

#37 Natuurvergunning

Wouter Van Reeth¹

- **In tegenstelling tot de meeste West-Europese landen beschikt de Vlaamse overheid niet over kwantitatieve gegevens over de trend en toestand van de natuurwaarden in het buitengebied die het vergunningenbeleid beoogt te beschermen (bv. kleine landschapselementen).**
- **De Vlaamse overheid beschikt nog niet over een beleidsinformatiesysteem op gewestelijk niveau waarmee de outputs van het vergunningenbeleid kunnen worden gemonitord en geëvalueerd.**
- **De MJP 2004-doelstelling om het Natuurvergunningenloket in 2004 te realiseren werd gehaald. De doelstelling dat tegen eind 2004 75 % van de gemeenten het loket zou gebruiken, werd niet gerealiseerd.**

R Gebruik van het Natuurvergunningenloket door gemeenten



De natuurvergunning is een van de instrumenten waarmee de Vlaamse overheid specifieke vegetaties en kleine landschapselementen (KLE's) wenst te beschermen. Naast de natuurvergunning vormen ook de stedenbouwkundige vergunning, de ontheffingsprocedure in VEN-gebieden en de kapmachtigingen belangrijke componenten van het vergunningenbeleid. Het duurzame gebruik en de bescherming van voornoemde vegetaties en KLE's wordt ook nagestreefd door andere beleidsinstrumenten, waaronder beheerovereenkomsten (hoofdstuk 25), inrichtingsinstrumenten (hoofdstuk 36) en regionale landschappen (hoofdstuk 39).

In het Natuurrapport 2001 werd een juridische analyse van het vergunningenbeleid gepresenteerd, evenals een procesevaluatie van de beleidsuitvoering. Dit hoofdstuk bouwt voort op die evaluatie en rapporteert over de beschikbare informatie inzake resultaten van het beleid en toepassing van de natuurvergunning.

01 Beleid

De natuurvergunning werd ingevoerd door het Vegetatiebesluit van 1991, dat werd aangepast in 1998. Zij maakt deel uit van een vergunningenbeleid dat ertoe moet bijdragen het natuurareaal buiten de reservaten veilig te stellen voor verdere telooorgang. Het huidige Vegetatiebesluit verwijst vooral naar KLE's en een aantal specifieke vegetatietypes (bv. historisch permanente graslanden) als te beschermen natuurwaarden (zie ook hoofdstuk 10 Graslanden). De Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit van 1998 vermeldt "het behoud van de bestaande kwaliteit en kwantiteit als minimale basisdoelstelling" bij dat besluit [227]. Die doelformulering sluit aan bij 'stand-stillbeginsel' inzake kwaliteit en kwantiteit van de natuur, dat werd ingeschreven in artikel 8 van het Natuurdecreet. Zij past eveneens binnen de '2010-target' (stopzetting van verlies aan biodiversiteit) van de EU Sustainable Development Strategy (E.U. Raad van Ministers, Göteborg, 2001) en het zesde Milieuactieplan van de Europese Unie (E.U. Raad van Ministers en E.U. Parlement, juli 2002) [210].

De trend en huidige toestand van die natuurwaarden is op dit ogenblik in Vlaanderen, in tegenstelling tot in vele andere Europese landen, niet gekend [82]. Nochtans is sedert eind 2000 een methode beschikbaar om de informatie te verzamelen [17]. Een strategie om de toestand van die natuurwaarden in Vlaanderen op te volgen, wordt voorge-

¹ Instituut voor Natuurbehoud

steld in het themahoofdstuk Indicatoren. Ter illustratie wordt in paragraaf 3.1 van dit hoofdstuk een concreet voorbeeld van een KLE-indicator opgenomen.

02 Evaluatie

Deze paragraaf vertrekt van de vaststellingen inzake het beleidsproces zoals besproken in het Natuurrapport 2001, en gaat vervolgens in op de evolutie van het beleid sindsdien (NARA 2001, p. 292-312).

2.1 Planning en operationalisering

Het vergunningenbeleid omvat een aantal juridische instrumenten die werden ingeschreven in het Vegetatiebesluit van 1998. De voornaamste componenten van dat vergunningenbeleid omvatten:

- ❑ een verbodsbepaling voor het wijzigen van bepaalde KLE's en vegetaties in alle gebieden (o.a. holle wegen en bronnen) of in gebieden met groene bestemmingen (o.a. poelen en historisch permanent grasland);
- ❑ een vergunningsplicht voor het wijzigen van bepaalde KLE's (o.a. heggen, houtkanten, bomenrijen, poelen) en vegetaties (o.a. historisch permanent grasland) in bepaalde gewestplanbestemmingen (o.a. agrarisch gebied met ecologisch belang en brongebied);
- ❑ een meldingsplicht voor het wijzigen van bepaalde KLE's en vegetaties binnen bepaalde gewestplanbestemmingen.

In hoofdstuk 10 Historisch permanente graslanden wordt geïllustreerd welke oppervlakten grasland onder de verschillende beschermingscategorieën vallen.

De toepassing van de natuurvergunning is in grote mate de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies. Het verlenen van de natuurvergunning en het registreren van de meldingen, evenals de handhaving van de vergunningen zijn in de meeste gevallen een taak voor de gemeenten. De buitendiensten van de afdeling Natuur dienen hierbij een advies te verstrekken. De vergunning kan eveneens worden toegekend via de procedure voor stedenbouwkundige vergunning waarbij de afdeling Natuur eveneens een advies dient te verstrekken.

De provincies behandelen de vergunningsaanvragen van publieke rechtspersonen (bv. gemeenten, kerkfabrieken), verzorgen de beroepsprocedure tegen de gemeentelijke beslissingen, begeleiden de gemeenten (via de provinciale natuurcoördinatoren) en houden gegevens over de vergunningsbeslissingen van de gemeenten bij.

De buitendiensten van de afdeling Natuur adviseren de gemeenten en ook de provincies over elke vergunningsaanvraag, verzorgen een helpdeskfunctie voor de gemeenten, staan in voor de handhaving van de vergunningverlening en voor de uitvoering en handhaving van de verbodsprocedures. Zij houden net als de provincies gegevens bij over de vergunningsbeslissingen van de gemeenten.

Het hoofdbestuur van de afdeling Natuur komt enkel tussen in de beroepsprocedure tegen provinciale beslissingen.

Een meer uitvoerige beschrijving van het territoriale en materiële toepassingsgebied van dit instrumentarium (waar en voor welke natuurwaarden) en van de taken van de beleidsuitvoerders werd opgenomen in het Natuurrapport 2001 (NARA 2001, p. 294-298). Door de wijziging van het Natuurdecreet in 2002 en door het Maatregelenbesluit van 21 november 2003 werden vooral in het territoriale toepassingsgebied van de drie juridische instrumenten een aantal aanpassingen doorgevoerd. De voornaamste vernieuwingen sinds het Natuurrapport 2001 worden hierna kort opgesomd.

Tabel 37.1
Voornaamste wijzigingen inzake vergunningsplicht na 2001 (bron: Natuurdecreet, Maatregelenbesluit).

Territoriaal toepassingsgebied	Voornaamste wijzigingen	Voornaamste artikelen in de wetgeving
VEN-gebied	Sinds de vaststelling van de eerste fase VEN in 2003 is in al deze gebieden de vergunningsplicht vervangen door een algemeen verbod voor het wijzigen van vegetatie of KLE's met een ontheffingsmogelijkheid zoals geregeld in het Maatregelenbesluit.	Natuurdecreet, art.25,\$3
VEN-gebied	Invoering van een procedure voor ontheffing van het verbod op vegetatiewijziging + afwijking van het verbod op vermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur.	Maatregelenbesluit art. 19-30 + 32-44
Agrarisch gebied	Meldingsplicht werd omgezet in vergunningsplicht voor het wijzigen van KLE's of de vegetatie ervan, zoals die reeds bestond in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en IVON.	Natuurdecreet, art.13,\$5
Internationaal en Europees beschermde gebieden	Vergunningsplicht voor wijziging van vegetatie en van KLE's juridisch volledig toepasbaar gemaakt door herformulering in Natuurdecreet.	Natuurdecreet, art.13,\$4

Naast een juridische analyse van het vergunningenbeleid maakte het Natuurrapport 2001 ook een procesevaluatie van de uitvoering ervan (NARA 2001, p. 298-310). Een evaluatie van de outputhoeveelheden (o.a. aantal vergunningsaanvragen bij gemeenten) bracht grote verschillen tussen provincies aan het licht. Die werden deels verklaard door regionale verschillen in landschapskenmerken (bv. hoeveelheid bomenrijen), maar ook door lokale en regionale verschillen in toepassing van het beleidsinstrument door gemeenten. Ook bij de aanvragen ingediend bij de provincies door publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de Administratie Wegen en Verkeer, en AMINAL zelf, bleken er belangrijke regionale verschillen te bestaan. Tevens werd vastgesteld dat er geen gestructureerd overleg bestond tussen de twee voornaamste actoren op provinciaal niveau, namelijk de buitendiensten van de afdeling Natuur en de provincie zelf. Daarnaast werd vastgesteld dat er weinig coördinatie plaatsvond over de provincies en buitendiensten heen en er een gebrek was aan monitoring van de beleidsoutput.

De procesevaluatie in het Natuurrapport 2001 mondde uit in drie clusters van aanbevelingen:

- ▣ het verhogen van de kennis over de regelgeving bij beleidsuitvoerders (gemeenten en provincies) en doelgroepen (bevolking);
- ▣ het verhogen van de bereidheid tot toepassing van de beleidsinstrumenten, door sensibilisatie van doelgroepen, beter overleg tussen beleidsactoren en sterkere handhaving;
- ▣ het verhogen van de uitvoeringscapaciteit bij de beleidsactoren door onder andere een meer aangepaste personeelsbezetting en een betere monitoring en evaluatie van de beleidsoutput. Aansluitend bij die laatste aanbeveling werd in 2002 door de afdeling Natuur en de cel MMIS het project 'Natuurvergunningenloket' opgestart.

Het MINA-plan 3 (2003-2007) bevat twee projecten die betrekking hebben op de coördinatie en ondersteuning van het vergunningenbeleid. Project '36. Milieu-informatie' besteedt aandacht aan de "uitbouw van geïntegreerde en interactieve loketten afgestemd op de verschillende doelgroepen". Een van de toepassingen is het Natuurvergunningenloket. Hiermee wordt een digitalisering van de vergunningverlening beoogd in het kader van de evolutie van de Vlaamse overheid naar de toepassing van e-government. Project '31. Aanspreekpunt lokale overheden' omvat onder meer de opvolging van de Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en Vlaamse overheid (zie hoofdstuk 40 Samenwerking met lokale overheden). In de clusters 'Instrumentarium' en 'Natuurlijke entiteiten' van de Samenwerkingsover-

eenkomst wordt onder meer nagegaan of de gemeenten het Natuurvergunningenloket gebruiken en hoeveel natuurvergunningen zij afleveren.

Het MJP 2004 stelde de invoering van het Natuurvergunningenloket tegen midden 2004 voorop. Als outputindicator (in feite een outputnorm) werd vooropgesteld dat tegen eind 2004 75 % van de gemeenten het digitale loket Natuurvergunningen zouden gebruiken. Voor 2005 werd een evaluatie van het Natuurvergunningenloket gepland evenals een integratie van de verschillende vergunningenstelsels (MJP 2004, p. 167-168).

2.2 Uitvoering

Het Natuurvergunningenloket werd operationeel in januari 2004, waarmee de MJP 2004 doelstelling in principe gerealiseerd werd. Bij de afsluiting van de dataverzameling voor dit hoofdstuk in september 2004 bevond het loket zich bij de meeste gemeenten echter nog in een opstartfase en was het MMIS volop bezig met een informatie- en vormingsronde. De mijlpaal geformuleerd in het MJP 2004 dat tegen eind 2004 75 % van de gemeenten het Natuurvergunningenloket zou gebruiken, werd niet gerealiseerd. Wel hadden 236 van de 239 gemeenten die de Samenwerkingsovereenkomst ondertekenden, de opstarting van het Natuurvergunningenloket voor 2004 in hun planning opgenomen.

De monitoring door de buitendiensten van de afdeling Natuur van de beleidsoutput van de provinciale en gemeentelijke diensten wordt niet geaggregeerd op gewestelijk niveau. De databases die bij de verschillende provincies en buitendiensten worden toegepast, zijn onvoldoende geuniformiseerd wat een vlotte rapportering op gewestelijk niveau bemoeilijkt.

Ter voorbereiding van dit hoofdstuk werden wel interviews afgenomen met medewerkers van het hoofdbestuur van de afdeling Natuur en het MMIS, evenals een aantal telefooninterviews met buitendiensten van de afdeling Natuur en het 'Centraal aanspreekpunt voor lokale overheden' (CAPLO). Doel van de interviews was een verkennend onderzoek naar de aansturing en de voortgang van het veranderingsproces 'Natuurvergunningenloket'. Het onderzoek leverde een aantal concrete knelpunten op die aan de betrokken diensten binnen AMINAL (afdeling Natuur, MMIS en CAPLO) in een managementnota werden meegedeeld.

Uit dat verkennend onderzoek bleek eveneens de nood aan de ontwikkeling van een eenheidsvisie voor alle administratieve actoren die bij het veranderingsproces zijn betrokken. Er wordt aanbevolen om dat tijdens de evaluatie van het Natuurvergunningenloket, die voorzien is voor 2005, grondiger te onderzoeken.

Een beleidsrelevante rapportering over het vergunningenbeleid vereist eveneens de afstemming tussen het Natuurvergunningenloket en de andere vergunningenstelsels (vooral de stedenbouwkundige vergunning, de ontheffingsprocedure binnen het VEN en de procedure voor kapmachtigingen). Schattingen door medewerkers van de buitendiensten van de afdeling Natuur suggereren immers dat 75 tot 90 % van de vergunningsaanvragen door particulieren via de procedure van de stedenbouwkundige vergunning verloopt en daardoor buiten het informatiecircuit van het Natuurvergunningenloket valt. Binnen VEN-gebieden werd de vergunningsplicht vervangen door de ontheffingsprocedure (zie tabel 37.1). Wil de overheid het loket gebruiken als hefboom om meer zicht te krijgen op de beleidsoutput, dan zou via het huidige Natuurvergunningenloket zelf slechts een klein deel van het vergunningenbeleid kunnen worden opgevolgd. De integratie van de vergunningenstelsels werd ook ingeschreven in het MJP 2004 (p. 168) als opdracht voor 2005.

Samengevat blijkt uit de gegevensverzameling voor dit hoofdstuk een informatielacune op gewestelijk niveau omtrent de toepassing van het beleidsinstrument 'natuurvergunning' en de andere componenten van het vergunningenbeleid.

2.3 Effecten

In de eerste paragraaf werd vastgesteld dat er geen kwantitatieve monitoring gebeurt van de trend en toestand van de vegetaties en KLE's die het Vegetatiebesluit beoogt te beschermen. Ook gegevens omtrent de toepassing en handhaving van het beleidsinstrumentarium worden ad hoc en niet gebiedsdekkend bijgehouden. Op gewestelijk niveau kan dan ook geen valide informatie over de resultaten van het vergunningenbeleid worden gerapporteerd. Dat niettegenstaande het feit dat het beleidsinstrument ruim dertien jaar bestaat en er in 2001 een gelijkaardige vaststelling werd gemaakt. Een constante tijdens de informatieronde was dat de vergunningsdossiers ingediend bij gemeenten in hoofdzaak betrekking hebben op het kappen van bomenrijen, zodat de vraag rijst in hoeverre de huidige beleidsuitvoering bijdraagt tot de bescherming van andere KLE's en specifieke vegetaties (bv. historisch permanente graslanden).

De impact van het vergunningenbeleid op KLE's en bijzondere vegetaties kan niet los gezien worden van de effecten die door andere beleidsinstrumenten worden gegenereerd. Onder andere beheerovereenkomsten (hoofdstuk 25), natuurinrichting, landinrichting en ruilverkaveling (hoofdstuk 36) en regionale landschappen (hoofdstuk 39) worden ingezet om ook die natuurwaarden te beschermen, te herstellen of duurzaam te gebruiken. Evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het beleid zal vastgestelde toenames of afnames moeten relateren aan een cluster van instrumenten, eerder dan aan de natuurvergunning alleen. In paragraaf 3 wordt dieper ingegaan op de kennisleemten hierover.

#37

01 Beleid

02 Evaluatie

03 Kennis

03 Kennis

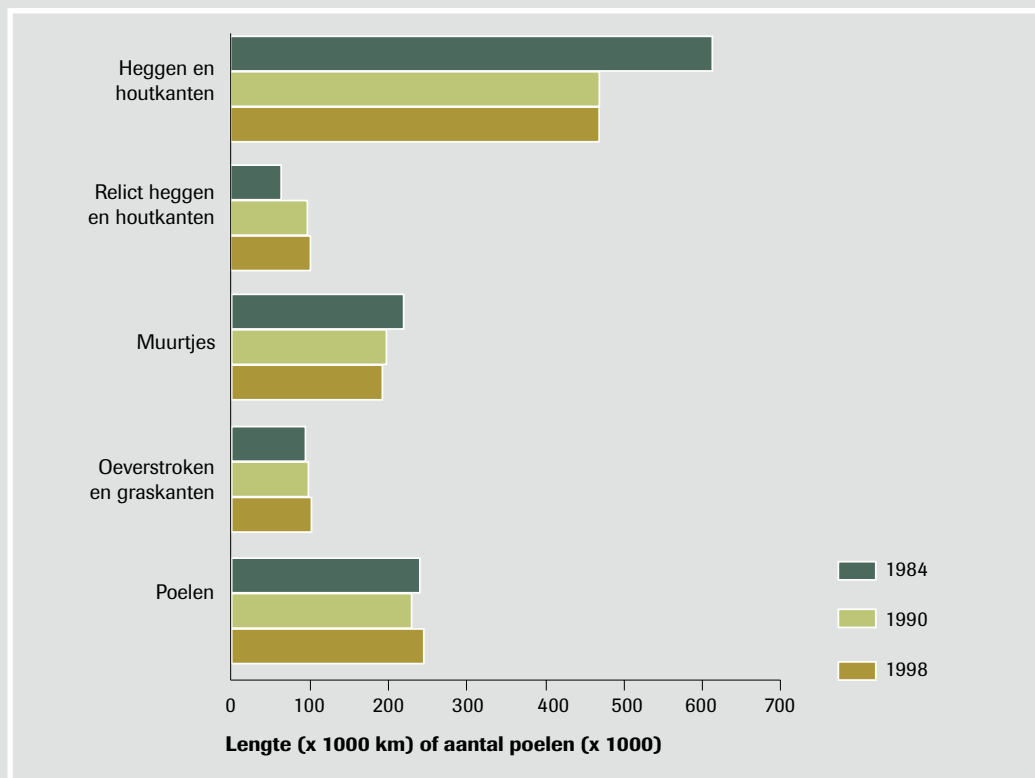
3.1 Kennisleemten inzake de resultaten van het vergunningenbeleid

Een essentiële voorwaarde om de ecologische impact van het vergunningenbeleid te kunnen evalueren, is kwantitatieve informatie over de trend en toestand van de natuurwaarden waarvoor het beleidsinstrument werd ontwikkeld (zie themahoofdstuk Indicatoren, figuur 5). In het themahoofdstuk Indicatoren wordt een strategie voorgesteld om die kennisleemten op te vullen. Figuur 37.1 illustreert het type beleidsinformatie dat dergelijke monitoring kan genereren met een voorbeeld van een KLE-indicator die in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruikt. Daarnaast beschikken onder meer Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Noorwegen, Oostenrijk, het Waalse Gewest, Zweden, en Zwitserland over dat type monitoring [17].

Het belang van een goede kennis omtrent die natuurwaarden blijkt onder meer uit de recente broedvogelatlas die aantoonde hoe vooral in weide- en akkerland, buiten de beschermde gebieden, broedvogels achteruitgaan. De geleidelijke afname in hoeveelheid halfnatuurlijke landschappen, waarin KLE's een sleutelrol vervullen, is hier een van de hoofdoorzaken [373] (zie hoofdstuk 3 Vogels).

3.2 Kennisleemten inzake de toepassing en handhaving van het vergunningenbeleid

De informatieronde tijdens de voorbereiding van dit hoofdstuk in het Natuurrapport bevestigde de observaties die werden gemaakt tijdens de voorbereiding van het Natuurrapport 2001 inzake de evalueerbaarheid van het natuurvergunningenbeleid (NARA 2001, digitale versie, § 74.3.4). Het ontbreekt de gewestelijke overheid aan systematische en cohe-



Figuur 37.1: Voorbeeld van een indicator voor KLE's die wordt gebruikt in het Verenigd Koninkrijk. De indicator toont een 'stand still' in de afname en soms zelfs een beperkte toename in de hoeveelheid KLE's (bron: Britse Country Survey, [141], [434]).

rente beleidsinformatie over het Vlaamse natuurvergunningenbeleid. Het beschikken over dergelijke informatie is een conditio sine qua non voor een goede aansturing van dit beleidsinstrumentarium. Anderzijds is een goede beleidscoördinatie een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een performant managementinformatiesysteem. Ten aanzien van die informatie en coördinatie lijken de volgende stappen wenselijk:

- nauwere samenwerking tussen de afdeling Natuur, MMIS en CAPLO bij de verdere evaluatie en aansturing van het Natuurvergunningenloket, met een taakverdeling tussen ICT- en beleidsinhoudelijke ondersteuning;
- inventarisatie en vergelijkende analyse van de bestaande datasets die momenteel bij de diverse provincies en buitendiensten van de afdeling Natuur worden bijgehouden;
- selectie van een compacte en haalbare set proces-, output- en effectindicatoren voor de opvolging van het vergunningenbeleid. De effectindicatoren kunnen geïnspireerd worden door die die voor de gebiedsgerichte geïntegreerde monitoring werden ontwikkeld (zie themahoofdstuk Indicatoren);
- integratie van die indicatorenset met de rapporteringsfunctie van het Natuurvergunningenloket en de Samenwerkingsovereenkomst.

De aanbevelingen kunnen deel uitmaken van project 31 en 36 van het MINA-plan 3, en van de maatregel 'Geïntegreerde milieu-informatieloketsystemen verder ontwikkelen' van het MJP 2004.

De aanbevelingen vormen uiteraard geen argument voor een overdreven 'betutteling' van de gemeenten en provincies door de gewestelijke voorgedijverheid. Evenmin is het een pleidooi voor de centralisatie van het vergunningenbeleid, wat de terechte subsidiariteit in de toepassing van het beleidsinstrument zou ondergraven. Het is wel een pleidooi dat de gewestelijke overheid er zorg voor zou dragen dat een beleidsinstrument waarvan de uitvoering in grote mate aan de gemeenten en provincies werd toevertrouwd, ook daadwerkelijk wordt ingezet en tot zinvolle resultaten leidt. In een tijd waarin milieu- en natuurbeleid zich in toenemende mate maatschappelijk moet verantwoorden

voor overdreven regelgeving, lijkt het evident dat de bevoegde overheid zich ervan vergewist (1) of haar juridisch instrumentarium overal correct en op dezelfde wijze wordt toegepast en (2) of de inspanningen die hierbij aan lokale overheden en burgers gevraagd worden ook iets opleveren voor de beoogde natuurwaarden. Thans moet die overheid op beide vragen het antwoord in grote mate schuldig blijven.

Met medewerking van:

Geert De Blust – Instituut voor Natuurbehoud

Hans De Schryver – AMINAL, afdeling Natuur

Walter Galle – AMINAL, afdeling Natuur

Luc Storms – AMINAL, afdeling Natuur

Annemie Bergen – AMINAL, Milieumanagement Informatiesysteem

Dick van Straaten – AMINAL, Milieumanagement Informatiesysteem

Hans Vanmechelen – AMINAL, Directoraat-generaal

Lectoren:

An Cliquet - Universiteit Gent, Vakgroep Internationaal Publiekrecht

Ann Crabbé - Universiteit Antwerpen, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen

Lode De Beck - Instituut voor Natuurbehoud

Walter Galle - AMINAL, afdeling Natuur

Mietje Peeters - Provincie Limburg, dienst Leefmilieu

Luc Storms - AMINAL, afdeling Natuur

Dick van Straaten - AMINAL, Milieumanagement Informatiesysteem

Hans Vanmechelen - AMINAL, Directoraat-generaal

#37

01 BELEID

02 EVALUATIE

03 KENNIS