



Advies

Bescherming waardevolle bossen

Ontwerpadvies over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet van 13 juni 1990, wat betreft de bescherming van waardevolle bossen.

Datum van goedkeuring	20/09/2018
Volgnummer	2018 19
Coördinator + e-mailadres	Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	, ,

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Bosbescherming in Vlaanderen	5
1 Situering en algemene appreciatie.....	5
2 Strategische overwegingen.....	6
2.1 Integrale benadering	6
2.2 Financieel kader	7
3 Concrete opmerkingen.....	7
3.1 Regeling voor ontheffingen.....	7
3.2 Koopplicht.....	9

Krachtlijnen

De Minaraad vindt het positief dat er verder werk is gemaakt van een nieuwe regeling voor het beter beschermen van bossen. De Raad heeft evenwel vragen bij de impact van deze regeling en de afstemming met ander beleid. Bovendien is deze voorgestelde regeling complex.

De Minaraad vraagt om inzake de bescherming van de bossen een koppeling te voorzien met andere beleidsdomeinen. De Raad meent immers dat het bosbeleid (en bij uitbreiding het natuur- en omgevingsbeleid) in zijn totaliteit moet worden bekeken. Een integrale benadering voorkomt immers dat vooruitgang in het realiseren van één bepaalde doelstelling de realisatie van andere doelstellingen hypothekeert.

De Raad vraagt verder om na te gaan of er mogelijk proactief werk kan worden gemaakt van de bescherming van de bossen die het meest kwetsbaar waardevol zijn, inclusief deze gelegen in agrarisch gebied (door herbestemming) en daarbij niet te wachten tot er een ontbossingsaanvraag wordt ingediend.

Wat de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) betreft, vraagt de Raad te verduidelijken hoe bepaald wordt of een ontbossing gebeurt in functie van IHD-realisaties.

Inzake het beschikbaar budget, stelt de Raad dat het zeer moeilijk is om in te schatten of er voldoende budget voorhanden is om te komen tot een effectieve doorwerking van dit voorstel in de praktijk.

Als laatste had de Raad nog enkele concrete opmerkingen over de koopplicht, de ontheffingsregelingen en over de rol van het terreinbezoek. In het kader van de ontheffingsaanvragen vraagt de Raad ook om hierover duidelijke en transparante regels vast te stellen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	23 juli 2018
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	D.A.B.M., art. 11.2.1, §2, 1°
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	
Overlegcommissie	Permanente Werkcommissie Bosbeleid en Werkcommissie Open Ruimte
Vergaderingen: soort + datum	PWC Bosbeleid van 4 september 2018, Werkcommissie Open Ruimte van 12 september 2018

De Minaraad ontving de adviesvraag over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Bosdecreet van 13 juni 1990, wat de bescherming van waardevolle bossen betreft op 24 juli 2018. De adviestermijn is vastgesteld op een maand.

Het dossier bestaat uit:

- Een beslissingsfiche;
- Een bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering;
- Een memorie van toelichting;
- Een voorontwerp van decreet.

Het adviesdossier werd een eerste keer besproken op de PWC Bosbeleid van 4 september. Op basis van deze bespreking en verdere schriftelijke input werd een eerste ontwerpadvies opgemaakt met het oog op de bespreking ervan in de Werkcommissie Open Ruimte van 12 september.

Bosbescherming in Vlaanderen

1 Situering en algemene appreciatie

- [1] **Bosbescherming.** Het voorontwerp van decreet voorziet in een nieuwe decretale basis voor bosbescherming in Vlaanderen (valt onder hoofdstuk VIII van het bosdecreet, met name de bosbescherming). De nota aan de leden van de Vlaamse Regering stelt dat *deze nieuwe regeling zorgt voor maximale rechtszekerheid, zich niet richt op kleine versnipperde bospercelen, zich baseert op de ecologische waarde, in een terreinverificatie voorziet, de lokale besturen betreft en een correcte vergoedingsregeling inhoudt*.

Het voorontwerp van decreet wijzigt daartoe het huidige artikel 90bis, dat bepaalt dat “*ontbossing verboden is, tenzij ...*”. De Minaraad herinnert aan de definitie van ontbossen, zoals bepaald in artikel 4, 15°, van het Bosdecreet: “*iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven*”. De Minaraad doet opmerken dat, in tegenstelling tot wat de titel van het adviesdossier laat uitschijnen, met name, “*tot wijziging van het Bosdecreet I, wat betreft de bescherming van waardevolle bossen*” hiermee alle bossen worden gevat, ongeacht de bestemming en de ecologische waardering.

- [2] **Regeling inzake ontbossingen en ontheffingen.** Ontbossing kan nog, mits een ontheffing van het ontbossingsverbod en een omgevingsvergunning wordt verkregen (artikel 90bis, §1ter). In drie uitzonderingsgevallen (artikel 90bis, §1quater) is geen voorafgaande ontheffing vereist. Daarnaast wordt er voorzien in een onderscheid tussen de meest kwetsbare waardevolle en overige bossen. Voor de bossen die worden beschouwd als meest kwetsbaar waardevol is in het kader van de ontheffingsaanvraag een besluit van de Vlaamse Regering nodig, in andere gevallen volstaat een beslissing van de Vlaamse Regering².
- [3] **Planologisch spoor.** Het voorstel van ontwerpdecreet voorziet in de opmaak en goedkeuring van een RUP of het inschakelen van de koopplicht indien een ontheffing wordt geweigerd voor een bebost terrein in woon- of industriegebied. Indien het om een meest kwetsbaar waardevol bos gaat, dient steeds een RUP te worden opgemaakt, de koopplicht blijft evenwel beperkt tot woon- en industriegebied. De Memorie van Toelichting vermeldt dat dit gebeurt “*om de planologische situatie van het betrokken bos, eventueel binnen de ruimere context van het boscomplex, te herevalueren*” en dat “*Bij herbestemming er uitzicht is op*

¹ Nota aan de leden van de Vlaamse Regering, p.1

² De Raad gaat ervan uit dat het verschil tussen een beslissing en een besluit van de Vlaamse Regering ligt in het feit dat een besluit wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en deze niet kan worden gedelegeerd. Een beslissing moet niet in het Staatsblad verschijnen en kan eventueel worden gedelegeerd naar de bevoegde minister, dewelke verder kan delegeren naar de Administrateur-Generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos.

de regeling inzake planschade". De Raad gaat ervan uit dat hiermee een herbestemming naar bosgebied wordt beoogd, maar het ontwerp laat dit open.

- [4] **Algemene appreciatie.** De Minaraad vindt het positief dat er verder werk is gemaakt van een nieuwe regeling voor het beter beschermen van bossen. De Raad heeft evenwel vragen bij de impact van deze regeling en de afstemming met ander beleid. Bovendien is deze voorgestelde regeling complex. De Raad formuleert daarom hieronder enkele strategische overwegingen en concrete opmerkingen.

2 Strategische overwegingen

2.1 Integrale benadering

- [5] **Samenhang met andere beleidsintenties en regelgeving.** De Minaraad meent dat dit dossier niet los kan worden gezien van andere beleidsdoelstellingen en regelgeving. De Raad denkt daarbij in de eerste plaats aan het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de strategische visie van dit plan, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018. Daarnaast zijn er ook de Europese verplichtingen waaraan invulling dient te worden gegeven, zoals de realisatie van de Instandhoudingsdoelstellingen en de klimaatdoelstellingen. Als laatste wijst de Raad er op dat een regeling voor ontbossing maar een onderdeel is van een ruimer bos-, natuur- en omgevingsbeleid. Samenvattend is de Raad van mening dat het bosbeleid (en bij uitbreiding het natuur- en omgevingsbeleid) in zijn totaliteit moet worden bekeken. Een integrale benadering voorkomt immers dat vooruitgang in het realiseren van één bepaalde doelstelling de realisatie van andere doelstellingen hypothekeert.
- [6] **Planologisch spoor.** De Raad vraagt in dit kader om na te gaan of er mogelijk proactief werk kan worden gemaakt van de bescherming van de bossen die het meest kwetsbaar waardevol zijn, inclusief deze gelegen in agrarisch gebied (door herbestemming) en daarbij niet te wachten tot er een ontbossingsaanvraag wordt ingediend.
- [7] **Ontbossing in functie van Instandhoudingsdoelstellingen.** Wat de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) betreft, meent de Raad dat de vastgestelde IHD het inhoudelijk kader vormen voor het uitvoeren van de IHD. Doordat deze besluiten nog niet zijn geconcretiseerd in managementplannen is het op het terrein niet overal duidelijk waar en hoe de IHD's worden gerealiseerd. De Raad vraagt te verduidelijken hoe bepaald wordt of een ontbossing gebeurt in functie van IHD-realisaties.

2.2 Financieel kader

- [8] **Begrotingsakkoord en beschikbaar budget.** Uiteraard is het beschikbare budget bepalend voor het al of slagen van dit voorstel van voorontwerp. De Raden menen daarom dat er op zijn minst een ruwe inschatting voorhanden zou moeten zijn, waaruit de haalbaarheid van dit voorstel blijkt evenals een inschatting van over hoeveel oppervlakte het anno 2018 nog gaat.
- [9] **Conclusie.** De Minaraad stelt vast dat er veel schattingen inzake de oppervlakte en de mogelijke kosten in omloop zijn. Dit maakt het voor de Raad moeilijk om in te schatten of er voldoende budget voorhanden is en zal zijn om te komen tot een afdoende bescherming van (kwetsbare) bossen en de effectieve doorwerking van dit voorstel in de praktijk.

3 Concrete opmerkingen

3.1 Regeling voor ontheffingen

- [10] **Inzake ontheffingen.** Artikel 90bis, §1quater, ingevoerd door artikel 2 van het ontwerpdecreet bepaalt dat *“in afwijking van paragraaf 1ter geen ontheffing van het ontbossingsverbod vereist is/voor”* drie categorieën van ontbossingen. De Raad merkt op dat er voor de invoering van deze uitzonderingsregels in de memorie van toelichting geen motivatie werd opgenomen. De Raad heeft vragen bij regeling inzake de instandhoudingsdoelstellingen waarbij de Raad wijst op het ontbreken van managementsplannen, goedgekeurde zoekzones en een degelijke boekhouding over de realisaties in dit kader (zie hiervoor ook aanbeveling onder [8]).
- [11] **Rol van het terreinbezoek.** De Minaraad merkt op dat er in de memorie van toelichting en de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering sprake is van een terreinverificatie, maar dat deze niet expliciet in het ontwerpdecreet is opgenomen, in tegenstelling tot de andere opgesomde aspecten op p.2 van de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering. De Raad vraagt zich bovendien af hoe men met de bevindingen uit deze terreinverificatie zal omgaan, wie deze zal moeten uitvoeren en wat de verhouding van deze verificatie ten overstaan van de Biologische Waarderingskaart zal zijn.
- [12] **Vraag naar een transparant beslissingskader inzake het verlenen van ontheffingen.** De Raden stellen, zoals eerder gesteld, vast dat er voor het nemen van de beslissing over de ontheffing in het decreet geen criteria voor de opmaak van een beslissingskader worden vooropgesteld. De Raad vraagt om hierover duidelijke en transparante regels vast te stellen.

- [13] **Beroepsmogelijkheden.** Inzake de regeling voor beroepsmogelijkheden zijn er twee standpunten:

Standpunt Natuurpunt, BV-OECO, Bond Beter Leefmilieu, ACV, ACLVB en ABVV

In de ontheffingsprocedure wordt een beroepsmogelijkheid voorzien ten behoeve van de aanvrager, of de gemeente, in het geval de ontheffing niet wordt toegestaan (i.e. vraag tot ontbossing werd geweigerd). Deze regeling leidt volgens Natuurpunt tot een procedureel onevenwicht tussen de individuele vraag van eigenaars/ontwikkelaars die wensen te ontbossen enerzijds en de maatschappelijke vraag tot bosbehoud anderzijds.

Op de eerste plaats vraagt Natuurpunt om ook in het geval de ontheffing wél wordt toegestaan (vraag tot ontbossing werd ingewilligd), toegang tot beroep te voorzien. Op de tweede plaats vraagt de raad om dit beroep uit te breiden tot derden. Hoewel derden in een latere fase – omgevingsvergunningsaanvraag – alsnog bezwaar en/of beroep kunnen aantekenen, is een vervroegde inspraakmogelijkheid noodzakelijk.

Immers, op het ogenblik van de omgevingsvergunningsaanvraag, heeft de ontbosser de ontheffing (incl. advies Agentschap) reeds op zak, en wordt het voor de derde moeilijk, zo niet onmogelijk, om de opportuniteit van de ontbossing met gelijke middelen in vraag te stellen. Wanneer een derde de opportuniteit van de ontbossing in vraag stelt, kan de vergunningverlener zich makkelijk verschuilen achter de reeds verleende ontheffing, zonder de argumenten tussen derden en de aanvrager gelijktijdig met elkaar te moeten afwegen. Het voorstel staat ook haaks op de geest en praktijk die de decreetgever er de laatste jaren op na houdt, om derden er toe aan te zetten (zelfs te verplichten) om hun bezwaren net in een zo vroeg mogelijk stadium van het vergunningsproces in te brengen (cf. codextrein – geen bezwaar, geen beroep).

Betreffende inspraak en participatie kan Natuurpunt zich dan ook niet van de vaststelling ontdoen dat het ontwerp van decreet de aanvrager tot ontbossing procedureel bevoordeelt ten opzichte van diegenen die opkomen voor bosbehoud.

Standpunt Boerenbond, Voka, UNIZO en Landelijk Vlaanderen

Een ontheffing houdt louter een afwijking op het principiële ontbossingsverbod in, waarna, op basis van een omgevingsvergunningsaanvraag, in concreto beoordeeld moet worden of het aangevraagde project vergund kan worden. Indien de ontheffing wordt geweigerd, beschikte de aanvrager in het verleden over een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Het ontwerp van decreet zorgt er voor dat in de toekomst de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd is voor het behandelen van de jurisdictionele beroepen tegen geweigerde ontheffingen.

De derde-belanghebbende kan in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag een rol spelen. Zo kan hij zijn opmerkingen te kennen geven tijdens het openbaar

onderzoek en beschikt hij over een administratieve en juridictionele beroepsmogelijkheid.

Onthouden zich bij deze twee standpunten: VVSG, VVP en Hubertus Vereniging Vlaanderen

3.2 Koopplicht

- [14] **Koopplicht.** In bepaalde gevallen voorziet het ontwerpdecreet in de mogelijkheid om beroep te doen op de koopplicht. De Raad merkt daarbij op dat deze regeling evenwel enkel geldt voor woon- en industriegebied en niet voor agrarisch gebied. De Raad vraagt zich bovendien af welke koopplicht wordt bedoeld en vraagt om dit in het decreet te verduidelijken. De Raad vraagt daarbij ook om in de memorie te verduidelijken met welk budget dit zal gebeuren en wat er dient te gebeuren indien het beschikbare budget is opgebruikt en er nog ontheffingen worden aangevraagd.