van deze beheervisie stemmen slechts gedeeltelijk overeen met deze van **Schema II.4.**: (1) een omschrijving van de actuele en potentiële natuur- en landschapswaarden en van de milieukwaliteiten, (2) het streefbeeld voor de natuur- en landschapswaarden en van de milieukwaliteiten, (3) de toepasselijke beheerdoelstellingen, (4) de door de inzet van de beheerpakketten te verwachten positieve resultaten. Wat in hoofdzaak ontbreekt is een knelpuntenanalyse, de bepaling van een beheerstrategie en een regeling van de monitoring van de resultaten (in termen van behoud of toename van te beschermen of beoogde fauna of flora). Dit sluit niet uit dat er wel systematisch en op individuele basis gecontroleerd of aan de contractvoorwaarden wordt voldaan.

Als het beheergebied geheel of gedeeltelijk overlapt met een speciale beschermingszone, dan gelden de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten die voor dat gebied zijn vastgesteld, als equivalent met de eerste drie componenten van de beheervisie¹³⁵. Deze stuurkracht, die uitgaat

¹³³ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 15, §1.

¹³⁴ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 6bis, §3.

¹³⁵ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 16, §1, tweede lid.

van de instandhoudingsdoelstellingen, kan overigens ook uitgedrukt worden via een natuurrichtplan¹³⁶.

Vermits de beheervisie voor beheerovereenkomsten slechts facultatief is, is ook het verplichte verband dat er in gelegd wordt met de instandhoudingsdoelstellingen, slechts facultatief. Dit maakt dat dit verband niet beschouwd kan worden als functioneel equivalent met een passende beoordeling, in de zin van art. 36ter, §3 van het Natuurdecreet. Ook op het niveau van het afsluiten van afzonderlijke beheerovereenkomsten (al deze beslissingen kunnen, zo lijkt het, opgevat worden als "toestemmingen" in de zin van art. 6.3. van het Habitatrictlijn) gebeurt er, voor zover bekend, geen passende beoordeling.

Samengenomen lijkt het er op dat de overheid op dit moment beheerovereenkomsten sluit in speciale beschermingszones die feitelijk meestal niet onderworpen zijn aan een beheervisie die uitdrukking geeft aan instandhoudingsdoelstellingen, en die evenmin zelf een passende beoordeling hebben ondergaan. Dit kan problematisch zijn, voor zover er van concrete beheerovereenkomsten in een speciale beschermingszone een betekenisvolle, negatieve impact zou kunnen uitgaan op de staat van instandhouding van het gebied. Dit probleem kan opgelost worden door inzet van het natuurrichtplan, waar er immers een sturende werking van uit kan gaan ten aanzien van de perimeters van zones waarin beheerovereenkomsten kunnen worden afgesloten worden (bij uitbreiding: ten aanzien van beheervisies)¹³⁷.

Een en ander wordt samengevat in **tabel II.4.**

Tabel II.4. Beschrijving beheervisie beheerovereenkomsten (bron: Natuurdecreet en beheerovereenkomstenbesluit eigen verwerking)	
Stap of relatie in het proces	Karakteristieken in dit type beheerplan
1. Verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden	Een beheervisie bevat een omschrijving van de actuele en potentiële natuur- en landschapswaarden en milieukwaliteiten.
2. Beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang	Er ontbreekt een knelpuntanalyse.
3. Formuleren van de doelstellingen en beheervisie	Een beheervisie bevat een streefbeeld voor natuur- en landschapswaarden evenals milieukwaliteiten, evenals toepasselijke beheersdoelstellingen.
4. Bepaling van de beheerstrategie en uitvoering van de beheermaatregelen	Een beheervisie bevat de door de inzet van de pakketten te verwachten positieve resultaten.
5. Beslissingswijze en passende beoordeling bij de beslissing	De instandhoudingsdoelstellingen gelden als doelstelling, als die er zijn. Op het niveau van de afzonderlijke beheerovereenkomsten is er niets dat een functioneel equivalent effect heeft als een passende beoordeling.
6. Behalen van de beheerresultaten	Er ontbreekt, op het niveau van de visie, een beeld met betrekking tot het effectief behalen van de resultaten.
7. Looptijd	Over de looptijd van de beheervisie is er niets bepaald.
8. Monitoren van de natuurwaarden en evalueren van het beheer	Er ontbreekt elke bepaling in verband met een monitoring- of evaluatieplan.

Vaststelling 54. - **Bij voorgaande beschrijving en tabel moet wel aangestipt worden dat een deel van deze planfuncties wel degelijk ingevuld worden, maar dan op het meer concrete, uitvoeringsgerichte niveau van de afzonderlijke beheerovereenkomsten (zie**

¹³⁶ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 16, §1, derde lid.

¹³⁷ Natuurdecreet, art. 49, §2, 2^{de} lid.

later). De beheervisie voor beheerovereenkomsten is op dit moment slechts een facultatief instrument in relatie tot de inzet van deze beheerovereenkomsten. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium kan deze vaststelling relevant zijn. Vaststelling 55. - In de opgelegde structuur voor deze beheervisies ontbreken er belangrijke functionele elementen, zoals bv. een regeling inzake monitoring. In het licht van diverse effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit relevant. Vaststelling 56. - Indien er voor een gebied een beheervisie in functie van beheerovereenkomsten wordt opgemaakt, en indien er voor dat gebied instandhoudingsdoelstellingen gelden, dan zijn deze doelstellingen bepalend voor deze beheervisie. Maar vermits het opmaken van de beheervisie facultatief is, kan dit niet zonder meer gelijk gesteld worden met een passende beoordeling. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium

3.8.4 Soortenbeschermingsprogramma's. en beheerregelingen.

Een soortenbeschermingsprogramma is een programma van instandhoudingsmaatregelen dat met name gericht is op het verkrijgen van de gunstige staat van instandhouding van een inheemse soort of een groep van soorten in het gebied waarop het programma van toepassing is¹³⁸. In tegenstelling tot de hiervoor beschreven beheerplannen, speelt de uitvoering van een soortenprogramma zich niet noodzakelijkerwijze af op gronden waarover men beschikkingsrecht heeft, en is er in principe zelfs niet echt nood aan een duidelijke band met bepaalde gronden.

Een soortenbeschermingsprogramma moet worden gebaseerd op een rapport, dat omzeggens alle elementen uit **Schema II.4.** bevat, en nog meer: (1) een synthese van de kennis over de soort of soorten in kwestie, waarbij aandacht wordt besteed aan het voorkomen, de beschermingsstatus en de ecologische vereisten van de soort, (2) de concrete doelstellingen voor het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding van de soort of soorten in kwestie, in voorkomend geval op basis van de instandhoudingsdoelstellingen van die soort of soorten, (3) de bedreigingen voor de gunstige staat van instandhouding, (4) de mogelijkheden om de gunstige staat van instandhouding te bereiken, (5) een beschrijving van de relevante actoren, (6) een beschrijving van de potentiële instandhoudingsmaatregelen, (7) een verslag van het overleg dat gevoerd is met de relevante actoren over de potentiële maatregelen, (8) een voorstel van begroting, planning en prioritering van de acties en maatregelen, (9) een beschrijving van de vast te leggen voortgangscontrole en evaluatie, met inbegrip van monitoring, met het oog op een eventuele bijsturing en (10) een sensibilisatie- of communicatiestrategie¹³⁹.

Een soortenbeschermingsprogramma wordt opgemaakt door het Agentschap voor Natuur en Bos en wordt vastgesteld door de minister, en heeft een looptijd van maximaal vijf jaar en kan worden verlengd. Als bij de uitvoering van het soortenbeschermingsprogramma, naar aanleiding van de opvolging en evaluatie, blijkt dat de vastgestelde acties en maatregelen ontoereikend zijn of dat de voorwaarden voor de toegestane afwijkingen niet worden nageleefd, kan de minister het plan doen wijzigen, opschorten of stopzetten¹⁴⁰.

Aansluitend bij het soortenbeschermingsprogramma moet er verwezen worden naar de planfiguur van de beheerregeling: een geheel van maatregelen van soortenbeheer, gericht op het voorkomen of herstellen van hinder, risico of schade, veroorzaakt door bepaalde soorten dieren of planten¹⁴¹. Net zoals een soortenbeschermingsprogramma, speelt de uitvoering van een beheerregeling zich niet noodzakelijkerwijze af op gronden waarop de operator een beschikkingsrecht heeft.

¹³⁸ Soortenbesluit, art. 1, 11°.

¹³⁹ Soortenbesluit, art. 26, §1, eerste lid.

¹⁴⁰ Soortenbesluit, art. 26, §3.

¹⁴¹ Soortenbesluit, art. 1, 9°.

Een beheerregeling bevat een motiveringsnota met betrekking tot de schade die men wil voorkomen of bestrijden. Voor de uitheemse soorten, voor de niet-beschermde inheemse soorten of voor de beschermde soorten waarbij categorie 1 van bijlage 1 van het Soortenbesluit is aangekruist, kan er een beheerregeling worden vastgesteld met het oog op het tegengaan van de negatieve ecologische of economische impact die de soorten of de groep van soorten kunnen hebben, of vanwege hun feitelijk of potentieel invasieve karakter¹⁴². Voor beschermde soorten, waarbij categorie 2 of 3 van bijlage 1 is aangekruist, kan er alleen een beheerregeling worden in werking gesteld in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan landbouw, bosbouw of andere goederen in eigendom of gebruik, of ter bescherming van de wilde fauna en flora¹⁴³. Beheerregelingen kunnen dus worden ingezet voor bestrijding van specimens van soorten die schadelijk blijken te zijn voor Europeesrechtelijk te beschermen habitats of soorten, en waarvan de bestrijding niet geregeld wordt door de Jacht- of Visserijwetgeving.

Meer specifiek bevat een beheerregeling de volgende componenten: (1) de soorten waarop de beheerregeling van toepassing zal zijn, (2) de personen of de categorieën van personen die de beheermaatregelen zullen uitvoeren, (3) de beheermaatregelen die zullen mogen of moeten worden uitgevoerd, en de middelen of methoden die daarbij zullen mogen of moeten worden gebruikt, (4) de te verlenen afwijkingen van de beschermingsbepalingen van hoofdstuk 3, afdeling 2, die met het oog op die beheermaatregelen worden toegestaan, of de door te voeren aanvullingen en wijzigingen aan bijlage 3 van het besluit, (5) de omstandigheden van tijd en plaats waaronder de beheermaatregelen zullen mogen worden uitgevoerd, (6) in voorkomend geval, de voorwaarden en lasten waaronder de beheermaatregelen zullen mogen worden uitgevoerd, (7) de controles die zullen worden uitgevoerd, (8) een sensibilisatie- of communicatiestrategie¹⁴⁴.

Zowel het soortenbeschermingsprogramma als de beheerregeling bevatten elementen die aan een passende beoordeling doen denken, *i.e.* met betrekking tot Europeesrechtelijk te beschermen soorten die gevat zouden kunnen zijn door het betrokken initiatief. Beide regelingen bevatten evenwel geen functioneel equivalent van de passende beoordeling met betrekking tot een concrete speciale beschermingszone, wat problematisch kan zijn indien er van het programma of de regeling een betekenisvol negatieve impact zou kunnen uitgaan op de staat van instandhouding van een of meerdere in het gebied aanwezige habitats uit de lijst van bijlage I van het Natuurdecreet, waarvoor deze speciale beschermingszone zou zijn aangemeld. Deze problematiek vervalt evenwel wanneer er een natuurrichtplan is vastgesteld voor de zone waarin het soortenbeschermingsprogramma of de beheerregeling zou gelden, en dat bovendien de instandhoudingsdoelstellingen zou incorporeren, want *“een beheerplan of een inrichtingsplan kan niet worden goedgekeurd door de bevoegde administratieve overheid indien de bepalingen van dat plan in strijd zijn met de bindende bepalingen van het goedgekeurd natuurrichtplan.”*¹⁴⁵.

Een en ander wordt samengevat in **tabel II.5**.

¹⁴² Soortenbesluit, art. 30, §4.

¹⁴³ Soortenbesluit, art. 30, §3.

¹⁴⁴ Soortenbesluit, art. 29.

¹⁴⁵ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 3.

Tabel II.5. Beschrijving soortenbeschermingsprogramma, opgevat als beheerplan (bron: soortenbesluit, art. 26, eigen verwerking)	
Stap of relatie in het proces	Karakteristieken in dit type beheerplan
1. Verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden	Het programmarapport bevat een synthese van de kennis over de soort of soorten in kwestie, waarbij aandacht wordt besteed aan het voorkomen, de beschermingsstatus en de ecologische vereisten ervan.
2. Beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang	Het programmarapport somt de bedreigingen en de mogelijkheden op in verband met het bereiken van de gunstige staat van instandhouding.
3. Formuleren van de doelstellingen en beheervisie	Het programmarapport bevat concrete doelstellingen voor het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding van de soort of soorten in kwestie.
4. Bepaling van de beheerstrategie en uitvoering van de beheermaatregelen	Het programmarapport omvat onder meer een beschrijving van de relevante actoren en de potentiële maatregelen, een begroting, planning en prioritering van de acties en maatregelen, evenals een sensibilisatie- of communicatiestrategie.
5. Beslissingswijze en passende beoordeling bij de beslissing	Een functioneel equivalent van de passende beoordeling is opgenomen met betrekking tot de mogelijke effecten voor Europeesrechtelijk te beschermen soorten en hun habitats, maar niet met betrekking tot de mogelijke effecten van het plan voor een speciale beschermingszone.
6. Behalen van de beheerresultaten	Het behalen van de resultaten moet worden bereikt binnen een (verlengbare) periode van vijf jaar. Bij onvoldoende succes kan het programma worden stopgezet.
7. Looptijd	De looptijd bedraagt maximaal vijf jaar maar kan worden verlengd.
8. Monitoren van de natuurwaarden en evalueren van het beheer	Het programmarapport bevat de vast te leggen voortgangscntrole en evaluatie, met inbegrip van monitoring, met het oog op een eventuele bijsturing.

Uit **tabel II.5.** kan afgeleid worden dat soortenbeschermingsprogramma's en beheerregelingen functioneel relatief volledige beheerplannen zijn.

Vaststelling 57. - Soortenbeschermingsprogramma's (en, in tweede orde, beheerregelingen) lijken functioneel relatief volledige beheerplannen te zijn. Het zijn planfiguren die relevantie kunnen hebben voor de te nemen instandhoudingsmaatregelen. Evenwel wordt er bij het soortenbeschermingsprogramma alleen gerefereerd naar de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen soorten – maar niet uitdrukkelijk naar deze die voor speciale beschermingszones vastgesteld zijn met betrekking tot de habitats vermeld in bijlage I van het Natuurdecreet. In het licht van diverse effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit relevant.

3.8.5 Wildbeheerplannen.

Het wildbeheerplan, dat – net zoals bij reservaten – ingediend wordt ter gelegenheid van de erkenningsaanvraag van een wildbeheereenheid, en voorafgaand aan de erkenning ervan wordt opgemaakt, moet zijn goedgekeurd door algemene vergadering van de wildbeheereenheid, en dit met twee derden meerderheid. Net zoals een soortenbeschermingsprogramma of een beheerregeling, speelt de uitvoering van een wildbeheerplan zich niet noodzakelijkerwijze af op gronden waarop de operator een beschikkingsrecht heeft.

Het ontwerp van wildbeheerplan wordt door het Agentschap voor Natuur en Bos beoordeeld "na advies van het Instituut (i.e. het INBO), waarbij men ingaat op de verenigbaarheid van het wildbeheerplan met het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, zijn uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsplannen"¹⁴⁶. Men zou dit kunnen opvatten als functioneel equivalent met de passende beoordeling – maar niet als gelijk met een passende beoordeling zoals gedefinieerd in art. 36ter, §3 van het Natuurdecreet.

Vermits het wildbeheerplan samenhangt met de erkenning als wildbeheereenheid, heeft het in de regel dezelfde looptijd, met name zes jaar¹⁴⁷. Na een periode van drie jaar kan het Agentschap, na advies van het Instituut, een tussentijdse evaluatie uitvoeren om het wildbeheerplan bij te sturen¹⁴⁸.

De minister kan nadere specificaties bepalen over de inhoud van een wildbeheerplan. Dit is gebeurd met het ministerieel besluit van 28 oktober 2005 tot vaststelling van de gegevens die in het wildbeheerplan moeten worden opgenomen. Een wildbeheerplan moet, als element van de erkenningsaanvraag van een wildbeheereenheid, minstens volgende elementen omvatten: "1° een lijst van de jachtrechthouders en de oppervlakte van de jachtterreinen. [...] 2° een kopie van het jachtplan, [...]; 3° biotoopbeschrijving en grondgebruik. [...]; 4° de wildstand- en afschotgegevens. [...]; 5° beheerdoelstellingen en beheermaatregelen. [...]; 6° een tekstuele toelichting bij de gegevens [...]"¹⁴⁹. Bij het opmaken van het wildbeheerplan moet er gewerkt worden met viertal standaardformulieren, die bij het ministerieel besluit toegevoegd zijn. Een en ander leidt tot een document van een tiental bladzijden.

- Het formulier betreffende de beheerdoelstellingen en –beheermaatregelen vraagt naar een inzicht in de populatietrends van de wildsoorten (maar ook van de in bijlage 3 van het Soortenbesluit vermelde vogelsoorten, die met name gedood mogen worden na eenvoudige melding) in het gebied van de wildbeheereenheid;
- de beheerdoelstellingen, waarmee bedoeld wordt of er voor de resp. soorten gestreefd wordt naar "constante voorjaarsstand", "toename voorjaarsstand", "constante jaarlijkse oogst", "toename jaarlijkse oogst", "beperking negatieve gevolgen" of "andere beheerdoelen";
- het overzicht van de beheermaatregelen, waarbij er voor de resp. soorten moet aangemerkt worden of men een "toename afschot" beoogt, dan wel een "afname afschot", een "habitatverbetering (dekking of voedsel)", "aanduiding van rustzones", "bijvoeding", "wijziging van bejagingsmethode" of "andere beheerdoelstelling".

Wil de wildbeheereenheid tot slot in aanmerking komen voor projectsubsidie, dan moet het wildbeheerplan uitgebreid worden door invulling van acht bijkomende formulieren – waaronder een formulier waarbij gevraagd wordt naar het "overzicht van gebieden met jachtbeperkingen of jachtverbod".

Een en ander wordt samengevat in **tabel II.6.**

¹⁴⁶ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 3, §3.

¹⁴⁷ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 3, §1.

¹⁴⁸ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 3, §5.

¹⁴⁹ Wildbeheerplanbesluit, art. 1.

Tabel II.6. Beschrijving wildbeheerplannen (bron: jachtwetgeving, eigen verwerking)	
Stap of relatie in het proces	Karakteristieken in dit type beheerplan
1. Verzamelen van gegevens en beschrijven van de natuurwaarden	Door middel van aankruising bij trefwoorden.
2. Beschrijven van de knelpunten en de ecologische samenhang	Een trefwoordgewijze aanstipping van de populatietrends.
3. Formuleren van de doelstellingen en beheervisie	Door middel van aankruising bij trefwoorden.
4. Bepaling van de beheerstrategie en uitvoering van de beheermaatregelen	Door middel van aankruising bij trefwoorden.
5. Beslissingswijze en passende beoordeling bij de beslissing	Bij de beslissing moet er rekening gehouden worden met het geheel van de natuurreglementering.
6. Behalen van de beheerresultaten	Niets bepaald
7. Looptijd	Vermoedelijk zes jaar.
8. Monitoren van de natuurwaarden en evalueren van het beheer	Mogelijkheid tot tussentijdse evaluatie, i.e. halverwege de looptijd.

Uit een en ander blijkt dat het wildbeheerplan – voor zover men zich zou beperken tot het invullen van het formulier – een relatief eenvoudige beheerplanfiguur is¹⁵⁰.

Aansluitend bij de wildbeheerplannen moet er gewezen worden op de aan vogelrijke gebieden verbonden “maatregelen die als oogmerk hebben om verstoring van de populaties watervogels waarvoor die gebieden zijn aangeduid, te vermijden, rekening houdende met de beschikbare gegevens inzake de verspreiding van watervogels in het betrokken gebied.”¹⁵¹ Als deze vogelrijke gebieden overlappen met vogelrichtlijngebieden – wat dikwijls het geval is – waarvoor er ook instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld, dan moeten deze maatregelen (i.e. de ingestelde rust- en foerageerzones, de jachtvrije perioden of de inrichtingsmaatregelen) overeenstemmen met de instandhoudingsdoelstellingen¹⁵². Het maatregelenpakket moet worden goedgekeurd door de minister. Zonder een dergelijke goedkeuring van de minister is de jacht in het vogelrijke gebied opgeschort van 15 november tot en met einde februari, behalve wat de jacht op grofwild aangaat¹⁵³. Om de vijf jaar moet het maatregelenpakket worden herzien¹⁵⁴.

Vaststelling 58. - **Bij het wildbeheerplan wordt het vooropgesteld schema, waaraan moet worden voldaan, opgegeven in de vorm van een formulier. Dit formulier bevat omzeggens alle elementen die bij een beheerplan horen, zij het, op zichzelf bekeken, op laconieke wijze. -Het feit dat er een tussentijdse evaluatie mogelijk is, impliceert dat men uitgaat van een of andere vorm van monitoring: er zijn voorjaarstellingen en**

¹⁵⁰ Mededeling Kathleen Van Huyse, Hubertusvereniging Vlaanderen: “In de praktijk wordt echter veelal gewerkt met een meer uitgebreid wildbeheerplan. Deze plannen worden opgesteld met ondersteuning van het Kenniscentrum van de v.z.w. Hubertusvereniging Vlaanderen. De trends en de spreiding van de wildpopulatie worden er grafisch weergegeven en er worden mogelijke oorzaken opgesomd. De doelstellingen en maatregelen worden goed onderbouwd. Dit zijn elementen die aangeven dat het uitgebreide wildbeheerplan inhoudelijk niet zo zwak is als het formulier uit het ministerieel besluit laat uitschijnen.”

¹⁵¹ Jachtvoorwaardenbesluit, art. 6, §1.

¹⁵² Jachtvoorwaardenbesluit, art. 6, §2, tweede lid.

¹⁵³ Jachtvoorwaardenbesluit, art. 6, §4 en 5.

¹⁵⁴ Jachtvoorwaardenbesluit, art. 6, §6.

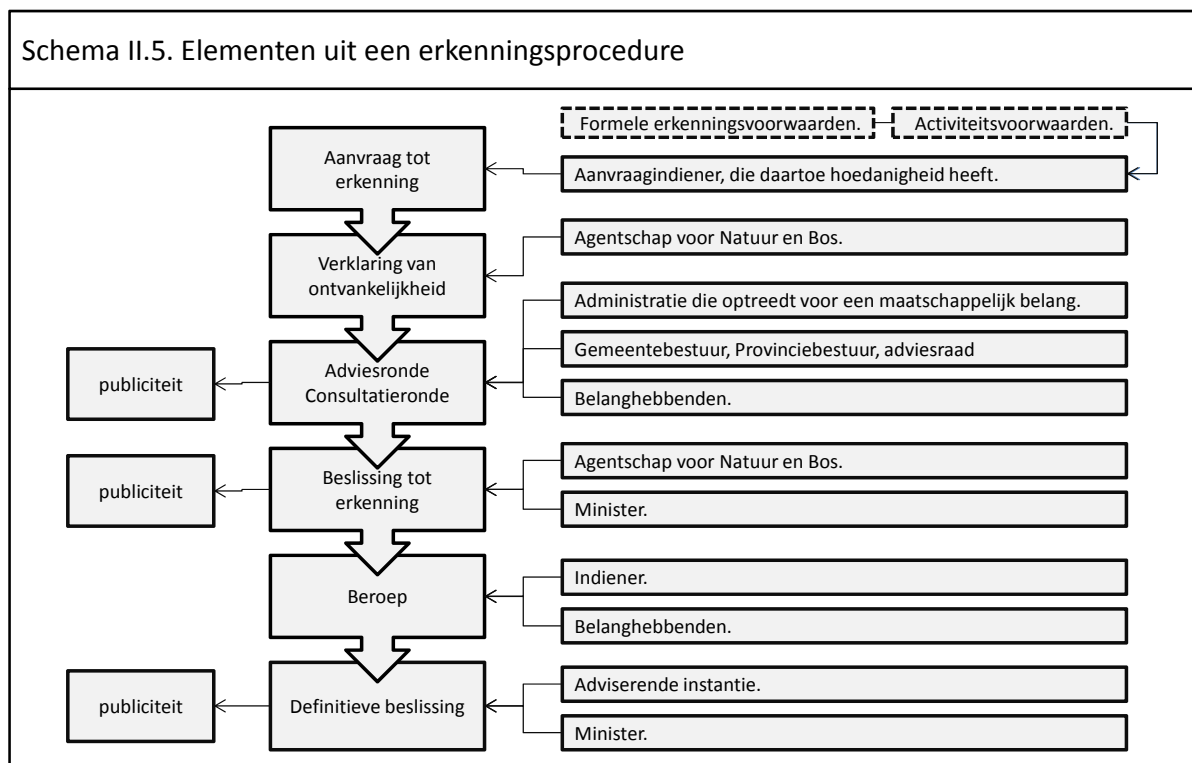
afschotcijfers om trends op te volgen. In het licht van diverse effectiviteits- en efficiëntiecriteria is dit relevant.

Vaststelling 59. - **Het onderzoek naar de verenigbaarheid van een ter goedkeuring voorgelegd wildbeheerplan met de regelgeving inzake natuurbehoud, kan men opvatten als equivalent aan een passende beoordeling in functie van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat de minister, bij de goedkeuring van een maatregelenpakket dat verbonden is aan een vogelrijk gebied, desgevallend rekening moet houden met de instandhoudingsdoelstellingen van een overlappend Vogelrichtlijngebied.**

3.9. Erkenning of goedkeuring van plannen

Met het begrip "erkenning" wordt er verwezen naar een op aanvraag gedane beschikking van een bestuursorgaan, waarbij vastgesteld wordt dat een bepaalde rechtsonderhorige of een bepaald object voldoet aan een aantal vereisten, zodanig dat hij of het een bepaald statuut krijgt, en hierdoor in aanmerking komt voor een bepaalde bescherming of voor bepaalde rechten of voordelen. De erkenningsbeslissing is dus een sleutel om een statuut wel of niet van toepassing te verklaren. Terreinbeherende instanties, bezitters van reservaten of van bosreservaten, bosgroepen, regionale landschappen en wildbeheereenheden komen in aanmerking voor erkenning en kunnen daartoe een aanvraag indienen. Deze erkenningsaanvraag gaat dikwijls verplichtend gepaard met het indienen van goed te keuren plannen. Vandaar dat beide hier samengenomen worden.

De kenmerken van een procedure kan abstract weergegeven worden zoals in **Schema II.5.**



Voor zover de beslissing tot erkenning gelijk te stellen is met het geven van een toestemming – met name tot het vallen onder een bepaald regime en op grond daarvan bepaalde handelingen kunnen stellen – en voor zover de erkenning leidt tot handelingen die betekenisvolle impact kunnen hebben op een speciale beschermingszone, lijkt het er op dat er voldaan zou moeten worden aan de plicht tot het opmaken van een passende beoordeling, zoals gedefinieerd in art.

36ter, §3. In dat geval zou die passende beoordeling vervat moeten zijn in de eerste en de vierde stap van de erkenningsprocedure.

3.9.1 Bepalingen inzake publiciteit

In deze hierboven op abstracte wijze geschetste procedure zijn er drie momenten van publiciteit voorzien: er kan publiciteit nodig zijn ter gelegenheid van de consultatieronde; de beslissing zelf kan publiek gemaakt worden, zodat er beroep zou ingesteld kunnen worden; en de definitieve beslissing kan gepubliceerd worden, met het oog op de goede implementatie ervan – daarbij inbegrepen tegenstelbaarheid tegen derden. Hierna gaan we kort in op elk van de drie.

– Publiciteit met het oog op consultatie

Zoals gezegd, moet een ontwerp bosbeheerplan voor consultatie ter inzage wordt gelegd bij de bosgroep die actief is in de regio¹⁵⁵.

Voor de erkende reservaten is er een andere regeling. In tegenstelling tot de uitgebreide bosbeheerplannen is er niet voorzien in een consultatie met ter inzage legging, en is er evenmin voorzien beroepsprocedure voor een daartoe aangesteld comité. Wel wordt er, bij de erkenningsaanvraag, telkens een uitgebreide adviesronde doorlopen vooraleer de minister een beslissing neemt. Er moet met name advies worden gevraagd aan: (1) de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen; (2) het college van burgemeester en schepenen van de gemeenten waarbinnen het visiegebied van het natuureservaat gelegen is, voor advies over onder meer de verenigbaarheid van het visiegebied en de beheervisie van het natuureservaat met ruimtelijke visie van die gemeenten, en voor advies over de voorgestelde toegankelijkheidsregeling over het reservaat; (3) de Afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling (ADLO), als het visiegebied gelegen is binnen een agrarische bestemming, voor advies over onder meer het visiegebied en de beheervisie in relatie tot de agrarische structuur en de geschiktheid voor normaal landbouwgebruik van het betreffende terrein; (4) het Agentschap R-O Vlaanderen, als het visiegebied gelegen is binnen de grenzen van een beschermd landschap, voor advies over onder meer de inpasbaarheid van de beheervisie binnen de bescherming als landschap¹⁵⁶. Telkens gaat het om instanties die een bepaald belang of bepaalde belangen vertegenwoordigen die verband houden met deze reservaten.

Als een ontwerp van soortenbeschermingsprogramma aanvullende, specifieke verbodsbepalingen bevat met het oog op de bescherming van soorten waarvoor de meest strikte bescherming nodig is, wordt het voor vaststelling voorgedragen aan de Vlaamse Regering, na advies dienaangaande van de Strategische Adviesraad Minaraad en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij¹⁵⁷. Ook een beheerregeling wordt na advies van de Minaraad vastgesteld. Als een ontwerpbeheerregeling opgemaakt wordt met het oog op het voorkomen of herstellen van hinder, risico of schade aan landbouwgewassen of landbouwactiviteiten, dan wordt er ook advies gevraagd aan de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij¹⁵⁸.

Voor het overige zijn er geen directe consultatie- of adviseringsprocessen voorzien in verband met beheerplannen.

– Publiciteit met het oog op beroepsmogelijkheid

¹⁵⁵ Bosbeheerplanbesluit, art. 8, §1 en §3, derde lid.

¹⁵⁶ Reservatenbesluit, art. 10, §4.

¹⁵⁷ Soortenbesluit, art. 27, §2, vierde lid.

¹⁵⁸ Soortenbesluit, art. 28, §3.

In de procedure in verband met een bosbeheerplan is er daadwerkelijk een administratieve beroepsmogelijkheid voorzien¹⁵⁹. Tegen de afkeuring van een ontwerpplan kan er met name binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de datum van afkeuring, beroep ingesteld worden door de indiener van het beheerplan bij het zgn. Comité¹⁶⁰ - derden kunnen dus geen administratief beroep instellen. Wanneer dit comité een beroep behandelt met betrekking tot een privé-bos zetelen de twee vertegenwoordigers van privé-boseigenaars in het comité. Wanneer het een beroep betreft met betrekking tot een openbaar bos zetelen de twee vertegenwoordigers van de openbare bouseigenaars¹⁶¹.

Met betrekking tot de erkenning van reservaten is er geen beroepsmogelijkheid bij een daartoe ingesteld comité.

– **Publiciteit met het oog op implementatie en tegenstelbaarheid**

Het beheerplan van een bosreservaat, en ook het soortenbeschermingsprogramma, dienen een hoofdstuk te bevatten betreffende de openbaarheid ervan¹⁶². Een uitbreidingszone van een reservaat moet worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad¹⁶³. Het wildbeheerplan van een erkende wildbeheereenheid kan door iedereen worden geraadpleegd bij het Agentschap voor Natuur en Bos¹⁶⁴. Er lijkt geen publiciteitsregeling te bestaan met betrekking tot de beheervisie inzake gebieden waar beheerovereenkomsten zouden worden afgesloten.

3.9.2 Bepalingen inzake looptijd

De looptijden van de onderscheiden beheerplannen – hetzij op zichzelf vastgesteld, hetzij vastgesteld naar aanleiding van een erkenning – is bij elke planfiguur reeds kort vermeld. Hier worden ze kort hernomen:

- Bosbeheerplannen hebben in de regel een looptijd van 20 jaar¹⁶⁵;
- De beheerplannen van bosreservaten hebben normaal gesproken ook een looptijd van 20 jaar, maar de looptijd van het bosreservaat, als een aan een terrein toegekend statuut, is hetzij onbepaald (eigendom Vlaamse Gewest), hetzij 54 jaar (huur door Vlaamse Gewest), hetzij 27 jaar (overige)¹⁶⁶;
- De looptijd van de erkenning van een erkend reservaat – en dus van zijn beheerplan – bedraagt 27 jaar¹⁶⁷.
- Er is niets bepaald over de looptijd van op beheerovereenkomsten betrekking hebbende, maar facultatief in te zetten beheervisies¹⁶⁸;
- Een soortenbeschermingsprogramma heeft een looptijd van maximaal vijf jaar¹⁶⁹.
- Vermits het wildbeheerplan samenhangt met de erkenning als wildbeheereenheid, heeft het in de regel dezelfde looptijd, met name zes jaar¹⁷⁰.

¹⁵⁹ Bosdecreet, art. 43, §4, tweede lid en volgende.

¹⁶⁰ Bosbeheerplanbesluit, art. 9, vierde lid.

¹⁶¹ Bosbeheerplanbesluit, art. 15, §2.

¹⁶² Bosreservatenbesluit, bijlage, hoofdstuk 7; soortenbesluit, art. 26.

¹⁶³ Natuurdecreet, art. 37, §1, derde lid – er is niet nagegaan of deze publicaties daadwerkelijk gebeuren.

¹⁶⁴ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 5.

¹⁶⁵ Bosbeheerplanbesluit, art. 6, §1.

¹⁶⁶ Bosdecreet, art. 23.

¹⁶⁷ Natuurdecreet, art. 36, §5.

¹⁶⁸ Zie evenwel Beheerovereenkomstenbesluit, art. 4: "Elke beheerovereenkomst wordt gesloten voor een duur van vijf jaar". Dit heeft evenwel betrekking op de afzonderlijke beheerovereenkomsten, niet op de beheervisie.

¹⁶⁹ Soortenbesluit, art. 26, §3.

Vaststelling 60. - **In de diverse goedkeurings- en erkenningsprocedures betreffende beheerplannen, is er veelal telkens slechts een rudimentaire, en zeker geen eenvormige inzet op publiciteit. In het licht van het rechtvaardigheids criterium, is dit een relevante vaststelling.**

Vaststelling 61. - **De procedure inzake bosbeheerplannen bevat een consultatie, gebaseerd op inzagerecht, en een beroepsmogelijkheid voor de indiener. De procedures van erkende reservaten en van soortenprogramma's zijn gebaseerd op advisering door verschillende instanties, evenwel zonder enige beroepsmogelijkheid voor de initiatiefnemer. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium en in het licht van de rechtvaardigheids criteria, is dit een relevante vaststelling.**

Vaststelling 62. - **De diverse erkenningen en/of goedgekeurde beheerplannen hebben erkenningsperioden met telkens verschillende tijdspaden en looptijden. Dit is relevant in het licht van het efficiëntie criterium, en in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

3.10. Doorwerking in andere planfiguren

Ook in andere planfiguren is er een zekere sturing in functie van instandhoudingsdoelstellingen of speciale beschermingszone:

(1) De Vlaamse regering moet voor elk stroomgebiedsdistrict een register opmaken van alle daarin gelegen beschermde gebieden en de cartografische weergave ervan – onder meer met name van de definitief vastgestelde speciale beschermingszones (en de internationaal belangrijke waterrijke gebieden¹⁷¹).

(2) De Vlaamse regering moet, voor de monitoring van de watertoestand opmaken, rekening houdend met de bijzondere Europeesrechtelijke voorschriften op grond waarvan onder meer speciale beschermingszones zijn ingesteld¹⁷².

(3) De administratieve overheden moeten, bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het opvolgen en het evalueren van het integraal waterbeleid, onder meer in de speciale beschermingszones streven naar voorkoming van verdere achteruitgang en naar de verbetering en het herstel van aquatische ecosystemen, evenals van de rechtstreeks van waterlichamen afhankelijke terrestrische ecosystemen¹⁷³.

(4) Indien een beschermd landschap geheel of gedeeltelijk gelegen is binnen een speciale beschermingszone, moet het landschapsbeheerplan de nodige instandhoudingsmaatregelen bevatten¹⁷⁴.

(5) Tot slot wordt de realisatie van een woonuitbreidingsproject aan een soort passende beoordeling onderworpen¹⁷⁵.

Vaststelling 63. - **Er is een zekere doorwerking van speciale beschermingszones en/of van de ermee samenhangende instandhoudingsdoelstellingen in de opmaak van een aantal specifieke planfiguren en programmatypes die tot stand komen buiten het beleidsveld natuur en bos, maar die betrekking hebben op gebieden in of bij een**

¹⁷⁰ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 3, §1.

¹⁷¹ Decreet integraal waterbeheer, art. 71 en 73.

¹⁷² Decreet integraal waterbeheer, art. 67 en art. 68, tweede lid.

¹⁷³ Decreet integraal waterbeheer, art. 5, 5°, d.

¹⁷⁴ Decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, art. 32, §3, derde lid.

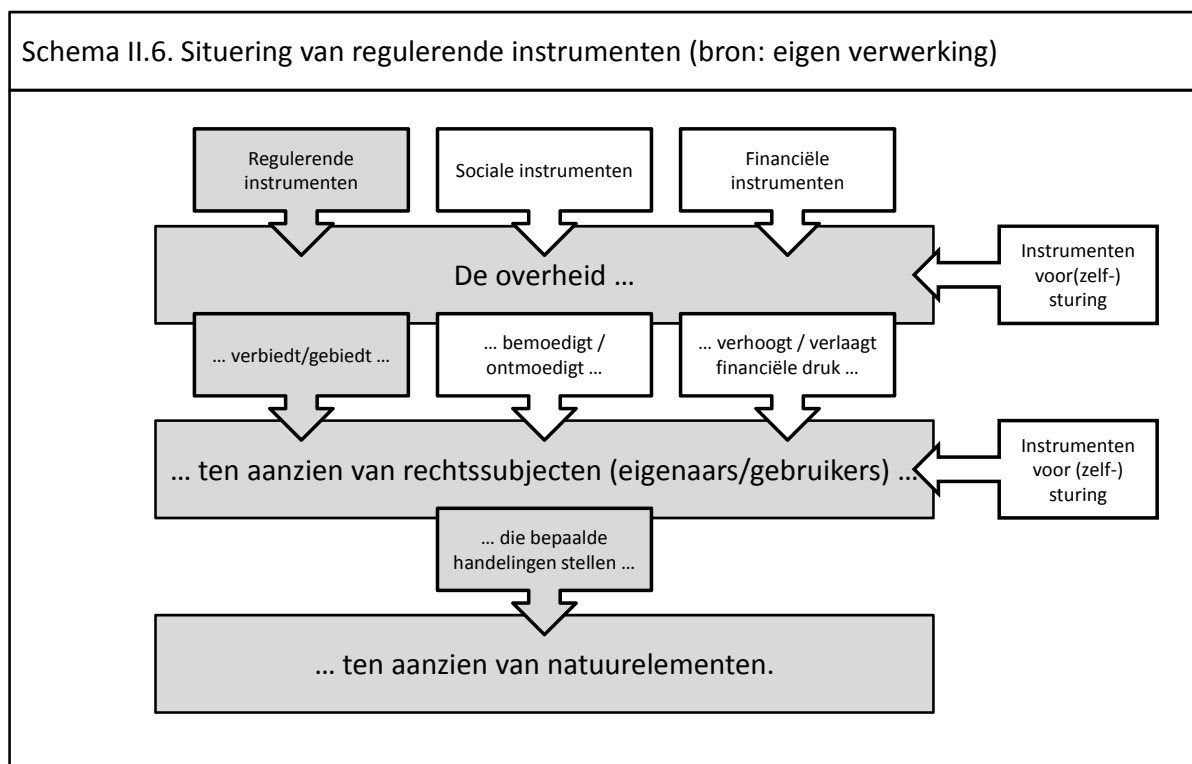
¹⁷⁵ Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, art. 145/7, §1, eerste lid.

speciale beschermingszone. Op die manier wordt er in principe vermeden dat er een passende beoordeling voor nodig is, maar dit is niet duidelijk. Het is evenmin duidelijk of alle planfiguren waarin er met instandhoudingsdoelstellingen zou moeten rekening gehouden worden, hiermee gedekt zijn. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium is deze vaststelling relevant.

4. Regulerende instrumenten.

Het regulerend instrumentarium geldt vanouds als het basisinstrumentarium van alle publiekrecht. Reeds in het Burgerlijk Wetboek staat immers dat het eigendomsrecht slechts effect heeft "mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen"¹⁷⁶. Voor de meeste natuurelementen zijn bovendien nog extra bepalingen van dezelfde orde opgenomen in het burgerlijk recht. Het gebruik van bossen en wouden wordt "door bijzondere wetten" geregeld¹⁷⁷. En ook voor de zaken die aan niemand toebehoren en waarvan het gebruik aan allen gemeen is, bepalen "politiewetten" hoe het genot daarvan geregeld wordt – dit is onder meer van toepassing op het recht om te jagen of te vissen¹⁷⁸. Het natuurbehoudsrecht in de ruime zin – *i.e.* inclusief het recht inzake de bossen, de jacht en de riviervisserij – kan daarom voor een groot deel opgevat worden als een geheel van dergelijke verordeningen of politiewetten.

Met verwijzing naar **Schema II.1.** kunnen we regulerende instrumenten aldus situeren in **Schema II.6.:**



¹⁷⁶ Burgerlijk Wetboek, art. 544; ook art. 537, eerste lid.

¹⁷⁷ Burgerlijk Wetboek, art. 636.

¹⁷⁸ Burgerlijk Wetboek, art. 714 en 715.

In het hierna volgende wordt er een beschrijving gegeven van het regulerend instrumentarium van het natuurbehoudsrecht, dat relevant kan zijn voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen. Eerst worden de regulerende instrumenten besproken die specifiek betrekking hebben op de directe uitvoering van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn. Vervolgens wordt de voor instandhoudingsdoelstellingen relevante regulering behandeld die gebiedsgerichte gelding heeft. Dan wordt er ingegaan op verplichtingen en verbodsbepalingen die horizontaal gelden en die voor instandhoudingsdoelstellingen relevant kunnen zijn. Als specifieke gevallen worden ten slotte bijzondere regimes beschreven met betrekking tot gronden.

4.1. Directe uitvoering van de Habitat- en Vogelrichtlijn

4.1.1 Doorwerking van speciale beschermingszones voor administratieve overheden

Art. 6.2. van de Habitatrichtlijn bepaalt: *"De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen [...] passende wettelijke, bestuursrechtelijke [...] maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen."* Art. 6.2. van de Habitatrichtlijn bepaalt: *"De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen [significante] storende factoren optreden voor de soorten [...]"*. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op de uitvoering van de Vogelrichtlijn¹⁷⁹.

De eerste bestuursrechtelijke maatregel die het Vlaamse Gewest genomen heeft, is dat er decretaal verankerd werd dat de administratieve overheden¹⁸⁰ in de speciale beschermingszones, binnen hun bevoegdheden, en ongeacht de bestemming van het betrokken gebied: (1) de nodige instandhoudingsdoelstellingen moeten nemen, 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 evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende trekvogels¹⁸¹; (2) alle nodige maatregelen moeten nemen om 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 evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels te vermijden¹⁸²; (3) alle nodige maatregelen moeten nemen om elke betekenisvolle verstoring van een soort vermeld in de bijlagen II, III of IV van dit decreet evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels in een speciale beschermingszone te vermijden¹⁸³.

Bovendien moeten de administratieve overheden zich, bij het nemen van deze maatregelen, baseren op de voor deze zones vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen¹⁸⁴. Voor zover de administratieve overheden zich houden aan deze verplichtingen – het nemen van de nodige instandhoudingsmaatregelen, en het richten van deze maatregelen op de

¹⁷⁹ Habitatrichtlijn, art. 7.

¹⁸⁰ Natuurdecreet, art. 1, 22°: *"administratieve overheid: het Vlaamse Gewest, de openbare instellingen die ervan afhankelijk, de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met de taken van openbaar nut en de andere besturen die onderworpen zijn aan het administratief toezicht van het Vlaamse Gewest;"*.

¹⁸¹ Natuurdecreet, art. 36ter, §1.

¹⁸² Natuurdecreet, art. 36ter, §2, a).

¹⁸³ Natuurdecreet, art. 36ter, §2, b).

¹⁸⁴ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §1, 1°.

instandhoudingsdoelstellingen – lijken ze vrijgesteld te zijn van de plicht tot passende beoordeling bij het ondernemen van plannen, programma's of vergunningsplichtige handelingen.

Vaststelling 64. - **Doordat de administratieve overheden zich, bij het nemen van de instandhoudingsmaatregelen in uitvoering van art. 36ter van het Natuurdecreet, dienen te richten op de instandhoudingsdoelstellingen, zijn de instandhoudingsdoelstellingen in principe een zeer belangrijk en verstrekkend sturend, maar ook regulerend instrument. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.1.2 Doorwerking van speciale beschermingszones voor de rechtsonderhorigen

De overige bestuursrechtelijke maatregelen – *i.e.* deze die gericht zijn tot de rechtsonderhorige, en die op hun beurt gebaseerd kunnen zijn op art. 36ter van het Natuurdecreet – kunnen in speciale beschermingszones in principe geen beperkingen opleggen die op absolute wijze bepaalde bestemmingseigen werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken, of die de realisatie van bestemmingsplannen verhinderen. Een van de uitzonderingen bestaat er in dat maatregelen die vastgelegd zijn in een goedgekeurd natuurrichtplan wel degelijk die impact kunnen hebben¹⁸⁵. Ook voor Europeesrechtelijk te beschermen soorten is er een uitzondering voorzien¹⁸⁶. Voor wat de binnen speciale beschermingszone gelegen historisch permanente graslanden aangaat, kunnen deze maatregelen de landbouwbedrijfsvoering of het teeltplan regelen, ook al bevinden deze graslanden zich in agrarische bestemmingen¹⁸⁷.

De Vlaamse regering hoort binnen de speciale beschermingszones alle relevante vegetatiewijzigingen en wijzigingen aan kleine landschapselementen vergunningsplichtig te stellen, voor zover zij ze niet verboden heeft¹⁸⁸. Bij de uitvoering van deze opdracht, of ook bij de bevoegdheid om verbodsbepalingen in te stellen¹⁸⁹, is de Vlaamse regering er niet toe gehouden de mogelijkheid te respecteren tot het stellen van bestemmingseigen handelingen¹⁹⁰ of aan de verplichting om de vrijheid van de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan te respecteren in de agrarische bestemmingen in de ruime zin¹⁹¹.

Vergunningsplichtig in de speciale beschermingszones (*i.e.* één van de categorieën, vermeld in art. 13, §4, tweede lid van het Natuurdecreet) zijn aldus het afbranden van vegetaties, het mechanisch of chemisch vernietigen ervan, het wijzigen van reliëfs of microreliëfs en het wijzigen van de waterhuishouding¹⁹². Aangezien de in deze bepaling vermelde vergunningsplichtige handelingen net deze zijn die doorgaans ingezet worden om graslanden wijzigen zou er uit deze bepaling afgeleid kunnen worden dat de wijzigingen van graslanden binnen speciale beschermingszones vergunningsplichtig, met name voor zover deze wijziging zou gebeuren door deze handelingen.. Er is echter een belangrijke uitzondering bij de vergunningsplicht met betrekking tot "*het met mechanische of chemische middelen vernietigen, beschadigen of doen afsterven van een vegetatie*", met name "*tenzij wanneer deze activiteiten plaatsvinden met*

¹⁸⁵ Natuurdecreet, art. 9, §1, eerste lid.

¹⁸⁶ Natuurdecreet, art. 9, §1, eerste lid, 4°, met verwijzing naar Natuurdecreet, art. 7.

¹⁸⁷ Natuurdecreet, art. 9, §1, derde lid.

¹⁸⁸ Natuurdecreet, art. 13, §4, 3°.

¹⁸⁹ Natuurdecreet, art. 13, §1 en §3.

¹⁹⁰ Natuurdecreet, art. 9, §1, eerste lid – let wel, deze uitzonderingsgrond is slechts van kracht als er een natuurrichtplan geldt voor het gebied.

¹⁹¹ Natuurdecreet, art. 9, §1, derde lid.

¹⁹² Maatregelenbesluit, art. 8, §1, 1°-4°, met verwijzing naar Natuurdecreet, art. 13, §4.

*betrekking tot percelen met cultuurgewassen*¹⁹³. Dit maakt dat economisch geëxploiteerde graslanden, als cultuurgewas, in principe niet vallen onder deze vergunningsplicht.

Additioneel heeft de Vlaamse regering evenwel ook specifiek een verbod ingesteld op het wijzigen van historisch permanente graslanden in de speciale beschermingszones Poldercomplex en Het Zwin¹⁹⁴. Ook heeft de Vlaamse regering het wijzigen van historisch permanente graslanden vergunningplichtig gesteld in de speciale beschermingszone IJzervallei en in alle Habitatrichtlijngebieden waarvoor er dergelijke historische permanente graslanden zijn aangemeld^{195 196}.

Tot slot zijn ook (onder meer) in speciale beschermingszones diverse vormen van het wijzigen van kleine landschapselementen vergunningsplichtig gesteld: (1) het rooien of anderszins verwijderen en het beschadigen van houtachtige beplantingen op weg-, waterweg of spoorwegbermen of op het talud van holle wegen, van houtachtige beplantingen langs waterlopen, dijken of taluds, van heggen, hagen, houtkanten, houtwallen, bomenrijen en hoogstamboomgaarden; (2) het wijzigen van de vegetatie horende bij de kleine landschapselementen met inbegrip van het afbranden en het vernietigen, beschadigen of doen afsterven van de vegetatie met mechanische of chemische middelen van perceelsrandbegroeiingen en sloten; (3) het uitgraven, verbreden, rechtekken, dichten van stilstaande waters, poelen of waterlopen; en (4) het wijzigen van sloten, greppels, laantjes, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen, kwelzones en andere kleine landschapselementen in de historisch permanente graslanden die door de minister, op basis van een overleg tussen de natuur- en de landbouwadministratie, daartoe als bijzonder waardevol zijn aangewezen in het agrarisch gebied met landschappelijke waarde binnen de landbouwstreek de Polders – dit laatste voor zover al niet gedekt door andere bepalingen in verband met speciale beschermingszones¹⁹⁷. Deze aanwijzing moet feitelijk nog wel gebeuren.

Er moet evenwel gewezen worden op een belangrijke reeks afwijkingen van de vermelde verbodsbepalingen en vergunningsplichten. Deze gelden met name niet voor (1) normale onderhoudswerken¹⁹⁸, (2) handelingen binnen huiskavels, (3) stedenbouwkundig vergunde werken, (4) handelingen waartoe gemachtigd of vergund werd in uitvoering van het Bosdecreet, (5) handelingen in uitvoering van een bosbeheerplan, een reservaatbeheerplan, een landinrichtingsplan, een kavelplan van een ruilverkaveling, een natuurinrichtingsproject of een landschapszorgplan, evenals (6) handelingen die vallen onder en voldoen aan de beschermingsbepalingen van het VEN, *en* voor zover er voldaan is aan de zorgplicht of aan de in art. 36ter van het Natuurdecreet omschreven plicht tot passende beoordeling¹⁹⁹.

De situering van deze maatregelen ten aanzien van het geheel van verbodsbepalingen, vergunningsplichten en daaraan verbonden voorwaarden inzake vegetatiewijzigingen wordt met grijstoetsen weergegeven in **Schema II.7**.

¹⁹³ Maatregelenbesluit, art. 8, §1, 2°.

¹⁹⁴ Maatregelenbesluit, art. 7, eerste lid, 4°.

¹⁹⁵ Maatregelenbesluit, art. 8, §1, 5°.

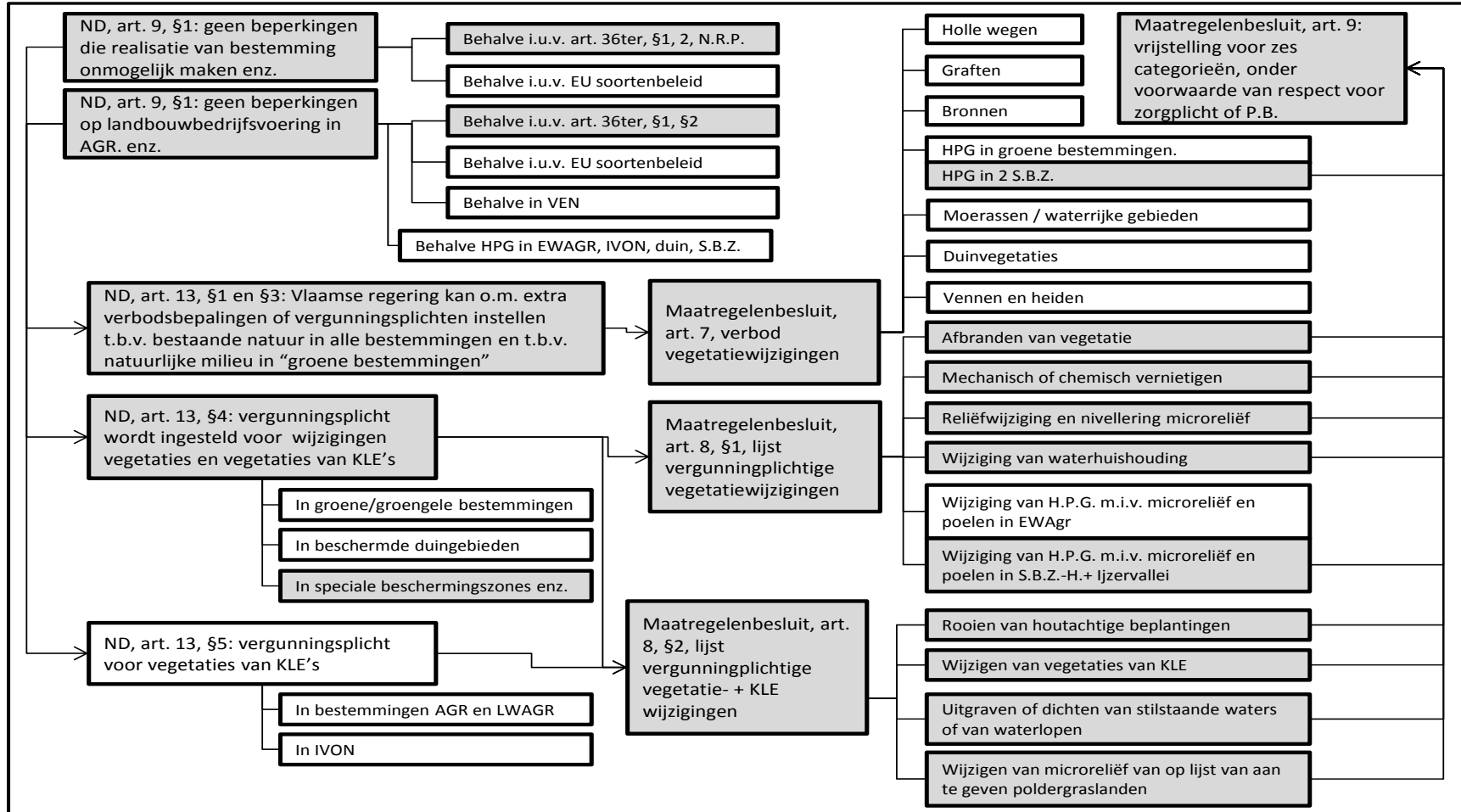
¹⁹⁶ Een zekere versterking (of misschien zelfs overvleugeling) van het verbod historisch permanente graslanden te scheuren gaat allicht uit van het Toeslagrechtenbesluit, art. 12, §1: "*Het referentieareaal blijvend grasland wordt jaarlijks meegedeeld via de verzamelaanvraag. Behoudens de onvermijdbare vermindering, vermeld in § 2, moet de landbouwer het referentieareaal blijvend grasland minstens behouden.*" enz.

¹⁹⁷ Maatregelenbesluit, art. 8, §2.

¹⁹⁸ In de Code Goede Natuurpraktijk staat er, per karteringseenheid van de Biologische waarderingskaart, beschreven wat er onder "normale onderhoudswerken", rekening houdende met de zorgplicht, moet worden begrepen.

¹⁹⁹ Maatregelenbesluit, art. 9.

Schema II.7. Vegetatiebescherming in relatie tot speciale beschermingszones



1

2

Vaststelling 65. - **De Vlaamse regering hoort binnen de speciale beschermingszones *alle* relevante vegetatiewijzigingen en wijzigingen aan kleine landschapselementen vergunningsplichtig te stellen. Bij het uitvoeren van deze taak is de Vlaamse regering niet gebonden aan de verplichting om de mogelijkheid te respecteren tot het stellen van bestemmingseigen handelingen of aan de verplichting om de vrijheid van de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan te respecteren in de agrarische bestemmingen. De in te stellen vergunningsplicht voor vegetaties in speciale beschermingszones is voor het grootste deel geïmplementeerd met het bepaalde in artikel 7 en 8 van het Maatregelenbesluit – maar niet alle historisch permanente graslanden lijken in deze beschermingsregeling opgenomen te zijn: met name de historische permanente graslanden die, hoewel ze in een speciale beschermingszone gelegen zijn, (1) noch voorkomen in de vogelrichtlijngebieden het Poldercomplex, het Zwin of de Ijzervallei, (2) noch aangemeld zijn als graslandhabitat van een concreet habitatrichtlijngebied, (3) noch aangewezen zijn historisch permanent grasland van de landbouwstreek de Polders. In het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium is dit een relevante vaststelling te zijn.**

Vaststelling 66. - **De regeling inzake vegetatiewijzigingen – met zijn verbodsbepalingen, vergunningsplichten, uitzonderingen en uitzonderingen op de uitzonderingen – is wellicht moeilijk kenbaar voor de rechtsonderhorige en moeilijk implementeerbaar voor de betrokken ambtenaar. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

De Vlaamse Regering kan verder regels vaststellen met betrekking tot de te nemen instandhoudingsmaatregelen²⁰⁰ – aldus zijn er reeds volgende regels vastgesteld. (1) In elk gebied dat behoort tot de speciale beschermingszones, is elke administratieve overheid er toe gehouden, met betrekking tot de gronden waarover zij enig recht van beheer uitoefent (of voor de terreinen in een speciale beschermingszone waarvan ze het beheer heeft overgedragen na 5 juni 1994), de instandhouding te realiseren, niet alleen van de er voorkomende habitats van bijlage I van het decreet, maar ook van de er aanwezige historisch permanente graslanden, vennen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden, duinvegetaties, struwelen of kleine landschapselementen²⁰¹. (2) In de betrokken speciale beschermingszone moeten de instandhoudingsmaatregelen conform zijn aan de voor deze zone vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen²⁰². (3) De administratieve overheden moeten, bij het nemen van beslissingen over maatregelen in een speciale beschermingszone, rekening houden met de concrete vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden in dat gebied²⁰³.

Vaststelling 67. - **Alle administratieve overheden in het Vlaamse Gewest zijn er toe gehouden de goede staat van instandhouding na te streven van de habitats en bepaalde regionaal belangrijke biotopen die voorkomen op gronden waarover ze beschikken binnen speciale beschermingszones, conform de instandhoudingsdoelstellingen, en rekening houdende met economische, sociale, culturele en regionale of lokale vereisten en bijzonderheden. Dit is een relevante vaststelling in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Met betrekking tot speciale beschermingszones (of met betrekking tot andere zones die zijn afgebakend in uitvoering van internationale natuurverdragen) kan de Vlaamse regering, tegen vergoeding, gebodsbepalingen opleggen (of laten opleggen door haar gemachtigde), en dit ten aanzien van aan particuliere grondeigenaars of –gebruikers – die bv. terreinen bezitten waarop

²⁰⁰ Natuurdecreet, art. 36ter, §1 en §2.

²⁰¹ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 7.

²⁰² Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §1, 1°.

²⁰³ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 11, §1, 3°.

zich bepaalde beheerbehoefte habitats situeren. Deze gebodsbepalingen kunnen al of niet gekaderd worden in een natuurrichtplan. De Vlaamse regering kan in verband met deze gebodsbepalingen evenals over de daaraan verbonden vergoedingen regels opstellen²⁰⁴. De Vlaamse regering heeft van deze bevoegdheid nog geen gebruik gemaakt.

Vaststelling 68. - **Met betrekking tot speciale beschermingszones kan de Vlaamse regering, tegen vergoeding, gebodsbepalingen opleggen, en dit ten aanzien van aan particuliere grondeigenaars of -gebruikers. De Vlaamse regering heeft van deze bevoegdheid nog geen gebruik gemaakt. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria.**

4.1.3 Natuurrichtplannen. als regulerend instrumentarium

Voor alles speciale beschermingszones moet er, zoals gesteld onder **II.3.4.**, een natuurrichtplan worden opgemaakt²⁰⁵. De rechtsfiguur van de natuurrichtplannen is hiermee het wettelijke aanknopingspunt om te beantwoorden aan de verplichting voor de Lidstaten om – als onderdeel van de instandhoudingsmaatregelen – “*passende specifieke, of van ruimtelijke ordening deel uitmakende, beheerplannen*” op te maken²⁰⁶.

Naast die sturende impact, kan een natuurrichtplan evenwel ook een reeks specifieke, voor het gebied toepasselijke verbods- of gebodsbepalingen bevatten of in het leven roepen²⁰⁷. Deze verbodsbepalingen kunnen zo nodig als effect hebben dat de realisatie van een bepaalde bestemming onmogelijk wordt gemaakt²⁰⁸. Een natuurrichtplan kan aldus met betrekking tot bossen zones aanduiden, gericht op het herstel van bepaalde zeldzame boshabitats of heiden, waarin dan aan bosbeheerders een strenger regime wordt opgelegd dan de criteria duurzaam bosbeheer²⁰⁹. Het natuurrichtplan kan het aanplanten van bepaalde soorten struiken of bomen verbieden, hetzij in functie van een open landschapstype, hetzij in functie van een bepaald bosbeheer²¹⁰. Het natuurrichtplan kan plaatselijk een bijkomend regulerend effect hebben met betrekking tot visvangst of jacht²¹¹. Het natuurrichtplan kan allerlei activiteiten verbieden die schadelijk zijn voor halfnatuurlijk of natuurlijk grasland²¹². In een natuurrichtplan kunnen, in functie van wat nodig is voor de goede staat van instandhouding in een speciale beschermingszone, bemestingsnormen versoepeld worden, maar kan bemesting ook totaal verboden worden²¹³. In een natuurrichtplan kunnen er tot slot verbodsbepalingen worden opgenomen met betrekking tot het irrigeren, ont- of afwateren; het kan een niet te overschrijden maximumlimiet voor irrigaties of ont- en afwateringen bepalen; het kan het optrekken van obstakels verbieden die vismigratie kunnen hinderen²¹⁴. Ook kan men met een natuurrichtplan zones aanduiden waarin ruiming van waterlopen wordt verboden of aan voorwaarden wordt onderworpen, onder meer wat betreft het weghalen van de ruimingsafval, of waarin na te leven grondwaterpeilen of kwantitatieve toestanden van oppervlaktewateren worden bepaald²¹⁵.

²⁰⁴ Natuurdecreet, art. 9, §2, derde lid.

²⁰⁵ Natuurdecreet, art. 48.

²⁰⁶ Habitatrichtlijn, art. 6.1.

²⁰⁷ Natuurdecreet, art. 49, §3.

²⁰⁸ Uit Natuurrichtplanbesluit, art. 17, eerste lid.

²⁰⁹ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 11.

²¹⁰ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 12.

²¹¹ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 13.

²¹² Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 14.

²¹³ Mestdecreet van 22 december 2006, art. 41bis, §5.

²¹⁴ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 17.

²¹⁵ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 17 en 18.

Aan het gegeven dat een natuurrichtplan specifieke, gebiedsgerichte gebods- en verbodsbepalingen in het leven kan roepen, is ook een specifiek element verbonden in de beslissingsprocedure die moet leiden tot een natuurrichtplan – zoals die momenteel vastgesteld is. Zoals gezegd, kan de minister het ontwerpplan zonder meer vaststellen, behalve als er over de te nemen maatregelen (*i.e.* geboden en verboden) geen consensus is bereikt geworden op het niveau van de stuurgroep: dan moet er door de ministers van natuurbehoud en ruimtelijke ordening een gezamenlijke beslissing worden genomen²¹⁶. Deze dreiging of schrik in verband met niet-consensus bleek in de praktijk evenwel het totstandkomingsproces van de eerste natuurrichtplannen sterk te bemoeilijken.

Via het natuurrichtplan kunnen er tot slot ook ontheffingen worden verleend, met name “*de ontheffingen die in verband met het bestreken gebied op grond van dit decreet kunnen worden verleend*”²¹⁷. Welke zijn deze ontheffingen? Hun rechtsgrondslag is te vinden in artikel 25, § 3, 2°, artikel 50, § 2 en/of in artikel 56 van het Natuurdecreet. In artikel 56 van het Natuurdecreet staat er een reeks argumentatiebasissen op grond waarvan er kan worden afgeweken; en er staat bij dat afwijkingen binnen speciale beschermingszones onderworpen zijn aan de passende beoordeling.

Vaststelling 69. - **Er is een belangrijke reeks potentieel oplegbare, gebiedsgerichte natuurbeschermende beperkingen verbonden aan een natuurrichtplan. Dit belemmerde in de praktijk de inzet van natuurrichtplannen als “*management plans*” in de zin van art. 6.1. van de Habitatrictlijn. Het natuurrichtplan verschaft evenwel ook een platform dat kan dienen om gebiedsgericht ontheffingen te verlenen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.1.4 Regulerende gevolgen van een passende beoordeling.

De inhoud van een passende beoordeling heeft in principe gevolgen voor de rechtsonderhorige vergunningaanvrager: “*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.*”²¹⁸. De sequens is feitelijk wellicht omgekeerd: de vergunningverlenende overheid gaat eerst na of het niet mogelijk is om, door het opleggen van voorwaarden, de te verwachten aantasting van de natuurlijke kenmerken zodanig te milderen, dat er geen betekenisvolle effecten meer zijn. Indien dit niet lukt, moet de overheid de vergunning in principe weigeren.

Vermits “*de verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling [...] ook [geldt] indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd*”²¹⁹, kan een passende beoordeling, samen met de daarop volgende beslissing, er toe leiden dat een bestaande vergunningsplichtige activiteit aan strengere voorwaarden moet onderworpen worden of moet worden stilgelegd op het moment van de hervergunning.

Om bijzondere redenen – met name: het gaat om een zaak van groot openbaar belang, en er zijn geen alternatieve oplossingen – kan een initiatief dat betekenisvolle aantasting veroorzaakt toch

²¹⁶ Natuurrichtplanbesluit, art. 16.

²¹⁷ Natuurdecreet, art. 49, §2, tweede lid.

²¹⁸ Natuurdecreet, art. 36ter, §4.

²¹⁹ Natuurdecreet, art. 36ter, §3, tweede lid.

toegestaan worden, maar dan moet er op grond van een welbepaalde beslissingsboom voorzien worden in afdoende compensatie- en instandhoudingsmaatregelen²²⁰. Aangezien het gaat om werken van groot openbaar belang, zal de overheid dikwijls zelf een betekenisvol aandeel dragen van de kost van de compenserende maatregelen.

Net zoals er bij de sturende aspecten van de passende beoordeling nog enkele hangende kwesties bestaan (die via uitvoeringsbesluit zouden kunnen worden opgelost), zijn er ook nog een aantal hangende kwesties betreffende de regulerende aspecten ervan, zoals ²²¹ de wijze waarop er gegarandeerd wordt dat het Agentschap voor Natuur en Bos op een zinnige wijze advies kan geven in verband met een passende beoordeling, en de wijze waarop de implementatie gegarandeerd wordt van de randvoorwaarden die uit de passende beoordeling voortspruiten.

Vaststelling 70. - De toepassing van de passende beoordeling in verband met de behandeling van een vergunningsaanvraag, kan, via voorwaarden met impact op de milieukwaliteit, leiden tot een betekenisvolle impact voor het concrete bedrijf én voor de concrete speciale beschermingszone, in die zin dat exploitatievoorwaarden kunnen worden gewijzigd onder invloed van de passende beoordeling, of dat de vergunning of hervergunning kan worden geweigerd. Maatschappelijk gesproken gaat dit om een opportuiniteitskost. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria en in het licht van het rechtsvaardigheidscriteria.

4.1.5 Inrichting als tijdelijke afwijkingmogelijkheid bij realisatie speciale beschermingszones

Als er – met het oog op de realisatie van natuurbehoudsdoelstellingen – een inrichtingsproject uitgevoerd wordt waarvan de realisatie noodzakelijk is om dwingende redenen van groot openbaar belang (lees: compenserende inrichting als gevolg van een passende beoordeling), dan kan er tijdelijk een versoepeling worden toegestaan van het bemestingsverbod dat verbonden is aan de in functie van de inrichting ingestelde groene bestemmingen – met name voor zover die groene bestemmingen voorheen niet-groen waren of in verband met grondruiloperaties met betrekking tot gronden waarvoor er voorheen geen bemestingsverbod gold. Deze versoepeling krijgt de vorm van een gebruiksovereenkomst met de overheidsinstelling die de instigator is van het project van groot maatschappelijk belang²²².

4.1.6 Bescherming van Europees relevante soorten

Er bestaat ook Vlaamse regelgeving die bedoeld is als directe uitvoering van de soortenbeschermingsverplichtingen die vervat zijn in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Bij de Vogelrichtlijn gaat het in hoofdzaak om artikel 5 – waarbij de Lidstaten er toe verplicht worden het beschadigen van specimen of populaties van de beschermingswaardige vogels te verbieden – en artikel 6 – waarbij de Lidstaten additioneel er toe verplicht worden een reeks bezits- en handelsverboden op te leggen. Op grond van de Habitatrichtlijn wordt er aan de Lidstaten opgelegd gelijkaardige verbodsbepalingen uit te vaardigen met betrekking tot bepaalde andere, Europees relevante, diersoorten dan vogels en met betrekking tot bepaalde, Europees relevante, plantensoorten. Het betreft het artikel 12 van de Habitatrichtlijn, voor diersoorten, en artikel 13 voor plantensoorten.

De Vlaamse regering is er, wat dat betreft, toe gemachtigd om alle nuttige instandhoudingsmaatregelen te nemen ten behoeve van onder meer de populaties van Europees

²²⁰ Natuurdecreet, art. 36ter, §5 – met een uitgebreide beschrijving van de voorwaarden.

²²¹ Doorlopende nummering bij de problemen die aangestipt waren inzake de sturende aspecten van de passende beoordeling.

²²² Mestdecreet van 22 december 2006, art. 41bis, §5.

relevante soorten of ondersoorten²²³. Deze maatregelen kunnen – voor zover ze betrekking hebben op Europees relevante soorten – wel degelijk beperkingen opleggen die absoluut initiatieven verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, of die de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen²²⁴. Vermits met “instandhouding” bedoeld wordt “het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding”²²⁵, bestaat er een rechtsgrond voor zowel een (“passieve”, verbiedende) soortenbeschermingsregeling als een beleid inzake het (“actieve”) soortenbehoud.

In uitvoering hiervan werden er in bijlage 1 van het Soortenbesluit lijsten van soorten toegevoegd, en werd er aan die soorten, voor zover ze opgenomen zijn in een van de eerste drie categorieën bij deze lijsten, in de eerste plaats een bepaald beschermingsstatuut toegekend (*i.e.* de “passieve” bescherming) – het gaat daarom om “beschermde soorten”²²⁶.

- 1) De soorten van categorie 1 (aangekruist in kolom 1) zijn de zgn. Vlaams relevante soorten, *i.e.* deze waarop de basisbeschermingsbepalingen van het besluit gelden. Dit beschermingsregime betreft het verbod specimens of eieren van beschermde soorten opzettelijk te doden, te vangen of anderszins te vernietigen²²⁷; deze specimens of eieren te bezitten of te verhandelen²²⁸; en het verbod nesten, voortplantingsplaatsen en rustplaatsen van beschermde dieren te verstoren²²⁹. Deze verbodsbepalingen gelden, voor soorten van categorie 1, evenwel niet wanneer ze een beperking zouden inhouden die op absolute wijze werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met ruimtelijke plannen (enz.)²³⁰. Bovendien is er de mogelijkheid tot het toestaan van specifieke afwijkingen op deze verbodsbepalingen²³¹ – te verlenen door het Agentschap voor Natuur en Bos – inclusief de mogelijkheid specifieke afwijkingen toe te staan die gemotiveerd worden door redenen van economische, sociale of culturele aard of door regionale of lokale bijzonderheden²³².
- 2) De soorten van categorie 2 (aangekruist in kolom 2) betreft Europeesrechtelijk te beschermen soorten: zij kennen een meer uitgebreid beschermingsregime dan deze van categorie 1, *i.e.* de hiervoor beschreven bescherming geldt over alle ruimtelijke bestemmingen heen, er is geen mogelijkheid specifieke afwijkingen toe te staan die gemotiveerd worden door redenen van economische, sociale of culturele aard of door regionale of lokale bijzonderheden en voor vogelsoorten kunnen een aantal andere afwijkingmogelijkheden niet toegepast worden²³³.
- 3) De soorten van categorie 3 (aangekruist in kolom 3) betreft eveneens Europeesrechtelijk te beschermen soorten: de soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn, *i.e.* de soorten die een strikte bescherming behoeven. Ook in het systeem van het Soortenbesluit kennen zij het strengste beschermingsregime. Hier is het eveneens zo dat de bescherming over alle ruimtelijke bestemmingen heen geldt, en is er geen mogelijkheid om specifieke afwijkingen toe te staan die gemotiveerd zouden worden door redenen van economische, sociale of

²²³ Natuurdecreet, art. 51, §1, eerste lid; voor die Europees relevante soorten wordt verwezen naar de opsommingen in de bijlagen III en IV van het decreet.

²²⁴ Natuurdecreet, art. 7 en art. 9, §1.

²²⁵ Natuurdecreet, art. 1, 36°.

²²⁶ Soortenbesluit, art. 9, eerste lid.

²²⁷ Soortenbesluit, art. 10.

²²⁸ Soortenbesluit, art. 12.

²²⁹ Soortenbesluit, art. 14.

²³⁰ Soortenbesluit, art. 11, §1 en art. 15.

²³¹ Soortenbesluit, art. 19 tot en met 23.

²³² Soortenbesluit, art. 20, §2.

²³³ Soortenbesluit, art. 20, §3.

culturele aard of door regionale of lokale bijzonderheden. Bovendien is het zo dat het Agentschap de toevallige vangst van specimens van de soorten van categorie 3 moet registreren²³⁴, en dat ook het onopzettelijk vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen ervan verboden is²³⁵.

Naast deze "passieve" bescherming is er ook "actief" behoud mogelijk met betrekking tot de "beschermde soorten", met name voor zover deze soorten op een rode lijst bestempeld worden als "uitgestorven", "met uitsterven bedreigd", "bedreigd" of "kwetsbaar" – dus het gegeven dat een soort tot categorie 2 of 3 behoort, is op zich geen voldoende reden om er een "actief" beleid voor te kunnen voeren in de zin van het Soortenbesluit²³⁶. De mogelijkheid om soortenbescherming te starten hangt dus af van het aangemerkt zijn van de te beschermen soort als én bedreigd op een officieel vastgestelde rode lijst, én beschermd in de bijlage bij het Soortenbesluit. Deze dubbele sleutel kan een negatieve impact hebben op het vermogen van de Vlaamse regering om aan de soortenverplichtingen uit de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn te voldoen.

Het gaat, bij dit "actief" behoud, om door de minister vast te stellen soortenbehoudsmaatregelen of soortenbeschermingsprogramma's die er op gericht zijn om een goede staat van instandhouding te bereiken voor de betrokken soort of soortengroep – desgevallend op basis van instandhoudingsdoelstellingen – of ook om significant negatieve effecten te voorkomen van toevallige vangst of doding op soorten die behoren tot de hiervoor beschreven categorie 3²³⁷.

Concreet kunnen de soortenbehoudsmaatregelen betrekking hebben op sensibilisering, op het verbreiden van codes van goede praktijk, op het verrichten van verwervings-, inrichtings- of beheeractiviteiten, op het toekennen van subsidies of op het sluiten van overeenkomsten. Soortenbeschermingsprogramma's kunnen onder bepaalde voorwaarden specifieke afwijkingen inhouden van de vermelde verbodsbepalingen, of, omgekeerd, extra verbodsbepalingen introduceren wanneer soorten van categorie 3 aan de orde zijn – deze extra bepalingen moeten wel vastgesteld worden door de Vlaamse regering²³⁸.

Vaststelling 71. - **Met het soortenbesluit is er een bijna afdoende reglementaire invulling gegeven van de implementatie van de uit de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen inzake "passieve" en "actieve" soortenbescherming. Het grootste manco lijkt te bestaan in de dubbele sleutel die geldt met betrekking tot de mogelijkheid tot het in het leven roepen van een soortenbeschermingsprogramma: een soort kan maar met zo'n programma geholpen worden wanneer ze én op een rode lijst als voldoende bedreigd aangemerkt staat, én wanneer ze in de bijlage bij het besluit als beschermd staat aangemerkt. Zolang niet alle rode lijsten officieel vastgesteld zijn of de Europees te beschermen soorten er niet als bedreigd aangemerkt staan, kan dit een impact hebben op het vermogen van de Vlaamse regering om te voldoen aan zijn verplichtingen in uitvoering van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

²³⁴ Soortenbesluit, art. 6, eerste lid.

²³⁵ Soortenbesluit, art. 14, §2, tweede lid.

²³⁶ Soortenbesluit, art. 24, eerste lid.

²³⁷ Soortenbesluit, art. 24.

²³⁸ Soortenbesluit, art. 25.

4.2. Gebiedsgerichte regelgeving, andere dan met betrekking tot speciale beschermingszones

Indien het voorgaande niet zou volstaan of niet actief geïmplementeerd wordt, dan rijst de vraag of de instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones niet kunnen geïmplementeerd worden met het klassieke gebiedsgericht natuurbehoud. Maar ook indien een gebied, dat niet is aangeduid als speciale beschermingszone, toch een betekenisvolle dichtheid aan Europeesrechtelijk relevante habitats of leefgebieden van Europeesrechtelijk relevante soorten bevat, rijst de vraag of de klassieke gebiedsgerichte natuurregulering niet kan worden ingezet om deze habitats te beschermen.

Onmiddellijk wordt de aandacht getrokken door de rechtsfiguur van het Vlaams Ecologisch Netwerk (hierna: het "VEN") wat immers slaat op gebieden waarin er specifieke geboden en verboden gelden met het oog op de bescherming van natuurelementen. Naast het VEN kan ook het "IVON" (het "integraal verwevings- en ondersteunend netwerk"²³⁹) relevant zijn voor de bescherming van Europeesrechtelijk belangrijke habitats of soorten. Tot slot is er nog andere gebiedsgerichte regulering met potentiële relevantie voor deze habitats of soorten, met name in hoofdzaak het gewone ruimtelijk beleid en de aan ruimtelijke categorieën verbonden beschermingsbepalingen.

Voor de stuurkracht vanuit en de sturing ten aanzien van de afbakening van VEN- en IVON-gebieden wordt verwezen naar **II.3.7**.

4.2.1 Impact van het VEN op de rechtsonderhorige

In het VEN zijn er, op grond van het Natuurdecreet, een reeks activiteiten zonder meer verboden voor de rechtsonderhorige: het gebruik van bestrijdingsmiddelen, het doorvoeren van reliëfwijzigingen of vegetatiewijzigingen, het (doen) verlagen van het grondwaterpeil of het wijzigen van de structuur van waterlopen²⁴⁰. Niettemin gelden er bij deze verbodsbepalingen ook een belangrijke reeks uitzonderingen. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen is toegelaten op landbouwpercelen waarvoor er een ontheffing geldt in uitvoering van het Mestdecreet van 23 januari 1991²⁴¹. Vegetatiewijzigingen zijn acceptabel wanneer ze gebeuren in uitvoering van een goedgekeurd bosbeheerplan²⁴² of een beheerplan van een natuurreservaat²⁴³. Bovendien zijn alle vergunde werken toegelaten die verband houden met in VEN gelegen vergunde zonevreemde woningen of bedrijven met een milieuvergunning²⁴⁴ evenals alle vergunde drinkwaterwinningen²⁴⁵, alle wijzigingen aan waterlopen of oevers worden aanvaard in functie van natuurontwikkeling of overstromingsbeheer²⁴⁶, evenals, tot slot, alle normaal gebruik of onderhoud van lijninfrastructuur²⁴⁷ en alle waterkerings- of kustverdedigingswerken²⁴⁸.

Nog verbodsbepalingen in verband met VEN zijn er te vinden op besluitniveau. Verboden is in de eerste plaats het aanbrengen van niet-inheemse planten – hierbij is er evenwel ook een reeks

²³⁹ Natuurdecreet, art. 1, 26°.

²⁴⁰ Natuurdecreet, art. 25, §3, 2°, eerste lid.

²⁴¹ Natuurdecreet, art. 25, §3, 2°, eerste lid, 1° - vermoedelijk ook van toepassing op de ontheffingen uit het Mestdecreet van 22 december 2006.

²⁴² Natuurdecreet, art. 25, §3, 2°, eerste lid, 2°.

²⁴³ Natuurdecreet, art. 34, §1, eerste lid.

²⁴⁴ Besluit gebiedsgericht natuurbesluit, art. 21.

²⁴⁵ Maatregelenbesluit, art. 4.

²⁴⁶ Besluit gebiedsgericht natuurbesluit, art. 22.

²⁴⁷ Besluit gebiedsgericht natuurbesluit, art. 25.

²⁴⁸ Besluit gebiedsgericht natuurbesluit, art. 26.

uitzonderingen vastgelegd – en de relatie met de bepalingen van het recentere Soortenbesluit is niet uitgeklaard. Ook verboden in het VEN is het voeren van een bosbeheer dat afwijkt van de criteria duurzaam bosbeheer (tenzij dat zo is opgenomen in een goedgekeurd bosbeheerplan) het scheuren van permanent grasland²⁴⁹ ²⁵⁰. of – merkwaardig genoeg, omdat het afbakening van VEN tot tegen de laagwaterlijn veronderstelt – het beoefenen van strandvisserij met behulp van warrelnetten²⁵¹.

Aan het VEN zijn er ook specifieke plichten verbonden. Er is bepaald dat bosbeheerplannen voor in VEN gelegen bossen uit dienen te gaan van de criteria duurzaam bosbeheer, en uitdrukkelijk maatregelen dienen te bevatten ten behoeve van de ecologische functie²⁵². De Vlaamse regering is er in dat verband toe verplicht criteria duurzaam bosbeheer op te maken en aan te geven voor welke bossen deze criteria gelden²⁵³.

Naast dit alles geldt er in VEN voor elke eigenaar een verbod zijn onroerend goed te verkopen tenzij hij aan de Vlaamse grondenbank de gelegenheid verschaft een voorkooprecht uit te oefenen²⁵⁴.

Met betrekking tot het VEN kan de Vlaamse regering tegen vergoeding bijkomende gebodsbepalingen opleggen of laten opleggen door haar gemachtigde, en dit ten aanzien van particuliere grondeigenaars of -gebruikers. Deze gebodsbepalingen kunnen al of niet gekaderd worden in een natuurrichtplan. De Vlaamse regering kan in verband met deze gebodsbepalingen evenals over de daaraan verbonden vergoedingen regels opstellen²⁵⁵. Deze mogelijkheid zou relevant kunnen zijn voor de binnen VEN gelegen terreinen van private eigenaars die beheerbehoefte habitats bevatten. De Vlaamse regering heeft voorsnog geen uitvoering gegeven aan deze bevoegdheid - men kan wel de toepassing van de criteria duurzaam bosbeheer, vermits deze toepassing via het verplicht bosbeheerplan verplicht is, als functioneel equivalent beschouwen.

Tot slot heeft de minister ook de bevoegdheid om een natuurrichtplan op te stellen voor elk gebied dat behoort tot het VEN of in alle VEN-waardige bestemmingen²⁵⁶, waarin er op zijn beurt beperkingen kunnen worden opgenomen met betrekking tot het telen van meerjarige gewassen of visvangst²⁵⁷. Een nieuw vastgesteld natuurrichtplan leidt er ook toe dat een er onder vallend bosbeheerplan voor een in VEN gelegen bos moet herzien worden²⁵⁸.

²⁴⁹ Het Natuurdecreet, art. 2, 6° definieert historisch permanent grasland als een halfnatuurlijke vegetatie bestaande uit grasland gekenmerkt door het langdurige grondgebruik als graasweide, hooiland of wisselweide met ofwel cultuurhistorische waarde, ofwel een soortenrijke vegetatie van kruiden en grassoorten waarbij het milieu wordt gekenmerkt door aanwezigheid van sloten, greppels, poelen, uitgesproken microreliëf, bronnen of kwelzones.

²⁵⁰ Een zekere versterking (of misschien zelfs overvleugeling) van het verbod historisch permanente graslanden te scheuren gaat allicht uit van het Toeslagrechtenbesluit, art. 12, §1: "*Het referentieareaal blijvend grasland wordt jaarlijks meegedeeld via de verzamelaanvraag. Behoudens de onvermijdbare vermindering, vermeld in § 2, moet de landbouwer het referentieareaal blijvend grasland minstens behouden.*" enz.

²⁵¹ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 6.

²⁵² Bosbeheerplannenbesluit, art. 3, §1; Bosdecreet, art. 46, tweede lid.

²⁵³ Bosdecreet, art. 41.

²⁵⁴ Natuurdecreet, art. 37.

²⁵⁵ Natuurdecreet, art. 9, §2, derde lid.

²⁵⁶ Natuurdecreet, art. 47, §1.

²⁵⁷ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 13 en 14.

²⁵⁸ Bosbeheerplanbesluit, art. 3.

Vaststelling 72. - **Aan het VEN is er een reeks verbods- en gebodsbepalingen verbonden, met belangrijke impact op de rechtsonderhorige en een zeker potentieel voor de bescherming van de aanwezige natuur; deze bepalingen gaan evenwel gepaard met een even belangrijke reeks aan uitzonderingen. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Vaststelling 73. - **In VEN geldt er een voorkeepsrecht ten behoeve van het natuurbeleid, en is er de mogelijkheid tot het opstellen van een natuurrichtplan.**

4.2.2 VEN en de overheden

De overheid mag, bij zijn vergunningverlening, geen toestemming verlenen voor activiteiten die, met betrekking tot VEN, onvermijdbare en onherstelbare schade aan natuur zouden veroorzaken²⁵⁹. Voor projecten, plannen of activiteiten die een hydrologische invloed op VEN zouden kunnen hebben, is er een ecologische impactstudie nodig²⁶⁰.

In VEN moet de administratieve overheid mag actieve maatregelen nemen. De administratieve overheid moet er de natuurgerichte bosbouw bevorderen, de insijpelingsgebieden van grondwater beschermen, de waterhuishouding afstemmen op hoge natuurkwaliteit, het microreliëf en de structuur van het landschap behouden, en het medebeheer van natuurwaarden in relatie tot recreatieve, agrarische of andere maatschappelijke activiteiten bevorderen²⁶¹. De administratieve overheid moet, binnen haar bevoegdheden, een ecologisch gericht waterbeheer voeren²⁶².

In elk gebied dat behoort tot het VEN, is elke administratieve overheid er toe gehouden, op gronden waarover zij enig recht van beheer uitoefent, de instandhouding te realiseren van de er voorkomende habitats van bijlage I van het decreet evenals van de er aanwezige historisch permanente graslanden, vennen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden, duinvegetaties, struwelen of kleine landschapselementen. Deze verplichting geldt eveneens voor de terreinen in het VEN die de administratieve overheid in eigendom heeft, maar waarvan ze het beheer heeft overgedragen na de inwerkingtreding van het Besluit gebiedsgericht natuurbeleid (*i.e.* na 2003)²⁶³. Deze verplichtingen kunnen in het bijzonder relevant zijn voor deze terreinen die habitats bevatten die relevant zijn voor de uitvoering van de Vogelrichtlijn of de Habitatrictlijn, en die in overheidshanden zijn, maar die buiten een speciale beschermingszone gesitueerd zijn: het kan in die gevallen zeer relevant zijn om deze terreinen als VEN aan te duiden.

Vaststelling 74. - **De aanduiding van een gebied als VEN heeft als opvallende gevolg dat de administratieve overheden er toe gehouden zijn, voor wat hun eigendommen in het gebied aangaat, de goede staat van instandhouding na te streven van de er aanwezige habitats en bepaalde regionaal belangrijke biotopen. Deze vaststelling is relevant vanuit het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Vaststelling 75. - **Voor het overige kan de Vlaamse regering in VEN ook gebodsbepalingen opleggen tegen vergoeding – een mogelijkheid die ze vooralsnog niet heeft benut. Dit lijken relevante vaststellingen te zijn in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.2.3 IVON

In IVON moet de administratieve overheid, binnen haar bevoegdheden, maatregelen nemen ter bevordering en versterking van natuurwaarden en biologische diversiteit – het moet gaan om

²⁵⁹ Natuurdecreet, art. 26bis.

²⁶⁰ Natuurdecreet, art. 19.

²⁶¹ Natuurdecreet, art. 25, §1.

²⁶² Natuurdecreet, art. 18.

²⁶³ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 7.

stimuli, zonder de landbouw- of de bosbouwexploitatie binnen daartoe bestemde gebieden te regelen²⁶⁴. Het IVON bestaat uit natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden. In natuurverwevingsgebieden moeten administratieve overheden maatregelen nemen om de bestaande natuur te beschermen en te ontwikkelen, zonder dat dit disproportionele gevolgen kan hebben voor de overige functies in het gebied; het moet gaan om stimulerende maatregelen²⁶⁵. In natuurverbindingsgebieden kunnen er uitsluitend stimulerende maatregelen worden genomen²⁶⁶.

In elk gebied dat behoort tot het IVON, is elke administratieve overheid er toe gehouden, op gronden waarover zij enig recht van beheer uitoefent, de instandhouding te realiseren van de er voorkomende habitats van bijlage I van het decreet evenals van de er aanwezige historisch permanente graslanden, vennen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden, duinvegetaties, struwelen of kleine landschapselementen²⁶⁷.

In IVON moet de Vlaamse regering het al of niet geheel wijzigen van kleine landschapselementen of hun vegetaties²⁶⁸ afhankelijk maken van het verkrijgen van een vergunning²⁶⁹. De Vlaamse regering kan bepalen welke activiteiten aangemerkt moeten worden als een vegetatiewijziging²⁷⁰.

In uitvoering van deze opdracht en bevoegdheid heeft de Vlaamse regering een aantal handelingen aangemerkt als vergunningsplichtige wijzigingen aan kleine landschapselementen. In de eerste plaats gaat het om het rooien of het beschadigen van houtachtige beplantingen op wegbermen, waterwegbermen of spoorwegbermen of op het talud van holle wegen, van houtachtige beplantingen langs waterlopen, dijken of taluds, van heggen, hagen, houtkanten, houtwallen, bomenrijen of hoogstamboomgaarden. In de tweede plaats gaat het om alle wijzigingen van de vegetatie horende bij de kleine landschapselementen met inbegrip van het afbranden en het vernietigen, beschadigen of doen afsterven van de vegetatie met mechanische of chemische middelen, met name van perceelsrandbegroeiingen en sloten. Ten derde gaat het om het uitgraven, verbreden, rechtekken, dichten van stilstaande waters, poelen of waterlopen. Tot slot is er ook een vergunningsplicht voor alle kleine landschapselementen die verbonden zijn aan historisch permanente poldergraslanden – voor zover die door de bevoegde minister daartoe worden aangewezen; deze aanwijzing had moeten gebeuren voor juli 2010²⁷¹.

Ook hier gelden er afwijkingen met betrekking tot deze vergunningsplichten, met name inzake (1) normale onderhoudswerken²⁷², (2) handelingen binnen huiskavels, (3) stedenbouwkundig vergunde werken, (4) handelingen waartoe gemachtigd of vergund werd in uitvoering van het Bosdecreet, (5) handelingen in uitvoering van een bosbeheerplan, een reservaatbeheerplan, een landinrichtingsplan, een kavelplan van een ruilverkaveling, een natuurinrichtingsproject of een landschapszorgplan, evenals (6) handelingen die vallen onder en voldoen aan de beschermingsbepalingen van het VEN, en voor zover er voldaan is aan de zorgplicht.

Deze bepalingen inzake vegetatiewijzigingen kunnen, naar analogie met **schema II.7.**, aangeduid worden op het algemene **Schema II.8.**

²⁶⁴ Natuurdecreet, art. 27, §1.

²⁶⁵ Natuurdecreet, art. 28.

²⁶⁶ Natuurdecreet, art. 29.

²⁶⁷ Besluit Gebiedsgericht Natuurbeleid, art. 7.

²⁶⁸ Dit begrip wordt gedefinieerd in Natuurdecreet, art. 1, 6°.

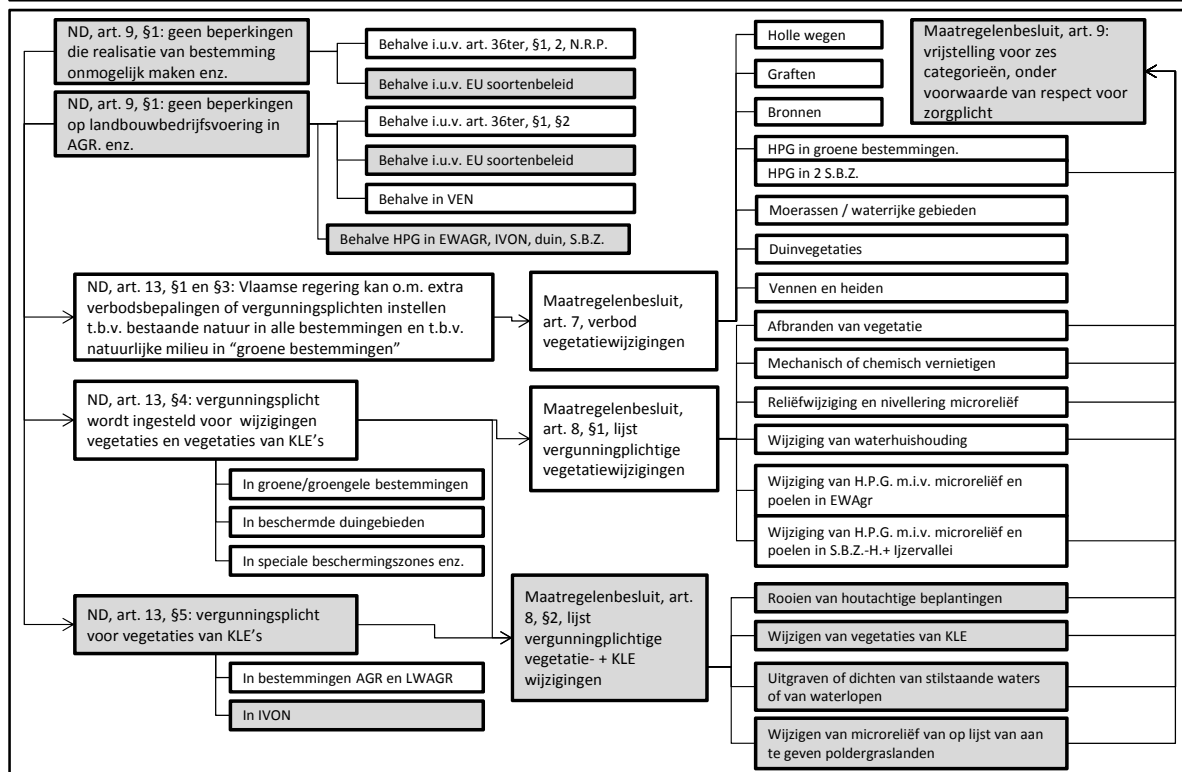
²⁶⁹ Natuurdecreet, art. 13, §5.

²⁷⁰ Natuurdecreet, art. 13, §4, tweede lid.

²⁷¹ Maatregelenbesluit, art. 8, §2.

²⁷² In de Code Goede Natuurpraktijk staat er, per karteringseenheid van de Biologische waarderingskaart, beschreven wat er onder "normale onderhoudswerken", rekening houdende met de zorgplicht, moet worden begrepen.

Schema II.8. Vegetatiebescherming in relatie tot IVON



Binnen het IVON kan er, in een door de Vlaamse regering afgebakende perimeter binnen de groene bestemmingen, voor elke eigenaar een verbod opgelegd worden zijn onroerend goed te verkopen tenzij hij aan de Vlaamse grondenbank de gelegenheid verschaft een voorkoopprecht uit te oefenen²⁷³.

Er kan een natuurrichtplan worden opgesteld voor elk gebied dat behoort tot het IVON; voor verbodingsgebieden wordt dit natuurrichtplan opgesteld door de provincie²⁷⁴.

Vaststelling 76. - Ook binnen IVON geldt voor overheden de plicht de goede staat van instandhouding na te streven van de habitats en bepaalde regionaal belangrijke biotopen op de terreinen waarover zij beschikt.

Vaststelling 77. - Ook voor het IVON is er de mogelijkheid van een voorkoopprecht en de mogelijkheid tot opmaak van een natuurrichtplan.

4.2.5 Gebiedsgericht beleid los van het VEN of IVON

Het gebiedsgericht beleid, los van VEN of IVON, is over het algemeen opgehangen aan "groene bestemmingen".

Op gronden die gelegen zijn in groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden of de ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden²⁷⁵ en waarover een administratieve overheid enig

²⁷³ Natuurdecreet, art. 37, §1.

²⁷⁴ Natuurdecreet, art. 48, §1. Natuurrichtplannen worden hierna meer diepgaand behandeld, met name in relatie tot speciale beschermingszones, vermits er daarvoor een plicht geldt tot de opmaak van natuurrichtplannen.

recht van beheer uitoefent, is deze overheid er toe gehouden, de instandhouding te realiseren van de er voorkomende habitats van bijlage I van het decreet evenals van de er aanwezige historisch permanente graslanden, vennen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden, vegetaties van duinen, struwelen of kleine landschapselementen²⁷⁶.

De Vlaamse regering heeft een verbod ingesteld op het wijzigen van onder meer historisch permanente graslanden, voor zover die gelegen zijn in een brede reeks van groene bestemmingen of in beschermde landschappen²⁷⁷.

De Vlaamse regering moet vegetatiewijzigingen²⁷⁸ vergunningsplichtig maken in alle groene bestemmingen, ecologisch waardevol agrarisch gebieden of vergelijkbare bestemmingsgebieden en in beschermde duingebieden²⁷⁹. De Vlaamse regering kan daarbij bepalen welke activiteiten aangemerkt moeten worden als een vegetatiewijziging²⁸⁰. In groen-, park-, buffer- en bosgebieden en vergelijkbare bestemmingen kan de Vlaamse regering alle nodige maatregelen voor de instandhouding van het natuurlijk milieu nemen²⁸¹.

In uitvoering van deze opdracht en bevoegdheid heeft de Vlaamse regering een aantal handelingen gedefinieerd als vergunningsplichtige vegetatiewijzigingen²⁸². Zo is het met mechanische of chemische middelen vernietigen, beschadigen of doen afsterven van een vegetatie vergunningsplichtig (tenzij wanneer deze activiteiten gebeuren op percelen met cultuurgewassen), evenals het afbranden van een vegetatie. Evenzo zijn het wijzigen van het reliëf, het nivelleren van een microreliëf of het al of niet rechtstreeks wijzigen van het overstromingsregime van een vegetatie vergunningsplichtig. Tot slot is het wijzigen van historisch permanente graslanden, met inbegrip van het daaraan verbonden microreliëf en poelen, vergunningsplichtig, indien deze graslanden gelegen zijn in de bestemming natuurontwikkelingsgebied, in ecologisch waardevolle agrarische gebieden of in vergelijkbare bestemmingsgebieden²⁸³.

De Vlaamse regering moet het al of niet geheel wijzigen van kleine landschapselementen of hun vegetaties²⁸⁴ afhankelijk maken van het verkrijgen van een vergunning, in alle groene bestemmingen en in alle agrarische bestemmingen in de brede zin, of in beschermde duingebieden (evenals in speciale beschermingszones, zie II.4.1.)²⁸⁵. De Vlaamse regering kan

²⁷⁵ De "ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden", verwijst, naast de specifieke bestemmingen die bestonden ten tijde van het Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, allicht ook naar bepaalde "categorieën van gebiedsaanduiding" uit art. 2.2.3. van de Codex Ruimtelijke Ordening.

²⁷⁶ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 7.

²⁷⁷ Maatregelenbesluit, art. 7, evenals bijlagen IV en V voor wat de wetenschappelijke typering van de historisch permanente graslanden, de vennen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden en duinvegetaties betreft.

²⁷⁸ I.e. veeleer oppervlakten met beschermenswaardige flora, in plaats van lijn- of puntvormige elementen.

²⁷⁹ Natuurdecreet, art. 13, §4, 1° en 2°.

²⁸⁰ Natuurdecreet, art. 13, §4, tweede lid.

²⁸¹ Natuurdecreet, art. 13, §1.

²⁸² Maatregelenbesluit, art. 8.

²⁸³ Een zekere versterking (of misschien zelfs overvleugeling) van de vergunningsplicht in verband met het scheuren van historisch permanente graslanden gaat allicht uit van het Toeslagrechtenbesluit, art. 12, §1: "Het referentieareaal blijvend grasland wordt jaarlijks meegedeeld via de verzamelaanvraag. Behoudens de onvermijdbare vermindering, vermeld in § 2, moet de landbouwer het referentieareaal blijvend grasland minstens behouden." enz.

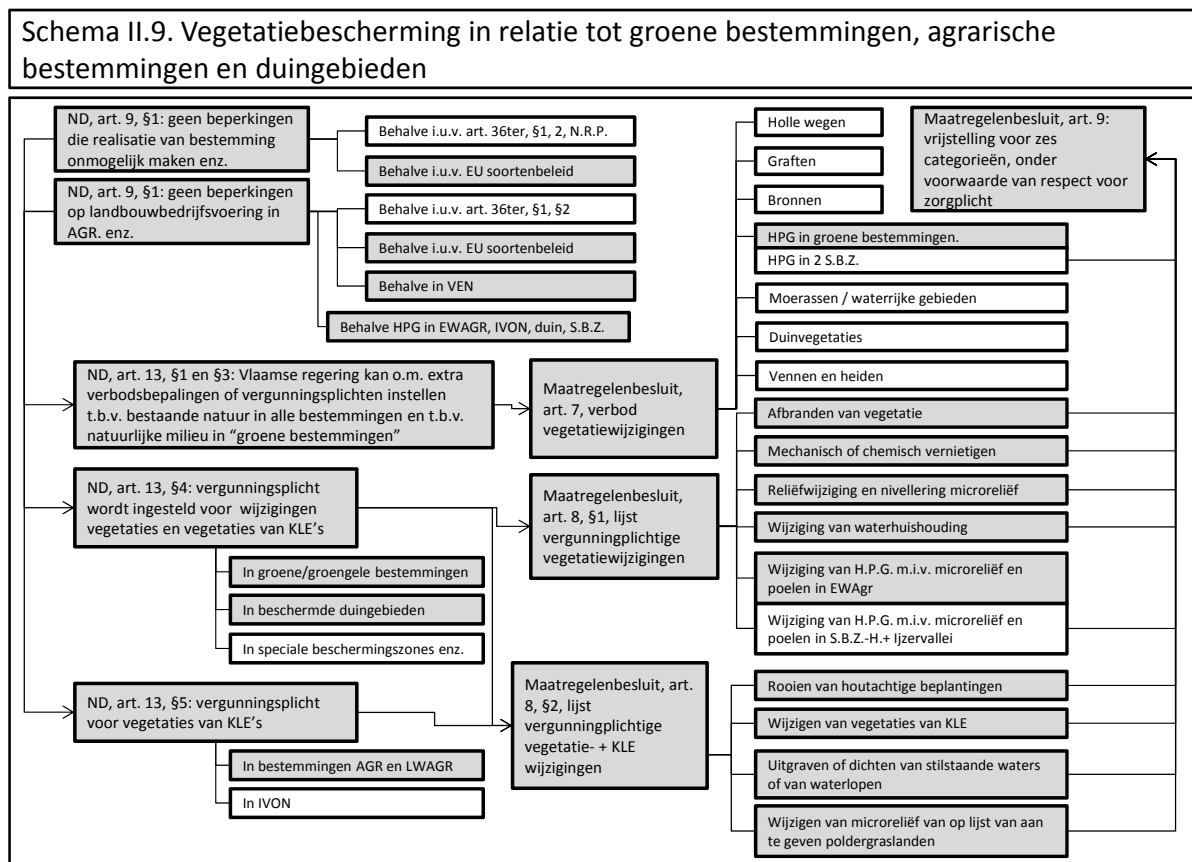
²⁸⁴ Dit begrip wordt gedefinieerd in Natuurdecreet, art. 1, 6°.

²⁸⁵ Natuurdecreet, art. 13, §4, 1° ("de groengebieden, de parkgebieden, de buffergebieden, de bosgebieden, de natuurontwikkelingsgebieden, de valleigebieden, de brongebieden, de agrarische gebieden met ecologisch belang of waarde, de agrarische gebieden met bijzondere waarde en de met al deze gebieden vergelijkbare

bepalen welke activiteiten aangemerkt moeten worden als een vegetatiewijziging²⁸⁶. In uitvoering van deze opdracht en bevoegdheid heeft de Vlaamse regering een aantal handelingen aangemerkt als vergunningsplichtige wijzigingen aan kleine landschapselementen.

Ook hier geldt de vrijstellingsregeling inzake (1) normale onderhoudswerken²⁸⁷, (2) handelingen binnen huiskavels, (3) stedenbouwkundig vergunde werken, (4) handelingen waartoe gemachtigd of vergund werd in uitvoering van het Bosdecreet, (5) handelingen in uitvoering van een bosbeheerplan, een reservaatbeheerplan, een landinrichtingsplan, een kavelplan van een ruilverkaveling, een natuurinrichtingsproject of een landschapszorgplan, evenals (6) handelingen die vallen onder en voldoen aan de beschermingsbepalingen van het VEN, en voor zover er voldaan is aan de zorgplicht.

Alle voormelde verboden of vergunningsplichten met betrekking tot vegetatiewijzigingen kunnen, naar analogie met **Schema II.7.**, gesitueerd worden op **Schema II.9.**



Met het oog op het behoud en de versterking van natuurwaarden is op landbouwgronden gelegen in bosgebieden, natuurgebieden, natuurreservaten, natuurontwikkelingsgebieden en daarmee vergelijkbare gebieden, zoals aangeduid in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen,

bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening") en §5, 1° ("de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en de agrarische gebieden en de met al deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening").

²⁸⁶ Natuurdecreet, art. 13, §4, tweede lid.

²⁸⁷ In de Code Goede Natuurpraktijk staat er, per karteringseenheid van de Biologische waarderingskaart, beschreven wat er onder "normale onderhoudswerken", rekening houdende met de zorgplicht, moet worden begrepen.

definitief vastgesteld met toepassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, elke vorm van bemesting verboden, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, waarbij er twee grootvee-eenheden (GVE) per hectare op jaarbasis worden toegelaten²⁸⁸. Dat er effectief grasland aanwezig is, waarop deze uitzondering toepasselijk is, moet worden geverifieerd door een commissie²⁸⁹.

Er kan een natuurrichtplan worden opgesteld voor de groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden of de met één van deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden²⁹⁰ aangewezen op de plannen van aanleg of op de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening²⁹¹. In deze natuurrichtplannen kan er, voor gebieden gelegen in het VEN en voor natuurgebieden gelegen in IVON of voor natuurgebieden gelegen in speciale beschermingszones, in functie van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu, gemoduleerd ontheffing worden verleend van het verbod op bemesting zoals bedoeld in 41bis, § 1, van het Mestdecreet van 22 december 2006 tot maximum de bemestingsnormen, bedoeld in artikel 13, §§ 1 tot en met 10, van het datzelfde Mestdecreet; de bemestingsnormen kunnen er ook gemoduleerd verstrengd worden, ter stimulering van verdergaande stappen inzake het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu mits vergoeding van de inkomstenverliezen²⁹².

Tot slot geldt er, in de afbakening van een natuurinrichtingsproject voor elke eigenaar een verbod zijn onroerend goed te verkopen tenzij hij aan de Vlaamse grondenbank de gelegenheid verschaft een voorkooprecht uit te oefenen²⁹³.

Vaststelling 78. - Ook binnen groene bestemmingen kan er een natuurrichtplan opgemaakt worden, zijn er een reeks verbodsbepalingen en vergunningsplichten van kracht en geldt, voor overheden, de plicht de goede staat van instandhouding na te streven van de habitats en bepaalde regionaal belangrijke biotopen op de terreinen waarover zij beschikt. Voor een gebied dat habitats van bijlage I van het Natuurdecreet of habitats van Europees te beschermen soorten bevat maar daarom nog niet als speciale beschermingszone is aangeduid, kan er dus een instandhoudingsbeleid in het leven worden geroepen op basis van het omzetten ervan naar een groene bestemming. Dit beleid moet wel passen in de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Deze vaststellingen zijn belangrijk in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

4.3. Horizontaal geldende plichten en verboden inzake natuur

Hier wordt er ingegaan op de verplichtingen en verbodsbepalingen die op algemene wijze – of “*horizontaal*” – opgelegd worden, met name aan alle grondeigenaars die op hun gronden relevante natuurwaarden bezitten.

²⁸⁸ Mestdecreet van 22 december 2006, art. 41bis, §1.

²⁸⁹ Mestdecreet van 22 december 2006, art. 41bis, §3.

²⁹⁰ De “*ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden*”, verwijst, naast de specifieke bestemmingen die bestonden ten tijde van het Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, allicht ook naar bepaalde “*categorieën van gebiedsaanduiding*” uit art. 2.2.3. van de Codex Ruimtelijke Ordening.

²⁹¹ Natuurdecreet, art. 48, §1. Natuurrichtplannen worden hierna meer diepgaand behandeld, met name in relatie tot speciale beschermingszones, vermits er daarvoor een plicht geldt tot de opmaak van natuurrichtplannen.

²⁹² Mestdecreet van 22 december 2006, art. 41bis, §5.

²⁹³ Natuurdecreet, art. 37, §1.

4.3.1 Horizontaal geldende verplichtingen inzake bos

Zoals reeds aangeduid onder **3.6.1.**, de meest krachtige horizontaal geldende verplichting is deze met betrekking tot de privé-bossen die groter zijn dan vijf hectaren: voor deze bossen moet er een bosbeheerplan worden opgesteld²⁹⁴, waarbij steeds moet worden aangegeven hoe de ecologische functie aan bod komt²⁹⁵. Hiermee is reglementair verankerd dat de vermelde boscijzenaars er steeds toe gehouden zijn om in zekere zin rekening te houden met de op hun terreinen voorkomende habitats en Europeesrechtelijke te beschermen soorten. Het gaat echter slechts om "rekening houden met", het betreft niet noodzakelijkerwijze "gericht zijn op".

De bosbeheerder moet het beheer van zijn bos voeren overeenkomstig het bosbeheerplan²⁹⁶. Dit beheer omvat onder meer de technische en administratieve aspecten van het beheer, de inventarisatie, de regeling aangaande kappingen, de uitvoering van onderhouds- en verbeteringswerken, de verkoop van de bosproducten, de bebossing, de herbebossing en de bewaking²⁹⁷. Behoudens dringende noodzakelijkheid kan van het goedgekeurde beheerplan enkel worden afgeweken mits de voorafgaandelijke machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos²⁹⁸.

Ook kan elke bosbeheerder er toe worden verplicht regelmatig een bosinventaris op te maken²⁹⁹ - deze verplichting is evenwel niet in werking gesteld.

Vaststelling 79. - **Vermits er voor openbare bossen en voor bossen van meer dan 5 hectare een verplichting bestaat tot het opmaken van een beheerplan, en vermits in dit beheerplan steeds de ecologische functie aan bod moet komen, is reglementair verankerd dat de vermelde boscijzenaars er steeds toe gehouden zijn om in zekere zin rekening te houden met de op hun terreinen voorkomende habitats en Europeesrechtelijke te beschermen soorten. Het gaat echter slechts om "rekening houden met", het betreft niet noodzakelijkerwijze "gericht zijn op". Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Vaststelling 80. - **Elke bosbeheerder kan er toe verplicht worden om regelmatig een bosinventaris op te maken. Deze verplichting is evenwel niet in werking gesteld. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.3.1 Horizontale verplichtingen ten aanzien van natuur

Iedereen heeft, op grond van het Natuurdecreet, een zorgplicht met betrekking tot natuurelementen. Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die namelijk ingrijpt of laat ingrijpen – hetzij manueel, hetzij met mechanische middelen of bestrijdingsmiddelen of met vaste of mobiele geluidsbronnen – op of in de onmiddellijke omgeving van natuurlijke en deels natuurlijke habitats of ecosystemen, op waterrijke gebieden, op natuurlijke en halfnatuurlijke vegetaties, op wilde inheemse fauna of flora of trekkende wilde diersoorten of hun respectieve habitats of leefgebieden, of op kleine landschapselementen, is ertoe verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevegd om de vernietiging of de schade te

²⁹⁴ Bosdecreet, art. 43, §1 tot §3.

²⁹⁵ Bosdecreet, art. 19, art. 43, §6 en art. 46, tweede lid.

²⁹⁶ Het is evenwel niet duidelijk in welke mate deze goede uitvoering van het bosbeheerplan effectief wordt opgevolgd. Het lijkt er op dat in de praktijk de bosgroepen instaan voor deze opvolging.

²⁹⁷ Bosdecreet, art. 46, eerste en derde lid.

²⁹⁸ Bosdecreet, art. 44, §2, eerste lid.

²⁹⁹ Bosdecreet, art. 41quater, §3.

voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen. Daaraan verbonden geldt er voor alle initiatiefnemers ook een bepaalde kennisverplichting³⁰⁰.

Aansluitend bij deze zorgplicht heeft ook elke vergunningverlenende overheid een horizontale verplichting: ze zijn er immers toe gehouden vermijdbare schade aan natuurelementen te doen voorkomen, beperken of herstellen, door het weigeren van de vergunning of door het opleggen van redelijke voorwaarden in dat verband. De overheid dient ook in te grijpen wanneer er natuurschade kan voorkomen of beperkt worden in verband met meldingsplichtige activiteiten waarvan melding wordt gedaan³⁰¹. Beide – zowel de zorgplicht als de plicht van de overheid om vermijdbare schade te doen vermijden – houden verband met een specifiek uitgebracht code van goede praktijk, de zgn. Code goede natuurpraktijk.

Ook de regulering inzake jacht heeft een horizontaal karakter, en is voornamelijk vervat in het Jachtdecreet, het jachtopeningsbesluit en het jachtvoorwaardenbesluit³⁰². Analoog aan de zorgplicht uit het natuurbehoud is elke jager gebonden aan bepaalde voorwaarden inzake weidelijkheid³⁰³. In relatie tot de regeling voor wildschade of schade door beschermde soorten, hoort de benadeelde rechtsonderhorige alle maatregelen te nemen die verwacht kunnen worden ter voorkoming van deze schade. De minister kan een code van goede praktijk uitbrengen met maatregelen waarvan redelijkerwijze kan worden verwacht dat die genomen worden ter voorkoming van bepaalde types wildschade³⁰⁴.

Vaststelling 81. - **Ook de horizontaal ingestelde verbodsbepalingen die gelden voor diverse habitats – de krachtigste betreffen deze met betrekking tot de bossen – zijn in enige mate relevant voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen. Deze verbodsbepalingen kunnen, als ze goed geïmplementeerd worden, nu reeds leiden tot de bescherming van een belangrijk deel van de op basis van de instandhoudingsdoelstellingen te beschermen habitats en regionaal belangrijke biotopen. Maar er is, bij deze verbodsbepalingen, geen verwijzing naar bijlage 1 van het Natuurdecreet (i.e. de lijst met in het Vlaamse Gewest voorkomende Europeesrechtelijk te beschermen habitats). Deze vaststellingen lijken relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Vaststelling 82. - **Mogelijks relevant als instrument ter implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen zijn de diverse horizontaal geldende zorgplichten ten aanzien van eigenaars en gebruikers. Deze vaststellingen lijken relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.3.2 Horizontale verbodsbepalingen inzake specifieke habitats

De Vlaamse regering moet alle nodige maatregelen nemen, ter aanvulling van de bestaande regelgeving, om over het gehele grondgebied de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het *standstill*-beginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur³⁰⁵. Deze maatregelen kunnen evenwel geen beperkingen opleggen die absoluut werken of die handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen. Zij kunnen de landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan niet regelen in agrarische bestemmingen in de ruime zin. Op deze beperkingen van de reikwijdte van de mogelijke

³⁰⁰ Natuurdecreet, art. 14, §1.

³⁰¹ Natuurdecreet, art. 16.

³⁰² Zelf gebaseerd op Jachtdecreet, art. 4, 6 en 36.

³⁰³ Jachtvoorwaardenbesluit, art. 2 en 3.

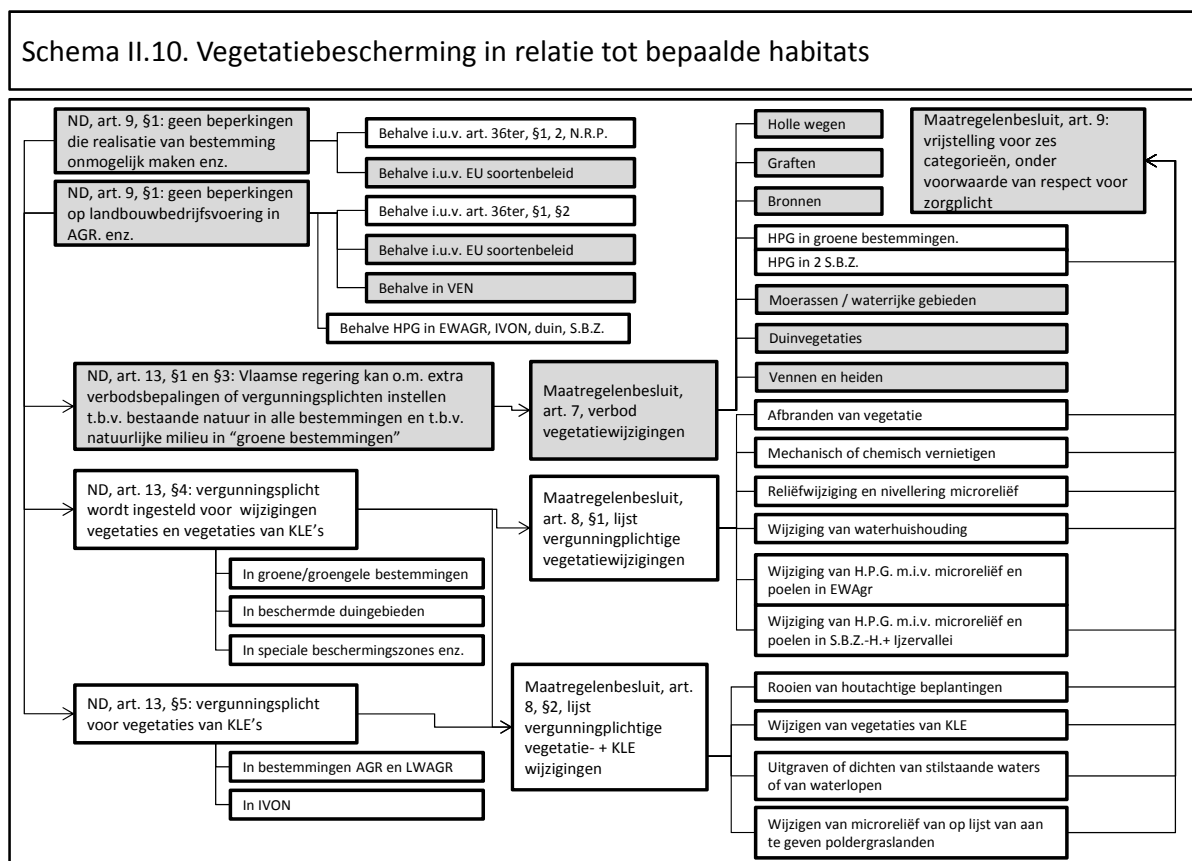
³⁰⁴ Wildschadebesluit, art. 4, §1 en art. 11.

³⁰⁵ Natuurdecreet, art. 8.

maatregelen ten behoeve van het natuurlijk milieu zijn er dan weer een reeks uitzonderingen voorzien, onder meer in functie van de uitvoering van art. 36ter van het Natuurdecreet³⁰⁶.

De Vlaamse regering kan bovendien de wijziging van vegetaties of landschapselementen – of, uitgebreider, van “de bestaande natuur” – eenvoudigweg verbieden of aan voorwaarden onderwerpen, en dit “ongeacht de bestemming”³⁰⁷, zolang ze hiermee niet bepaalde, bestemmingseigen werken of handelingen absoluut onmogelijk maakt, of de realisatie van planologische bestemmingen verhindert³⁰⁸. Op grond van deze bevoegdheid heeft de Vlaamse regering een verbod ingesteld op onder meer het wijzigen van holle wegen, graften, bronnen, vennen of heiden, moerassen of waterrijke gebieden en vegetaties van duinen³⁰⁹.

Deze verbodsbepalingen met betrekking tot vegetatiewijzigingen kunnen, naar analogie met **Schema II.7.**, gesitueerd worden op **Schema II.10.**



Het is bovendien verboden naaldbomen te planten of te laten uitkomen op minder dan zes meter van de oevers van onbevaarbare waterlopen³¹⁰.

³⁰⁶ Natuurdecreet, art. 9, §1, eerste en derde lid.

³⁰⁷ Natuurdecreet, art. 13, §1 en §3.

³⁰⁸ Natuurdecreet, art. 9, §1, eerste lid.

³⁰⁹ Maatregelenbesluit, art. 7, evenals bijlagen IV en V voor wat de wetenschappelijke typering van de historisch permanente graslanden, de vennen, heiden, moerassen, waterrijke gebieden en duinvegetaties betreft.

³¹⁰ Natuurbehoudswet, art. 40.

In privébossen gelden verbodsbepalingen die vergelijkbaar zijn met deze van de openbare bossen (zie hierna, **11.4.4.**), zij het dat de lijst minder lang is³¹¹. Het is er verboden vaste constructies en verblijfsgelegenheden op te richten, met uitzondering van die welke vereist zijn voor het beheer en de bewaking van de bossen en voor de veiligheid en het welzijn van de personen die op rechtmatige wijze in het bos aanwezig zijn. Omgekeerd is het verboden onverschillig welk voorwerp dat tot de uitrusting van het bos behoort te beschadigen. Het aanbrengen van reclame of het achterlaten van afval is verboden. Prikkeldraad aan te brengen en/of in stand te houden in en om de bossen is verboden, tenzij anders voorzien in het beheerplan; ook is het houden van dieren binnen omheiningen verboden, met uitzondering van vee in bestaande graasweiden met aanplantingen van bomen op grote plantafstand. Het is verboden bomen te beschadigen, planten weg te nemen, uit te rukken of af te snijden, tenzij als beheermaatregel, en het is verboden het strooisel te verwijderen. Het is verboden de rust in het bos en van de bezoekers op welke wijze ook te verstoren.

De Vlaamse regering kan in alle bossen het gebruik van bestrijdingsmiddelen regelen³¹². In alle bossen kunnen werkzaamheden, die wijzigingen van de fysische toestand voor gevolg hebben, slechts worden uitgevoerd na machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos. Het gaat hier om een vergunningsplicht, waar de Vlaamse regering door middel van een uitvoeringsbesluit verder vorm kan geven, zowel procedureel als inhoudelijk³¹³.

Behoudens machtiging van het Agentschap voor Natuur en Bos of in de gevallen en onder de voorwaarden voorzien in een goedgekeurd bosbeheerplan, zijn ingrijpende wijzigingen en beschadigingen van de bodem, de strooisel-, kruid-, of boomlaag verboden³¹⁴.

In de bossen en op de boswegen is geen enkele vorm van gemotoriseerd verkeer toegelaten, behalve om technische redenen zoals onderhoud en exploitatie, of wanneer dit verkeer noodzakelijk is voor het beheer en de bewaking, voor de veiligheid van de bezoekers en in door een toegankelijkheidsregeling of een bosbeheerplan vastgestelde bijzondere omstandigheden³¹⁵.

Ontbossing is verboden tenzij mits het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning, die slechts kan worden verleend hetzij met het oog op werken van algemeen belang, hetzij in woonzones of industriegebieden of vergelijkbare bestemmingen, hetzij met betrekking tot de uitvoerbare delen in een niet-vervallen vergunde verkaveling, hetzij in functie van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, opgemaakt voor speciale beschermingszones of opgemaakt voor Europees relevante soorten. Met het oog op het behoud van een gelijkwaardig bosareaal, moet de houder van een stedenbouwkundige ontbossingsvergunning zorgen voor boscompensatie, behalve wanneer deze ontbossing gebeurd in functie van de vermelde instandhoudingsdoelstellingen. Voor andere ontbossingen moet de Vlaamse Regering op basis van een individuele aanvraag een specifieke ontheffing toestaan van het vermelde ontbossingsverbod, waarna terug een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning moet worden gevraagd, en waarbij ook tot boscompensatie moet worden overgegaan³¹⁶.

Ook voor duinen is er een horizontale beschermingsregel. De aanduiding als beschermd duingebied of als voor het duingebied belangrijk landbouwgebied houdt vanaf de publicatie van het besluit een volledig bouwverbod in, ongeacht de ruimtelijke bestemming van het goed. In de beschermde duingebieden en in de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden geldt het

³¹¹ Bosdecreet, art. 97, §2.

³¹² Bosdecreet, art. 21.

³¹³ Bosdecreet, art. 90, tweede tot en met vierde lid.

³¹⁴ Bosdecreet, art. 96.

³¹⁵ Bosdecreet, art. 14.

³¹⁶ Bosdecreet, art. 90bis, §1 en §2.

bouwverbod evenwel niet voor werken noodzakelijk voor een efficiënt natuurbeheer, natuurherstel, natuurontwikkeling, kustverdediging en voor slopingswerken van woningen of gebouwen³¹⁷.

Vaststelling 83. - **Er bestaat een reeks horizontaal geldende verbodsbepalingen en beperkingen die uitsluitend op types habitats gericht zijn, en waarvan er een beschermende werking uit kan gaan voor bepaalde, maar niet alle, Europees te beschermen habitats of voor het natuurlijk milieu van die habitats en voor bepaalde gedeelten van leefgebieden (regionaal belangrijke biotopen). Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.4. Regulering via grondeigendom of zakelijke rechten

Aan het einde van de beschrijving van de instrumenten van gebod en verbod, worden er enkele instrumenten samengenomen op grond waarvan er rechtstreeks ingegrepen wordt op het eigendomsrecht of op het statuut van de gronden³¹⁸. Het gaat om (1) de toewijzing van een specifiek natuur- of bosstatuut aan een grond; (2) het verplaatsen of ruilen van zakelijke of gebruiksrechten op gronden; (3) het opleggen van erfdienstbaarheden door de overheid.

4.4.1 Het toekennen van een natuur- of bosstatuut

Er zijn drie duidelijke manieren om aan gronden een specifiek bos- of natuurstatuut toe te kennen, *i.e.* met specifieke, aan die grond gebonden rechten en plichten. Men kan de grond tot een openbaar bos of een domeinbos verklaren, men kan het tot een bosreservaat verklaren, of men kan het tot een aangewezen ("Vlaams") of een erkend reservaat verklaren. In de meeste gevallen is er voorafgaandelijk een afdoende verwerving van eigendoms- of huurrechten vereist, en is er ook de opmaak van een beheerplan vereist (reeds besproken onder **II.3.8.**).

Openbare bossen en domeinbossen³¹⁹. Het gaat om openbare onroerende goederen, die onder de toepassing van het Bosdecreet vallen. Zij kunnen niet vervreemd worden zonder machtiging van de Vlaamse regering (weliswaar gedelegeerd aan de minister bevoegd voor het Natuurbehoud)³²⁰. Bij het beheer van openbare bossen moet er altijd rekening worden gehouden met de ecologische functie³²¹ en moeten de nodige instandhoudingsmaatregelen genomen worden³²².

Bosreservaten. Een bosreservaat is een terrein dat door de Vlaamse regering als zodanig worden aangewezen of erkend, ofwel om er de groei en de ontwikkeling van het bos vrij te laten ofwel om er te streven naar het behoud of het tot stand brengen van natuurlijke bosgemeenschappen en bijzondere bostypes³²³. Aangewezen bosreservaten zijn deze die in eigendom of huur zijn van de overheid. Indien de aangewezen bosreservaten in eigendom zijn van het Vlaamse Gewest, behouden ze hun statuut van bosreservaat voor een onbepaalde tijdsduur. Voor de bosreservaten die in huur zijn genomen door het Vlaamse Gewest, moet de huurperiode tenminste vierenvijftig jaar bedragen. In de aangewezen bosreservaten moeten de nodige instandhoudingsmaatregelen genomen worden³²⁴. De bosreservaten die niet in eigendom

³¹⁷ Natuurbehoudswet, art. 52, §1, tweede lid.

³¹⁸ Voor de relevantie van het eigendomsrecht voor het beheer van natuurelementen, zie **II.2.1.**

³¹⁹ Bosdecreet, art. 4, 10° en 16°.

³²⁰ Bosdecreet, art. 90, eerste lid.

³²¹ Bosdecreet, art. 19, eerste lid.

³²² Natuurdecreet, art. 36ter, §§1 en 2.

³²³ Bosdecreet, art. 22, eerste lid.

³²⁴ Natuurdecreet, art. 36ter, §§1 en 2.

zijn van een overheid worden erkend, en dit gebeurt voor een periode van tenminste zevenentwintig jaar³²⁵.

Natuurreservaten. Een natuurreservaat is een terrein dat door de Vlaamse regering als zodanig worden aangewezen of erkend omdat ze van belang zijn voor het behoud en de ontwikkeling van de natuur of het natuurlijk milieu: er wordt via aangepast beheer een natuurstreefbeeld behouden of ontwikkeld³²⁶. Aangewezen ("Vlaamse") reservaten zijn deze die tot stand komen op gronden die het Vlaamse Gewest in eigendom of in huur heeft of die het Gewest daartoe ter beschikking stelt³²⁷. Erkende natuurreservaten komen tot stand op verzoek van de eigenaar of van de beheerder, mits de eigenaar ermee instemt³²⁸; de erkenning van een reservaat is geldig voor een periode van zevenentwintig jaar³²⁹. Gronden die gekocht werden met verwervingssubsidies moeten binnen de twee jaar aangeboden worden voor erkenning als reservaat³³⁰, en mogen niet vervreemd worden dan met toestemming van de Vlaamse regering³³¹.

Bij elk van deze instrumenten moet opgemerkt worden dat de bescherming weliswaar langdurig, maar niet noodzakelijkerwijze "voor eeuwig" is. Indien de overheid, de betrokken eigenaar of de erkende terreinbeherende vereniging bv. in ernstige financiële moeilijkheden geraakt, dan komt, weliswaar na het doelbewuste opheffen van het specifieke statuut, de verkoop van deze terreinen mogelijks ook in beeld, en dan komen deze terreinen dus terug in het economisch verkeer.

Vaststelling 84. - **Dat domeinbossen, bosreservaten en natuurreservaten voor lange tijd uit het normale rechtsverkeer gehaald worden, levert in principe een langdurige bescherming op tegen structurele ingrepen, voor de op die terreinen aanwezige natuurwaarden. Deze vaststelling houdt verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Naast het aspect dat deze terreinen voor lange tijd uit het normale rechtsverkeer zijn genomen en dat er een beheerplan moet worden opgesteld waarin er de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten opgenomen zijn, is er het gegeven dat er voor deze drie terreintypes min of meer gelijkaardige verbodsbepalingen gelden³³², zoals weergegeven in **tabel II.7.**

³²⁵ Bosdecreet, art. 23.

³²⁶ Natuurdecreet, art. 32.

³²⁷ Natuurdecreet, art. 33, eerste lid.

³²⁸ Natuurdecreet, art. 33, tweede lid.

³²⁹ Natuurdecreet, art. 36, §5, eerste lid.

³³⁰ Reservatenbesluit, art. 7, §3.

³³¹ Natuurdecreet, art. 44, §2.

³³² Bosdecreet, art. 20, 30 en 97.

Tabel II.7.: verbodsbepalingen met betrekking tot openbare bossen, domeinbossen, bosreservaten en natuurreservaten

	Openbare bossen en domeinbossen	Bosreservaten	Natuurreservaten
Verbodsbepalingen in verband met fauna en flora			
Voor openbare bossen en bosreservaten: het verbod planten of onderdelen van planten te verwijderen; het verbod het dode hout, op de grond liggend of nog aan de stam bevestigd, te verwijderen, tenzij het behoort tot een partij verkochte bomen; het verbod knoppen, scheuten, twijgen, bloeiwijzen, kegels, vruchten, zaden te verzamelen en te verwijderen; het verbod bomen op te snoeien, behoudens wanneer deze maatregel werd opgenomen in het goedgekeurd beheersplan; het verbod bomen te beschadigen, planten weg te nemen, uit te rukken of af te snijden.	✓	✓	✓
Voor natuurreservaten: het verbod planten opzettelijk te plukken, te verzamelen, af te snijden, te ontwortelen of te vernielen of planten of vegetatie op welke wijze ook te beschadigen of te vernietigen			
Voor openbare bossen en bosreservaten: het verbod dieren en planten te verdelgen, dieren te verplaatsen of te vangen, hun jongen, eieren, nesten of schuilplaatsen te storen.			
Voor natuurreservaten: het verbod in het wild levende diersoorten opzettelijk te verstoren, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen of overwintering en trek; ze opzettelijk te vangen of te doden; hun eieren opzettelijk te rapen of te vernielen of hun nesten, voortplantingsplaatsen of rust- en schuilplaatsen te vernielen of te beschadigen;	✓	✓	✓
Het verbod dieren en planten te introduceren.	✓	✓	

tabel III.7. vervolg

Verbodsbepalingen inzake het natuurlijk milieu			
Het verbod opgravingen of extracties van materiaal uit de grond te verrichten.	✓	✓	✓
Het verbod werkzaamheden uit te voeren die niet in het beheersplan zijn opgenomen en die van aard zijn wijzigingen aan te brengen in de mineralogische en paleontologische sites, de archeologische grondvesten, het landschap, het reliëf, de natuurlijke waterhuishouding, de bodemvruchtbaarheid, de zuiverheid en het regime van de waterlopen, de vegetatie en de inheemse organismen.	✓	✓	✓
Het verbod bronnen, veen- of turflagen te wijzigen.	✓	✓	✓
Het verbod bestrijdingsmiddelen te gebruiken.	✓	✓	✓
Het verbod meststoffen te gebruiken. Voor openbare bossen: <i>"behalve het opbrengen van stalmest in het kader van de bemesting van de plantput bij bosaanplanting"</i> . Voor natuurreservaten: <i>"met uitzondering van de natuurlijke uitscheiding als gevolg van extensieve begrazing"</i> .	✓	✓	✓
Het verbod resten, vuilnis en afval, van welke aard ook, achter te laten. Voor openbare bossen en bosreservaten: <i>"buiten de daartoe ter beschikking gestelde verzamelplaatsen, met uitzondering van houtafval en boomschors die achterblijven na een toegestane exploitatie"</i> .	✓	✓	✓
Het verbod vuur te maken. Voor openbare bossen en bosreservaten: <i>"behalve wanneer zulks nodig is als beheersmaatregel, als fyto-sanitaire maatregel bij wet verplicht of als onderdeel van een wetenschappelijk experiment"</i> .	✓	✓	✓
Het verbod het strooisel te verwijderen.	✓	✓	
Verbodsbepalingen inzake aanbrengen van constructies			
Het verbod keten, loodsen, tenten of andere constructies te plaatsen, zelfs als die maar tijdelijk zijn. Voor openbare bossen en bosreservaten eveneens met betrekking tot woonwagens, al dan niet op wielen. Voor openbare bossen en bosreservaten uitzondering voor die welke vereist zijn voor het beheer en de bewaking van de bossen en voor de veiligheid en het welzijn van de personen die op rechtmatige wijze in het bos aanwezig zijn.	✓	✓	✓
Het verbod reclame aan de bomen te bevestigen, reclameborden te plaatsen en onverschillig welk ander middel van commerciële reclame te gebruiken.	✓	✓	✓
Het verbod prikkeldraad aan te brengen en/of in stand te houden in en om de bossen.	✓	✓	
Het verbod dieren te houden binnen omheiningen.	✓	✓	
Het verbod onverschillig welk voorwerp dat tot de uitrusting van het bos behoort te vernielen, te beschadigen, te verplaatsen of te misbruiken.	✓	✓	
Verbodsbepalingen inzake recreatief gebruik			
Het verbod de rust in het bos en van de bezoekers op welke wijze ook te verstoren.	✓	✓	✓
Het verbod gemotoriseerde voertuigen te gebruiken, tenzij deze die nodig zijn voor het beheer en de bewaking van het bos of het reservaat of voor de hulp aan personen in nood.	✓	✓	✓
Het verbod sport te beoefenen.		✓	✓
Voor bosreservaten, het verbod te jagen <i>"tenzij daarvoor machtiging werd verleend door het Agentschap, de commissie gehoord."</i>		✓	
Het verbod om het terrein op geringe hoogte te overvliegen, of er te landen met luchtvaartuigen van om het even welke aard.			✓

Voor openbare en domeinbossen kan er van deze verbodsbepalingen worden afgeweken op grond van het bosbeheerplan of via een door het Agentschap voor Natuur en Bos verleende machtiging³³³. Voor natuurreservaten kan er ook afgeweken worden op basis van het beheerplan, maar dan "voor redenen van natuurbehoud, of voor redenen van recreatief of educatief medegebruik, en voor zover dit inpasbaar is in de doelstelling van het natuurreservaat"³³⁴. Ook kan er ontheffing worden verleend van de verbodsbepalingen, "in het belang van het natuurbehoud, de volksgezondheid of het wetenschappelijk onderzoek, ter voorkoming van disproportionele schade", of, indien de Vlaamse regering deze bevoegdheid verleent aan het Agentschap voor Natuur en Bos, "met het oog op het recreatieve of educatieve medegebruik en voor zover dit medegebruik inpasbaar is in de doelstellingen van het natuurreservaat"³³⁵. De Vlaamse regering kan om redenen van natuurbehoud bijkomende algemene maatregelen treffen voor natuurreservaten³³⁶.

Bosreservaten en natuurreservaten hebben elk een potentieel aan externe werking: (1) Voor de bosreservaten moet de Vlaamse regering de in de onmiddellijke omgeving van het bosreservaat te nemen maatregelen te bepalen, teneinde alle nadelige externe beïnvloeding tegen te gaan. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op het gebruik van bestrijdingsmiddelen, het regelen van waterstanden of het bodemgebruik, waartoe met de eigenaars, vruchtgebruikers of gebruikers beheerovereenkomsten moeten worden af gesloten waarin de vergoedingen worden bepaald³³⁷. Kortom, met deze externe werking kunnen er in principe geschikte milieuomstandigheden worden gecreëerd. (2) Voor de natuurreservaten daarentegen kunnen de diverse verbodsbepalingen niet leiden tot "erfdienstbaarheden [...] op de omliggende gebieden"³³⁸. Wel kan er voor elk natuurreservaat, "binnen de groengebieden en bosgebieden en bosuitbreidingsgebieden of het VEN, een uitbreidingszone vastgesteld worden waarbinnen het recht van voorkoop van toepassing is"³³⁹. "Tevens kunnen voor landbouwgronden die gelegen zijn binnen een uitbreidingszone van een natuurreservaat als vermeld in artikel 33 van het Natuurdecreet geen beheerovereenkomsten worden gesloten."³⁴⁰. Dit voorkooprecht en deze onmogelijkheid tot het afsluiten van beheerovereenkomsten kunnen opgevat worden als equivalent met een erfdienstbaarheid – het gaat om immers een doorwerking op de rechten van naburen, waardoor er ruimtelijk samenhangende gehelen kunnen worden gecreëerd.

Vaststelling 85. - **Openbare of domeinbossen, bosreservaten, evenals aangewezen of erkende natuurreservaten zijn gebieden die min of meer aan dezelfde verbods- en beschermingsbepalingen onderworpen zijn. Deze vaststellingen lijken relevant in verband met verschillende aspecten van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**
Vaststelling 86. - **Bosreservaten en natuurreservaten hebben potentieel enige externe werking op de rechten van de naburen, resp. doordat er voorwaarden kunnen opgelegd worden in verband met milieu-invloeden (via *sui generis* beheerovereenkomsten), of doordat er uitbreidingszones met voorkooprechten worden gegenereerd, waarbinnen het ten andere ook niet mogelijk is een beheerovereenkomst af te sluiten. Dit is relevant voor het effectiviteits-, efficiëntie-, maar ook het rechtvaardigheids criterium.**
Vaststelling 87. - **Omgekeerd is er omzeggens steeds een regeling die de toegang tot deze terreinen mogelijk maakt voor alle derden. Deze vaststellingen lijken relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

³³³ Bosdecreet, art. 20.

³³⁴ Natuurdecreet, art. 34, §1.

³³⁵ Natuurdecreet, art. 35, §2, vierde en vijfde lid.

³³⁶ Natuurdecreet, art. 35, §2, derde lid.

³⁴⁰ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 2, derde lid.

4.4.2 Het herverkavelen of ruilen van rechten

Zowel in de context van de ruilverkaveling uit kracht van wet, de vrijwillige ruilverkaveling³⁴¹, de gebruiksrui³⁴², als in de context van de natuurinrichting kan er daadwerkelijk overgegaan worden tot het doorvoeren van ruil van kavels, wat leidt tot een uitdoving en vervolgens een nieuwe uitreiking van zakelijke rechten ten behoeve van de rechtsonderhorigen in het projectgebied. Zowel in het kader van ruilverkaveling als in de natuurinrichting worden er met name herverkavelingsplannen (of plannen van toedeling) opgemaakt, die een openbaar onderzoek doorlopen. Het sluitstuk van de herverkaveling – respectievelijk een ruilverkavelingsakte³⁴³, een akte van vrijwillige ruilverkaveling, een akte van gebruiksrui of een natuurinrichtingsakte³⁴⁴ – kent aan de belanghebbenden nieuwe rechten toe (eigendomsrechten, gebruiksrechten of zakelijke rechten). Een ruilverkavelingsakte, een akte van vrijwillige ruilverkaveling en een natuurinrichtingsakte kent zowel aan eigenaars als gebruikers nieuwe rechten toe. Een akte van gebruiksrui kent enkel nieuwe rechten toe aan de gebruikers.

De ruilverkavelingswet maakt het tot slot mogelijk om het openbaar domein aan te passen. Zo kunnen nieuwe wegen aangelegd of waterlopen verbreed worden. Hiervoor kunnen gronden van het totale ruilverkavelingsblok worden afgenomen³⁴⁵. Ook binnen natuurinrichting kunnen er nieuwe wegen worden aangelegd of waterlopen worden veranderd³⁴⁶.

Vaststelling 88. - **Zowel natuurinrichting als ruilverkaveling zijn instrumenten waarbij er op basis van een zorgvuldige inspraakprocedure, en rekening houdende met de belangen van de belanghebbende, kavelruil of ruil van rechten kan worden gegeneerd, in functie van resp. rekening houdende met de voor een speciale beschermingszone vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Deze vaststelling houdt verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

4.4.3 Het creëren van erfdienstbaarheden

Een erfdienstbaarheid is een last die op een erf (een terrein) gelegd is tot gebruik en nut van een erf dat aan een andere eigenaar toebehoort³⁴⁷: het onderscheid met andere gebods- of verbodsbepalingen is dus dat er, vanwege de opgelegde last, in principe een voordeel ontstaat voor naburige terreinen of voor de onmiddellijke omgeving.

Erfdienstbaarheden kunnen ontstaan uit de natuurlijke ligging van de plaatsen, of uit verplichtingen door de wet opgelegd, of uit overeenkomsten tussen eigenaars gesloten³⁴⁸ - de tweede mogelijkheid is de meest relevante voor het natuur- en bosbeleid. Erfdienstbaarheden die door de wet gevestigd zijn, beogen met name het algemeen of het gemeentelijk nut, of het nut

³⁴¹ Wet van 10 januari 1978 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen in der minne.

³⁴² Wet van 12 juni 1976 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet bij de uitvoering van grote infrastructuurwerken.

³⁴³ Ruilverkavelingswet, art. 38, eerste lid.

³⁴⁴ Maatregelenbesluit, art. 32, art. 35bis en 35ter, art. 41 en 42.

³⁴⁵ Ruilverkavelingswet, art. 69 en 72.

³⁴⁶ Natuurdecreet, art. 47, §2, 3° en 7°.

³⁴⁷ Burgerlijk Wetboek, art. 637.

³⁴⁸ Burgerlijk Wetboek, art. 639.

van bijzondere personen³⁴⁹. Alles wat deze soort erfdiensbaarheden betreft, wordt door bijzondere wetten of verordeningen geregeld³⁵⁰.

Binnen het natuur- en bosbeleid zijn er enige voorbeelden van regelingen die men als een door de wet opgelegde erfdiensbaarheid zou kunnen beschouwen. Het bouwverbod in beschermde duingebieden en als voor duingebied belangrijk beschouwd landbouwgebied zou kunnen worden beschouwd als een erfdiensbaarheid van openbaar nut³⁵¹: de esthetische waarde is voordelig voor het nabijgelegen, reeds ontwikkelde vastgoed. Met betrekking tot de bosbescherming gelden verschillende geboden en verboden die als erfdiensbaarheid kunnen worden aangemerkt, in het bijzonder deze die gericht zijn op de voorkoming en bestrijding van brandgevaar³⁵², vermits dat ook voordelig is voor de aanpalende bossen.

Een natuurinrichtingsproject kan leiden tot de instelling van nieuwe erfdiensbaarheden³⁵³. In voorkomend geval wordt de vestiging of afschaffing van erfdiensbaarheden opgenomen in het projectuitvoeringsplan³⁵⁴. Indien het afschaffen of creëren van een erfdiensbaarheid effectief als natuurinrichtingsmaatregel wordt doorgevoerd, wordt dat opgenomen in de natuurinrichtingsakte³⁵⁵³⁵⁶. Ook binnen een ruilverkavelingsproject kunnen nieuwe erfdiensbaarheden gecreëerd of kunnen erfdiensbaarheden afgeschaft worden. Dit wordt aangebracht op de herverkavelingsplannen en opgenomen in de ruilverkavelingsakte.

Vaststelling 89. - **Binnen het natuur- en bosbeleid bestaan er systemen om erfdiensbaarheden ten voordele van duinen of bossen te introduceren – maar niet ten behoeve van andere habitattypes; daarnaast is er de mogelijkheid om via natuurinrichting of de ruilverkaveling op lokaal niveau erfdiensbaarheden op te leggen ten behoeve van alle habitattypes. Deze vaststelling houdt verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

5. Sociale instrumenten

In opvolging van **Schema II.1.** worden sociale instrumenten gesitueerd door aanduiding in het **Schema II.11.**

³⁴⁹ Burgerlijk Wetboek, art. 649.

³⁵⁰ Burgerlijk Wetboek, art. 650, tweede lid.

³⁵¹ Natuurbehoudswet, art. 52.

³⁵² Bosdecreet, vanaf art. 97.

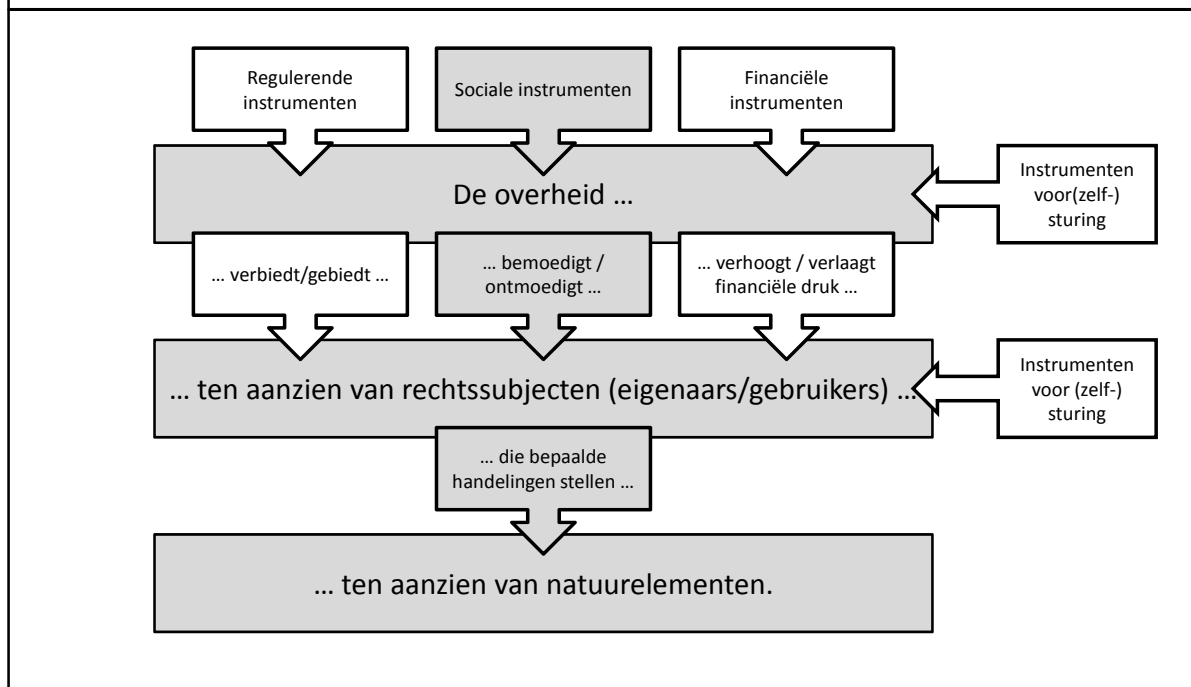
³⁵³ Natuurdecreet, art. 47, §2, 11°.

³⁵⁴ Maatregelenbesluit, art. 31, eerste lid, 4°.

³⁵⁵ Maatregelenbesluit, art. 41, §1, eerste lid.

³⁵⁶ Het komt overigens in de praktijk voor dat er geen echte erfdiensbaarheid wordt afgesloten (die opgenomen wordt in de akte), maar dat er een overeenkomst wordt gesloten met een eigenaar om een bepaald werk gedurende bv. 20 jaar intact te houden (informele mededeling uit de Werkcommissie Open Ruimte).

Schema II.11. Situering van sociale instrumenten (bron: eigen verwerking)



5.1. Overlegstructuren

5.1.3 De overleggroep

Sinds 2009 heeft de bevoegde minister de mogelijkheid om een overleggroep in te stellen met betrekking tot het instandhoudingsdoelenbeleid. In deze overleggroep zetelen de vertegenwoordigers van de door de minister relevant geachte organisaties die belangen behartigen die rechtstreeks beïnvloed worden door of invloed hebben op het beleid inzake de instandhoudingsdoelstellingen. De minister overlegt, in voorkomend geval, met deze groep over de methodiek, de opmaak, de voorstellen, de uitkomst, de realisatie en de evaluatie van instandhoudingsdoelstellingen³⁵⁷. Deze overleggroep is effectief ingesteld in 2009.

In het verlengde daarvan zijn de zgn. BOLOV's ingesteld geworden – maar dit overleginstrument heeft geen wettelijke basis. Eigenlijk vervullen zij een gelijkaardige functie als de overlegcommissies bij de opmaak en opvolging van het natuurrichtplan, vooraleer dit planproces ingesteld is (zie II.5.5.).

Vaststelling 90. - **Het gegeven dat er bij besluit voorzien wordt in een overleggroep die betrokken wordt bij het de opmaak en de implementatie van het beleid inzake instandhoudingsdoelstellingen, is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium en in het licht van het rechtsvaardigheids criterium.**

5.1.2 Comité's en commissies van inrichtingsprojecten

Een landinrichtings-, een ruilverkavelings- of een natuurinrichtingsproject worden alle aangestuurd door een groep van ambtenaren die advies geeft in functie van voorbereiding,

³⁵⁷ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, art. 3.

beslissing en afwikkeling, en een groep van representanten van betrokken doelgroepen, die advies geeft in functie van inspraak en dient als klankbord.

Zowel de coördinatiecommissie (in de fase van het onderzoek naar het nut van de ruilverkaveling) als het uitvoerend ruilverkavelingscomité (in de fase van de uitvoering van de ruilverkaveling) bestaat uit elf representanten van diverse relevante ministeries, waaronder "een lid op voordracht van de minister die het Natuurbehoud in zijn bevoegdheid heeft"³⁵⁸. Het ruilverkavelingscomité wordt bijgestaan door een "commissie voor advies". Naast twee eigenaars en twee gebruikers, worden de overige leden benoemd onder de personen van de streek die bijzonder bevoegd zijn op agrarisch en landelijk gebied. In deze adviescommissie kunnen er evenwel ook tot twee deskundigen opgenomen worden op voordracht van natuurverenigingen³⁵⁹.

De commissie voor landinrichting bestaat uit veertien representanten van departementen en agentschappen, en een door de regering aangewezen voorzitter³⁶⁰. De planbegeleidingsgroep, die voor elk landinrichtingsproject wordt opgericht, heeft als taak de opmaak van de inrichtingsplannen te sturen en te begeleiden. Zowel de buitendiensten van de Vlaamse administraties en Vlaamse openbare instellingen, de betrokken provincies en gemeenten als de relevante doelgroepen en deskundigen zijn er vertegenwoordigd³⁶¹.

Het projectcomité bij natuurinrichting bestaat uit elf leden, van de diverse relevante ministeries, en adviseert omtrent de maatregelen die binnen het ingestelde project worden toegepast, en staat in voor de uitvoering ervan³⁶². De projectcommissie bestaat uit dertien leden³⁶³.

De Vlaamse Landmaatschappij en het Agentschap voor Natuur en Bos hebben, bij het managen van deze comité- en commissiebesprekingen, heel wat ervaring opgebouwd in verband met overleg inzake de inrichting van – meest algemene term – ecosystemen. Deze ervaring zal nog van pas komen bij het opmaken van de natuurrichtplannen, nieuwe stijl.

Vaststelling 91. - **De adviescommissies die ingesteld worden bij ruilverkavelings-, landinrichtings- of natuurinrichtingsactiviteiten, dekken qua samenstelling niet volledig de doelgroepen die bij het ondernemen van inrichtingsactiviteiten in functie van instandhoudingsdoelstellingen betrokken zijn. dit is relevant in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

5.1.3 De overlegcommissie bij natuurrichtplannen

Zoals eerder reeds aangestipt, hebben ook natuurrichtplannen "nieuwe stijl" (*i.e.* sinds de decreetwijziging van 2008) een inspraakfunctie – wat ook in lijn is met de aanbevelingen terzake van de Europese Commissie³⁶⁴. Ter voorbereiding van een gewestelijk natuurrichtplan, ter opvolging en begeleiding ervan, en ter advisering in verband met betwistingen, moet de Vlaamse

³⁵⁸ Ruilverkavelingswet, art. 65, eerste en tweede lid.

³⁵⁹ Ruilverkavelingswet, art. 15.

³⁶⁰ Landinrichtingsprocedurebesluit, art. 2, §2.

³⁶¹ Landinrichtingsprocedurebesluit, art. 3, §2.

³⁶² Maatregelenbesluit, art. 20.

³⁶³ Maatregelenbesluit, art. 22.

³⁶⁴ Europese Commissie, Beheer van 'Natura 2000' gebieden – de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Brussel, 2000, Bijlage II: "Inspraak is van essentieel belang bij de vaststelling van een beheerplan op multidisciplinaire basis. (1) Zijn alle plaatselijke betrokkenen en belanghebbenden geïdentificeerd? (2) Wordt met het oog op hun participatie een benadering vanuit de basis toegepast? Wanneer worden zij bij de procedure betrokken? Een voorbeeld van een inspraakprocedure vormen de „documents d'objectifs" in Frankrijk, waarbij alle belanghebbenden worden uitgenodigd om onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde instantie (Préfecture de Région) aan het proces te participeren."

Regering telkens een “evenwichtig samengestelde” overlegcommissie instellen. De Vlaamse Regering moet de nadere regels bepalen inzake de samenstelling en werking van deze overlegcommissies³⁶⁵. Deze regels zijn voorsnag niet bepaald geworden.

Vaststelling 92. - **De figuur van de commissie bij het natuurrichtplan is besluitmatig nog niet verankerd. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium en het rechtsvaardigheids criterium.**

5.2. Beheerstructuren

5.2.1 Regionale landschappen

De regelgeving inzake regionale landschappen zal wellicht op korte termijn gewijzigd worden, als gevolg van de implementatie van de zgn. Interne staats hervorming. Hierna wordt uitgegaan van de bestaande, nog niet gewijzigde regelgeving.

Een regionaal landschap werkt, binnen een bepaald werkingsgebied, aan het streekeigen karakter, de natuur recreatie en natuureducatie, het recreatief medegebruik, het natuurbehoud en het beheer, het herstel, de aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen, zonder in dat verband “een reglementair karakter” te hebben.

Een regionaal landschap komt tot stand op initiatief van een provincie of van drie of meer aaneensluitende gemeenten, en legt zich toe op het creëren van draagvlak, door overleg en samenwerking met de bij natuurbeleid te betrekken doelgroepen³⁶⁶.

Doelgroepen worden in deze context opgevat als maatschappelijke en bestuurlijke actoren die rechtstreeks gebruik maken van of bevoegdheden uitoefenen op het natuurlijk milieu en er een invloed op kunnen uitoefenen³⁶⁷. De algemene vergadering is aldus bevolkt met representanten van de provincie en de gemeenten, van streekverenigingen en terreinbeherende verenigingen, van wildbeheereenheden, landbouworganisaties en toeristisch-recreatieve verenigingen³⁶⁸; het gaat om een limitatieve lijst: er zijn dus – behoudens de representatie die verleend wordt via de bosgroep – geen rechtstreekse representanten voorzien van de grondeigenaars of van de bosbeheerders.

Om erkend te blijven moet een regionaal landschap elk jaar (1) twee maal een landschapskrant verspreiden binnen zijn werkingsgebied, (2) drie vormingsactiviteiten organiseren waaraan telkens minstens 25 personen participeren, (3) drie publieksactiviteiten organiseren met telkens minstens 100 deelnemers en overigens activiteiten en tot slot (4) initiatieven ontplooiën of actief ondersteunen die de participatie van de doelgroepen en de bevolking aan het beheer, het herstel, de aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen en het natuurbehoud in elke gemeente van het werkingsgebied bevorderen³⁶⁹. Deze indicatoren verwijzen duidelijk naar sensibilisatie en draagvlakvorming. In tegenstelling tot de bosgroepen (zie hierna) is er evenwel, op reglementair niveau, niet echt sprake van een regiefunctie of een taakstelling gericht op onderlinge afstemming.

Vaststelling 93. - **In de regelgeving inzake regionale landschappen wordt er in het geheel niet verwezen naar speciale beschermingszones, habitats, Europees te**

³⁶⁵ Natuurdecreet, art. 50.

³⁶⁶ Natuurdecreet, art. 54, §1.

³⁶⁷ Besluit regionale landschappen, art. 1, §2, 5°.

³⁶⁸ Besluit regionale landschappen, art. 4, §2.

³⁶⁹ Besluit regionale landschappen, art. 4, §6.

beschermen soorten, instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.
Vaststelling 94. - **Regionale landschappen zijn gericht op de doelgroepen, maar de algemene vergadering vormt niet noodzakelijkerwijze een volledige weergave van de voor instandhoudingsdoelstellingen relevante doelgroepen. Deze vaststelling lijkt relevant in het licht van het rechtsvaardigheids criterium.**

5.2.2 Bosgroepen

De regelgeving inzake bosgroepen zal wellicht op korte termijn gewijzigd worden, als gevolg van de implementatie van de zgn. Interne staatshervorming. Hierna wordt uitgegaan van de bestaande, nog niet gewijzigde regelgeving.

Een bosgroep is een duurzaam samenwerkingsverband tussen bosbeheerders binnen een bepaald gebied, om de realisatie van de door dit decreet opgelegde doelstellingen door een rationeler beheer mogelijk te maken³⁷⁰.

Een bosgroep is er toe verplicht een twaalfal doelstellingen statutair te verankeren, vooraleer erkend te kunnen worden: (1) het stimuleren van een duurzaam bosbeheer, (2) het op elkaar afstemmen en coördineren van de beheerdoelstellingen en -maatregelen voor de bossen van de verschillende bosbeheerders, (3) de samenwerking inzake bosbeheerwerken verbeteren en het op elkaar afstemmen van deze werken; (4) de organisatie van de houtwinning, de verkoop van hout en het verkrijgen van alternatieve inkomsten verbeteren; (5) het recreatieve medegebruik verbeteren door de openstelling van de bossen op elkaar af te stemmen, (6) de organisatie van de bosarbeid verbeteren, met inbegrip van het welzijn op het werk en van werkgelegenheidsinitiatieven, (7) het op elkaar afstemmen, wat de bossen betreft, van de gebiedsgerichte terreinvisies uit andere beleidsdomeinen, zoals onder meer de jacht, het visbeheer, het natuurbehoud, de landschapszorg, de waterbeheersing en de waterwinning, (8) het stimuleren van de responsabilisering van de bosbeheerders, (9) het invullen en het verbeteren van de ecologische functie, op het niveau van de bosgroep; (10) bij de functie-invulling van de betrokken bossen, rekening houden met de behoeften van de lokale gemeenschap en de bosgebruikers, (11) het nemen van bijzondere initiatieven die de toetreding van de bosbeheerders van kleine boseigendommen bevorderen, (12) het zich, in voorkomend geval, actief richten op de realisatie van de doelstellingen en maatregelen van een voor het gebied opgemaakt natuurrichtplan³⁷¹.

In het geval terreinbeherende verenigingen deelnemen aan de werking van een erkende bosgroep, kunnen de percelen van de betrokken natuurreservaten, niet in rekening gebracht worden bij de evaluatie van de realisatie van de doelstellingen (1) en (9)³⁷².

In het werkplan, dat toegevoegd moet worden bij de aanvraag voor de voorlopige of definitieve erkenning van een bosgroep, moet er een gedetailleerde gebiedsomschrijving worden gegeven, met daarbij onder meer aanduiding op kaart van de aangeduide speciale beschermingszones in de bosgroepregio – zonder meer³⁷³.

Vaststelling 95. - De aanduiding die er moet gegeven worden, in de gebiedsomschrijving bij de erkenningsaanvraag, van de speciale beschermingszones waar de bosgroep mee te maken heeft, vormt, in de regelgeving betreffende de bosgroepen, de enige referentie naar speciale beschermingszones, habitats of Europees te beschermen

³⁷⁰ Bosdecreet, art. 4, 8^{ste}.

³⁷¹ Bosdecreet, art. 41bis, §1.

³⁷² Bosdecreet, art. 41bis, §3.

³⁷³ Bosgroepenbesluit, bijlage II.

soorten, instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

5.2.3 Wildbeheereenheden

Een wildbeheereenheid is een vrijwillig samenwerkingsverband tussen jachtrechthouders binnen een bepaald werkingsgebied, dat meerdere jachtterreinen omvat en waarin een planmatig wildbeheer (zie **11.3.8.5.**) wordt gevoerd, gericht op het handhaven of ontwikkelen van een ecologisch verantwoorde wildstand als onderdeel van een breder faunabeheer, met inachtneming van de belangen van en met de medewerking van derden in hetzelfde gebied³⁷⁴. De Vlaamse Regering kan deze grotere beheereenheden erkennen als wildbeheereenheden en de voorwaarden daartoe bepalen. Deze voorwaarden moeten gericht zijn op een beter wildbeheer, op het natuurbehoud en op een verbeterd toezicht, en hebben onder meer betrekking op het door de wildbeheereenheid op te maken wildbeheerplan³⁷⁵.

In de statuten van een wildbeheereenheid moeten er een aantal doelen en principes zijn opgenomen: (1) het wildbeheer, (2) de inpassing in en de meekoppeling met het natuurbehoud, (3) het verbeterd toezicht, (4) het principe van de samenwerking van de afzonderlijke jachtrechthouders, (5) het principe van de vrijwilligheid van de samenvoeging van de afzonderlijke jachtterreinen, (6) het principe van het overleg met andere sectoren³⁷⁶.

Vaststelling 96. - In de regelgeving betreffende de WBE's wordt er geen referentie gemaakt naar speciale beschermingszones, habitats of Europees te beschermen soorten, instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

5.2.4 Erkende beheergroepen

Een erkende beheergroep is een door de Vlaamse Regering erkende lokale of regionale vereniging van betrokkenen die, voor een bepaald gebied, het beheer en de bescherming van natuurelementen of het natuurlijk milieu tot doel heeft³⁷⁷. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaronder beheergroepen erkend kunnen worden met het oog op de planning, de ondersteuning en de begeleiding van het afsluiten en uitvoeren van beheerovereenkomsten in een bepaald gebied, alsook met het oog op het overleg met de andere actoren die in het gebied natuur- of bosbeleidsactiviteiten uitvoeren³⁷⁸. De Vlaamse regering heeft nog niet op formele wijze van deze rechtsgrond gebruik gemaakt.

Vaststelling 97. - De rechtsgrond voor het samenwerkingsverband dat bestaat in de erkende beheergroepen wordt momenteel niet benut. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

5.2.5 Bosgroeperingen

Een "bosgroepering" – wat niet gelijk is aan een "bosgroep" – slaat op een vrijwillige samenvoeging van het beheer van twee of meer boscijndommen met een totale inbreng van

³⁷⁴ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 1, 3°.

³⁷⁵ Jachtdecreet, art. 12.

³⁷⁶ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 2, 9°.

³⁷⁷ Natuurdecreet, art. 1, 18°.

³⁷⁸ Natuurdecreet, art. 46, §2, 2^{de} lid.

meer dan vijf hectare³⁷⁹ - het oogmerk is om te komen tot een gezamenlijk bosbeheerplan. Het instrument zou een voorloper geweest zijn van het samenwerkingsverband dat bestaat in de bosgroep, maar het is niet duidelijk in welke mate dit instrument verspreiding kent en wat de ervaringen ermee zijn.

In dit verband moet er wel gewezen worden enkele gekoppelde voordelen:

- De vrijstelling van voorkeurechten in functie van natuurbehoud³⁸⁰;
- Een niet-benutte mogelijkheid tot subsidiëring in verband met beheer³⁸¹;
- De overeenkomende rechtsfiguur van de bosgroeperingsvennootschappen, waarvan de inkomsten fiscaal gezien niet beschouwd worden als zijnde onderworpen aan de vennootschapsbelasting, maar wel aan de personenbelasting (*i.e.* inkomsten uit onroerende goederen of uit roerende goederen, dan wel diverse inkomsten)³⁸².

Vaststelling 98. - **Het instrument van de bosgroeperingen biedt potentieel een aantal voordelen voor de boscijners die er in stappen, en kan in principe leiden tot een verbeterd, want grootschaliger gepland, bosbeheer. Het is evenwel niet duidelijk in welke mate er in de praktijk in dit systeem ingestapt wordt. Deze vaststelling kan relevant zijn in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

5.2.6 Erkende terreinbeherende verenigingen

Een erkende terreinbeherende vereniging is een privaatrechtelijk rechtspersoon waarvan de statuten het natuurbehoud en/of de natuurbescherming als hoofdzakelijk en ondubbelzinnig doel bepalen, die gebieden beheert als natuurreservaat en als dusdanig op grond van dit decreet wordt erkend³⁸³. Ook hier stelt de Vlaamse regering de nadere regels vast voor de erkenning ervan³⁸⁴.

5.3 *Capacity building*

In de voorgaande sociale instrumenten zit er reeds heel wat *capacity building* vervat. Niettemin moet er nog melding gemaakt worden van specifieke instrumenten die bijdragen tot de *capacity building* met betrekking tot natuurbehoud en bosbouw in de ruime zin.

5.3.1 De ondersteuning van verenigingen die actief zijn op het gebied van bosbouw, jacht of faunabeheer

Deze ondersteuning is gebaseerd op het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 1992 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en criteria die gelden voor de toekenning van een subsidie aan erkende verenigingen die actief zijn op het gebied van de bosbouw, jacht of faunabeheer (hierna: *Besluit open ruimte verenigingen*). Om in het kader van dit besluit erkend te worden en te blijven, moeten verenigingen voldoen aan een reeks voorwaarden, met als substantiële voorwaarden dat het moet gaan om verenigingen van minstens 500 individuele betalende leden, waarvoor viermaal per jaar een contactblad wordt uitgebracht en waarvoor viermaal per jaar een activiteit "*van enige omvang*" wordt georganiseerd³⁸⁵. Een erkenning geldt

³⁷⁹ Bosdecreet, art. 85, eerste lid.

³⁸⁰ Zie hierna, onder 6.1 – specifieke verwervingsoperaties.

³⁸¹ Zie hierna, onder 6.5 – financiële instrumenten gericht op beheer.

³⁸² Zie hierna, onder 6.3 – vrijstelling van vennootschapsbelasting.

³⁸³ Natuurdecreet, art. 1, 16°.

³⁸⁴ Natuurdecreet, art. 44, §3; deze regels zijn vastgelegd in het Reservatenbesluit, art. 2 tot en met 4.

³⁸⁵ Besluit open ruimte verenigingen, art. 2, 4°, 5° en 6°.

voor vijf jaar³⁸⁶. Een aldus erkende vereniging kan jaarlijks een subsidie ontvangen die bestaat uit drie componenten: (1) een basissubsidie van €1.000; (2) een forfaitaire subsidie van €125 per schijf van 1.000 in Vlaanderen woonachtige leden; (3) een variabele subsidie met betrekking tot initiatieven – in hoofdzaak vormingsinitiatieven³⁸⁷. Deze vormingsinitiatieven zouden in hoofdzaak betrekking kunnen hebben op het instandhoudingsdoelstellingenbeleid, maar momenteel is dat niet zo geregeld.

5.3.2 De ondersteuning van milieu- en natuurverenigingen

De ondersteuning van natuurverenigingen is gebaseerd op het Decreet van 29 april 1991 tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen en op het daarvan afgeleide *Erkenningsbesluit milieuverenigingen* en het *Projectenbesluit* – beide besluiten dateren van 10 oktober 2003. Het moet gaan om organisaties die opgericht zijn op particulier initiatief in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of een instelling van openbaar nut en met uitsluitend als doelstelling het leefmilieu of het natuurbehoud³⁸⁸. In het uitvoeringsbesluit is er sprake van een opdeling in een reeks types erkenbare verenigingen – waarvan in deze context de gewestelijke vereniging de meest relevante is.

Een gewestelijke natuurvereniging moet onder meer aan volgende voorwaarden voldoen: (1) actief zijn in alle Vlaamse provincies; (2) een viermaal per jaar verschijnend tijdschrift uitgeven ten behoeve van de leden, voor minstens 120 blz.; (3) minstens 8.000 leden tellen; (4) een tienmaal per jaar samenkomend bestuur hebben; (5) een permanent secretariaat hebben; per jaar (6) minstens één gewestelijke activiteit met minstens 50 deelnemers en (7) minstens tien vormingsactiviteiten met minstens 20 deelnemers organiseren; (8) een regelmatig bijhouden website open stellen³⁸⁹. Een erkende gewestelijke natuurvereniging ontvangt jaarlijks een subsidie die, als basis, bestaat uit een werkingssubsidie van €9.000 en een personeelssubsidie voor drie personeelsleden³⁹⁰.

5.3.3 Natuureducatieve centra

De Vlaamse regering kan natuureducatieve centra oprichten of erkennen, met als doel “*de vorming van de bevolking inzake natuurbehoud in de ruime zin en de relatie van de mens tot de natuur te bevorderen*”³⁹¹. Op basis van deze rechtsgrond is er geen specifiek besluit uitgevaardigd. Er is wel een regeling met betrekking tot bezoekerscentra bij erkende reservaten (zie II.6.6.1.).

5.4 Educatie, sensibilisatie en voorlichting

De Vlaamse regering kan maatregelen nemen om de kennis van de natuur bij de bevolking of bij bepaalde bevolkingsgroepen te bevorderen. De Vlaamse regering moet in het bijzonder initiatieven voor educatie en voorlichting nemen betreffende de nood wilde dieren en plantensoorten te beschermen en hun habitats en de natuurlijke habitats overeenkomstig de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn in stand te houden³⁹². Deze verplichting heeft geen uitvoering gekend op het niveau van een uitvoeringsbesluit.

³⁸⁶ Besluit open ruimte verenigingen, art. 4, eerste lid.

³⁸⁷ Besluit open ruimte verenigingen, art. 6, §1.

³⁸⁸ Decreet van 29 april 1991, art. 11, §3, 1°.

³⁸⁹ Erkenningsbesluit milieuverenigingen, art. 7, §1.

³⁹⁰ Erkenningsbesluit milieuverenigingen, art. 14, §2, eerste lid.

³⁹¹ Natuurdecreet, art. 53, §2; ook dit heeft in zekere zin uitwerking gekregen in het reservatenbesluit, art. 21.

³⁹² Natuurdecreet, art. 53, §1.

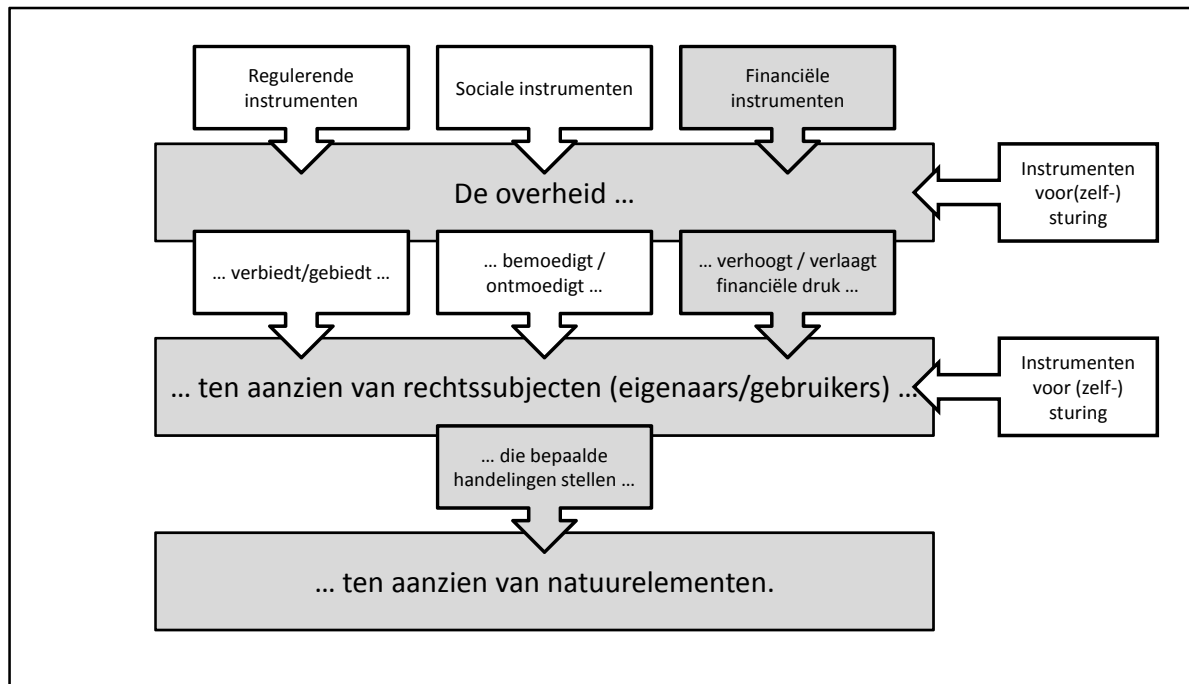
Vaststelling 99. - In de regelgeving betreffende de overige sociale instrumenten wordt er omzeggens geen referentie gemaakt naar speciale beschermingszones, habitats of Europeesrechtelijk te beschermen soorten, instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

Vaststelling 100. - De in het Natuurdecreet gegeven verplichting om initiatieven voor educatie en voorlichting te nemen betreffende de nood wilde dieren en plantensoorten te beschermen en hun habitats en de natuurlijke habitats overeenkomstig de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn in stand te houden, is op zich niet bij besluit uitgevoerd geworden door de Vlaamse regering. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

6 Financiële instrumenten en instandhoudingsdoelen

In opvolging van **Schema II.1.** worden financiële instrumenten gesitueerd door aanduiding in het **Schema II.12**³⁹³.

Schema II.12. Situering van financiële instrumenten



De meeste financiële instrumenten zijn aan te merken als subsidies – voorwaardelijke betalingen vanwege de overheid aan derden, waarvoor de overheid geen tegenprestatie ontvangt, maar waarbij de voorwaarden in functie van het algemeen belang zijn gedefinieerd³⁹⁴. Andere financiële

³⁹³ Bron: eigen verwerking.

³⁹⁴ Voor een technische definitie van subsidies, zie WTO, *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, art. 1; de essentie: een financiële bijdrage vanwege een overheid die voordelig is voor een derde, zonder directe tegenprestatie. Zie evenwel ook het Rekendecreet van, art. 53, waar de gedachte wordt toegevoegd dat de toekenning van het voordeel *steeds* in functie van het algemeen belang gebeurt: "elke vorm van financiële ondersteuning die wordt verstrekt door een instantie die tot de overheid behoort, voor een door derden georganiseerde activiteit die het algemeen belang dient, ongeacht de benaming die aan die ondersteuning wordt gegeven, ongeacht de benaming of de aard van akte waarmee ze wordt toegekend [...]".

instrumenten hebben het karakter van een schadeloosstelling of compensatie, het karakter van vergoeding voor het uitvoeren van een overheidsopdracht of het karakter van een vergoeding als tegenprestatie bij een aankoop door de overheid.

Bij al deze subsidies en compensaties zou er telkens een voorafgaande vraag gesteld moeten worden in welke mate deze overheidsuitgaven verenigbaar zijn met de Europese regelgeving inzake staatssteun. De Europese Commissie zal zich immers in principe verzetten tegen financiële instrumenten waarbij er steun verleend wordt voor maatregelen die beschouwd worden als zijnde gericht op het behalen van een geldende wettelijk verplichting (in hoofdzaak: milieukwaliteitsnormen) wegens strijdigheid met het beginsel "de vervuiler betaalt". De Europese Commissie zal zich in principe eveneens verzetten tegen instrumenten waarbij er steun verleend wordt die kan leiden tot competitievervalsing. Er is, voor zover bekend, geen doorgedreven juridisch onderzoek beschikbaar betreffende de financiële instrumenten van natuur- en bosbeleid voor, wat de verenigbaarheid ervan betreft met Europese regelgeving inzake steunverlening. Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek valt buiten het bestek van deze studie.

Vaststelling 101. - **Er ligt geen grondig onderzoek voor betreffende de wettigheid van de financiële instrumenten inzake natuur en bos, i.e. een toetsing aan de Europese regelgeving inzake steunverlening of inzake overheidsopdrachten. Deze vaststelling is betekenisvol in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

In de hierna volgende beschrijving wordt de functionele opdeling gevolgd van de studie van 2008³⁹⁵.

6.2 Financiële instrumenten gericht op vrijstelling van terreinen

6.1.1 Algemene aankoopbevoegdheden voor natuur- en bosbeleid

In de eerste plaats zijn er de diverse gewone aankoopactiviteiten die de Vlaamse overheid lopende heeft: aankopen van bossen om er domeinbos van te maken, van gronden om te bebossen of om er compenserende bebossing op uit te voeren, of van terreinen of specifiek van duinen om er reservaat van te maken.

Natuur- en bosaankopen door de overheid kennen telkens een aantal fasen of componenten: de prospectie, de schatting, (in een aantal gevallen) de advisering door inspectie van financiën, de beslissing tot aankoop, de vastlegging, het verrichten van de aankoop zelf door middel van een akte, de ordonnanciering en betaling. Naast de substantiële aansturing die er gebeurt op grond van het eerder vermelde strategische afwegingskader ([zie II.3.5.](#)), gebeuren de afwegingen bij dit aankoopproces op grond van voor de overheid typische kaderelementen zoals de beschikbare budgettaire ruimte en de al of niet gunstige verhouding van de vraagprijs tot de schattingsprijs. Er gebeurt evenwel geen afweging van de inzet van het verwervingsinstrument in vergelijking met de inzet van andere instrumenten, voor hetzelfde gebied (bv. op basis van een doelmatigheidsanalyse). De bevoegdheid om beslissingen tot het aankopen van gronden te nemen – i.e. beslissingen met betrekking tot de uitvoering van de begroting – is, voor wat het

De financiële ondersteuning kan bestaan uit de toekenning van gelden of uit het verlenen van voordelen in natura in de vorm van uitvoering van werkzaamheden, het overdragen van goederen of het verstrekken van diensten waarvan de financiële lasten gedragen worden door de Vlaamse overheid".

³⁹⁵ Verheeke, J., Evaluatie van het Natuur- en bosbeleid – een evaluatiedocument in uitvoering van het regeerakkoord, Brussel, 2 juli 2008.

Vlaamse Gewest betreft, in belangrijke mate gedelegeerd aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos³⁹⁶.

De bevoegdheid om feitelijk de concrete aankoopdaden, eenmaal ertoe beslist werd, voor rekening van het Vlaamse Gewest uit te oefenen, behoort toe aan de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen, voor wie de aankoopcomités optreden, handelend onder het gezag van de federale minister van Financiën³⁹⁷.

Een deel van de hierboven beschreven verwervingen gebeurt met middelen van het zgn. Boscompensatiefonds. Dat fonds werd opgericht bij Decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting van 2002. Het gaat om een Fonds in de zin van artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit. Aan dit fonds worden alle ontvangsten toegewezen die met toepassing van artikel 90bis van het Bosdecreet gegenereerd worden. De middelen van het Fonds worden ingezet voor (1) de uitvoering van bebossing door het Vlaamse Gewest; (2) de subsidiëring van openbare besturen, natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen die bebossen en (3) het terugstorten van teveel betaalde bosbehoudsbijdragen³⁹⁸.

Vaststelling 102. - **De reguliere aankoopactiviteiten van het Agentschap voor Natuur en Bos zijn gestructureerd zoals alle overheidsaankopen, waarbij er een reeks procedurestappen, afwegingskaders en instanties moet worden betrokken. Hierin is er evenwel geen afweging vervat van de inzet van het verwervingsinstrument in vergelijking met de inzet van andere instrumenten, voor hetzelfde gebied (bv. op basis van een doelmatigheidsanalyse). Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Vaststelling 103. - **Een deel van de aankoopoperaties van de overheid is gebaseerd op de middelen van het Boscompensatiefonds. Hiermee worden er niet alleen bebossingsoperaties door de Vlaamse overheid bekostigd, maar worden er ook subsidies uitgekeerd met het oog op bebossingsoperaties door openbare besturen, natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium en het rechtvaardigheids criterium.**

6.1.2 Specifieke verwervingsoperaties door de overheid

Binnen het natuur- en bosbeleid, zijn er nog andere mogelijke verwervingsoperaties door de Vlaamse overheid, die een meer specifiek karakter hebben.

- (1) Zo heeft de Vlaamse Grondenbank voor rekening van het Vlaamse Gewest een voorkooprecht, in eigen naam en voor eigen rekening, bij verkoop van onroerende goederen:
 - (a) in het VEN, (b) in de natuurrezervaten en hun uitbreidingszone gelegen binnen groene bestemmingen, (c) in een door de Vlaamse regering afgebakende perimeter binnen groene bestemmingen gelegen binnen het IVON, en (d) in de afbakening van een natuurinrichtingsproject. Er zijn uitzonderingen met betrekking tot koop/verkoop binnen familieverband of binnen het verband van erkende bosgroeperingen. De onroerende goederen die verworven worden door uitoefening van het voorkooprecht in het VEN en in de natuurrezervaten en hun uitbreidingszone, worden in de regel aangewezen als Vlaams

³⁹⁶ Besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, art. 8, §1 en §2.

³⁹⁷ Decreet van 28 oktober – 5 november 1790; Besluit van het Voorlopig Bewind van 7 november 1830. Zie ook het Koninklijk besluit van 3 november 1960 betreffende de comités tot aankoop van onroerende goederen voor rekening van de Staat enz.

³⁹⁸ Decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002 (zoals gewijzigd), art. 17, §3.

natuurreserveaat, bosreserveaat of domeinbos of, na gebruiksoverdracht aan een erkende terreinbeherende natuurvereniging, erkend als natuurreserveaat³⁹⁹.

- (2) Bovendien kan het Vlaamse Gewest, om redenen van natuurbehoud en op voorstel van de eigenaar, een beschikkingsrecht over een goed ruilen tegen een beschikkingsrecht over een ander goed⁴⁰⁰.
- (3) Soortenbehoudmaatregelen kunnen onder meer betrekking hebben op het verrichten van verwervingsactiviteiten⁴⁰¹ – vermoedelijk valt deze bepaling evenwel veeleer te interpreteren als een sturingsmanier met betrekking tot de gewone natuuraankopen door het Vlaamse Gewest.

Er bestaan meerdere onteigeningsmogelijkheden:

- (1) Om redenen van natuurbehoud, kunnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten onroerende goederen verkrijgen door onteigening⁴⁰².
- (2) Voor de uitvoering van de natuurinrichtingsmaatregelen kan de VLM, in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest en na machtiging door de Vlaamse regering, onroerende goederen verwerven via onteigening ten algemene nutte⁴⁰³.
- (3) Het ruilverkavelingscomité (de eigenlijke uitvoerder van ruilverkaveling) mag een gedeelte (maximaal 2%) van de globale waarde van de kavels afhouden voor maatregelen tot landinrichting. Deze maatregelen tot landinrichting zijn een vorm van grondoverdracht. De doelstelling is evenwel in principe de inrichting ten behoeve van niet-landbouwkundige functies⁴⁰⁴⁴⁰⁵.
- (4) Ook voor de toepassing van het Bosdecreet kan de Vlaamse regering onroerende goederen onteigenen, met name voor het verwerven van enclaves, voor het realiseren van aaneengesloten boscomplexen en voor het verwerven van bossen die in hun voortbestaan worden bedreigd, voor bosreservaten of voor bossen met een milieubeschermd functie⁴⁰⁶.
- (5) In het kader van de ruimtelijke ordening kan er onteigend worden "voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen"⁴⁰⁷.

De Vlaamse Grondenbank heeft, ten dele aansluitend bij het vorige, de taak om, met middelen die daartoe verstrekt wordt door de relevante administratieve overheid, grondreserves aan te leggen voor ruil in functie van de realisatie van projecten inzake bosuitbreiding of natuurbehoud, met inbegrip van de compenserende maatregelen bedoeld in artikel 36ter, § 5 van het Natuurdecreet⁴⁰⁸. Bovendien heeft de Vlaamse Grondenbank als taak om, binnen het kader van

³⁹⁹ Natuurdecreet, art. 37, §1, eerste, tweede en zesde lid. Zie ook Grondenbankdecreet, art. 5, art. 17 en volgende. Zie ook de wijziging aan het artikel 37 van het Natuurdecreet die doorgevoerd wordt op basis van het Decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkeepsrechten, artikel 24; inwerkingtredingsdatum van dit artikel is, aldus het Besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012, op 1 oktober 2012. De vrijstelling met betrekking tot bosgroeperingen wordt behouden; de vrijstelling met betrekking tot intra-familiale koop/verkoop vervalft klaarblijkelijk.

⁴⁰⁰ Natuurdecreet, art. 41, §2.

⁴⁰¹ Soortenbesluit, art. 25, eerste lid, 2°.

⁴⁰² Natuurdecreet, art. 41, §1.

⁴⁰³ Maatregelenbesluit, art. 37.

⁴⁰⁴ Ruilverkavelingswet, art. 72, §2, tweede lid en artikel 75.

⁴⁰⁵ Vlaamse Landmaatschappij, NIG Instrumentenmix Liereman, p. 20: "Ruilverkaveling is een sterk instrument van grondmobiliteit, vermits het de aanwezige gebruiks- en eigendomspercelen opheft en een volledig nieuwe layout van eigendom en gebruik uittekent. Hierbij wordt rekening gehouden met wat de eigenaars en gebruikers vóór het project ter beschikking hadden maar bestaat ook de mogelijkheid om of meer of minder gronden toe te delen en de mogelijkheid om een deel van de gronden voor andere, openbare, doelen aan te wenden (reductie)."

⁴⁰⁶ Bosdecreet, art. 92.

⁴⁰⁷ Codex Ruimtelijke Ordening, art. 2.4.3.

⁴⁰⁸ Grondenbankdecreet, art. 5, §2, 4°.

natuur- en bosbeleid en van grootschalige infrastructuurprojecten, op verzoek van een beroepslandbouwer of van een administratieve overheid van het Vlaamse Gewest, onroerende goederen in landbouwgebruik of landbouwbedrijven om te ruilen of te verplaatsen zodat ze komen te liggen in agrarische structuur⁴⁰⁹. De Vlaamse Grondenbank heeft, bij de uitvoering van deze taken, het recht de markt van onroerende goederen te prospecteren, onderhandelingen te voeren, en gronden te verwerven via verkoop, uitoefening van recht van voorkoop of voorkeur, onteigening, het vervullen van koopplicht, ruil, afstand van onverdeeldheid, schenking of legaat⁴¹⁰. De Vlaamse Grondenbank is evenwel nog niet als zodanig actief.

Momenteel worden er wel op projectmatige basis, via lokale grondenbanken, terreinen verworven. Een lokale grondenbank is een instrument voor verwerving, beheer en overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Landmaatschappij – voor zover die grondenoperatie kan worden beschouwd als vallende binnen de opdracht van de Vlaamse Landmaatschappij. De Vlaamse Landmaatschappij sluit hiertoe overeenkomsten af met verschillende administratieve overheden, al dan niet binnen hetzelfde beleidsdomein, uit kracht van wet of door middel van een bindende opdracht. Deze lokale grondenbanken dienen verschillende doelen. Het meest gekende project betreft de uitvoering van het geactualiseerd Sigmaplan. In deze overeenkomst zijn er meteen ook bepalingen met betrekking tot de uitvoering van het flankerend beleid ten behoeve van landbouw opgenomen. Om de aankoop van ruilgrond te stimuleren, voorziet de overheid met name extra financiële stimuli ten behoeve van gebruikers met effect op de eigenaars: de zogenaamde wijkersstimulus. Om deze financiële stimuli binnen een lokale grondenbank in te zetten, is een beslissing van de Vlaamse Regering vereist. Het is niet ondenkbaar dat er specifiek voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen een overeenkomst van hetzelfde type gesloten zou worden.

Ook in de context van een landinrichting kan de Vlaamse Landmaatschappij er toe gemachtigd worden om onteigening ten algemene nutte door te voeren, tot het aankopen van grond in der minne over te gaan of tot het afsluiten van overeenkomsten met eigenaars en vruchtgebruikers en met houders van zakelijke rechten van gronden waarop de landinrichting haar toepassing vindt⁴¹¹.

Vaststelling 104. - **Er bestaat, naast de gewone aankoopactiviteiten van het Agentschap voor Natuur en Bos, een grote reeks aan diverse specifieke aanknopingspunten die de overheid toelaten aankoop- of onteigeningsoperaties te verrichten. Sommige van deze types aankoopactiviteiten houden rechtstreeks verband met (projecten in functie van) instandhoudingsdoelstellingen of speciale beschermingszones, andere houden er geen of nauwelijks verband mee. Sommige wettelijk gedefinieerde aankoopactiviteiten kennen vooralsnog geen praktisch gevolg. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.1.3 Verwervingssubsidies

Ten behoeve van daartoe erkende terreinbeherende verenigingen er aankoopsubsidies. Er is een specifieke regeling voorzien om erkend te kunnen worden als dergelijke terreinbeherende vereniging: het komt er op neer dat men als vereniging moet aantonen reeds gedurende langere tijd (negen jaar) een voldoende groot aantal erkende natuurreservaten (afhankelijk van de schaal van de vereniging) met succes te beheren⁴¹². Dat het bij deze aankopen gaat om het verzorgen van een algemeen belang, blijkt voor het overige uit het feit dat de met deze subsidies aangekochte terreinen slechts vervreemd kunnen worden na instemming van (en onder door

⁴⁰⁹ Grondenbankdecreet, art. 5, §3.

⁴¹⁰ Grondenbankdecreet, art. 11 en 13.

⁴¹¹ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 13, §4.

⁴¹² Reservatenbesluit, art. 2 tot en met 4, en in het bijzonder art. 2, §2, tweede lid.

voorwaarden bepaald door) de Vlaamse regering⁴¹³, en dat er op korte termijn een erkenningsaanvraag moet voorgelegd worden met betrekking tot deze gronden, na hun aankoop⁴¹⁴.

De Vlaamse aankoopsubsidies bedragen nooit 100% van de aankoopprijs: de erkende terreinbeherende vereniging moet steeds een eigen inbreng doen. De "*terreinbeherende verenigingen [hebben] er alle belang bij zeer prijsbewust te kopen, aangezien hogere prijzen resulteren in een grotere restfinanciering (eigen inbreng) die door de vereniging zelf dient bijeengebracht te worden*"⁴¹⁵. De bovengrens van de schijf van het aankoopbedrag dat in aanmerking komt voor subsidiëring, bedraagt €18.000/ha⁴¹⁶. Vervolgens wordt er een reeks differentiaties doorgevoerd, naargelang de hoogte van het aankoopbedrag, naargelang de zone waar de aankoop plaatsgrijpt en – in sommige gevallen – naargelang de zittende gebruiker van de aan te kopen grond⁴¹⁷. Binnen dit systeem is er een afzonderlijke quotering voorzien voor aankopen binnen speciale beschermingszones. Deze aankopen leiden tot de hoogste subsidiepercentages. Vermeldenswaard is het gegeven dat het subsidiepercentage kan opgetrokken worden tot 80% van de schijf van het aankoopbedrag binnen de marge tussen €12.500/ha en €18.000/ha, in geval van een omvangrijke aankoop waarbij minstens 100 ha van de in de aankoop betrokken gronden gelegen zijn binnen een speciale beschermingszone – wat de aankoopsubsidie per hectare voor zo'n aankoop boven de 80% kan trekken, indien de prijs per hectare zich binnen de vermelde marge bevindt⁴¹⁸ – in de praktijk is het verschil met de standaardsituatie evenwel minimaal. Een ander bijkomend gegeven betreft de extra remmen die ingebouwd zijn met betrekking tot aankopen in agrarische en landschappelijk waardevolle agrarische gebieden⁴¹⁹.

Een en ander wordt weergegeven in **tabel II.8**.

⁴¹³ Natuurdecreet, art. 44, §1 en §2, eerste lid.

⁴¹⁴ Reservatenbesluit, art. 7, §3, eerste lid.

⁴¹⁵ Joke Schauvliege, i.a.o. op parlementaire vraag nr. 117 van Liesbeth Homans, 11 december 2009.

⁴¹⁶ Reservatenbesluit, art. 8, §1.

⁴¹⁷ Reservatenbesluit, art. 8, §2.

⁴¹⁸ Reservatenbesluit, art. 8, §2, 2°, tweede lid.

⁴¹⁹ Reservatenbesluit, art. 8, §4.

Tabel II.8 - weergave van gradueel stijgende verwervingssteun voor erkende terreinbeherende verenigingen en steunlimiet per categorie

aankoop-bedrag	voor aankopen in een speciale beschermingszone			voor aankopen binnen een VEN of buiten een VEN maar in gebieden die in aanmerking komen voor aanduiding als VEN			voor aankopen buiten VEN, in valleigebieden, agrarische gebieden met ecologisch belang, enz. voor zover gebruikt door beroepslandbouwer			voor aankopen, buiten VEN of speciale beschermingszone, in agrarisch gebied of Landschappelijk waardevol agrarisch gebied		
	subsidie-delta	subsidie-totaal	subsidie-percentage	subsidie-delta	subsidie-totaal	subsidie-percentage	subsidie-delta	subsidie-totaal	subsidie-percentage	subsidie-delta	subsidie-totaal	subsidie-percentage
€ 5.000	€ 4.500	€ 4.500	90%	€ 4.500	€ 4.500	90%	€ 3.500	€ 3.500	70%	€ 3.000	€ 3.000	60%
€ 5.500	€ 450	€ 4.950	90%	€ 450	€ 4.950	90%	€ 350	€ 3.850	70%	€ 300	€ 3.300	60%
€ 6.000	€ 450	€ 5.400	90%	€ 450	€ 5.400	90%	€ 350	€ 4.200	70%	€ 300	€ 3.600	60%
€ 6.500	€ 450	€ 5.850	90%	€ 450	€ 5.850	90%	€ 350	€ 4.550	70%	€ 300	€ 3.900	60%
€ 7.000	€ 450	€ 6.300	90%	€ 450	€ 6.300	90%	€ 350	€ 4.900	70%	€ 300	€ 4.200	60%
€ 7.500	€ 450	€ 6.750	90%	€ 450	€ 6.750	90%	€ 350	€ 5.250	70%	€ 300	€ 4.500	60%
€ 8.000	€ 450	€ 7.200	90%	€ 450	€ 7.200	90%	€ 350	€ 5.600	70%	€ 250	€ 4.750	59%
€ 8.500	€ 450	€ 7.650	90%	€ 450	€ 7.650	90%	€ 350	€ 5.950	70%	€ 250	€ 5.000	59%
€ 9.000	€ 450	€ 8.100	90%	€ 450	€ 8.100	90%	€ 350	€ 6.300	70%	€ 250	€ 5.250	58%
€ 9.500	€ 450	€ 8.550	90%	€ 450	€ 8.550	90%	€ 350	€ 6.650	70%	€ 250	€ 5.500	58%
€ 10.000	€ 450	€ 9.000	90%	€ 450	€ 9.000	90%	€ 350	€ 7.000	70%	€ 250	€ 5.750	58%
€ 10.500	€ 400	€ 9.400	90%	€ 350	€ 9.350	89%	€ 350	€ 7.350	70%	€ 250	€ 6.000	57%
€ 11.000	€ 400	€ 9.800	89%	€ 350	€ 9.700	88%	€ 350	€ 7.700	70%	€ 250	€ 6.250	57%
€ 11.500	€ 400	€ 10.200	89%	€ 350	€ 10.050	87%	€ 350	€ 8.050	70%	€ 250	€ 6.500	57%
€ 12.000	€ 400	€ 10.600	88%	€ 350	€ 10.400	87%	€ 350	€ 8.400	70%	€ 250	€ 6.750	56%
€ 12.500	€ 300	€ 10.900	87%	€ 250	€ 10.650	85%	€ 250	€ 8.650	69%	€ 250	€ 7.000	56%
€ 13.000	€ 300	€ 11.200	86%	€ 250	€ 10.900	84%	€ 250	€ 8.900	68%	€ 200	€ 7.200	55%
€ 13.500	€ 300	€ 11.500	85%	€ 250	€ 11.150	83%	€ 250	€ 9.150	68%	€ 200	€ 7.400	55%
€ 14.000	€ 300	€ 11.800	84%	€ 250	€ 11.400	81%	€ 250	€ 9.400	67%	€ 200	€ 7.600	54%
€ 14.500	€ 300	€ 12.100	83%	€ 250	€ 11.650	80%	€ 250	€ 9.650	67%	€ 200	€ 7.800	54%
€ 15.000	€ 300	€ 12.400	83%	€ 250	€ 11.900	79%	€ 250	€ 9.900	66%	€ 200	€ 8.000	53%
€ 15.500	€ 300	€ 12.700	82%	€ 250	€ 12.150	78%	€ 250	€ 10.150	65%	€ 200	€ 8.200	53%
€ 16.000	€ 300	€ 13.000	81%	€ 250	€ 12.400	78%	€ 250	€ 10.400	65%	€ 200	€ 8.400	53%
€ 16.500	€ 300	€ 13.300	81%	€ 250	€ 12.650	77%	€ 250	€ 10.650	65%	€ 200	€ 8.600	52%
€ 17.000	€ 300	€ 13.600	80%	€ 250	€ 12.900	76%	€ 250	€ 10.900	64%	€ 200	€ 8.800	52%
€ 17.500	€ 300	€ 13.900	79%	€ 250	€ 13.150	75%	€ 250	€ 11.150	64%	€ 200	€ 9.000	51%
€ 18.000	€ 300	€ 14.200	79%	€ 250	€ 13.400	74%	€ 250	€ 11.400	63%	€ 200	€ 9.200	51%
€ 18.500	€ -	€ 14.200	77%	€ -	€ 13.400	72%	€ -	€ 11.400	62%	€ -	€ 9.200	50%
€ 19.000	€ -	€ 14.200	75%	€ -	€ 13.400	71%	€ -	€ 11.400	60%	€ -	€ 9.200	48%
€ 19.500	€ -	€ 14.200	73%	€ -	€ 13.400	69%	€ -	€ 11.400	58%	€ -	€ 9.200	47%
€ 20.000	€ -	€ 14.200	71%	€ -	€ 13.400	67%	€ -	€ 11.400	57%	€ -	€ 9.200	46%
€ 20.500	€ -	€ 14.200	69%	€ -	€ 13.400	65%	€ -	€ 11.400	56%	€ -	€ 9.200	45%
€ 21.000	€ -	€ 14.200	68%	€ -	€ 13.400	64%	€ -	€ 11.400	54%	€ -	€ 9.200	44%
€ 21.500	€ -	€ 14.200	66%	€ -	€ 13.400	62%	€ -	€ 11.400	53%	€ -	€ 9.200	43%
€ 22.000	€ -	€ 14.200	65%	€ -	€ 13.400	61%	€ -	€ 11.400	52%	€ -	€ 9.200	42%
€ 22.500	€ -	€ 14.200	63%	€ -	€ 13.400	60%	€ -	€ 11.400	51%	€ -	€ 9.200	41%
€ 23.000	€ -	€ 14.200	62%	€ -	€ 13.400	58%	€ -	€ 11.400	50%	€ -	€ 9.200	40%
€ 23.500	€ -	€ 14.200	60%	€ -	€ 13.400	57%	€ -	€ 11.400	49%	€ -	€ 9.200	39%
€ 24.000	€ -	€ 14.200	59%	€ -	€ 13.400	56%	€ -	€ 11.400	48%	€ -	€ 9.200	38%
€ 24.500	€ -	€ 14.200	58%	€ -	€ 13.400	55%	€ -	€ 11.400	47%	€ -	€ 9.200	38%
€ 25.000	€ -	€ 14.200	57%	€ -	€ 13.400	54%	€ -	€ 11.400	46%	€ -	€ 9.200	37%

De concrete verdeling van de aankoopsubsidies onder de zich aandienende terreinbeherende verenigingen wordt bepaald aan de hand van een formule, die in hoofdzaak georiënteerd is op de verwervingscapaciteit van de vijf voorgaande jaren⁴²⁰.

De Vlaamse regering kan wel subsidies verlenen aan bosbeheerders om de openstelling van de bossen en de educatie van het publiek te bevorderen en de bosrecreatie te verbeteren maar geen verwervingssubsidies. Voor gemeenten en provincies (en andere openbare besturen) evenals voor

⁴²⁰ Reservatenbesluit, art. 8, §5.

administratieve overheden kunnen deze subsidies echter wel betrekking hebben op de aankoop en de huur van bossen of gronden voor bosaanleg⁴²¹.

Sinds 2009 kan de Vlaamse regering, om "de bescherming, de ontwikkeling, het herstel, het behoud en de uitbreiding van het bosareaal te garanderen", subsidies verlenen aan publiekrechtelijke rechtspersonen die eigenaar zijn van een openbaar bos of die een openbaar bos wensen aan te leggen. Voor zover het gaat om kapitaalsubsidies gericht op de uitbreiding of ontwikkeling van het bosareaal, worden deze toegekend met het oog op bebossingen of herbebossingen op percelen die op grond van de wetgeving op de ruimtelijke ordening bestemd worden als bosgebieden. Indien de voorwaarden, die aan de subsidies verbonden werden, niet werden nageleefd, kan de subsidie teruggevorderd worden en toegewezen aan het Minafonds of het Boscompensatiefonds⁴²².

Ten slotte valt te noteren dat er expliciet bepaald is dat verwervingssubsidies niet kunnen toegekend worden aan bosgroeperingen, binnen het voor bosgroeperingen uit te werken subsidiestelsel⁴²³, of met betrekking tot de aanplant van bossen door particulieren, binnen het voor particulieren uit te werken subsidiestelsel gericht op bosaanplant⁴²⁴.

Vaststelling 105. - **De aankoopsubsidies ten behoeve van erkende terreinbeherende verenigingen zijn gericht op het creëren van natuurreservaten met publieke diensten als hoofdfunctie. Het subsidiesysteem is dusdanig dat er prikkels in vevat zijn voor goedkope aankopen, voor aankopen in groene bestemmingen en voor aankopen in speciale beschermingszone. Deze vaststellingen lijken relevant in relatie tot het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

Vaststelling 106. - **De toegang tot het systeem van verwervingssubsidies ten behoeve van erkende terreinbeherende vereniging is gebonden aan het criterium dat er gedurende minstens 9 jaar met succes een hoeveelheid erkende reservaten moet beheerd zijn. Dit maakt het systeem zeer moeilijk toegankelijk voor nieuwe partners. Deze vaststelling is relevant in het licht van het rechtvaardigheids criterium.**

Vaststelling 107. - **Voor het overige zijn er verwervingssubsidies voor lokale overheden, in verband met bosbeheer en bosuitbreiding; er zijn evenwel geen verwervingssubsidies met het oog op bebossing mogelijk met betrekking tot andere partners dan deze lokale overheden. Deze vaststellingen lijken relevant in verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.1.4 Andere financiële instrumenten om terreinen vrij te stellen

De Vlaamse regering kan onder meer ook subsidies verlenen aan erkende terreinbeherende verenigingen voor de huur van een erkend reservaat⁴²⁵. Deze huursubsidie bedraagt 60 % van de werkelijke kosten. Deze subsidies zijn begrensd tot een maximum €100/ha/jaar⁴²⁶.

Ook een Vlaams natuurreservaat (*i.e.* aangewezen als behorende tot de Vlaamse overheid) kan tot stand komen op grond van huur door de Vlaamse overheid⁴²⁷.

⁴²¹ Bosdecreet, art. 13.

⁴²² Bosdecreet, art. 48.

⁴²³ Bosdecreet, art. 85, eerste lid.

⁴²⁴ Bosdecreet, art. 87.

⁴²⁵ Natuurdecreet, art. 36, §6; Reservatenbesluit, art. 14.

⁴²⁶ Reservatenbesluit, art. 16, §1.

⁴²⁷ Natuurdecreet, art. 33, eerste lid.

Bovendien kan het Vlaamse Gewest, om redenen van natuurbehoud en op voorstel van de eigenaar, de pacht, de huur of het gebruiksrecht over een onroerend goed waarover het kan beschikken, ruilen tegen een vergelijkbaar beschikkingsrecht over een ander onroerend goed⁴²⁸.

Ook een aangewezen bosreservaat kan in huur genomen zijn door het Vlaamse Gewest: in dat geval moet de huurperiode minstens vierenvijftig jaar bedragen⁴²⁹.

Vaststelling 108. - **De Vlaamse overheid kan terreinen in huur nemen met het oog op de creatie van reservaten of bosreservaten; de overheid kan ook huur- of gebruiksrechten ruilen. Daarnaast staan er ook huursubsidies ter beschikking van erkende terreinbeherende verenigingen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria.**

6.1.5 Overzicht: instrumenten voor vrijstelling van terreinen en instandhoudingsdoelstellingen

De relatie tussen financiële instrumenten gericht op de vrijstelling van terreinen en de implementatie van instandhoudingsdoelstellingen kan worden geduid met behulp van **tabel II.8.:**

naam instrument	relatie met speciale beschermingszone of instandhoudingsdoelstellingen of Europees relevante habitats of soorten		aandrijvende sector
	is niet of niet volledig in werking	bevat geen ref naar S.B.Z. enz.	
De aankoop, Vlaamse overheid, van bossen en bosuitbreidingsgronden	✓	✓	bosbeheer
De aankoop, Vlaamse overheid, van boscompensatiegronden	✓	✓	bosbeheer
De aankoop, Vlaamse overheid, van duingebieden voor reservaten	✓	✓	natuurbehoud
De aankoop, Vlaamse overheid, van terreinen voor reservaten	✓	✓	natuurbehoud
De uitoefening van een voorkooprecht door de Vlaamse overheid	✓	✓	natuurbehoud
Perceelruil door de Vlaamse overheid of door de VLM	✓	✓	natuurbehoud
Verwerving in uitvoering van een soortenbehoudsmaatregel	✓	✓	natuurbehoud
Onteigening door de Vlaamse overheid	✓	✓	natuurbehoud
Onteigening door de Vlaamse overheid (natuurinrichting, landinrichting)	✓	✓	onbepaald
Onteigening in uitvoering van het Bosdecreet	✓	✓	bosbeheer
De verwervingsubsidies aan erkende terreinbeherende verenigingen		✓	natuurbehoud
De subsidies aan provincies en gemeenten voor verwervingen	✓		natuurbehoud
De huursubsidies aan erkende terreinbeherende verenigingen	✓	✓	natuurbehoud
Huur door het Vlaamse Gewest met het oog op Vlaams natuurreservaat	✓	✓	natuurbehoud
Ruil huur, pacht of ander gebruiksrecht door Vlaamse Gewest	✓	✓	onbepaald
Huur door het Vlaamse Gewest met het oog op bosreservaat	✓	✓	bosbeheer

Voor de reële effecten van de hier met eenvoudige markering aangeduide sturingsbepalingen, wordt verwezen naar de tabellen in **deelstudie III.**

Vaststelling 109. - **In de meeste verwervingsinstrumenten ontbreken er, op het reglementair niveau waar de doelstellingen voor de subsidies of de uitgaven gedefinieerd worden, referenties die verwijzen naar instandhoudingsdoelstellingen of**

⁴²⁸ Natuurdecreet, art. 41, §2.

⁴²⁹ Bosdecreet, art. 23, tweede lid.

naar speciale beschermingszones. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

Vaststelling 110. - Er bestaat geen verwervingsinstrument dat specifiek gericht zou zijn op de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen. Sommige *ad hoc* instrumenten vervullen evenwel reeds deze functie. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

Vaststelling 111. - Er is ruimte om meer wettelijke garanties in te schrijven die er toe zouden leiden dat er rekening moet worden gehouden met instandhoudingsdoelstellingen bij investeringen of subsidies die gericht zijn op verwerving van natuurgronden of bossen. Deze vaststelling heeft relevantie in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

Vaststelling 112. - In de verwervingssubsidies ten behoeve van terreinbeherende verenigingen is er wel een mechanisme ingebouwd dat in principe moet leiden tot een stimulus voor verwervingen in speciale beschermingszones. Ook deze vaststelling is er in functie van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

6.3 Financiële instrumenten gericht op compensaties.

6.2.1 Inleiding

Het eigendomsrecht is grondwettelijk als volgt beschermd: "*niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen een billijke en voorafgaande schadeloosstelling*"⁴³⁰. Met de hierna beschreven compensaties gaat het evenwel niet om eigendomsbescherming tegen een onteigening – de onteigeningen zijn immers hiervoor reeds beschreven, als specifieke verwervingsoperaties om terreinen vrij te stellen. Wel gaat het hierna om de per decreet ingevoerde vergoedingen voor het opleggen van erfdienstbaarheden van algemeen nut (zie III.4.4., einde) of vergelijkbare, terreingebonden verbodsbepalingen.

Een dergelijke oplegging van een terreingebonden verbodsbepaling leidt er niet vanzelf toe dat de eigenaar zou moeten worden beschouwd als zijnde uit zijn eigendom ontzet of zou moeten worden vergoed. Immers, "*hij behoudt zijn recht binnen de perken vastgesteld bij de wet. [...] De bepalingen ter zake van onteigening zijn hier niet van toepassing.*"⁴³¹ Dit komt ten andere overeen met de bepaling dat eigendom het recht is "*om op de meest volstreekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen*"⁴³².

Er is dus geen recht op een vergoeding voor een publieke terreingebonden verbodsbepaling, "*tenzij de wet of het decreet anders bepaalt.*"⁴³³ In dit onderdeel wordt ingegaan op dit soort bij decreet ingestelde vergoedingen of compensaties, en wordt nagegaan of en in welke mate er hiermee in principe tegemoet gekomen wordt aan de passage uit de intentieverklaring (zie inleiding) waar er gesteld wordt "*Indien toch conflictsituaties ontstaan, zien de overheidspartners erop toe dat er in een billijke vergoeding wordt voorzien*".

Vaststelling 113. - **Het opleggen van publiekrechtelijke erfdienstbaarheden of vergelijkbare verplichtingen leidt niet automatisch tot een compensatie: een**

⁴³⁰ Grondwet, art. 16.

⁴³¹ Cass., 7 juli 1848, *Pas.*, 1848, I, 25; Cass. 1 oktober 1934, *Pas.*, 1934, I, 397; R.v.St. 14 november 1966, Braun de ter Meeren, nr. 12.061.

⁴³² Burgerlijk Wetboek, art. 544.

⁴³³ Cass. 19 maart 1990, *Arr. Cass.* 1989-1990, 922; *Pas.*, 1990, I, 827.

compensatieregeling moet bij decreet worden bepaald. Deze vaststelling is betekenisvol in het licht van het rechtvaardigheids criterium.

6.2.2 Kapitaalcompensaties bij bestemmingswijziging

De meest algemeen toepasbare figuur is meteen ook de recentste, *i.e.* de compensatie voor kapitaalschade vanwege bestemmingswijziging in functie van (*grosso modo*) natuurbeleid. Door een bestemmingswijziging ontstaat er immers rechtsgevolgen (beperkingen) voor de eigenaar van de grond – deze worden beschreven onder **III.4.2**.

Een bestemmingswijzigingscompensatie een gewestelijke, perceelsgebonden, financiële en subsidiaire compensatie voor de kapitaalschade ten gevolge van ofwel (1) een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw" valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "reservaat en natuur", "bos" of "overig groen" valt, ofwel (2) een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied, een bosgebied of een parkgebied⁴³⁴. Deze kapitaalcompensatie heeft dus betrekking op gronden die qua bestemming voor landbouwgebruik in aanmerking kwamen, en na de bestemmingswijziging daar in principe niet meer voor in aanmerking komen.

Een zijn een reeks kenmerken aan dit compensatiesysteem die het noteren waard zijn:

- Het betrokken perceel moet geregistreerd zijn in het "geïntegreerd beheers- en controlesysteem" (*i.e.* in landbouwgebruik zijn⁴³⁵) en de aangevraagde bestemmingswijzigingscompensatie moet slaan op een oppervlakte van meer dan 0,5 ha⁴³⁶.
- De bestemmingswijzigingscompensatie bedraagt 80% van de waardevermindering⁴³⁷: concreet gaat het over 80% van het product van enerzijds de vermoede of gemiddelde venale waarde van het betrokken perceel anderzijds een per dossier vast te stellen waardeverminderingcoëfficiënt⁴³⁸.
- De aanvraag voor een bestemmingswijzigingscompensatie moet worden ingediend binnen een vervaltermijn⁴³⁹ van een jaar na inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan enz.⁴⁴⁰, en er moet binnen vier maand een beslissing zijn genomen⁴⁴¹. Een reeks bepalingen garandeert dat de kapitaalschadecompensatie subsidiair is van aard, *i.e.* andere publiekrechtelijk bepaalde compensaties voor dezelfde kapitaalschade hebben voorrang of worden in mindering gebracht. Indien bv. een perceel na de toekenning van een bestemmingswijzigingscompensatie wordt onteigend voor de verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het plan van aanleg dat de gedekte kapitaalschade heeft doen

⁴³⁴ Grond- en pandenbeleidsdecreet, art. 6.2.1.

⁴³⁵ Grond- en pandenbeleidsdecreet, art. 1.2., "6° Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem: het registratiesysteem in de zin van titel II, hoofdstuk 4, van de verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001".

⁴³⁶ Grond- en pandenbeleidsdecreet, art. 6.2.4.

⁴³⁷ Grond- en pandenbeleidsdecreet, art. 6.2.5.

⁴³⁸ Kapitaalschadebesluit, art. 18.

⁴³⁹ Grond- en pandenbeleidsdecreet, art. 6.2.12.

⁴⁴⁰ Kapitaalschadebesluit, art. 16.

⁴⁴¹ Kapitaalschadebesluit, art. 19, §1.

ontstaan, wordt het bedrag van de onteigeningsvergoeding verminderd met het bedrag van de bestemmingswijzigingscompensatie⁴⁴².

Vaststelling 114. - **De kapitaalschadecompensatie is een recent instrument ter compensatie van de negatieve impact van een wijziging van agrarische naar natuurbestemming, op de waarde van een terrein in de open ruimte dat in landbouwgebruik is. Het instrument kent nog maar zijn eerste jaren van toepassing – op grond van deze ervaringen zullen er verbetervoorstellen mogelijk zijn. Dit is relevant in het licht van het rechtsvaardigheids criterium.**

6.2.3 Andere vormen van kapitaalcompensaties

Een specifiek systeem is de kapitaalschadecompensatie vanwege aanduiding als beschermd duingebied. Het onder **III.4.3.** beschreven bouwverbod voor een perceel in daartoe aangeduid beschermd duingebied geeft met name aanleiding tot een door het Vlaamse Gewest te betalen compensatie, wanneer deze aanduiding een einde maakt aan de bestemming die het betrokken perceel voorheen had. Het recht op deze schadevergoeding ontstaat bij overdracht van het onroerend goed, bij de afgifte van een weigering van bouwvergunning of bij de afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest. De compensatie dient te worden geraamd als het verschil tussen de geactualiseerde waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, en de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op compensatie, met een franchise van 20%⁴⁴³.

In het kader van een natuurinrichtingsproject kunnen er ook kapitaalcompensaties worden uitgekeerd⁴⁴⁴. De regeling van deze compensaties maakt deel uit van een complex uitvoeringssysteem, dat op uitvoerige wijze vastgelegd wordt in Hoofdstuk V, afdeling 3 van het maatregelenbesluit⁴⁴⁵.

Basisonderscheid is het onderscheid tussen compensaties die verbonden zijn aan de in het natuurinrichtingsproject door te voeren kavelruil, versus de compensaties die verbonden zijn aan maatregelen die niet te maken hebben met kavelruil. Wat betreft de laatste groep compensaties worden er een reeks voorwaarden ontwikkeld, die wellicht relevant zijn voor het geheel van de problematiek van de cumulatie van vergoedingen: (1) er moet, bij het berekenen en toekennen van vergoedingen, rekening gehouden worden met de beginselen van het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, t.t.z. in hoofdzaak het "vervuiler betaalt"-beginsel; (2) er wordt, bij elke vergoeding, telkens een vermindering doorgevoerd indien er (op basis van een andere regelgeving) voor hetzelfde perceel, en voor een gelijkaardig verlies, een planschadevergoeding, een vergoeding voor patrimoniumverlies of een schadevergoeding toegekend wordt; (3) er wordt geen vergoeding betaald indien de maatregelen of prestaties waarvoor er vergoed wordt al vereist zijn voor het behoud van de basiskwaliteit voor natuur en milieu, zoals die opgelegd wordt op basis van de geldende wetgeving; (4) er wordt evenmin een vergoeding betaald aan een rechtsonderhorige die, in verband met de zaak waarvoor er vergoed wordt, handelingen stelt die strijdig zijn met het doel van de betrokken maatregelen; (5) bij het bepalen van de vergoedingen kan er voor het overige rekening worden gehouden met de voor het betrokken perceel geldende verordenende bepalingen inzake ruimtelijke ordening op het moment van de instelling van het natuurinrichtingsproject⁴⁴⁶.

⁴⁴² Grond- en pandenbeleidsdecreet, art. 6.2.7.

⁴⁴³ Natuurbehoudswet, art. 54, §1 tot en met §4.

⁴⁴⁴ Met grondslag in het Natuurdecreet, art. 47, §4.

⁴⁴⁵ Maatregelenbesluit, art. 28 tot en met 44septies.

⁴⁴⁶ Maatregelenbesluit, art. 32bis.

Voor maatregelen die worden uitgevoerd in uitvoering van een goedgekeurd natuurrichtplan - men kan dus veronderstellen: de extra regulerende ingrepen die via het natuurrichtplan worden geïntroduceerd - en die leiden tot een wijziging in de waterhuishouding, kan de eigenaar, gebruiker of vruchtgebruiker van door die maatregelen getroffen gronden een eenmalige compensatie vragen die 80% bedraagt van de opgelopen waardevermindering. De inschatting van de waardevermindering is uitsluitend georiënteerd op landbouw- en bosbouwgebruik, aangezien het op te maken classificatieplan de betrokken gronden in moet delen in waardeklassen op basis van de waarde die elk van deze gronden heeft voor bosbouw of voor het verbouwen van cultuurgewassen. Andere kapitaalschade wordt dus blijkbaar buiten beschouwing gelaten. De compensatie mag nooit minder bedragen dan €125, en mag omgekeerd niet hoger zijn dan de waarde van de betrokken gronden vooraleer de maatregelen werden genomen: in dat geval moet de grond worden onteigend. Deze compensatie wordt verminderd met de op basis van een voor hetzelfde perceel verkregen planschadevergoeding, patrimoniumverlies, vergoeding en schadevergoeding, of met reservatensubsidies, natuurprojecten of subsidies of vergoedingen in het kader van natuurinrichting of ruilverkaveling⁴⁴⁷.

Tot slot kan er notitie van genomen worden dat er nog een compensatiesysteem bestaat in uitvoering van het waterbeleid.

- Bij de afbakening van overstromingsgebieden kunnen er vergoedingen toegekend worden vanwege de waardevermindering van onroerende goederen. Evenwel, "*voor onroerende goederen die gelegen zijn binnen natuurreservaten als vermeld in het natuurdecreet of binnen bosreservaten als vermeld in het Bosdecreet van 13 juni 1990, wordt geen vergoeding toegekend*". Wanneer het, bij deze onroerende goederen die waardevermindering lijden, om bossen gaat, moeten deze bossen een duidelijke productiefunctie hebben⁴⁴⁸.
- Te noteren valt dat er, met betrekking tot grondwaterwinningen, een vergoedingensysteem bestaat dat in de omgekeerde richting kan werken: "*De exploitant van de grondwaterwinning en de bouwheer van openbare of private werken, die door hun toedoen de daling van de grondwaterlaag veroorzaken, zijn objectief aansprakelijk voor de schade die daardoor bovengronds veroorzaakt wordt aan bestaande grondwaterwinningen en aan andere onroerende goederen, grond en beplantingen inbegrepen.*"⁴⁴⁹.

Vaststelling 115. - **Er bestaan, binnen of in verband met het natuur- en bosbeleid, meerdere compensatiesystemen om verlies aan kapitaalwaarde te vergoeden, met meerdere doelgroepen die op verschillende wijze vergoedingskansen aangeboden krijgen. Deze diversiteit aan mogelijkheden is relevant in het licht van het rechtsvaardigheids criterium.**

Vaststelling 116. - **Het instrument van de kapitaalcompensatie omwille van waterhuishoudkundige maatregelen in het kader van een natuurrichtplan is nog niet in werking.**

Vaststelling 117. - **Deze verschillende vormen van kapitaalschadecompensatie hebben verschillende doelgroepen, en kennen ook telkens verschillende procedures en afwegingskaders. Het is niet duidelijk of alle potentiële doelgroepen ook daadwerkelijk gevat zijn door de geboden vergoedingsinstrumenten. Deze vaststellingen lijken relevant in verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium en het rechtvaardigheids criterium.**

⁴⁴⁷ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 48 tot en met 60.

⁴⁴⁸ Overstromingsgebiedenbesluit, art. 14, derde lid en art. 25.

⁴⁴⁹ Grondwaterdecreet, art. 14, §1, eerste lid. Er bestaat in dat verband ook een voorschottenfonds, dat begeleid wordt door een comité, waarin ook een delegatie van natuurbeschermingsverenigingen zou zetelen.

6.2.4 Inkomenscompensatie omwille van bestemmingswijziging

Gebruikerscompensatie heeft, net zoals kapitaalschadecompensatie, betrekking op een situatie ofwel (1) waarbij een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een zone, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw" valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "reservaat en natuur", "bos" of "overig groen" valt, ofwel (2) waarbij een plan van aanleg een agrarisch gebied omzet naar een groengebied, een bosgebied of een parkgebied⁴⁵⁰. De verplichtingen waarvoor er concreet vergoed wordt, worden beschreven onder **11.4.2.**: in essentie gaat het om een reeks verboden of vergunningsplichten inzake vegetatiewijziging en om een verminderde bemesting, die enkel kan worden toegediend via rechtstreekse uitscheiding – waardoor de landbouwer ertoe verplicht wordt over te schakelen naar grasbeheer, en waardoor de productieve kwaliteit van het grasland verminderd wordt.

De gebruikersschade wordt opgevat als de schade voor de gebruiker van een grond bestaande uit het verschil tussen de gebruikswaarde van deze grond vóór de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan (enz.) en de verminderde gebruikswaarde ervan door gebruiksbeperkingen veroorzaakt door de bestemmingswijziging⁴⁵¹. De gebruikerscompensatie is dan een eenmalige residuaire financiële compensatie voor de gebruikersschade die groter is dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet geduld worden (hangt samen met het beginsel "de vervuiler betaalt")⁴⁵². De compensatie is pas verschuldigd als er geen ander compensatiemechanisme is of als dat compensatiemechanisme binnen het jaar na aanvraag geen genoegdoening verschaft (residuaire vergoeding). Bij de bepaling van de gebruikerscompensatie wordt er ook rekening gehouden met de mogelijkheid tot het aanvragen van een vergoeding natuur: deze vergoeding wordt afgetrokken van het toegekende bedrag aan gebruikerscompensatie. Indien een perceel na de toekenning van een gebruikerscompensatie wordt onteigend voor de verwezenlijking van het ruimtelijke uitvoeringsplan of het plan van aanleg dat de gedekte gebruikersschade heeft doen ontstaan, wordt het bedrag van de gebruikerscompensatie verminderd met de onteigeningsvergoeding voor de gebruiker⁴⁵³.

Vaststelling 118. - **Met de gebruikerscompensatie is er, in relatie tot landbouwgebruik, een instrument beschikbaar om beperkingen in het gebruik van open ruimte percelen, als gevolg van "groene bestemmingswijziging", te vergoeden. Het instrument kent nog maar zijn eerste jaren van toepassing – op grond van deze ervaringen zullen er verbetervoorstellen mogelijk zijn. Dit gegeven houdt verband met het rechtsvaardigheids criterium.**

6.2.5 Andere inkomenscompensaties

Met betrekking tot landbouwgronden die gelegen zijn binnen de kwetsbare zones natuur, vermeld in artikel 15ter van het mestdecreet van 23 januari 1991⁴⁵⁴, kan een landbouwer jaarlijks een vergoeding krijgen – de zgn. vergoeding natuur – ter compensatie van de gevolgen van een door de overheid opgelegde beperking van de bemesting. De beperking slaat op een verbod op elke vorm van bemesting, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing, overeenkomstig de bepalingen van artikel 15ter van het mestdecreet van 23 januari 1991 en artikel 41bis van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De vergoeding wordt alleen uitgekeerd als de landbouwer voor vijf jaar een overeenkomst aangaat waarin hij er zich toe verbindt om op de betrokken gronden de bemestingsbeperking na te leven, geen

⁴⁵⁰ Gebruikerssschadedecreet, art. 3, 2° en art. 4, §1, 1°.

⁴⁵¹ Gebruikerssschadedecreet, art. 3, 4°.

⁴⁵² Gebruikerssschadedecreet, art. 3, 7°.

⁴⁵³ Deze bepalingen betreffende het residuaire karakter uit het Gebruikerssschadedecreet, art. 6.

⁴⁵⁴ Vooralnog niet opgeheven, zie art. 80 van het Mestdecreet van 22 december 2006.

bestrijdingsmiddelen toe te passen, en in verband met deze gronden een begrazingsregister bij te houden⁴⁵⁵. Analoot hieraan kan de Vlaamse regering aan de landbouwers jaarlijks een vergoeding uitkeren ter compensatie van de bemestingsbeperkingen als gevolg van het Mestdecreet van 22 december 2006⁴⁵⁶.

Met betrekking tot een in het VEN gelegen, professioneel in gebruik zijnde onroerend goed, kan er door de gebruiker – zonder tijdslimiet – een compensatie gevraagd worden aan het Vlaamse Gewest, voor zover en in de mate dat deze gebruiker inkomstenverlies kan aantonen ten gevolge van het aan het VEN verbonden verbod bestrijdingsmiddelen te gebruiken⁴⁵⁷ – in principe gaat het dus om een vergoeding in verband met landbouwgebruik .

Met betrekking tot landbouwgronden die bebost worden, kan er – hetzij ten aanzien van een landbouwer, hetzij ten aanzien van een andere privaatrechtelijke rechtspersoon of natuurlijke persoon – over een periode van vijftien of van vijf jaar, naargelang de toegepaste boomsoortensamenstelling, een vooraf bepaalde jaarlijkse premie verleend worden ter compensatie van inkomensverliezen ten gevolge van deze bebossing⁴⁵⁸. Voor landbouwgronden die gelegen zijn in een speciale beschermingszone, kan de bebossing niet plaatsgegrepen hebben wanneer die in strijd zou zijn "met artikel 36ter van het decreet Natuurbeschoud"⁴⁵⁹ – dit is een mechanisme dat equivalent is aan een passende beoordeling.

Voor erkende bosreservaten moet de Vlaamse regering voorzien in een compensatie die wordt toegekend wanneer zijn bos of deel van zijn bos wordt erkend als bosreservaat⁴⁶⁰. Het bedrag van deze vergoeding wordt berekend op basis van de oppervlakte van de als bosreservaat erkende boscijendom, de waarde van de opstand en de te verwachten (en dus gedeerde) inkomsten van de houtexploitatie. Om de negen jaar kan de basisvergoeding worden aangepast op basis van de gewijzigde opstandswaarde van het bos⁴⁶¹.

Compensatie voor wildschade en voor schade door beschermde soorten zal meestal betrekking hebben op gedeerde inkomens. Met name staat het Minafonds in voor de vergoeding van belangrijke wildschade, (1) ofwel wanneer die veroorzaakt werd door wild waarop de jacht het gehele jaar niet geopend was en waarvan de bestrijding niet werd toegelaten, (2) ofwel indien de schade veroorzaakt is door wild uit een reservaat of beschermd gebied, waarin de jacht op dat wild niet geopend was en ook de bestrijding ervan niet werd toegelaten⁴⁶². Evenzo wordt de schade aan gewassen, vee, bossen of visserij, die wordt veroorzaakt door diersoorten die beschermd zijn krachtens artikel 51 van het Natuurdecreet, vergoed door het Minafonds als er voldaan is aan de volgende voorwaarden: (1) het gaat om belangrijke en aantoonbare schade, (2) het gaat om schade die redelijkerwijze niet kon worden voorkomen, (3) er is geen afwijking verleend krachtens artikel 56, 4°, om schade te voorkomen waarvoor vergoeding wordt gevraagd⁴⁶³. Probleem bij dit systeem is dat er een verplichting bestaat tot het nemen van alle redelijke voorzorgsmaatregelen (verjaging enz.)⁴⁶⁴, wat strijdig kan zijn met de goede implementatie van het Soortenbesluit of de instandhoudingsdoelstellingen van speciale

⁴⁵⁵ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 33.

⁴⁵⁶ Mestdecreet van 22 december 2006, art. 41bis, §7.

⁴⁵⁷ Natuurdecreet, art. 43 en Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 65.

⁴⁵⁸ Landbouwbebossingsbesluit, art. 8.

⁴⁵⁹ Landbouwbebossingsbesluit, art. 4, 4°.

⁴⁶⁰ Bosdecreet, art. 24, eerste lid.

⁴⁶¹ Bosreservatenbesluit, art. 19, eerste en derde lid.

⁴⁶² Jachtdecreet, art. 25, §1.

⁴⁶³ Natuurdecreet, art. 52, §1.

⁴⁶⁴ Wildschadebesluit, art. 12.

beschermingszones – vermits er met betrekking tot de Europees te beschermen soorten juist verstoring vermeden moet worden.

In het kader van een natuurinrichtingsproject kunnen er eveneens inkomensvergoedingen worden uitgekeerd. Sommige natuurinrichtingsmaatregelen hebben een invloed op het gebruik van de grond (bijv. bij vernatting van gronden). Soms is het resultaat dat de gebruiker grond verliest (bijv. bij verbreding van een waterloop) en onderbedeeld wordt. De gebruikers die hierdoor inkomensverlies lijden, krijgen een vergoeding aangeboden. Die vergoeding hangt af van de aard en de omvang van de maatregelen en de effecten. Als er vergoedingen worden uitgekeerd, is de berekening ervan opgenomen in het projectuitvoeringsplan. Ook in het kader van een ruilverkavelingsproject kan voor een gebruiker de globale waarde van de toebedeelde kavels kleiner zijn dan de globale waarde van de ingebrachte kavels. Een vergoeding wegens gebruiksverlies is verschuldigd aan de gebruiker wanneer de toedeling 2% kleiner is dan de inbreng. Het ruilverkavelingscomité legt de hoogte van dit gebruiksverlies vast.

Tot slot wordt ook de schade aan cultuurgewassen vergoed die opgelopen wordt als gevolg van tijdelijke beperkingen in het kader van natuurinrichtingswerken.

Vaststelling 119. - **Er bestaan meerdere vormen van compensaties voor inkomensschade als gevolg van natuurbehoudsmaatregelen: de gebruikerscompensatie omwille van bestemmingswijziging, de zgn. vergoeding natuur in relatie tot specifieke bemestingsnormen, de vergoeding omwille van het verbod bestrijdingsmiddelen te gebruiken in het VEN, de vergoeding voor inkomensverliezen als gevolg van bebossing, de vergoeding van wildschade of schade door beschermde soorten en de vergoeding voor schade aan cultuurgewassen omwille van tijdelijke beperkingen tijdens een natuurinrichtingsproject. Deze diversiteit aan mogelijkheden hebben omzeggens alle betrekking op inkomstenderving in verband met landbouwgebruik (vergoeding voor bosreservaten vormt de enige die duidelijk niet op landbouwgebruik georiënteerd is). Dit houdt ook verband met het rechtsvaardigheids criterium.**

Vaststelling 120. - **Deze verschillende vormen van gebruikersschadecompensatie kennen ook telkens verschillende procedures en afwegingskaders. Dit gegeven houdt verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.2.6 Koopplichten

Bepaalde compensaties gebeuren in de vorm van verplichte aankoop door (of koopplicht voor) het Vlaamse Gewest. Dit lijkt sterk op een onteigening, met als basisverschil dat de eigenaar de initiatiefnemer is, en dat het initiatief genomen wordt vanwege een door de overheid gegenereerd nadeel. Ten gevolge van de aanwijzing van een onroerend goed als deel van een speciale beschermingszone, of met betrekking tot een in VEN gelegen onroerend goed of, kan de eigenaar, ten aanzien van de Vlaamse Grondenbank, de verwerving ervan eisen indien hij kan aantonen dat er door die aanduiding of aanwijzing een ernstige waardevermindering van zijn onroerend goed veroorzaakt is ofwel dat de leefbaarheid van zijn bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang gebracht is. De Vlaamse regering dient de nadere randvoorwaarden te bepalen. Bij de berekening van de koopprijs wordt er rekening gehouden met het verschil in de waarde van het onroerend goed voor de opname in het VEN of in de speciale beschermingszone en de waarde na de definitieve afbakening hiervan. Wanneer een eigenaar van een onroerend goed van dit systeem gebruik maakt, kan hij geen aanspraak meer maken op planschade, patrimoniumverlies, schadevergoeding of een andere aankoopverplichting in hoofde van het Vlaamse Gewest of van de Vlaamse Grondenbank voor hetzelfde onroerend goed⁴⁶⁵.

⁴⁶⁵ Natuurdecreet, art. 42. Grondenbankdecreet, art. 20 en volgende.

Deze koopplicht wordt verder uitgewerkt als volgt: "De eigenaar van een onroerend goed dat gelegen is in een GEN of GENO of in een speciale beschermingszone kan binnen een periode van twee jaar na de definitieve afbakening van het GEN of GENO of binnen een periode van twee jaar na de aanwijzing van de speciale beschermingszone of binnen twee jaar na de goedkeuring van het natuurrichtplan voor het betreffende GEN of GENO of de betreffende speciale beschermingszone, de verwerving van het onroerend goed eisen van de Vlaamse Grondenbank."⁴⁶⁶.

Hierbij moet aangestipt worden:

- ... dat, voor wat de speciale beschermingszones aangaat, de koopplicht alleen geldt voor de bedrijfsvestigingen die in de speciale beschermingszones gelegen zijn; nabijgelegen bedrijven die een effect ondergaan ter gelegenheid van bv. een passende beoordeling, kunnen dus geen gebruik maken van deze koopplicht.
- ... dat, bij deze speciale beschermingszones, het woord "aanwijzing" wordt gebruikt. Er wordt dus gerefereerd naar art. 36bis, §9 van het Natuurdecreet, wat maakt dat die bewuste aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden nu nog in feite moet gebeuren (*i.e.* gebeurt samen met de bepaling van de "prioriteiten").
- ... dat, eenmaal het natuurrichtplan is vastgesteld voor de speciale beschermingszone, er opnieuw de mogelijkheid ontstaat t.b.v. eigenaars of bedrijfsvoerders die zich sterk gedupeerd voelen, om gebruik te maken van de koopplicht – andermaal een mogelijkheid die twee jaar aanhoudt⁴⁶⁷.

De bewijslast voor de waardevermindering ligt, voor wat bedrijven aangaat, bij de bedrijfsvoerder. Wat er moet aangetoond worden is ofwel de waardevermindering van het onroerend goed met 20% of een ernstig in het gedrang komen van de bedrijfsvoering "van een landbouwbedrijf"⁴⁶⁸. Ook hierbij kunnen er enkele zaken aangestipt worden:

- ... Het lijkt er op dat waardeverminderingen met betrekking tot andere vormen van bedrijfsvoering, dan landbouwbedrijfsvoering, niet in aanmerking komen voor deze koopplicht – wat rechtsongelijkheid laat vermoeden⁴⁶⁹.
- ... Het lijkt zeer moeilijk voor de bedrijfsvoering om daadwerkelijk een waardevermindering te kunnen aantonen, binnen de twee jaar na de aanwijzing van de speciale beschermingszone, aangezien deze aanwijzing feitelijk geen reële impact zal hebben. Ook bij de vaststelling van een natuurrichtplan is de bewijslast zwaar, tenzij het natuurrichtplan zelf tot gebiedsgerichte regulering zou leiden die de bedrijfsvoering sterk negatief zou beïnvloeden. De gevolgen van de aanwijzing of vaststelling worden pas echt duidelijk op het moment dat de vergunning sterk bijgesteld zou worden of de hervergunning geweigerd zou worden op grond van een passende beoordeling.

Er is een tot slot relatief zware procedure aan deze koopplichten verbonden, waarbij de Grondenbank als trekker optreedt⁴⁷⁰.

Ook met betrekking tot de duinen bestaat er ook een aankoopplicht. Indien een natuurlijk persoon slechts eigenaar is van één bouwperceel in het beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, indien dit perceel zijn enig onbebouwd bouwperceel is en hij voor het overige slechts eigenaar was van één onroerende eigendom op datum van 15

⁴⁶⁶ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 61.

⁴⁶⁷ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 61.

⁴⁶⁸ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 63, §2.

⁴⁶⁹ Het vergelijkbare systeem in de ruimtelijke ordening maakt deze differentiatie niet. Zie Codex Ruimtelijke Ordening, art. 2.4.10.

⁴⁷⁰ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 62 en art. 64 en volgende.

september 1993, kan hij de aankoop van dat duinenperceel door het Vlaamse Gewest eisen. De aankoop door het Vlaamse Gewest houdt in dat de betaalde koopprijs terugbetaald wordt, geactualiseerd en verhoogd met de lasten en de kosten, de financieringskosten inbegrepen⁴⁷¹.

Vaststelling 121. - **Bij een ernstige waardevermindering van een onroerend goed of bij het onleefbaar worden van een bedrijf als gevolg van (onder meer) de aanwijzing van het gebied waarin die grond of dat bedrijf gelegen is, kan de eigenaar verwerving van dit goed of dat bedrijf eisen. Wat bedrijven aangaat, is deze regeling evenwel alleen toegankelijk voor landbouwbedrijven die in de speciale beschermingszone gelegen zijn – dus niet voor bedrijven die in hoofdzaak een andere economische activiteit ontplooiën. Deze vaststelling is relevant vanuit het oogpunt van het rechtvaardigheids criterium.**

Vaststelling 122. - **De bewijslast om op de koopplicht beroep te kunnen doen berust bij de bedrijfsvoerder, die evenwel het bewijs pas zal kunnen leveren op het moment van de vergunningsbeslissing of op het moment van het vastleggen van de concrete maatregelen – en dus niet binnen de twee jaar na de aanwijzing van de speciale beschermingszone. Deze vaststellingen lijken relevant in verband met het rechtsvaardigheids criterium.**

6.2.7 Bedrijfsverplaatsing

Qua opzet vergelijkbaar met een koopplicht is de bedrijfsverplaatsing: een bestaand bedrijfsgebouw met bestaande bedrijfswoning en onmiddellijke aanhorigheden wordt, in het kader van een natuurinrichtingsproject, van een ecologisch kwetsbaar gebied overgebracht naar een gebied waar de bedrijfsstructuren zich toekomstgericht kunnen ontwikkelen. Concreet heeft een bedrijfsverplaatsing betrekking op het ter beschikking stellen van (1) het bestaande bedrijf door de eigenaar aan de VLM, optredend namens het Vlaamse Gewest en (2) een nieuw bedrijf door nieuwbouw of verbouwing door de VLM, optredend namens het Vlaamse Gewest, aan de belanghebbenden. Een dergelijke bedrijfsverplaatsing kan, volgens de geldende regelgeving, alleen doorgevoerd worden in het kader van een natuurinrichtingsproject⁴⁷². Uit de tekst van het Maatregelenbesluit valt bovendien op te maken dat de regeling geschreven is met in eerste instantie een te verplaatsen landbouwbedrijf in gedachte, maar ook dat het niet onmogelijk is andere types bedrijven te gaan verplaatsen. In de praktijk zijn er nog geen dergelijke bedrijfsverplaatsingen doorgevoerd geworden⁴⁷³.

Naast de als zodanig in de regelgeving vastgelegde bedrijfsverplaatsing, kan er evenwel ook in het kader van de lokale grondenbanken van de Vlaamse Landmaatschappij (**zie II.6.1.**) een bedrijfsverplaatsing aan de orde zijn. Een van de mogelijke maatregelen, binnen het flankerend beleid ten behoeve van landbouw, betreft met name een vergoeding voor bedrijfsverplaatsing. Wanneer een landbouwbedrijf ernstig wordt getroffen door de implementatie van het Sigmapijn kan een landbouwer in hoofdberoep aan de Grondenbank een vergoeding voor bedrijfsverplaatsing aanvragen wanneer hij zijn bedrijfsvoering wil verderzetten op een andere locatie. De landbouwer wordt in dat geval vergoed voor de totale kostprijs van hervestiging. De vergoeding is beperkt tot de gebruikelijke bedragen die het Vlaams Landbouwinvesteringfonds (VLIF) hanteert.

Vaststelling 123. - **Bedrijfsverplaatsing is een instrument dat kan ingezet worden wanneer de leefbaarheid van een bedrijf ernstig in het gedrang komt omwille van een natuurinrichtingsproject of vergelijkbare projecten. Het instrument is in hoofdzaak, zo**

⁴⁷¹ Natuurbehoudswet, art. 54, §8.

⁴⁷² Grondslag in het Natuurdecreet, art. 47, §2, 10°; overigens Maatregelenbesluit, art. 38.

⁴⁷³ Aldus Lodts, M, *NIG Instrumentenmix Liereman*, Antwerpen, 2012, <http://www.oud-turnhout.be/images/nieuws/StudieInstrumentenmixLiereman-mei2012.pdf>, p. 19.

blijkt uit de reglementering, gericht op de problematiek van de landbouwbedrijven. Het is niet mogelijk dit instrument in te zetten buiten de context van dit soort projecten. Deze vaststellingen lijken relevant in verband met het rechtsvaardigheids criterium.

6.2.8 Wat met cumulerende nadelen?

Bij al deze koopplichten en mogelijkheid tot verblijfsverplaatsing is gemeenschappelijk dat het gaat om vergoedingsmechanismen die in principe ingezet kunnen worden in verband met projectmatige operaties in uitvoering van het natuurbeleid. Het is niet evenwel duidelijk of en onder welke voorwaarden deze mechanismen geïntegreerd ingezet kunnen worden. Het geval kan zich bv. voordoen dat een rechtsonderhorige (bv. landbouwbedrijf) gevat wordt door een operatie van natuurbeleid, samen met (of gevolgd door) bv. een maatregel van overstromingsbeheer en vervolgens een maatregel van landschapsbescherming. Is het denkbaar dat er in zo'n situatie in eerste fase niet voldaan wordt aan de voorwaarden van waardevermindering die in het natuurbeleid gesteld worden, maar dat de opeenstapeling van daarop volgende waardeverminderingen wel significant wordt? Voor zo'n situatie lijkt, binnen het natuur- en bosbeleid, vooral het instrument van de natuurinrichting, vanuit zijn geïntegreerde benadering, een methode en platform te bieden om dit soort kwesties aan te pakken.

Vaststelling 124. - Wanneer een bedrijf bezwaard wordt met verschillende operaties van overheidswege in verband met natuur, landschap en waterbeleid, kan het zijn dat dit bedrijf weliswaar nood kan hebben aan, maar geen aanspraak kan maken op de koopplicht of bedrijfsverplaatsing, omdat er niet of niet tijdig voldaan wordt aan de voorwaarden die binnen de context van het natuurbeleid worden gesteld, maar anderzijds op termijn de nadelen wel blijven toenemen. Deze vaststelling is relevant in het licht van het rechtsvaardigheids criterium.

6.2.9 Overzicht: : instrumenten gericht op compensaties en instandhoudingsdoelstellingen

De relatie tussen financiële instrumenten gericht op vergoedingen met betrekking tot natuurbeleidsmaatregelen en de implementatie van instandhoudingsdoelstellingen kan worden geduid met behulp van **tabel II.9.**

naam instrument	relatie met speciale beschermingszone of instandhoudingsdoelstellingen of Europees relevante habitats of soorten	aandrijvende sector	
		is niet of niet volledig in werking bevat geen ref. naar S.B.Z. enz. is uniek gericht op I.H.D. is indirect of deels gericht op I.H.D. houdt rekening met I.H.D. en F.V. krijgt bonus als gericht op I.H.D./S.B.Z.	
De vrijstelling van successierechten voor gronden gelegen in VEN	✓	✓	natuurbehoud
De vrijstelling van onroerende voorheffing voor gronden gelegen in VEN	✓	✓	natuurbehoud
De koopplicht omwille van ligging in VEN of speciale beschermingszone		✓	natuurbehoud
De koopplicht omwille van ligging in beschermd duingebied	✓	✓	natuurbehoud
De bedrijfsverplaatsing	✓	✓	natuurbehoud
Compensatie van kapitaalschade wegens bestemmingswijziging	✓	✓	natuurbehoud/bosbeheer
Kapitaalvergoeding wegens aanduiding als te beschermen kustduin	✓	✓	natuurbehoud
Waardeverliesvergoeding percelen door een natuurinrichtingsproject	✓	✓	natuurbehoud
Vergoeding voor waterhuishoudingwijziging in VEN of S.B.Z., i.u.v. N.R.P.	✓	✓	natuurbehoud
Gebruikerscompensatie	✓	✓	natuurbehoud/bosbeheer
De zgn. horizontale vergoeding voor natuur	✓	✓	natuurbehoud
De vergoeding wegens verbod op toepassing van bestrijdingsmiddelen	✓	✓	natuurbehoud
De inkomenscompensatie voor bebossing van landbouwgronden		✓	bosbeheer
De vergoeding betreffende de erkenning van bosreservaten	✓	✓	bosbeheer
Schadevergoeding inzake niet-bejaagbaar wild of beschermde soort	✓	✓	natuurbehoud
Schadevergoeding voor cultuurgewassen tijdens een natuurinrichting	✓	✓	natuurbehoud

Vaststelling 125. - Ook bij de vergoedingssystemen is de conclusie dat er op reglementair niveau nauwelijks een verankering is ingebouwd in functie van het behalen van instandhoudingsdoelstellingen of in relatie tot de erfgoedwaarden die voortvloeien van speciale beschermingszones. Voor omzeggens alle vergoedingssystemen kan er wel een gedeeltelijke of indirecte relatie gelegd worden met de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen. Alleen bij de vergoeding voor de inkomensderving vanwege bebossing van landbouwgrond wordt er in zekere zin rekening gehouden met het bestaan van speciale beschermingszones, vermits de beslissing tot steun van dergelijke bebossing afhangt van de verenigbaarheid ervan met de instandhoudingsdoelstellingen van deze speciale beschermingszone. Deze vaststellingen lijken relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria.

Vaststelling 126. - Omgekeerd bevat de regeling van de wildschade en de schade door beschermde soorten een *incentive* tot het verstoren van de beschermde soorten, ook wanneer de problematiek zich afspeelt in een speciale beschermingszone. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntiecriteria.

6.4 Fiscale vrijstellingen als tegemoetkoming

Aansluitende bij de financiële instrumenten die gericht zijn op compensatie, moet er melding worden gemaakt van voordelen die niet onmiddellijk als een compensatie of vergoeding bestempeld kunnen worden, in de zin van een geldoverdracht, maar die gebeuren door middel van fiscale vrijstellingen. Fiscale vrijstellingen komen in beeld bij meerdere vormen van fiscaliteit: successierechten, onroerende voorheffingen, schenkingsrechten en vennootschapsbelasting.

6.3.1 Vrijstelling van successierechten

Met het Decreet van 9 mei 2003 werd er een vrijstelling van successierechten ingevoerd voor bossen en voor gronden gelegen in het VEN⁴⁷⁴. De eerst vernoemde vrijstelling (met betrekking tot bossen) is eigenlijk geen compensatie, maar heeft veeleer de functie van stimulus tot het opmaken van uitgebreide bosbeheerplannen op het moment van de erfopvolging⁴⁷⁵.

In het Waalse Gewest is er evenwel, onder bepaalde voorwaarden, een vrijstelling van successierecht en recht van overgang bij overlijden voor de waarde van de onroerende goederen opgenomen in een speciale beschermingszone⁴⁷⁶ – dit is niet het geval in het Vlaamse Gewest.

6.3.2 Vrijstelling van onroerende voorheffing

Met het decreet van 9 mei 2003 werd er ook een De vrijstelling van onroerende voorheffing voor gronden gelegen in het VEN ingevoerd⁴⁷⁷. Deze vrijstelling wordt geïmplementeerd door toekenning van een jaarlijks belastingkrediet met betrekking tot het kadastraal inkomen van onbebouwde onroerende goederen gelegen in het VEN .

Er is overigens ook een vrijstelling van onroerende voorheffing voor bossen die als bosreservaat of als milieubeschermd bos aangemerkt zijn (in de zin van art. 16 van het Bosdecreet), of erkend zijn als bevattende bosbouwkundig teeltmateriaal⁴⁷⁸. Het is evenwel niet duidelijk of en in welke mate deze vrijstellingen ook concreet uitvoering kennen – milieubeschermd bossen zijn er in elk geval niet erkend.

Er is alleszins geen vrijstelling voorzien van onroerende voorheffing voor onroerende goederen die opgenomen zijn in de perimeter van een speciale beschermingszone of in een natuurreservaat – zoals wel het geval is in het Waalse Gewest⁴⁷⁹.

Bij dit alles moet er opgemerkt worden dat deze vrijstellingen slechts van toepassing is op het gewestelijk gedeelte van de voorheffing – waarbij verhoudingsgewijs de grootste financiële last

⁴⁷⁴ Een en ander leidde met name tot wijzigingen van het Wetboek van successierechten, art. 55ter en 55 quater.

⁴⁷⁵ Bosdecreet, art. 13bis.

⁴⁷⁶ Zie het Waalse Decreet van 3 juni 2011 tot wijziging van het Wetboek van successierechten, het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten, evenals het Wetboek van inkomstenbelastingen voor wat betreft de uitvoering van de Natura 2000-regeling.

⁴⁷⁷ Wetboek van inkomstenbelastingen, art. 260bis: "Voor wat betreft de onbebouwde onroerende goederen gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk, zoals dit wordt omschreven in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu [...], wordt aan de belastingplichtige een belastingkrediet toegekend gelijk aan 2,5 % van het kadastraal inkomen, geïndexeerd overeenkomstig artikel 518. Dit belastingkrediet komt volledig ten laste van het Vlaamse Gewest en kan nooit meer bedragen dan het bedrag van de onroerende voorheffing, zoals bepaald in artikel 255 en in artikel 60 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede de bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991. Dit belastingkrediet geldt vanaf de inwerkingtreding van het definitief vastgesteld plan, zoals bedoeld in artikel 21, § 9, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, of van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, zoals bedoeld in artikel 43 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening."

⁴⁷⁸ Wetboek der inkomstenbelastingen, art. 253, 6°: zijn vrijgesteld van de onroerende voorheffing, onder meer de "onroerende goederen die onder de toepassing van het bosdecreet van 13 juni 1990 vallen en die overeenkomstig artikel 16 van dat decreet als milieubeschermd bos werden erkend of die overeenkomstig artikel 22 van dat decreet als bosreservaat werden erkend of aangewezen of die overeenkomstig artikel 42 van dat decreet erkend werden voor de productie van bosbouwkundig teeltmateriaal";.

⁴⁷⁹ Zie het Waalse Decreet van 3 juni 2011 tot wijziging van het Wetboek van successierechten, het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten, evenals het Wetboek van inkomstenbelastingen voor wat betreft de uitvoering van de Natura 2000-regeling.

voortkomt uit de provinciale en gemeentelijke opcentiemen – en dat de impact van deze vrijstelling aldus eerder beperkt is.

6.3.3 Vrijstelling van schenkingsrechten

Als derde potentiële fiscale maatregel moet er gewezen worden op de vrijstelling, zoals in het Waalse Gewest bestaat, van schenkingsrechten op de waarde van onroerende goederen die opgenomen zijn in een speciale beschermingszone. In het Waalse Gewest zijn overigens ook vrijgesteld van schenkingsrechten: (1) de waarde van bomen op stam in bossen en (2) de waarde van aandelen in bosgroeperingen, in de mate dat die waarde voortkomt uit de bomen op stam in de betrokken bossen⁴⁸⁰. Voor het Vlaamse Gewest bestaan er geen dergelijke fiscale vrijstellingen in verband met schenkingen van gronden.

6.3.4 Vrijstelling van vennootschapsbelasting

Tot slot moet er herinnerd worden aan de wettelijk voorziene vrijstelling van de vennootschapsbelasting, met name voor bosgroeperingsvennootschappen. Onder een bosgroeperingsvennootschap wordt hier verstaan: *“elke burgerlijke vennootschap die de rechtsvorm van een handelsvennootschap heeft aangenomen, die erkend is door de Minister van Financiën op advies van de Minister van het betrokken Gewest die de bossen onder zijn bevoegdheid heeft, en die uitsluitend tot maatschappelijk doel en activiteit heeft, de bosbouw op gronden waarvan ze eigenaar is, alsmede alle verrichtingen die met dat doel verband houden [...] met uitsluiting van het kappen van bomen en de verwerking van bosproducten”*⁴⁸¹.

Deze bosgroeperingen worden, voor wat de onderworpenheid aan inkomstenbelastingen betreft, immers geacht geen rechtspersoonlijkheid te bezitten, wanneer (1) de aandelen uitgeschreven zijn aan fysieke personen, en deze aandelen gelijke rechten verlenen aan de houders ervan; (2) geen enkel bestanddeel van de vennootschap mag, voor de inbreng of verkoop aan de vennootschap, gebruikt zijn geweest voor beroepsactiviteiten; (3) de inkomsten van de bosgroepering zich integreren in het normaal beheer van een privévermogen en (4) de bosgroepering geen abnormale of goedgeunstige voordelen verleent of verkrijgt. Het inkomen van een dergelijke vennootschap wordt, onder deze voorwaarden, gelijk gesteld met onroerende, roerende, of diverse inkomsten, naar gelang het geval⁴⁸².

De concrete impact van deze fiscale bepaling is onbekend.

Vaststelling 127. - **De vrijstellingen van successierechten en onroerende voorheffing hebben te maken met bos (en bosbeheerplan) en met VEN, maar, in tegenstelling tot de regeling in het Waalse Gewest, niet met speciale beschermingszone of instandhoudingsdoelstellingen. Deze vaststelling verwijst naar het effectiviteits- en efficiëntie criterium en het rechtsvaardigheids criterium.**

⁴⁸⁰ Zie het Waalse Decreet van 3 juni 2011 tot wijziging van het Wetboek van successierechten, het Wetboek van registratie-, hypotheek- en griffierechten, evenals het Wetboek van inkomstenbelastingen voor wat betreft de uitvoering van de Natura 2000-regeling.

⁴⁸¹ Bosgroeperingsvennootschappenwet, art. 2. De uitsluiting met betrekking tot het kappen van bomen en het verwerken van bosproducten heeft hiermee te maken dat commerciële activiteiten slechts van bijkomende aard mogen zijn; indien aan deze voorwaarde niet voldaan is, verliest de vennootschap haar gewone, burgerrechtelijk karakter en wordt ze gewoon aan de vennootschapsbelasting onderworpen.

⁴⁸² Bosgroeperingsvennootschappenwet, art. 3.

6.5 Financiële instrumenten gericht op inrichting

6.4.1 Inleiding

Inrichtingsactiviteiten zijn operaties die er op gericht zijn om door eenmalige materiële ingrepen – al of niet vergezeld van juridische ingrepen – het karakter van een terrein structureel te wijzigen. Wanneer er onder de hoofding van “instandhoudingsmaatregelen” sprake is van omvorming of uitbreiding, wordt er meestal een inrichtingsoperatie beoogd. Inrichtingsinstrumenten zijn gericht op dergelijke inrichtingsoperaties. Het gaat in eerste orde om financiële instrumenten, vermits de inzet ervan doorgaans gepaard gaat met een overheidsuitgave of een subsidie – hetzij in geld, hetzij in natura.

Inrichtingsoperaties kunnen er echter ook op gericht zijn om de nadelen, die voor rechtsonderhorigen voortvloeien uit natuurmaatregelen, te milderen, te compenseren of anderszins te neutraliseren. In die zin kunnen inrichtingsmaatregelen betekenisvol zijn voor de passage uit de Intentieverklaring: “*De overheidspartners waken erover dat de vooropgestelde maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn en dat bestaande activiteiten en bedrijven maximaal worden gevrijwaard.*”.

6.4.2 Inrichtingsactiviteiten door het Agentschap voor Natuur en Bos in functie van natuur en/of bos

In de eerste plaats moet er gewezen worden op de inrichtingsactiviteiten die het Agentschap voor Natuur en Bos voor de eigen domeinen (domeinbossen, aangewezen reservaten, andere domeingoederen) onderneemt. Deze inrichtingsactiviteiten kunnen gericht zijn op bosbeheer en/of op natuurbeheer. De inrichtingsinvesteringen worden uitgevoerd, hetzij in eigen regie, hetzij door een aannemer na aanbesteding. Bij deze inrichtingsactiviteiten is het Agentschap voor Natuur en Bos, wanneer het domein binnen een speciale beschermingszone gelegen is, gebonden aan de bepalingen van art. 36ter van het Natuurdecreet: er moet gestreefd worden naar de goede staat van instandhouding van de Europeesrechtelijk te beschermen habitats en soorten die op deze domeinen voorkomen, zoals uitgedrukt middels de instandhoudingsdoelstellingen.

Vaststelling 128. - **Inrichting in eigen regie van de domeinen van het Agentschap voor Natuur en Bos moet per definitie een bijdrage leveren tot de goede staat van instandhouding van de habitats en leefgebieden van soorten die zich op de terreinen van het Agentschap voor Natuur en Bos bevinden. Deze vaststelling is relevant in verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.4.3 Inrichtingsactiviteiten in functie van het natuurbehoud

De concrete inrichtingsactiviteiten in het kader van een natuurinrichting kunnen onder meer kavelruil, infrastructuur- en kavelwerken, waterhuishoudingswerken en grondwerken omvatten⁴⁸³. Opgemerkt moet worden dat een natuurinrichtingsproject voor een gebied dat behoort tot een speciale beschermingszone, doch niet tot het VEN of een “groene bestemming”, “naast de maatregelen op basis van artikelen 13, 27, 28, 29 en 51”⁴⁸⁴, slechts die maatregelen kan, bevatten die nodig zijn voor de instandhouding van de habitats of habitats van soorten waarvoor de speciale beschermingszones werd vastgesteld of aangewezen⁴⁸⁵. Het is niet duidelijk wat de praktische weerslag van deze beperkende clausule is – en deze onduidelijkheid is niet zonder

⁴⁸³ Natuurdecreet, art. 47, §2.

⁴⁸⁴ T.t.z. algemene maatregelen ter bevordering van het natuurbehoud, maatregelen met betrekking tot het zgn. IVON en maatregelen gericht op soortenbehoud.

⁴⁸⁵ Natuurdecreet, art. 47, §1, derde lid.

relevantie, omdat er bv. in de "gele bestemmingen" van het projectgebied nood kan zijn aan het doorvoeren van kavelruil naar of van de "groene bestemmingen" van het projectgebied.

De concrete inrichtingsactiviteiten worden uitgevoerd door de Vlaamse Landmaatschappij en/of door de verantwoordelijke actoren die vastgesteld zijn in het projectuitvoeringsplan. Deze actoren zullen veelal gebonden zijn aan de wetgeving inzake overheidsopdrachten, bij het contracteren van externen voor de uitvoeren van de geplande verrichtingen. Het projectcomité coördineert de uitvoering van het natuurinrichtingsproject. De Vlaamse Landmaatschappij staat het projectcomité bij voor de controle op de concrete verrichtingen van de ontwerpers, aannemers of technici die belast werden met studies, werken of opdrachten⁴⁸⁶. Naast de maatregelen in uitvoering van het (op basis van een inspraak- en vaststellingsprocedure op te maken) projectuitvoeringsplan, is het ook mogelijk dat er, onmiddellijk na vaststelling van de te treffen natuurinrichtingsmaatregelen en vooraleer dat er een projectuitvoeringsplan is opgemaakt, reeds bepaalde maatregelen worden doorgevoerd. Het gaat dan over maatregelen voor percelen van actoren die instemmen met deze maatregelen, en voor zover er geen impact uitgaat van deze maatregelen op gronden van andere belanghebbenden⁴⁸⁷ – dit gegeven kan relevant zijn bij de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen in een deelgebied van een speciale beschermingszone⁴⁸⁸.

Vermits landinrichtingsplannen mede ingezet kunnen worden voor het geïntegreerd inzetten van instandhoudingsmaatregelen in speciale beschermingszones, moet er hier ook melding gemaakt worden van de maatregelen die uitgevoerd kunnen worden – hetzij door de Vlaamse Landmaatschappij zelf, hetzij door andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke lichamen⁴⁸⁹. Indien de werken gebeuren in opdracht en voor rekening van het Vlaamse Gewest, geldt er een 100% subsidiëring; in andere gevallen wordt er een verdeelsleutel bepaald of is er een (max.) 80% subsidiëring. Voor werken die gericht zijn op "natuurontwikkeling", door privaatrechtelijke partners, geldt een subsidieratio van 70%⁴⁹⁰. Tot slot past het hier te vermelden dat de Vlaamse Landmaatschappij steeds zijn medewerking verleent aan de uitvoering van landinrichtingsprojecten. Ook kan de dit agentschap ertoe gemachtigd worden controle uit te oefenen op de verrichtingen van de ontwerpers, de aannemers en de technici die belast zijn met de studies, werken of opdrachten⁴⁹¹.

Ook met betrekking tot erkende reservaten kunnen er overheidsgelden ingezet worden met het oog op natuurinrichting. Op het moment van de erkenning van een reservaat wordt er een eenmalige subsidie uitgekeerd voor onder meer de eerste inrichting⁴⁹². Voor erkende reservaten is er bovendien een eenmalige subsidie mogelijk voor uitzonderlijke inrichtingsmaatregelen, die het natuurherstel, de natuurontwikkeling of de verbeterde openstelling tot doel hebben. De werken worden voor maximaal 80% gesubsidieerd; de subsidie bedraagt minstens €2.250⁴⁹³. Zoals reeds gezegd, indien het natuurreservaat geheel of gedeeltelijk is gelegen binnen een speciale beschermingszone moeten in het beheerplan de, instandhoudingsmaatregelen, zoals bedoeld in art. 36ter, §§ 1 en 2 opgenomen worden⁴⁹⁴. Subsidies voor de inrichting van erkende reservaten

⁴⁸⁶ Maatregelenbesluit, art. 36.

⁴⁸⁷ Maatregelenbesluit, art. 29bis.

⁴⁸⁸ Nog radicaler is de zgn. natuurinrichting via "verkorte procedure", die met name mogelijk is als alle eigenaars in het projectgebied het eens zijn over de te ondernemen maatregelen – zie Maatregelenbesluit, art. 44 en volgende. Er wordt bv. geen projectcommissie opgericht.

⁴⁸⁹ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 13, §4, 5 en 6.

⁴⁹⁰ Landinrichtingssubsidiebesluit, art. 3 tot en met 9.

⁴⁹¹ Oprichtingsdecreet Vlaamse Landmaatschappij, art. 14.

⁴⁹² Reservatenbesluit, art. 18.

⁴⁹³ Reservatenbesluit, art. 22.

⁴⁹⁴ Natuurdecreet, art. 34, §1.

zijn niet verenigbaar met deze voor bebossing van landbouwgronden, in uitvoering van het Bosdecreet, in verband met landschapszorg, of in het kader van de natuurinrichting⁴⁹⁵.

Tot slot is er het instrument van de natuurprojectovereenkomst. Het gaat om overeenkomsten die op allerlei activiteiten kunnen slaan, maar die wellicht toch in hoofdzaak met inrichting zullen te maken hebben. Met betrekking tot VEN, VEN-waardige bestemmingen en met betrekking tot speciale beschermingszones, en voor zover er wat dat betreft een uitvoerbaar natuurrichtplan voorligt, kan de minister met particulieren deze natuurprojectovereenkomsten sluiten⁴⁹⁶, waarbij er vergoedingen worden toegekend voor lokale projecten die aansluiten bij de uitvoering van dat natuurrichtplan⁴⁹⁷. De vergoeding voor een natuurprojectovereenkomst bedraagt maximaal 50% van de gemaakte kosten, wanneer de initiatiefnemer een administratieve overheid is; ze bedraagt 90% van de kosten wanneer het initiatief wordt genomen door een particulier⁴⁹⁸. De vergoeding kan niet gecumuleerd worden met vergelijkbare subsidies of vergoedingen voor dezelfde prestatie⁴⁹⁹. Pas heel recent is er sprake van een oproeping tot indiening van voorstellen voor concrete natuurprojecten en zou er een eerste natuurprojectovereenkomst afgesloten zijn⁵⁰⁰.

Vaststelling 129. - **Natuurinrichting "uit kracht van wet", gesubsidieerde inrichting van erkende reservaten en subsidies verbonden aan natuurprojectovereenkomsten zijn de drie beschikbare manieren om, door middel van investeringen of steun aan investeringen, aan natuurontwikkeling en natuurherstel te laten doen ten behoeve van Europeesrechtelijk te beschermen soorten. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**
Vaststelling 130. - **Natuurprojectovereenkomsten kunnen maar gebeuren in functie van een natuurrichtplan – wat maakt dat er geen dergelijke inrichtingsinitiatieven kunnen worden ondernomen zolang er geen natuurrichtplan is. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.4.4 Inrichtingsactiviteiten in verband met bos of bebossing

Aan een erkende bosgroep kan er jaarlijks een projectsubsidie worden toegekend voor niet op economisch rendement gerichte projecten, zoals bestrijding van Amerikaanse vogelkers, natuurbeheerwerken, aanduiden van onrendabele dunningen, zuiveringen, maatregelen met betrekking tot recreatieve infrastructuur, enz. Hierbij moet het telkens gaan over acties die leiden tot samenwerking tussen verschillende bosbeheerders⁵⁰¹.

Een bosbeheerder die minstens een halve hectare bebost met welbepaalde soorten "*houtachtige gewassen*", kan daarvoor een bebossingssubsidie aanvragen. De subsidie wordt niet verleend voor de herbebossing met grove den van percelen die voorheen met inheems loofhout begroeid waren. De subsidie wordt verhoogd wanneer er menging van soorten gebeurt of wanneer de aanplant met aanbevolen herkomst gebeurt⁵⁰².

⁴⁹⁵ Reservatenbesluit, art. 25.

⁴⁹⁶ Deze projectsubsidie mag niet verward worden met de subsidies ter vergoeding van natuurprojecten in uitvoering van het zgn. Projectenbesluit.

⁴⁹⁷ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 45, §1.

⁴⁹⁸ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 46, §1 en §2.

⁴⁹⁹ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 45, §3.

⁵⁰⁰ Agentschap voor Natuur en Bos, Spoorzoeker, december 2011, pp. 10-11.

⁵⁰¹ Bosgroepenbesluit, art. 23 en volgende.

⁵⁰² Bosbeheersubsidiebesluit, art. 4.

Een landbouwer of een particulier of privaatrechtelijke rechtspersoon kan subsidie vragen voor de bebossing van minstens een halve hectare landbouwgrond⁵⁰³. Deze bebossingssubsidie heeft voor een deel betrekking op aanplantingskosten – waarbij er extra subsidies worden verleend voor bv. struiketages, mantelstruwelen of voor beplanting met aanbevolen herkomst en waarbij er geen subsidies worden verleend voor bepaalde boomsoorten binnen VEN-waardige bestemmingen – en voor een deel op onderhoudskosten gedurende de eerste vijf jaar na de aanplanting; de subsidiebedragen variëren in dat geval naargelang de aangeplante boomsoorten⁵⁰⁴. Als het onroerend goed gelegen is in een speciale beschermingszone, mogen de werkzaamheden en diensten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, niet in strijd zijn met wat voortvloeit uit art. 36ter van het Natuurdecreet⁵⁰⁵ - wat als equivalent kan worden beschouwd met een passende beoordeling. Het Agentschap voor Natuur en Bos moet bij zijn beoordeling van de steunaanvraag expliciet rekening houden met de instandhouding van habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten, in het bijzonder in de speciale beschermingszones en in de VEN-gebieden⁵⁰⁶.

Er zijn voor het overige geen subsidiesystemen voorzien met betrekking tot de veelvormige omvormingsactiviteiten die nochtans vereist lijken in functie van de realisatie van de uitbreidingsdoelstellingen met betrekking tot bossen.

Vaststelling 131. - **De wettelijk gesubsidieerde inrichtingsactiviteiten in verband met bos en met potentiële meerwaarde voor instandhoudingsdoelstellingen zijn ofwel projecten van bosgroepen, ofwel hebben ze te maken met herbebossing of bebossing. Er zijn voor het overige geen subsidiesystemen voorzien met betrekking tot de veelvormige omvormingsactiviteiten die nochtans vereist lijken in functie van de realisatie van de uitbreidingsdoelstellingen met betrekking tot bossen. Dit is relevant in verband met het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.4.5 Inrichtingsactiviteiten in verband met (in hoofdzaak) landbouwland

De meest voor de hand liggende inrichtingsactiviteit in verband met landbouwland is de ruilverkaveling uit kracht van wet. Een ruilverkaveling die geheel of gedeeltelijk wordt uitgevoerd binnen een speciale beschermingszone zoals bedoeld in het Natuurdecreet, moet, zoals eerder al uiteengezet, onder meer gericht zijn op het realiseren van de instandhoudingsmaatregelen bedoeld in artikel 36ter, §§ 1 en 2 van het Natuurdecreet⁵⁰⁷. Het landschapsplan, als afgeleide van het integraal ruilverkavelingsplan, omvat dan ook de activiteiten die nodig zijn voor het realiseren van de instandhoudingsmaatregelen.

Het is het ruilverkavelingscomité die de voorgenomen werken uitvoert. Voor werken i.v.m. landschapszorg en andere maatregelen van landinrichting, zoals natuurontwikkeling, geldt er een subsidieratio van 80%. Op gronden die bij het verlijden van de ruilverkavelingsakte eigendom worden of blijven van het Vlaamse gewest geldt er evenwel een subsidieratio van 100%⁵⁰⁸.

In uitvoering van het Beheerovereenkomstenbesluit kunnen er door landbouwers – de specifieke doelgroep van dit besluit – ook beheerovereenkomsten gesloten worden met als beheerdoelstelling het herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen⁵⁰⁹, *i.e.*

⁵⁰³ Landbouwbebossingsbesluit, art. 3.

⁵⁰⁴ Landbouwbebossingsbesluit, art. 6 en 7.

⁵⁰⁵ Landbouwbebossingsbesluit, art. 4, 4°.

⁵⁰⁶ Landbouwbebossingsbesluit, art. 11, 7°.

⁵⁰⁷ Ruilverkavelingswet, art. 62.

⁵⁰⁸ Zie besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de bijdrage van het Vlaamse Gewest in de uitgaven voor de werken uitgevoerd door het ruilverkavelingscomité.

⁵⁰⁹ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 10, §1.

met het oog op activiteiten die in eerste orde het karakter hebben van natuurinrichting. Twee beheerpakketten zijn relevant in de context van inrichting: (1) het herstel, en de ontwikkeling (en het onderhoud) van houtige landschapselementen en (2) de aanleg of heraanleg (en het periodieke onderhoud) van poelen⁵¹⁰. De achterliggende beheervisie dient samen te sporen met de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone, indien van toepassing (**zie II.3.8.3.**).

Natuurprojectovereenkomsten – zoals hiervoor beschreven onder **5.3.1.** – kunnen ook ingezet worden in natuurverwevingsgebieden⁵¹¹.

Vaststelling 132. - **Indien er sprake is van in te richten landbouwland in speciale beschermingszones, is het mogelijk om een ruilverkavelingsproject “uit kracht van wet” in te zetten – al of niet in combinatie met een natuurinrichtingsproject – om een landgebruik te realiseren dat verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen. In het ruilverkavelingsproject zelf moeten immers de nodige instandhoudingsmaatregelen vervat zijn. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**
Vaststelling 133. - **Er zijn, met betrekking tot landbouwland, enkele subsidie-instrumenten ter beschikking gericht op inrichting ten behoeve van de verbindingsfunctie, met name de beheerovereenkomsten met betrekking tot kleine landschapselementen. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.**

6.4.6 Inrichtingsactiviteiten in verband met soorten

De administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos kan subsidies verlenen voor projecten inzake natuur- en wildbeheer van erkende wildbeheereenheden. Die projecten moeten het wildbeheerplan uitvoeren. Een wildbeheereenheid kan (tot nader order) slechts een project per jaar indienen⁵¹². Vermits de projecten betrekking zullen hebben op bejaagbare soorten die in het Jachtdecreet gedefinieerd zijn, is er weinig rechtstreekse relevantie te verwachten voor de soorten van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn. Er kan wel een meerwaarde verwacht worden voor te beschermen vogelsoorten, met name als de ondernomen projecten gericht zijn op de creatie of het onderhoud van habitats van bejaagbare vogelsoorten die vergelijkbare habitatvereisten hebben als de te beschermen vogelsoorten.

De in het Soortenbesluit gedefinieerde soortenbehoudsmaatregelen voor bepaalde soorten of groepen van soorten kunnen betrekking hebben op het verrichten van specifieke inrichtingsmaatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op de toepasselijke instandhoudingsdoelstellingen, als die voor de behandelde soort zijn vastgesteld⁵¹³. Voor zover bekend, is dit type maatregelen nog niet ingezet geworden.

De Vlaamse regering kan ondersteunende instrumenten invoeren ter bevordering van de ontwikkeling van maatregelen voor de natuurverbindingsgebieden en de lijn- en puntvormige elementen door de provincies en de gemeenten; hiertoe kan er met hen een convenant afgesloten worden⁵¹⁴. De Vlaamse regering is hiertoe nog niet overgegaan.

Vaststelling 134. - **Wettelijk zijn er weliswaar inrichtingsmaatregelen gedefinieerd die rechtstreeks betrekking hebben op de bescherming van soorten, maar deze maatregelen hebben ofwel in principe betrekking op soorten die niet direct**

⁵¹⁰ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 10, §2.

⁵¹¹ Besluit gebiedsgericht natuurbeleid, art. 45, §1.

⁵¹² Wildbeheereenhedenbesluit, art. 8.

⁵¹³ Soortenbesluit, art. 25, eerste lid, 2° en art. 24, eerste lid.

⁵¹⁴ Natuurdecreet, art. 55, §2.

verband houden met de instandhoudingsdoelstellingen, ofwel kennen ze nog geen praktische uitwerking. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

Vaststelling 135. - De Vlaamse regering heeft wettelijke basis om instrumenten te introduceren met betrekking tot natuurverbindingsgebieden, in samenwerking met provincies en gemeenten. Dit is vooralsnog niet gebeurd. Dit is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

6.4.7 Andere inrichtingsactiviteiten

Er bestaan nog andere bijzondere systemen die kunnen leiden tot financiering van natuurontwikkeling.

Er is reeds melding gemaakt van de in Europese regelgeving verankerde LIFE-projecten. Deze LIFE-natuur-projecten worden "geënt" op de inzet van natuurinrichtingsprojecten, of op de inrichtingsaspecten die verbonden zijn met erkende reservaten, bosbeheerplannen, enz. Op die manier wordt er een financiering gegenereerd die in praktijk kan leiden tot omzeggens een verdubbeling van de op Vlaams niveau vrijgemaakte middelen.

Een instrument buiten het natuur- en bosbeleid is wettelijk verankerd in het Grinddecreet, en betreft de projectgrindwinning. De Vlaamse Regering kan de grindwinning toestaan op de percelen waar maatschappelijke projecten van groot openbaar belang worden gerealiseerd. De Vlaamse Regering kan met name een grindwinning toestaan op "*percelen waar maatschappelijke projecten van groot openbaar belang worden gerealiseerd*" – waarbij de exploitant financiële waarborgen moet stellen betreffende de effectiviteit van de uitvoering van het project en waarbij er een rol wordt toegekend aan een projectcomité, waarin alle te betrekken partijen zetelen. Hierbij gelden onder meer ook de volgende voorwaarden:

- in een rivierbed is projectgrindwinning enkel mogelijk bij projecten die onder meer tot doel hebben het herstel en de ontwikkeling van de relevante habitats van bijlage I of de leefgebieden van relevante soorten van de bijlagen II tot IV van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- de projecten binnen de perimeter van de speciale beschermingszones moeten het herstel en de ontwikkeling tot doel hebben van diezelfde habitats⁵¹⁵.

Een ander systeem betreft de eigen initiatieven die openbare besturen, administratieve overheden en/of private partijen kunnen op het getouw zetten in het kader van de ruimtelijke ordening: "*De Vlaamse Regering kan, binnen de perken van de begroting, subsidies verlenen aan provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare instellingen en aan private rechtspersonen die betrokken zijn bij een samenwerkingsverband voor het opzetten en realiseren van een strategisch project in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, als tegemoetkoming in de kosten voor de coördinatie van het betreffende project.*"⁵¹⁶.

Wat vooralsnog niet systematisch mogelijk is, is planologisch ruil binnen één eigendom, naar analogie met de Nederlandse "rood voor groen"-regeling, met het oog op het genereren van zowel natuurwinst als verhoogde rendabiliteit op het niveau van een "landgoed".

6.4.8 Overzicht: inrichtingsfinanciering in functie van instandhoudingsdoelstellingen

De relatie tussen financiële instrumenten gericht op inrichting en de implementatie van instandhoudingsdoelstellingen kan worden geduid met behulp van **tabel II.10:**

⁵¹⁵ Grinddecreet, art. 20bis, 20quater, 20quinquies en 20sexies.

⁵¹⁶ Codex Ruimtelijke Ordening, art. 2.1.6., derde lid.

Vaststelling 139. - **Bij het terreinbeheer is het ANB gebonden aan de bepalingen van art. 36ter van het Natuurdecreet, wat maakt dat er doorwerking zal zijn van de instandhoudingsdoelstellingen, eenmaal ze vastgesteld zijn met betrekking tot de gebieden waartoe die terreinen behoren.**

6.5.2 Beheer van erkende reservaten

Beheerders van erkende reservaten kunnen subsidies aanvragen voor het beheer van die reservaten. Er is sprake van een forfaitaire basissubsidie voor het behalen van het natuurstreefbeeld, ongeacht het actuele natuurtype dat aanwezig is, en voor het toezicht: deze subsidie wordt bepaald per oppervlakte-eenheid reservaat⁵¹⁷. Vervolgens zijn er aanvullende forfaitaire subsidies voor oppervlakte-eenheden reservaat die aan bepaalde actuele natuurtypes – aangeduid door middel van de typologie van de door het INBO uitgebrachte Biologische Waarderingskaart – beantwoorden. Deze hoogte van deze aanvullende subsidies varieert naargelang de zeldzaamheid en/of de beheerkost (het is niet echt duidelijk) van de betrokken natuurtypes⁵¹⁸. Zoals reeds gezegd, indien het natuurreservaat geheel of gedeeltelijk is gelegen binnen een speciale beschermingszone moeten in het beheerplan de instandhoudingsmaatregelen bedoeld in art. 36ter, §§ 1 en 2 opgenomen worden⁵¹⁹ - het is alleen niet duidelijk op welk moment deze verplichting doorwerking krijgt, eenmaal men te doen heeft met een beheerplan dat goedgekeurd is geworden vooraleer art. 36ter van het Natuurdecreet ingevoerd werd.

Er zijn enkele specifieke verplichtingen, naast het uitvoeren van het gesubsidieerde beheer, met name inzake monitoring van de beheerresultaten. Jaarlijks moet de reservatenbeheerder een beperkt monitoringrapport indienen bij het INBO, en binnen de drie jaren na de erkenning, en vervolgens om de vijf jaar, moet de beheerder van het erkende reservaat ook een uitgebreid monitoringrapport indienen⁵²⁰.

Subsidies voor het beheer van erkende reservaten zijn niet verenigbaar met deze voor beheerovereenkomsten, voor agromilieumaatregelen, in uitvoering van het Bosdecreet, of in verband met landschapszorg⁵²¹.

Vaststelling 140. - **De beheermaatregelen van erkende reservaten dienen eveneens te beantwoorden aan de bepalingen van art. 36ter van het Natuurdecreet, wat maakt dat de instandhoudingsdoelstellingen er zullen doorwerken. Tegelijk moet vastgesteld worden dat – op het niveau van uitvoeringsbesluit waar het instrument in gedefinieerd is – het beheer en de subsidiëring ervan grotendeels gestructureerd wordt in functie van de eenheden van de Biologische waarderingskaart, en dat er op besluitniveau dus geen directe referentie is naar de habitats van de Habitatrictlijn: er moet gebruik gemaakt worden van een omzettingstabel. De referentie wordt op het niveau van het beheerplan gemaakt door het (verplicht) te richten op concrete doelen die getoetst zijn aan de instandhoudingsdoelstellingen.**

6.5.3 Beheerovereenkomsten. – op decretaal niveau

De notie “beheerovereenkomst” wordt in het Natuurdecreet gedefinieerd als een overeenkomst waarbij de grondgebruiker zich vrijwillig ertoe verbindt, op projectmatige basis of gedurende een bepaalde termijn, een vooraf bepaalde prestatie te leveren gericht op het bereiken van een hogere kwaliteit dan de basismilieukwaliteit, door het onderhouden of ontwikkelen van

⁵¹⁷ Reservatenbesluit, art. 17, §1, eerste lid.

⁵¹⁸ Reservatenbesluit, art. 17, §2 tot en met §4.

⁵¹⁹ Natuurdecreet, art. 34, §1.

⁵²⁰ Reservatenbesluit, art. 19, §1 tot en met §2.

⁵²¹ Reservatenbesluit, art. 25.

natuurwaarden, tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding⁵²². Uit deze definitie blijkt niet dat beheerovereenkomsten alleen landbouwers als doelgroep zouden hebben.

In het Natuurdecreet worden er vervolgens diverse mogelijke doelen aangehaald voor beheerovereenkomsten. Deze betreffen "1° hetzij het beheer, het herstel en de ontwikkeling van de natuur in de groengebieden en bosgebieden [...]; 2° hetzij het beheer en de ontwikkeling van de natuur in de GEN, de GENO [...] binnen de perimeter vastgesteld in het goedgekeurd natuurrichtplan; 3° hetzij de ontwikkeling van de natuur in de natuurverwevingsgebieden, conform het natuurrichtplan [...]; 4° hetzij het beheer en de ontwikkeling van de natuur in de natuurverbindingsgebieden conform het natuurrichtplan in het IVON; 5° hetzij het optimaal beschermen, herstellen en/of uitbreiden van de habitats of ecosystemen van door de Vlaamse regering aangewezen organismen of levensgemeenschappen; 6° hetzij het instandhouden en beheer van de natuurwaarden in de valleigebieden, brongebieden en het agrarisch gebied met ecologisch belang en natuurontwikkelingsgebieden"⁵²³. Ook hier blijkt duidelijk dat deze oogmerken niet uitsluitend op de landbouwers als doelgroep gericht zijn, maar een veel breder veld bestrijken. In deze doelbepaling is er, opvallend genoeg, geen verwijzing naar bv. instandhoudingsdoelstellingen of het beleid in uitvoering van art. 36ter van het Natuurdecreet. Niettemin kunnen er, op grond van het Natuurdecreet, in principe ook beheerovereenkomsten in het leven geroepen worden die een meerwaarde betekenen voor habitats en soorten van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn - met name indien deze habitats daartoe aangewezen worden op grond van het punt 5° in de opsomming.

Daarnaast is er ook in het Mestdecreet van 22 december 2006 sprake van beheerovereenkomsten. In de eerste plaats kunnen er in de "kwetsbare zone water"⁵²⁴ "beheerovereenkomsten water" met landbouwers afgesloten worden ter stimulering van verdere maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit, i.e. wat verder gaat dan het naleven van de gebruikelijke goede landbouwmethoden, het naleven van de voorschriften met betrekking tot het milieu of het naleven van de voorschriften in verband met rechtstreekse steunverlening⁵²⁵.

Binnen de perimeters van speciale beschermingszones kan de Vlaamse regering bovendien beheerovereenkomsten sluiten die tot doel hebben dat er geen dierlijke mest of andere meststoffen op of in de bodem zouden worden gebracht vanaf 1 april tot en met 30 juni. Hiertoe moet de Vlaamse regering nadere regels vaststellen⁵²⁶.

Tot slot moet er melding gemaakt worden van een curiosum in het kader van het duinenbeleid: "De Vlaamse regering kan in overeenkomst met de eigenaars en de gebruikers van de betrokken gronden beheerovereenkomsten sluiten met het oog op een voor het natuurbehoud verantwoord beheer van de maritieme duinstreek."⁵²⁷ het lijkt er op dat er van deze mogelijkheid nog geen gebruik werd gemaakt.

Vaststelling 141. - **Beheerovereenkomsten kunnen in principe worden ingezet in verband met allerlei doelgroepen en in verband met doelstellingen in verband met te beschermen habitats. Behoudens het beheerovereenkomstenbesluit dat gericht is op de landbouw als doelgroep, is er evenwel nog geen uitvoering gegeven aan deze**

⁵²² Natuurdecreet, art. 45, §2.

⁵²³ Natuurdecreet, art. 46, §1.

⁵²⁴ Zie art. 6, eerste lid van het Mestdecreet van het Mestdecreet van 22 december 2006: "Het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest wordt als kwetsbare zone water aangeduid".

⁵²⁵ Mestdecreet, art. 42 van 22 december 2006, eerste en tweede lid.

⁵²⁶ Mestdecreet, art. 42 van 22 december 2006, derde en vierde lid.

⁵²⁷ Natuurbehoudswet, art. 55.

rechtsgrond. Deze vaststelling is relevant in het licht van het effectiviteits- en efficiëntie criterium.

6.5.4 Beheerovereenkomsten – op het niveau van uitvoeringsbesluit

Op het niveau van het uitvoeringsbesluit wordt de potentiële doelgroep van de beheerovereenkomst ingeperkt tot de doelgroep van de landbouwers. De notie "beheerovereenkomst" wordt met name voor een tweede maal gedefinieerd in het Beheerovereenkomstenbesluit. Hier wordt het instrument opgevat als een overeenkomst tussen de Vlaamse Landmaatschappij en een landbouwer waarbij deze laatste zich er vrijwillig toe verbindt om een beheerpakket uit te voeren, tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding⁵²⁸. Inzake administratieve overheden en erkende terreinbeherende verenigingen wordt er expliciet bepaald dat ze niet kunnen toetreden tot het stelsel van de op landbouw gerichte beheerovereenkomsten⁵²⁹.

De looptijd van een beheerovereenkomst is vijf jaar, maar kan worden verlengd indien dat verantwoord is in het licht van de beheerdoelstelling⁵³⁰. Een beheerovereenkomst die beantwoordt aan een bepaalde doelstelling, kan gecombineerd worden met andere, ermee compatibele beheerovereenkomsten, maar kan niet toegepast worden in bosreservaten, natuurreservaten of uitbreidingszones van natuurreservaten⁵³¹.

Beheerovereenkomsten kunnen beantwoorden aan een van zes beheerdoelstellingen: (1) de soortenbescherming, (2) het perceelrandenbeheer, (3) het herstel, de ontwikkeling en het onderhoud van kleine landschapselementen, (4) het botanisch beheer, (5) de erosiebestrijding en (6) het verbeteren van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater⁵³². Van de eerste vier doelstellingen is het relatief duidelijk dat deze het Natuurdecreet als rechtsgrond hebben; van de vijfde is dat verband niet zo helder, maar is er geen alternatief; van het zesde is art. 42, eerste en tweede lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006 de rechtsgrond. De band tussen deze algemene beheerdoelstellingen en de objectieven die belangrijk zijn in functie van de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn, zoals weergegeven middels de instandhoudingsdoelstellingen, is niet eenduidig. Art. 42, derde en vierde lid, van het Mestdecreet heeft geen uitvoering gekregen.

Bij de beheerdoelstelling soortenbescherming wordt er bepaald dat deze de instandhouding beoogt van 15 met name vernoemde soorten en hun habitats⁵³³. Opvallend is dat, onder deze 15 soorten, er slechts drie zijn die ook voorwerp horen te zijn van prioritair beleid in uitvoering van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn (zie **Tabel I.3**): de slobbeend (*Anas Clypeata*), de wulp (*Numenius arquata*) en de wilde hamster (*Cricetus critecus*).

Zoals reeds uiteengezet (**zie 3.6.4.**), de minister dient voor elke beheerdoelstelling de beheergebieden te bepalen⁵³⁴. Per beheergebied of per gedeelte ervan kan de minister een beheervisie opstellen, met een omschrijving van de actuele en potentiële natuurwaarden, het streefbeeld, de toepasselijke beheerdoelstellingen en de te verwachten resultaten van de inzet van de beheerpakketten. Voor zover een beheergebied overlapt met een speciale

⁵²⁸ Het beheerovereenkomstenbesluit, art. 1, 7^o, refereert voor de definitie van "landbouwer" naar het decreet van 22 december 2006; ten overvloede wordt er aan toegevoegd, in artikel 2, derde en vierde lid, dat administratieve overheden en erkende terreinbeherende verenigingen niet in aanmerking komen voor beheerovereenkomsten.

⁵²⁹ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 2, vierde lid.

⁵³⁰ Beheerovereenkomstenbesluit, art.2, eerste lid en art. 4, eerste lid.

⁵³¹ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 2, derde en vierde lid; art. 6.

⁵³² Beheerovereenkomstenbesluit, art. 7.

⁵³³ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 8, §1.

⁵³⁴ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 15, §1.

beschermingszone, gelden de instandhoudingsdoelstellingen van die beschermingszone als invulling van de eerste drie componenten van de beheervisie.

Concrete beheerovereenkomsten die gesloten worden binnen een speciale beschermingszone, moeten bovendien steeds in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van die speciale beschermingszone. Ook als er voor een beheergebied geen beheervisie wordt opgesteld, dan moet de minister, bij het vastleggen van de beheerdoelstellingen en –pakketten, rekening houden met de instandhoudingsmaatregelen van art. 36ter van het Natuurdecreet. Als de beheerovereenkomst gesloten wordt in een zone waarvoor een natuurrichtplan geldt, dan is dat natuurrichtplan te beschouwen als de beheervisie⁵³⁵.

Een complicatie bij de toepassing van de beheerovereenkomst en is anderzijds dat de landbouwer, met het oog op het bekomen van steun in de vorm van toeslagrechten – een wezenlijk onderdeel van de steun die hij kan bekomen – er voor moet zorgen, als randvoorwaarde, dat *“de bodembedekking tijdig gemaaid, fijngemalen of op andere geschikte wijze beheerd [zou] worden om verspreiding van onkruid te voorkomen. Van deze bepaling kan afgeweken worden met het oog op milieudoelstellingen en als het in strijd is met de maatregelen die een landbouwer moet nemen in het kader van beheerovereenkomsten”*⁵³⁶. Het is niet duidelijk wat het praktische gewicht is van de aan het einde van deze bepaling vermelde afwijkingsmogelijkheid op het moment van het beëindigen van de beheerovereenkomst. Immers, vermits die overeenkomst dan afgelopen is, moet de landbouwer geen maatregelen meer nemen in het kader van de beheerovereenkomst als zodanig. Het lijkt het er dus op dat dan de vermelde afwijkingsmogelijkheid vervalt bij het beëindigen van de beheerovereenkomst (tenzij misschien de andere passage, *“met het oog op milieudoelstellingen”*, zou kunnen ingeroepen worden), en dat de landbouwer er daarom toe gehouden is om alle in de loop van de vijf jaren opgebouwde ecologische resultaten van de beheerovereenkomst te vernietigen, ten einde zijn toeslagrechten te kunnen behouden.

Analoog aan de beheerovereenkomsten zijn de agromilieumaatregelen, waarbij er diverse subsidies verleend worden die onder meer te maken hebben met (1) bedreigde veerassen, (2) biologische productiemethoden, (3) mechanische onkruidbestrijding en (4) hoogstamboomgaarden⁵³⁷. Hier wordt er geen referentie gemaakt naar het respecteren van de voorwaarden die vervat zijn in art. 36ter van het Natuurdecreet.

Vaststelling 142. - **Wanneer beheerovereenkomsten afgesloten worden in speciale beschermingszone, dienen ze congruent te zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van deze speciale beschermingszone. Als er een natuurrichtplan is, dan is dat natuurrichtplan richtinggevend.**

Vaststelling 143. - **De band tussen de beheersobjecten van beheerovereenkomsten en instandhoudingsdoelstellingen is niet eenduidig. Van de 15 soorten die het voorwerp kunnen uitmaken van een beheerovereenkomst soortenbescherming, zijn er slechts drie die Europeesrechtelijk als prioritair aangemerkt kunnen worden.**

6.5.5 Bosbeheer

De Vlaamse regering kan subsidies verlenen voor het nemen van maatregelen die de ontwikkeling van natuur in het bos tot doel hebben, met inbegrip van de realisatie van de

⁵³⁵ Beheerovereenkomstenbesluit, art. 16, §1.

⁵³⁶ Toeslagrechtenbesluit, art. 11, 2°.

⁵³⁷ Besluit agromilieumaatregelen. Rechtsgrond is hier niet het Natuurdecreet, maar wel het Decreet van 3 maart 2004 inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw.

instandhoudingsmaatregelen bedoeld in art. 36ter, §§ 1 en 2 van het Natuurdecreet, en afgestemd op de op het betrokken bos van toepassing zijnde ruimtelijke bestemming, VEN of speciale beschermingszone⁵³⁸. Het lijkt er op dat de subsidie voor de bevordering van de ecologische functie van het bos hieraan gedeeltelijk beantwoordt. Het gaat om subsidies die jaarlijks worden toegekend aan iedere bosbeheerder die beschikt over een beheerplan dat voldoet aan de criteria duurzaam bosbeheer dat ook effectief wordt uitgevoerd, en voor zover daarin vervat zit (1) het beheer van bestanden met welbepaalde boomsoorten of (2) het beheer van bestanden die erkend werden als zaadbron of zaadbestand van inheemse bomen en struiken en waar er ook effectief zaad geoogst wordt. Een hogere subsidie wordt, binnen hetzelfde kader, verleend voor (3) natuurbeheer met betrekking tot bestanden die als bestendig vrije bosoppervlakten beschouwd worden, of (4) het beheer van bestanden met welbepaalde boomsoorten, maar dan op basis van een bosnatuurdoeltype in uitvoering van een natuurrichtplan⁵³⁹.

Deze laatste twee mogelijke invullingen van de subsidie in verband met de ecologische functie van het bos zijn in de praktijk niet tot leven gekomen, vanwege het uitblijven van natuurrichtplannen. Overigens kan vastgesteld worden dat de activiteiten die gesubsidieerd worden in functie van de ecologische functie van het bos, slechts één aspect invullen van de instandhoudingsmaatregelen die beschreven worden met betrekking tot het instandhoudingsbeheer van habitatwaardige bossen in relatief goede staat van instandhouding.

Aan elke privaatrechtelijke persoon of natuurlijke persoon kan er voor een periode van vijf jaar een jaarlijkse subsidie worden verleend om de kosten voor het onderhoud na de bebossing door beplanting te dekken. Het bedrag van die onderhoudssubsidie is afhankelijk van de gebruikte boomsoorten⁵⁴⁰.

Aan een bosgroepering – een vrijwillige samenvoeging van het beheer van twee of meer boseigendommen met een totale inbreng van meer dan vijf hectare – kunnen er door de Vlaamse regering “*regelingen inzake bewaking en subsidiëring*” worden toegestaan. Voor dergelijke groepering van beheer kan een subsidie bekomen worden op voorwaarde dat een enkel beheerplan wordt opgemaakt en goedgekeurd. De Vlaamse regering bepaalt ook de voorwaarden en de normen van deze tegemoetkomingen⁵⁴¹.

Vaststelling 144. - **De subsidies voor ecologisch bosbeheer – onder meer de subsidie inzake bestendig bosvrije oppervlakten – zijn voor een deel niet van de grond gekomen, onder meer wegens het uitblijven van natuurrichtplannen. Overigens kan vastgesteld worden dat de activiteiten die gesubsidieerd worden in functie van de ecologische functie van het bos, slechts één aspect invullen van de instandhoudingsmaatregelen die beschreven worden met betrekking tot het instandhoudingsbeheer. De op dit moment aan ecologisch bosbeheer gespenseerde bedragen lijken dan ook erg gering, in verhouding tot de uitdaging (zie vaststelling 38). Ook de mogelijke subsidie ten voordele van bosgroeperingen is niet ingesteld geworden.**

6.5.6 6.5.7 Overzicht: financiering van beheer en instandhoudingsdoelstellingen

De relatie tussen financiële instrumenten gericht op de financiering van het beheer en de implementatie van instandhoudingsdoelstellingen kan worden geduid met behulp van **tabel II.11.:**

⁵³⁸ Bosdecreet, art. 19bis.

⁵³⁹ Bosbeheersubsidiebesluit, art. 17 en 18.

⁵⁴⁰ Landbouwbebossingsbesluit, art. 7.

⁵⁴¹ Bosdecreet, art. 85.

regie, hetzij door een aannemer na aanbesteding – waarbij de wetgeving inzake overheidsopdrachten van toepassing is. Bij deze inrichtingsactiviteiten is het Agentschap voor Natuur en Bos in principe gebonden aan de bepalingen van art. 36ter van het Natuurdecreet.

Per provincie wordt er jaarlijks een basisonthaalsubsidie toegekend aan elke erkende terreinbeherende vereniging die beschikt over 200 ha erkende reservaten in die provincie, en over een bezoekerscentrum. Daarenboven is er een supplementaire subsidie mogelijk voor de inrichting of het beheer van een bezoekerscentrum, *a rato* van een euro voor een euro provinciale of gemeentelijke subsidie. Deze subsidies dient voor het onthaal van het publiek in de erkende reservaten, en moet grotendeels besteed worden aan personeelskosten⁵⁴².

Voor erkende reservaten wordt er ook voorzien in een forfaitaire subsidie voor de openstelling van de reservaten, aan een eenheidsprijs per "meter pad" (*i.e.* private paden en wegen, onbebouwde buurtwegen, en, na omzetting in eenheden "meter pad", knuppelbruggen en vogelkijkhutten), gecorrigeerd in functie van een maximum eenheidsprijs per hectare reservaat⁵⁴³.

De Vlaamse regering kan ook subsidies verlenen aan bosbeheerders om de openstelling van de bossen en de educatie van het publiek te bevorderen en de bosrecreatie te verbeteren. Voor provincies, gemeenten, andere openbare besturen en openbare instellingen kunnen deze subsidies betrekking hebben op onder meer de aanleg en het onderhoud van bosinfrastructuur. Voor natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen de subsidies betrekking hebben op het onderhoud en de aanleg van de infrastructuur van bossen die voor het publiek toegankelijk zijn⁵⁴⁴. Op die basis heeft de Vlaamse regering een jaarlijks toe te kennen subsidie ingesteld ten behoeve van de bosbeheerders van privébossen die het gehele jaar geheel of gedeeltelijk worden opengesteld voor het publiek⁵⁴⁵. De regeling is vergelijkbaar met de toegankelijkheidssubsidie van reservaten: een eenheidsprijs per "meter pad", gecorrigeerd in functie van een maximum eenheidsprijs per hectare reservaat, zij het dat er in de regeling geen lijst toegevoegd wordt van types aanvaardbare paden of van bepaalde bezoekersinfrastructuur. Wel wordt er voorzien in een afzonderlijke subsidie per oppervlakte-eenheid speelzone⁵⁴⁶.

Vaststelling 149. - **Er zijn diverse financieringskanalen die verband houden met openstelling voor recreatief medegebruik: voor domeinen van het ANB, voor bezoekerscentra, voor erkende reservaten en voor bossen. Dit is relevant, omdat de Habitatrictlijn voor de Lidstaat ook de verplichting inhoudt de beschermde natuurwaarden kenbaar te maken en open te stellen.**

6.6.2 Financiering van samenwerking

Elk erkend of voorlopig erkend regionaal landschap ontvangt een jaarlijkse subsidie, van max. €93.750/jaar, die moet toelaten de personeels- en werkingskosten te bestrijden. Dit bedrag kan vermeerderd worden met nog eens €31.250/jaar, indien de door het regionaal landschap bestreken oppervlakte meer dan 45.000 ha bedraagt⁵⁴⁷ - dan gaat het dus om een subsidie van €125.000/jaar (of, indien de grens van 45.000 ha niet gehaald zou worden, ong. €2,77/ha/jaar)⁵⁴⁸. Uit het activiteitenverslag en uit het werkprogramma moet blijken dat het

⁵⁴² Reservatenbesluit, art. 21.

⁵⁴³ Reservatenbesluit, art. 20.

⁵⁴⁴ Bosdecreet, art. 13, eerste lid.

⁵⁴⁵ Bosbeheersubsidiebesluit, art. 11, eerste lid.

⁵⁴⁶ Bosbeheersubsidiebesluit, art. 14.

⁵⁴⁷ Besluit regionale landschappen, art. 8.

⁵⁴⁸ Aansluitend hierbij moet er gewezen worden op de basissubsidie, de werkings- en de personeelssubsidie de regionale landschappen ontvangen op basis van het Besluit Landschapswerking.

regionaal landschap op jaarbasis telkens voldoet aan de activiteitsvoorwaarden; de kosten die gemaakt worden met de verkregen subsidies moeten voor minstens 75% op personeelskosten slaan. Met dit alles is er geen rechtstreeks verband tussen de mate van verwezenlijking van de kernactiviteit van het regionaal landschap en de hoogte van de verleende subsidie.

Aan erkende en voorlopig erkende bosgroepen wordt er ter ondersteuning van de algemene werking jaarlijks een basissubsidie toegekend (€100.000/jaar). Deze subsidie wordt enkel volledig toegekend als de bosgroep gedurende het volledige werkjaar voltijds een coördinator en minstens halftijds een technisch-administratief medewerker in dienst of ter beschikking heeft⁵⁴⁹. Daarnaast is er de zgn. beheersubsidie, wat in feite ook een basis- of werkingssubsidie is, maar dan met een variabele grootte, "ter stimulering van de ledenwerving en ter ondersteuning van zijn werking": een eerste gedeelte behelst €5/ha/jaar voor alle boscijfers samen van de leden van de bosgroep; een tweede gedeelte behelst de bossen die een uitgebreid bosbeheerplan hebben, met €20/ha/jaar voor bossen kleiner dan 1 ha, €10/ha/jaar voor bossen tussen 1 en 5 ha en €5/ha/jaar voor bossen groter dan 5 ha. De subsidieparameter lijkt hier dus veeleer georiënteerd op oppervlaktegrootheden (van betrokken bossen en van uitgebreide bosbeheerplannen) dan op hoeveelheid leden-boscijfers of ledenwerking als zodanig. Naast dit alles is er wel nog plaats voor projectsubsidies en vormingssubsidies – wellicht zit er hierin potentieel om daadwerkelijk aan ledenwerving te gaan doen.

Aan elke erkende wildbeheereenheid wordt er een basissubsidie van €250/jaar verleend, evenals een deel dat toeneemt met €125/jaar voor elke begonnen schijf van 1000 ha werkingsgebied boven de 2000 ha⁵⁵⁰. Daarnaast is er een mogelijkheid voor projectsubsidie, aan max. €1.500 per project⁵⁵¹.

6.6.3 Financiering van de sensibilisering

De Vlaamse regering kan natuureducatieve centra oprichten of erkennen. Deze centra hebben tot doel "de vorming van de bevolking inzake natuurbehoud in de ruime zin en de relatie van de mens tot de natuur te bevorderen". De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden tot erkenning en de voorwaarden voor subsidiëring. De Vlaamse regering kan ook subsidies verlenen voor natuureducatieve infrastructuurwerken en voor projecten inzake natuureducatie die niet reeds ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zijn⁵⁵².

Een vereniging die het beleid ondersteunt met betrekking tot het behoud van de natuurlijke milieus en inzake de voorlichting en de vorming van het publiek om te komen tot een meer ecologisch verantwoord gedrag op het gebied van de bosbouw, de jacht, het faunabeheer te land en te water, kunnen een erkenningsaanvraag indienen bij het Agentschap voor Natuur en Bos⁵⁵³. De kandiderende vereniging moet onder meer minstens 500 leden hebben, een contactblad dat viermaal per jaar verschijnt en ten minste viermaal per jaar een activiteit van enige omvang organiseren⁵⁵⁴. De erkenning heeft betrekking op een periode van vijf jaar, maar kan worden verlengd⁵⁵⁵. Een erkende vereniging kan jaarlijks een subsidie aanvragen die bestaat uit een basissubsidie, een ledensubsidie en een subsidie met betrekking tot activiteiten: het inrichten van

⁵⁴⁹ Bosgroepenbesluit, art. 17.

⁵⁵⁰ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 7, §3.

⁵⁵¹ Wildbeheereenhedenbesluit, art. 8, §4.

⁵⁵² Natuurdecreet, art. 53, §2.

⁵⁵³ Besluit openruimteverenigingen, art. 1, eerste lid.

⁵⁵⁴ Besluit openruimteverenigingen, art. 2.

⁵⁵⁵ Besluit openruimteverenigingen, art. 4, eerste lid.

studiedagen of cursussen, het ter beschikking stellen van didactisch materiaal, het steunen van opsporingsactiviteiten, het inrichten van demonstratieprojecten of het uitgeven van publicaties⁵⁵⁶.

Aan elke erkende bosgroep kan er jaarlijks een subsidie toegekend worden ter ondersteuning van vormingsactiviteiten voor of door de bosgroep voor leden en voor werknemers de bosgroep, voor een totaal van maximaal 80 volledige vormingsdagen⁵⁵⁷.

Vaststelling 150. - **Er is een aantal subsidiekanalen in verband met de sensibilisering, maar er zijn geen structurele kanalen die gericht zijn op sensibilisering, informatie of voorlichting met betrekking tot instandhoudingsdoelstellingen.**

6.6.4 Overzicht: financiering van sociale instrumenten en instandhoudingsdoelstellingen

Er zijn geen financiële instrumenten voorzien die betrekking hebben op sociale instrumenten met het oog op instandhoudingsdoelstellingen. Dit is ook niet verwonderlijk, vermits er als zodanig geen sociale instrumenten zijn die gericht zijn op instandhoudingsdoelstellingen. Bij de bosgroepen is er een indirect en potentieel verband. Zij moeten zich immers wel "*actief richten op de uitvoering van de doelstellingen en de maatregelen van het natuurrichtplan*"⁵⁵⁸ – wat op zijn beurt in eerste orde gericht zou zijn op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Natuurrichtplannen zelf zijn weliswaar opgevat als sturend en als regulerend instrument in functie van speciale beschermingszones, maar kennen evenmin een afzonderlijk financieel instrument dat bv. mee zou instaan voor kennisondersteuning van de partners die betrokken zijn in het proces van de voorbereiding of de uitvoering van een natuurrichtplan.

Vaststelling 151. - **Er zijn, met betrekking tot sociale instrumenten, geen subsidies of andere financiële instrumenten van natuur- of bosbeleid voorzien die uniek gericht zijn op instandhoudingsdoelstellingen, of waar er een wettelijke verankering is waaruit blijkt dat ze indirect of deels gericht zouden zijn op die instandhoudingsdoelstellingen of in verband daarmee een bonus zouden kunnen verkrijgen of er minstens rekening moeten mee houden. Dit betekent dat er, geen operationele voorlichtings- of begeleidingsinstrumenten in de wetgeving verankerd zijn in verband met instandhoudingsdoelstellingen, wat maakt dat de rechtsonderhorige formeel gesproken zelf moet achterhalen wat er aan de hand is .**

6.8 Financiële instrumenten gericht op sturing en monitoring

6.7.1 Beschrijving

In de eerste plaats moet er gewezen worden op de bestedingen die het Agentschap voor Natuur en Bos verricht voor de opmaak van de beheerplannen voor de eigen domeinen. Het Agentschap maakt deze plannen op in eigen regie, of besteedt de opmaak ervan uit: in dat geval is zij gebonden aan de overheidsopdrachtenwet, en aan de bepalingen van art. 36ter van het Natuurdecreet. Ook de Vlaamse Landmaatschappij is gebonden aan de overheidsopdrachtenwet en de vernoemde bepaling van het Natuurdecreet, wanneer zij uitgaven verricht met het oog op het bekomen van voorbereidende studies, bodemanalyses of MER's in verband met op te maken of uit te voeren natuurinrichting. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor de monitoringbestedingen die het Agentschap voor Natuur en Bos verricht betreffende de eigen domeinen, of voor de

⁵⁵⁶ Besluit openruimteverenigingen, art. 5 en 6.

⁵⁵⁷ Bosgroepenbesluit, art. 27.

⁵⁵⁸ Bosdecreet, art. 41bis, §1, tweede lid, 12°.

monitoring die door de Vlaamse Landmaatschappij op het getouw wordt gezet in verband met uitgevoerde natuurinrichtingsprojecten.

Zoals eerder gesteld, moet elke eigenaar van een privé-bos van minstens 5 hectare er een beheerplan voor opstellen (zie III.3.8.1.). Aan elke bosbeheerder kan er een subsidie verleend worden voor het opstellen van een beheerplan dat voldoet aan de criteria voor duurzaam bosbeheer; deze slechts eenmaal per 20 jaar toegekend worden – *i.e.* de looptijd van een bosbeheerplan; de subsidie wordt verhoogd wanneer er sprake is van samenvoeging van meerdere boseigendommen onder één beheerplan⁵⁵⁹. Ook wat deze subsidie betreft geldt dat ze alleen wordt toegekend op voorwaarde dat de gesubsidieerde werken en diensten niet strijdig zijn met een geldend natuurrichtplan, noch met de bepalingen van art. 36ter van het Natuurdecreet, indien het perceel in een speciale beschermingszone is gelegen⁵⁶⁰. Ook de subsidies die gegeven worden aan de bosgroepen, zijn er onder meer op gericht om onderlinge afstemming te bekomen van de bosbeheerplannen⁵⁶¹ - dit wordt beschouwd als behorende tot de basiswerking van de bosgroep⁵⁶². Met het Decreet van 9 mei 2003 werd er een vrijstelling van successierechten ingevoerd voor bossen waarvoor er een beheerplan is goedgekeurd dat beantwoord aan de criteria van duurzaam bosbeheer⁵⁶³.

Op het moment van de erkenning van een reservaat – na goedkeuring van het beheerplan – wordt er een eenmalige subsidie uitgekeerd voor onder meer het opstellen van het beheerplan⁵⁶⁴. Met betrekking tot erkende reservaten worden er ook jaarlijkse subsidies verstrekt met het oog op het uitvoeren van de monitoring en het verstrekken van de jaarlijkse en driejaarlijkse rapportage in dat verband⁵⁶⁵.

⁵⁵⁹ Bosbeheersubsidiebesluit, art. 21.

⁵⁶⁰ Bosbeheersubsidiebesluit, art. 3, 4° en 5°.

⁵⁶¹ Bosdecreet, art. 41bis, §1, tweede lid, 1° en 2° en §2.

⁵⁶² Bosgroepenbesluit, art. 23, vijfde lid.

⁵⁶³ Bosdecreet, art. 13bis.

⁵⁶⁴ Reservatenbesluit, art. 18.

⁵⁶⁵ Reservatenbesluit, art. 19.