

V L A A M S E R A A D ,

ZITTING 1994-1995

28 NOVEMBER 1994

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw M. Tyberghien-Vandenbussche c.s. –

houdende wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Motivering

Eén van de belangrijkste initiatieven van de huidige legislatuur van leden van de Vlaamse Raad betreft de voorstellen van decreet tot bescherming van de kustduinen van de heren Capoen en Van de Lanotte. Hun initiatieven hebben geleid tot het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen.

Het vinden van de juiste juridische benadering om het belangrijke doel te realiseren bleek van in het begin niet gemakkelijk.

Ook nadien is vaak gediscussieerd over de noodzaak van bepaalde decretale bepalingen in het duinendecreet enerzijds en de interpretatie van sommige artikelen in het duinendecreet anderzijds.

In de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud is momenteel een voorstel van de commissie tot herziening van het milieurecht in bespreking het decreet bodemsanering. De commissie **Bocken** heeft de bedoeling de kwaliteit en samenhang van de snel gegroeide milieuwetgeving te verhogen.

De Raad van State deed nog recent een belangrijke uitspraak inzake de Vlarem-besluiten en de opvolgingscommissie inzake de federale eco-taxen besliste zeer recent om de wetgeving ter zake te herschrijven.

De indieners van onderhavig voorstel menen dat de grootste waakzaamheid moet worden betracht naar het decretale werk. Na de stemming van het duinendecreet is het noodzakelijk gebleken de draagwijdte van het bouwverbod te verduidelijken en heeft de rechtsleer zich niet steeds even lovend over het decreet uitgelaten.

Aan de bescherming van de duinen zeggen de indieners volmondig ja, maar zij wensen evenzeer dat degelijk decretaal werk wordt afgeleverd.

Voor de laatste fase in de duinenbescherming zal ingaan, is het dan ook de laatste kans de gebreken van het huidige decreet op te vangen in een aanpassing van het duinendecreet.

2. De drie hoofdpunten van deze aanpassing

2.1. Door de decretale bekrachtiging wordt aan de onderhorigen een essentiële rechtsbescherming ontnomen

1. Een decretale bekrachtiging kan nefast zijn voor de bescherming van de duinen.

Mistevreden eigenaars zullen een vernietigingsberoep bij het Arbitragehof indienen. Hebben zij succes, dan wordt het decreet vernietigd en vervalt mogelijks de bescherming voor alle duingebieden. Zonder decretale bekrachtiging kan de mistevreden eigenaar enkel voor zijn perceel een annulatieberoep bij de Raad van State indienen. Heeft hij succes, dan wordt het besluit enkel voor dat perceel vernietigd.

2. Een decretale bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering is niet vereist om een betere bescherming van de duingebieden te waarborgen. Door het besluit op zich geldt een bouwverbod ondanks de huidige en toekomstige planbestemmingen of verkavelingen.

Een decretale bekrachtiging voegt niets toe en heeft als enig bijkomend effect een minder goede rechtsbescherming van de onderhorigen.

3. De betrokkenen kunnen tegen de aanduiding van hun eigendom als beschermd duingebied immers geen annulatieberoep tegen de Raad van State instellen. Zij kunnen hun verweer slechts bij het Arbitragehof voeren. Voor dit hof kan enkel de schending van de bevoegdheidsverdelende bepalingen en het gelijkheidsbeginsel worden ingeroepen. Andere onwettigheidsargumenten, waarvoor de Raad van State wel bevoegd is, worden aan de betrokken ontnomen.

Het vernietigingstoezicht van de Raad van State vormt de rechtswaARBorg dat het openbaar onderzoek correct en degelijk geschiedde. Is een bezwaar niet naar behoren onderzocht, beoordeeld en, bij verwerping, beantwoord of steunt het advies van het Instituut voor Natuurbehoud op een feitelijke onjuistheid, dan kan de Raad van State dit rechtzetten. Bij het Arbitragehof kan de eigenaar deze bescherming mogelijks niet bekomen.

2.2. Het bouwverbod is te absoluut en vraagt verduidelijking middels een decreetsaanpassing

De aanwijzing als beschermd gebied houdt een absoluut bouwverbod in.

Er werd reeds voorgesteld om dit verbod niet te laten gelden voor instandhoudingswerken in de voor het duingebied belang rijke landbouwgebieden voor werken, noodzakelijk voor het natuurbeheer en slopingswerken. Het voorstel

inzake de instandhoudingswerken is zinledig **vermits** instandhoudingswerken niet vergunningsplichtig zijn.

Er zijn voorts ook vergunningsplichtige werken, waarvan de uitvoering niet schaadt aan de duinenbescherming, maar waarvan het verbod de particulier wel uitermate hindert.

In een ontginningsgebied in De Panne wordt bijvoorbeeld thans aan zandwining gedaan. De put die aldus ontstaat, zou normalerwijze verbonden worden met reeds bestaande yaterputten, wat één aaneengeschakelde watervlakte zou opleveren. Deze werken waartegen nog maar weinige bezwaren uit natuurbehoud werden geuit, zijn evenzeer verboden. Men beoogt bijkomende zandwinningsvergunningen aan te vragen.

2.3. De schadevergoedingsregeling blijft onrechtvaardig en strijdig met het gelijksbeginsel

Het decreet van 14 juli 1993 voorziet enkel in een vergoeding voor percelen binnen het woongebied van het gewestplan. Percelen binnen recreatiegebied, woonuitbreidingsgebied, ontginningsgebied, gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen enzovoort vallen dus buiten de vergoedingsregeling, ook al lijden de betrokkenen schade.

Nochtans wordt de vergoeding in de planschaderegeling niet beperkt tot de percelen binnen een woongebied. De rechtspraak bevestigt dit.

Ten gevolge van de invoeging van nieuwe gebieden, na openbaar onderzoek, stelt zich dit probleem des te ernstiger. Eigenaars van bouwpercelen, die aan bouw prijs kochten, maar wiens eigendom niet in het woongebied is gelegen (in het bijzonder allen die binnen een verkaveling vallen van voor het gewestplan of binnen een bijzonder plan van aanleg van na het gewestplan), worden van vergoeding uitgesloten.

Er is geen objectief criterium om eigenaars die hun bouwgrond in niet-bouwgrond gewijzigd zien ten gevolge van de duinenreglementering, op te leggen vijf jaar te wachten, waar bij planschadevergoedingszaken dergelijke wachttermijn niet geldt.

Bij berekening van de schadevergoeding wordt geen rekening gehouden met overdracht van goederen na 1 januari 1993 (artikel 54, 4, laatste zin). Er is geen reden om met eigendomsoverdrachten van voor de inwerkingtreding van het duinenbesluit geen rekening te houden.

Er is dus des te meer reden om minimaal in een gelijke regeling als in de stedenbouwwet te voorzien. De in de praktijk grotere schade kan zelfs een meer verregaande regeling verantwoorden.

In tegenstelling tot diegenen die planschade leiden, kunnen alle getroffen van de duinenbeschermingsreglementering niets meer aanvangen met het perceel. Minstens zou men hen de keuze moeten laten tussen het afsluiten van hun perceel of, zo de overheid zich daartegen verzet, een terugkooprecht.

In het duinendecreet hebben de indieners zich beroepen op de planschaderegeling. Dit is niet geheel juist gebleken. In het onderhavig voorstel wordt deze planschaderegeling, zoals ze in de wetgeving op de ruimtelijke ordening bestaat, omgezet naar de duinenbescherming.

Daarmee worden de manifeste onrechtvaardigheden in de oorspronkelijke regeling rechtgezet. Met het eigendomsrecht mag volgens de indieners niet al te licht worden omgesprongen.

3. Overige wijzigingen

3.1. De onduidelijkheden over de precieze betekenis van het openbaar onderzoek worden weggenomen. In het duinendecreet werd het openbaar onderzoek gesitueerd bij de opmaak van de perceelsgewijze inventaris. In het bekrachtigingsdecreet van 26 januari 1994 wordt dan weer gesproken van een openbaar onderzoek in de betekenis van de wetgeving op de ruimtelijke ordening.

3.2. Er wordt niet enkel een bouwverbod, maar ook een verkavelingsverbod opgelegd.

4. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel' 2

De volledige tekst van de gewijzigde artikelen 52 tot en met 17 is opnieuw weergegeven. De redenen hiervoor zijn dat niet alleen belangrijke wijzigingen zijn aangebracht, maar de tekst ook taalkundig werd aangepast. Vanuit legistiek oogpunt is een weergave van een integrale tekst eveneens beter.

Artikel 52 bevat taalkundige verbeteringen in § 1. In § 2 wordt het bouwverbod herhaald en uitgebreid met een verkavelingsverbod. Om zeer duidelijk te maken dat aan dit verbod niet getornd kan worden door middel van bijvoorbeeld een bijzonder plan van aanleg, wordt in het decreet gespecificeerd dat het bouwverbod boven huidige en toekomstige bestemmingsplannen gaat.

Het bouwverbod wordt verfijnd. Het Instituut voor Natuurbehoud wordt adviesbevoegdheid verleend, zodat de bescherming van het duinenareaal wordt gewaarborgd. Sommige werken die geen bedreiging voor de duinen vormen, zoals bijvoorbeeld slopingswerken, worden van dit advies vrijgesteld. De verbouwing, herbouw of uitbreiding van landbouwbedrijven blijft mogelijk. De toepassing van het decreet van 13 juni 1994 wordt mogelijk gemaakt voor de zonevreemde gebouwen.

Paragraaf 3 blijft identiek.

In artikel 53 wordt de procedure vastgelegd. We verwijzen naar hierboven. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de voorlopige en definitieve bescherming, het openbaar onderzoek wordt een waarachtig openbaar onderzoek. De onduidelijke rol van de inventaris in het decreet van 14 juli 1993 wordt weggewerkt.

In artikel 54 wordt de omstreden schadevergoedingsregeling zoveel mogelijk gesynchroniseerd op de planschaderegelgeving uit de ruimtelijke ordening, teneinde problemen voor het Arbitragehof met het gelijkheidsbeginsel te vermijden.

Artikelen 55 en 56 werden overgenomen.

Artikel 57' werd taalkundig herschikt. De bevoegde rechter wordt juridisch correcter omschreven als de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zetelend zoals in kort geding.

Artikel 3

Dit artikel bevat bepalingen om het geheel sluitend te maken.

Artikel 4

Dit artikel bevat de noodzakelijke overgangsbepalingen.

Artikel 5

Dit artikel behoeft geen commentaar.

M. TYBERGHIE-VANDENBUSSCHE

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

In hoofdstuk IX van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, toegevoegd bij decreet van 14 juli 1993, worden de artikelen 52 tot en met 57 vervangen door wat volgt :

„Artikel 52

§ 1. De Vlaamse regering kan, op voordracht van het Instituut voor Natuurbehoud, met het oog op de bescherming, de ontwikkeling en het beheer van de maritieme duinstreek, delen van de maritieme duinstreek als beschermd duingebied aanduiden. Landbouwgronden, gelegen in een agrarisch bestemmingsgebied volgens de plannen van aanleg, vastgesteld volgens de stedenbouwwetgeving, kan de Vlaamse regering enkel aanduiden als voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. Hun landbouwkundige bestemming blijft onverminderd voortbestaan.

§ 2. De aanduiding als beschermd duingebied of als voor het duingebied belangrijk landbouwgebied houdt, vanaf de bekendmaking van het voorlopig of definitief besluit, een volledig bouw- en verkavelingsverbod in, ongeacht de bestemming van het goed volgende uit in uitvoering van de stedenbouwwetgeving vastgestelde en goedgekeurde huidige en toekomstige bestemmingsplannen of verleende verkavelingsvergunningen.

Dit bouw- en verkavelingsverbod slaat op alle werken en handelingen die volgens artikelen 44 en volgende van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw vergunningsplichtig zijn.

Ondanks dit bouwverbod kunnen vergund worden :

1° werken en handelingen, voor zover het gaat om verbouwing, herbouw, uitbreiding of bedrijfsverplaatsing van bestaande landbouwbedrijven en hun bedrijfswoningen en deze werken geen wijziging van de landbouwbestemming tot gevolg hebben ;

2° werken en handelingen, voor zover het gaat om slopingswerken ;

3° werken en handelingen, voor zover het gaat om werken noodzakelijk voor een efficiënte natuurontwikkeling, natuurherstel of kustverdediging ;

4° werken en handelingen, voor zover het gaat om verbouwing, herbouw en uitbreiding van bestaande vergunde gebouwen, onder de voorwaarden, bepaald in artikel 45, § 2 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

Andere vergunningsplichtige werken en handelingen, die geen nadelige invloed hebben op het behoud van het duinenareaal, kunnen worden vergund. De overheid, bevoegd om **de vergunning** te verlenen, verzoekt het Instituut voor Natuurbehoud hierover om advies. Bij gebreke aan verzending van dit advies binnen dertig kalenderdagen na ontvangst van

de aanvraag tot advies, wordt het Instituut voor Natuurbehoud geacht een gunstig advies te hebben verleend. De Vlaamse regering bepaalt de nadere regelen van deze adviesverlening.

Artikel 53

§ 1. Na gemotiveerde voordracht van het Instituut voor Natuurbehoud maakt de Vlaamse regering, in samenspraak met de betrokken gemeenten, een perceelsgewijze inventaris op van de gebieden binnen de maritieme duinstreek waar, met het oog op een maximaal behoud en optimaal beheer van de maritieme duinstreek, bestemmingswijzigende maatregelen wenselijk zijn. De inventaris bevat minstens de volgende gegevens :

1° de bestemming volgens de heersende plannen van aanleg en verkavelingsvergunningen ;

2° de eigendomsstructuur voor zover een bestemmingswijziging wenselijk wordt geacht ;

3° de gemotiveerde voorstellen tot bestemmingswijziging ;

4° voor wat de bouwzones betreft, opgave en beschrijving van de kadastrale percelen waarvan de niet-bebouwing wenselijk wordt geacht.

§ 2. De Vlaamse regering wijst de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden voorlopig aan bij besluit.

Bij de aanduiding van de beschermde gebieden houdt de Vlaamse regering rekening met :

1° de mogelijke dreiging die op het gebied rust en die het behoud ervan als duingebied onmogelijk zou maken of sterk verminderen ;

2° het belang van het gebied voor het natuurbehoud in het algemeen en voor het behoud van het globaal duinenareaal in het bijzonder ;

3° de reeds op het gebied rustende bescherming.

§ 3. Het voorlopig besluit wordt, samen met de voordracht en de inventaris, onderworpen aan een openbaar onderzoek waarvan de nadere regelen door de Vlaamse regering worden bepaald. Het openbaar onderzoek geschiedt gedurende minimaal twee maanden. De eigenaars van een betrokken perceel op het ogenblik van de vaststelling van het voorlopig beschermingsbesluit worden van dit openbaar onderzoek verwittigd bij aangetekend schrijven.

§ 4. Binnen het jaar vanaf de inwerkingtreding van het voorlopig besluit wijst de Vlaamse regering de beschermde gebieden definitief aan. Bij gebreke aan definitieve aanwijzing binnen het jaar vervalt het besluit houdende voorlopige aanwijzing.

Artikel 54

§ 1. Schadevergoeding is ingevolge het in artikel 52 bedoelde bouw- en verkavelingsverbod verschuldigd wanneer dit verbod, volgens uit een definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, een einde maakt aan de bestemming volgens de geldende plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen die de grond had de dag, voorafgaand aan de bekendmaking van het besluit tot voorlopige aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied.

§ 2. Het recht op schadevergoeding ontstaat bij overdracht van het goed, bij de afgifte van een weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of bij de afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest, mits de overdracht of de afgifte geschiedt na de bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. De vorderingen tot betaling van de schadevergoeding verjaren één jaar na de dag dat het recht op vergoeding ontstaat.

§ 3. De waardevermindering die voor de schadeloosstelling in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen eensdeels de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding en verhoogd met de lasten en kosten, zonder rekening te houden met het bouwverbod, en anderdeels de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding.

§ 4. Enkel de waardevermindering, rechtstreeks voortvloeiend uit het in artikel 52 bedoelde bouw- en verkavelingsverbod, komt in aanmerking voor schadevergoeding. De waardevermindering ten belope van één vijfde moet zonder vergoeding gedoogd worden.

§ 5. Er is geen vergoeding verschuldigd in de gevallen, bedoeld in artikel 37, tiende lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

§ 6. De Vlaamse regering regelt de uitvoering van dit artikel, inzonderheid wat betreft de vaststelling van de waarde van het goed en de actualisering ervan. De waarde van het goed wordt geactualiseerd op basis van de evolutie van de index van de consumptieprijzen.

§ 7. Aan de verplichting tot schadevergoeding kan worden voldaan door een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse regering, na advies door het Instituut voor Natuurbehoud, houdende opheffing van het in artikel 52 bedoelde bouw- en verkavelingsverbod voor het betrokken perceel.

§ 8. Indien de betrokkene slechts eigenaar is van een bouwperceel beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied op het ogenblik van de bekendmaking van het besluit tot voorlopige aanduiding van de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden en deze eigendom geheel of deels als definitief beschermd gebied is aangeduid, kan hij de terugkoop door het Vlaamse Gewest eisen, door zijn wil te doen kennen bij aangetekend schrijven, te zenden binnen twaalf maanden na bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding van de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden. In dat geval moet het perceel worden teruggekocht en integraal betaald binnen twaalf maanden na de kennisgeving, op straffe van verval van rechtswege van het bouw- en verkavelingsverbod, bedoeld in artikel 52. De terugkoop houdt in dat de betaalde koopprijs of, bij verwerving op een andere wijze dan door aankoop, de waarde waarop het goed geschat werd voor de betaling van de rechten, geactualiseerd en verhoogd met de lasten en de kosten, de financieringskosten inbegrepen, terugbetaald wordt.

De Vlaamse regering bepaalt hoe deze paragraaf wordt toegepast.

Artikel-55

De Vlaamse regering kan in overeenkomst met de eigenaars en gebruikers van de betrokken gronden beheersover-

eenkomsten sluiten met het oog op een voor het natuurbehoud verantwoord beheer van de maritieme duinstreek.

Artikel 56

Onverminderd de bepalingen van de artikelen 45, 46 en 47 van deze wet, worden met een geldboete van tweehonderd tot vijftigduizend frank gestraft, diegenen die handelen in strijd met de bepalingen van dit hoofdstuk. Onverminderd deze straf beveelt de rechtbank zo nodig het herstel van de plaats in zijn vroegere staat.

Artikel 57

De Vlaamse regering duidt de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van die bepalingen van dit hoofdstuk. Deze ambtenaren en de burgemeester van de betrokken gemeente kunnen mondeling ter plaatse de staking van de werken of handelingen bevelen, wanneer zij vaststellen dat deze in strijd zijn met het in artikel 52 bedoelde bouw- en verkavelingsverbod.

Het proces-verbaal van vaststelling wordt, bij ter post aangekende brief met bericht van ontvangst, ter kennis gebracht van de opdrachtgever van het werk of de handelingen en van de persoon of de aannemer die het werk of de handelingen uitvoert. Een afschrift van deze stukken wordt tegelijk naar de betrokken gemeente verzonden.

De in dit artikel bedoelde ambtenaren of burgemeester zijn gerechtigd tot het treffen van alle maatregelen, verzege-ling inbegrepen, om te voorzien in de onmiddellijke toepas-sing van het bevel tot staking, van de bekrachtigingsbeslissing of, in voorkomend geval, van de beschikking van de rechter.

De betrokkene kan voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zetelend zoals in kort geding, de opheffing van het bevel tot staking en de maatregelen vorderen tegen het Vlaamse Gewest of de betrokken gemeente, naargelang de beslissing uitgaat van de ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, of de burgemeester van de betrokken gemeente.“.

Artikel 3

Het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden heeft uitwerking op datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, zonder decre-tale bekrachtiging.

Dit besluit geldt als besluit tot definitieve aanduiding, zoals bedoeld in artikel 52, § 4, laatste lid, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, voor wat deze gebieden of ge-biedsdelen betreft die reeds in het besluit van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebie-den of voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden waren aangeduid.

Dit besluit geldt als besluit tot voorlopige aanduiding, zoals bedoeld in artikel 52, § 4, eerste lid, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, voor wat deze gebieden of ge-biedsdelen betreft die niet in het voormelde besluit van 15 september 1993 waren aangeduid. In afwijking van artikel 52 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, stelt het Instituut voor Natuurbehoud, voordat het **openbaar** on- . . derzoek wordt gehouden, een bijkomend verslag op waarin

de motivering van de aanduiding wordt gespecificeerd, inzonderheid wat de actuele biologische waarde van de gebieden of gebiedsdelen betreft. Dit verslag wordt mee onderworpen aan het openbaar onderzoek.

Artikel 4

Het besluit van de Vlaamse regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermde duingebieden of voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, bekrachtigd bij het decreet van 26 januari 1994, wordt opgeheven.

De ambtenaren, aangewezen bij het besluit van de Vlaamse regering van 29 september 1993 tot aanwijzing van de ambtenaren die belast worden met het toezicht op de naleving van het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen ter bescherming van de kustduinen, worden belast met het toezicht, bedoeld in artikel 57 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, tot op de datum van inwerkingtreding van een besluit van de Vlaamse regering houdende uitvoering van dit artikel 57.

Artikel 5

Dit decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

M. TYBERGHIEN-VANDENBUSSCHE

j. VAN LOOY

Handwritten signature

Handwritten text

Handwritten text