

Vlaamse Regering
P/A kabinet van de minister-president van de Vlaamse Regering
De heer G. BOURGEOIS
Martelaarsplein 19
1000 BRUSSEL

Gent, 25 februari 2016

aangetekend met ontvangstbewijs

Betreft:
Besluit vaststelling en bescherming
poldergraslanden

U/ref:

O/ref:
5126/44-12328 PDS

Geachte heer minister-president,
Geachte dames en heren minister, leden van de Vlaamse Regering,

Namens de **vzw Natuurpunt**, de **vzw Vogelbescherming Vlaanderen** en de **vzw West-Vlaamse Milieufederatie** heb ik de eer u met betrekking tot het door Uw regering genomen besluit van 27 november 2015 houdende definitieve vaststelling van de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijhorende beschermingsbepalingen (BS 29 december 2015), voorliggend schrijven aan te bieden.

De betrokken verenigingen wensen vooreerst te bevestigen dat met dit besluit een belangrijke, weze het slèchts *een eerste en onvolkomen stap*, is genomen voor een effectieve bescherming van de historisch permanente graslanden. De betrokken verenigingen hebben daartoe jarenlang intens actiegevoerd.

Uiteraard betreuren de verenigingen dat terloops de afbakeningsprocedure in extremis nog heel wat ecologisch waardevol poldergraslandareaal werd gescheurd. De verenigingen nemen echter aan dat Uw regering op dit vlak alsnog zal aansturen op het inzetten van de nodige handhaving, en dat Uw regering er op zal toezien dat deze handavingsinitiatieven, gelet op de ecologische waarde van het getroffen rechtsgoed, een hoge prioriteit krijgen.

Wat de verenigingen echter in hoge mate teleurstelt, is de wijze waarop de Vlaamse Regering het beschermingsstatuut van de afgebakende poldergraslanden heeft uitgevoerd. Er wordt immers uitgegaan van een onderscheid tussen poldergraslanden die beschermd worden via de natuurwetgeving en graslanden die bescherming krijgen via de landbouwwetgeving, en dit in uitvoering van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Meer specifiek wordt ongeveer 5000 ha poldergrasland (her)beschermd via de natuurwetgeving, terwijl ongeveer 3000 ha blijvend

grasland gelegen in agrarisch gebied een bescherming krijgt via de landbouwregelgeving. **De kritiek van de verenigingen op de aldus gemaakte differentie in het beschermingstatuut van de betrokken poldergraslanden heeft niet alleen een ecologische of beleidsmatige inslag, maar is ook juridisch van aard.**

De verenigingen menen inderdaad over goede argumenten te beschikken dat de Vlaamse Regering niet zomaar historisch permanente graslanden op basis van een ruimtelijke bestemming kan weglaten uit de bescherming op basis de natuurwetgeving, en evenmin beschikt over de nodige beslissingsruimte om bepaalde graslanden te onttrekken aan een bescherming op basis van deze natuurregelgeving.

De tekst van artikel 9bis, § 7 van het Natuurdecreet kan immers slechts op die wijze worden begrepen dat de Vlaamse Regering voor de bescherming van de poldergraslanden een beperkte keuze werd toebedeeld, namelijk een bescherming via het verbod bedoeld in artikel 7 van het Natuurbesluit of een bescherming via de natuurvergunningplicht vervat in de artikelen 9-10 van dat besluit. Dit blijkt uit de bewoordingen van artikel 9bis, § 7. Deze bepaling luidt immers: *“de Vlaamse Regering bepaalt voor welke graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning voor het wijziging, van toepassing is”*. Deze tekst biedt niet de grondslag noch de beslissingsvrijheid voor het instellen van een verschillend beschermingsregime op basis van de planologische bestemming van het grasland. Er wordt evenmin ruimte geboden om de graslanden te beschermen op basis van een mechanisme dat vreemd is aan de natuurwetgeving, met name de rechtstreekse steun voor vergroeningsmaatregelen binnen het GLB. Indien er geen (technisch gegrond) bezwaar werd uitgebracht tijdens het openbaar onderzoek, was/is de keuzemogelijkheid van de Vlaamse Regering bijgevolg beperkt én gebonden.

Tevergeefs zou worden tegengeworpen dat die beslissingsruimte wel degelijk ligt vervat in de bewoordingen van artikel 9bis, § 7 Natuurdecreet, meer specifiek in het tweede zinsdeel van het eerste lid van die bepaling, dat stelt dat de Vlaamse Regering bepaalt “voor welke” graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning daartoe wordt ingesteld. Uiteraard slaan de woorden “voor welke” op de graslanden die definitief worden aangewezen na de voormelde procedure, in de zin dat de Vlaamse Regering ervoor kan kiezen om de graslanden, waaromtrent bijvoorbeeld (terechte, dus wetenschappelijk gefundeerde) bezwaren zouden gerezen zijn tijdens het openbaar onderzoek, geen bescherming volgens het Natuurbesluit te geven. Dat zij deze graslanden vervolgens alsnog zou beschermen via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan vanzelfsprekend wel.

Bijkomend nemen de verenigingen geen genoegen met het antwoord dat in de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering (VR 2015 2711 DOC.1257/1BIS) werd gegeven op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State voor wat betreft het verschil in bescherming, dit in het licht van het gelijkheidsbeginsel. De verenigingen zijn meer specifiek omwille van (onder meer) volgende elementen van oordeel dat **niet wordt voorzien in een regeling die beide categorieën van definitief vastgestelde historisch permanente graslanden in de praktijk allebei een gelijkaardige, vergaande bescherming genieten:**

- Onder het GLB (art. 45, lid 1 Verordening (EU) 1307/2013) mogen landbouwers blijvend grasland dat zich in door de lidstaten uit hoofde van de eerste alinea en, in voorkomend geval, van de tweede alinea aangewezen

gebieden bevindt, *niet omzetten of ploegen*. Dit verbod wijkt fundamenteel af van het verbod op het *wijzigen van de vegetatie* van een historisch permanent grasland (HPG) of van de verplichting om voorafgaandelijk aan het wijzigen van deze vegetatie een natuurvergunning te bekomen conform de beschermingsbepalingen van het besluit betreffende het natuurbehoud. Zo kan onder het GLB niet worden verhinderd dat het micro-reliëf en de soortenrijke vegetatie van deze graslanden in negatieve zin worden beïnvloed, nu het herzaaien met hoogproductieve rassen of het zogenaamde doorzaaien van de graslanden geenszins verboden wordt. Deze bewerkingen hebben op termijn echter een nivellerend effect, wat de natuurwaarde en de bescherming ervan evident uitholt. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is evenmin verboden onder de GLB-regeling, hoewel het gebruik van die middelen permanente schade toebrengt/kan toebrengen aan de soortenrijkdom van die graslanden.

- De beschermingsbepalingen conform het GLB vinden evident slechts toepassing voor zover zij worden aangegeven in het “land parcel information system” én voor zover aanspraak wordt gemaakt op directe steun voor de vergroeningsmaatregelen onder het GLB. Dit houdt in dat de bescherming *niét van toepassing is op andere landgebruikers* van de definitief aangeduide historische permanente graslanden, bijvoorbeeld paardenhouders. De aangifte van percelen in het land parcel information system is trouwens ook geen verplichting. Dit houdt dus in dat de bescherming van de poldergraslanden onder het GLB aleatoir is en in tegenstelling met de bescherming op basis van de natuurwetgeving dus niet absoluut gegarandeerd is.
- Ook het *sanctiemechanisme* onder het GLB doorstaat niet de vergelijking met de strafrechtelijke en bestuurlijke sancties die (kunnen) worden gekoppeld aan overtredingen van de natuurregeling. Zo bevatten het GLB en de Vlaamse wetgeving terzake, geen strafrechtelijke sanctiestelling. De GLB-regeling bevat een beperkt administratief sanctieluik, dat overigens nog niet wordt uitgevoerd in 2016 en slechts zeer beperkt wordt uitgevoerd in 2017. De enige echte sanctie onder het GLB is dan ook dat het areaal dat in aanmerking komt voor de vergroeningspremies zal dalen. Een dergelijk sanctiemechanisme is echter weinig overtuigend, en is alvast niet vergelijkbaar met noch gelijkwaardig aan de sancties die zijn gesteld op de overtreding van de natuurwetgeving.
- De *herstelmaatregelen* zijn bovendien niet omgezet en verduidelijkt. Het GLB volstaat met een vage heromzettingplicht die niet vergelijkbaar is met noch gelijkwaardig is aan de herstellordering strekkende tot het herstel van de oorspronkelijke toestand die is voorzien in titel XVI van het DABM bij de overtreding van het natuurdecreet.
- Tot slot wordt het GLB *vijfjaarlijks geëvalueerd* en herzien, zodat het onzeker is of en in hoeverre de beschermingsmaatregelen die nu gelden in de GLB-regeling zullen worden gecontinueerd. De koppeling van de bescherming van een niet onbelangrijk deel van de te beschermen poldergraslanden aan het GLB, geeft aan deze graslanden bijgevolg een inherent rechtsonzeker want onvoorspelbaar beschermingsstatuut.

Alleen al op basis van de hierboven exemplatief aangegeven verschillen blijkt dat het door de Vlaamse Regering gehanteerde onderscheid in de beschermingsregeling van de poldersgraslanden niet verenigbaar is met de verplichting om al deze graslanden (die vanuit ecologisch oogpunt nochtans een gelijke beschermingsnoodzaak hebben) op juridisch vlak een gelijkwaardige, rechtsgelijke en rechtzekerere bescherming te garanderen.

In het licht van wat voorafgaat, dient dan ook te worden geconcludeerd dat de Vlaamse Regering voor het vaststellen het beschermingsstatuut voor de poldergraslanden maar één keuze had, namelijk het instellen van een uniforme bescherming van alle poldergraslanden via de natuurwetgeving.

Afgezien van de juridische kritiek op het onderscheiden beschermingsregime, rijst ook de vraag op **welke rechtsbasis alle percelen waarover tijdens het openbaar onderzoek een bezwaar werd ingediend, werden onttrokken aan elke beschermingsbepaling, zonder dat dit bezwaar op haar (ecologische) gegrondheid werd beoordeeld**. Volgens de verenigingen lijkt een dergelijke basis te ontbreken, wat meteen impliceert dat de bescherming van de poldergraslanden, minstens gedeeltelijk, berust op een willekeurige grondslag.

Gelet op bovenstaande wordt de Vlaamse Regering dan ook gesommeerd om:

- 1° aan te geven welke initiatieven zij heeft genomen/zal nemen met het oog op een doeltreffende handhaving van de in het verleden gescheurde poldergraslanden;
- 2° de nodige initiatieven te treffen om alle poldergraslanden, ook deze die nu uitsluitend via de landbouwregelgeving worden beschermd, alsnog te beschermen via de natuurwetgeving;
- 3° aan te geven welke de rechtsgrondslag is om de percelen waarover een bezwaar werd ingediend uit elke bescherming te weren, zelfs zonder dat dit bezwaar als dusdanig op zijn gegrondheid werd onderzocht.

De betrokken verenigingen hopen alsnog dat de Vlaamse Regering haar verplichtingen zal willen opnemen ten opzichte van alle poldergraslanden, en daartoe alvast gepast gevolg zal geven aan voorliggende brief. Bij gebrek aan een gunstige reactie op deze sommatie binnen drie maanden vanaf heden, zullen de betrokken verenigingen echter genoodzaakt zijn zich te beraden over verdere stappen.

Met oprechte hoogachting,

Namens vzw Natuurpunt, vzw Vogelbescherming Vlaanderen en vzw West-Vlaamse Milieufederatie,

Peter De Smedt

Peter.desmedt@ldr.be