

Dossier II Kleine landschapselementen

Inleiding

1. Achtergrond

- 1.1. Belang van kleine landschapselementen
- 1.2. Het juridisch statuut van kleine landschapselementen
- 1.3. Stimuleren of straffen?

2. Aanbevelingen

- 2.1 Inhoudelijk
- 2.2 Procedureel

3. Hoe stel je een goed advies op?

4. Verdere informatie



COLOFON

Deze publicatie werd ontwikkeld ter ondersteuning van gemeentelijke milieuraden. De reeks 'beter adviseren' biedt achtergrondinfo over thema's die in veel gemeenten actueel zijn en kan eventueel advies stofferen. Alle dossiers zijn te raadplegen op www.tandemweb.be/milieuraad.

Verantwoordelijke uitgever

Danny Jacobs, Tweekerkenstraat 47, 1000 Brussel

Redactie

Paul Stryckers (CVN)

Eindredactie

Wannes Meersmans (Tandem)

Tandemsecretariaat

Tweekerkenstraat 47, 1000 Brussel, tel. 02-282 19 40

info@tandemweb.be, www.tandemweb.be

Inleiding

Kleine landschapselementen vormen belangrijke dragers van landschapswaarden en van biodiversiteit. Zoals de naam het zegt, gaat het om kleinschalige landschapsstructuren: een bomenrij, een heg, een drinkpoel... Het spreekt vanzelf dat de bescherming ervan moeilijk 'vanuit Brussel' kan gebeuren; beleidsmatig is dit bij uitstek een gemeentelijke taak.

De juridische kaders worden gevormd door de ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en de landschapszorg. De gemeenten kunnen ook vanuit hun eigen autonome bevoegdheid een stimuleringsbeleid voeren om kleine landschapselementen opnieuw een belangrijkere plaats te geven in ons landschap.

1. Achtergrond

1.1. Belang van kleine landschapselementen

Naar het belang van kleine landschapselementen is heel wat onderzoek verricht. Talrijke publicaties vormen daar de neerslag van. In hoofdlijnen kan het belang van kleine landschapselementen als volgt omschreven worden:

- Het zijn 'natuureilandjes' in het cultuurlandschap. Heel wat planten en dieren vinden er een laatste toevluchtsoord. Roofvogels vinden nestgelegenheid en uitkijkmogelijkheid in een hoge boom; bosplanten overleven onder in een dichte heg; libellen en amfibieën planten zich voort in een veedrinkpoel; ... Elk klein landschapselement kan met andere woorden beschouwd worden als een mini-natuurreserveaatje.
- Ze doen dienst als natuurlijke verbindingen tussen afzonderlijke natuurgebieden. Lijnvormige kleine landschapselementen zoals heggen leveren corridors zodat dieren en planten die in het ene natuurgebied leven ook het andere natuurgebied kunnen bereiken; zo raken populaties van die soorten niet geïsoleerd van elkaar. Puntvormige kleine landschapselementen zoals poelen of kleine bosjes doen hetzelfde, maar dan als 'stapstenen'.
- Ze bevorderen het ecologisch evenwicht. Ze herbergen een aantal diersoorten die plaagsoorten op landbouwgewassen kunnen bestrijden.
- Ze creëren een aangepast microklimaat. Hierdoor kunnen landbouwgewassen beter groeien en vindt het vee een schuilplaats tegen te sterke zon of regen.
- Op hellingen kunnen kleine landschapselementen erosie tegengaan. Waterlopen kunnen door aanplanting van heggen op de oeverzones gebufferd worden tegen aanvoer van meststoffen en beschermd worden tegen oeverafkalving.
- Ze dragen bij tot de schoonheid van landschappen en verhogen de belevingswaarde ervan bij recreanten. Hierbij moet wel gewezen worden op traditioneel open landschappen zoals polders, waar net het ontbreken van heggen en bomenrijen het specifieke karakter ervan bepaalt.
- Ze kunnen zich nabij (of zelfs op het terrein van) scholen bevinden en hebben een grote natuureducatieve waarde. Ondermeer het WWF heeft hieromtrent de nodige lesmaterialen ontwikkeld.

1.2. Het juridisch statuut van kleine landschapselementen.

Het juridisch statuut van kleine landschapselementen kan worden bepaald door de ruimtelijke ordening, de natuurbehoudswetgeving en de bescherming van landschappen.

a) Het Decreet Ruimtelijke Ordening (1999) stelt dat een stedenbouwkundige vergunning nodig is voor het vellen van hoogstammige bomen die niet tot bos behoren. Hoogstammige bomen meten minstens één meter omtrek, op één meter hoogte. De bepaling slaat op solitaire bomen maar ook op bomenrijen en dreven. Het dempen van een veedrinkpoel maar ook het graven ervan wordt als een aanzienlijke reliëfwijziging beschouwd waarvoor eveneens een stedenbouwkundige vergunning is vereist.

Het College van Burgemeester en Schepenen verleent de stedenbouwkundige vergunning. De gemeenteraad kan via een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening het vellen van kleinere bomen en het rooien van andere kleine landschapselementen aan een stedenbouwkundige vergunning onderwerpen.

Hetzelfde geldt voor het aanplanten van kleine landschapselementen in het algemeen of van streekvreemde kleine landschapselementen – zoals coniferenhagen – in het bijzonder.

b) Het Decreet Natuurbehoud (1997) omvat een ingewikkelde regeling ter bescherming van kleine landschapselementen. In 'groene' gebieden op de gewestplannen is het verboden om holle wegen, graften – begroeide taluds op een helling –, bronnen en veedrinkpoelen te wijzigen. Dit verbod is evenwel niet absoluut. Er bestaan enkele algemene uitzonderingen op en de bevoegde Vlaamse minister kan ook een individuele afwijking toestaan. In 'groene' en 'groengele' gebieden op de gewestplannen is het wijzigen van KLE onderworpen aan een natuurvergunning.

De natuurvergunning wordt verleend door het College van burgemeester en schepenen. Indien een klein landschapselement uit hoogstammige bomen bestaat in de zin van het Decreet Ruimtelijke Ordening, ontstaat een dubbele vergunningsplicht. Er is wel een vrijstelling van natuurvergunning voorzien als voor het gevraagde werk een stedenbouwkundige vergunning werd verleend waarbij het Agentschap voor Natuur en Bos een advies heeft uitgebracht.

c) Het Decreet Natuurbehoud omvat ook enkele stimulerende maatregelen naar KLE. In de gebieden van het zogenaamde IVON (Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk) is een bijzondere regeling voorzien voor KLE.

De gemeente krijgt er een subsidiërende rol toebedeeld maar kan zelf ook subsidie krijgen van het Vlaamse Gewest, op basis van de Samenwerkingsovereenkomst (zie verder). Van het IVON is echter in de praktijk nog maar nauwelijks werk gemaakt. Dat laatste kan gelukkig niet gezegd worden van de Regionale Landschappen. Deze samenwerkingsverbanden van een provincie en meerdere gemeenten hebben volgens het decreet het beheer, het herstel, de aanleg en de ontwikkeling van KLE als een van hun doelstellingen. In het volgende punt (1.3) kunt u lezen dat hier al wel interessante resultaten geboekt zijn.

d) De vroegere Natuurbehoudswet (1973) is grotendeels opgeheven door het Decreet Natuurbehoud maar had al in 1984 aanleiding gegeven tot een uitvoeringsbesluit gericht op het natuurvriendelijk beheer van wegbermen. Dit besluit is nog steeds van toepassing. Het heeft op heel wat plaatsen tot positief resultaat geleid.

De gemeente is als openbaar bestuur verplicht de richtlijnen van het bermbesluit toe te passen. Deze richtlijnen zijn algemeen en worden best ge diversifieerd naar plaatselijke omstandigheden en mogelijkheden via een bermbeheerplan. Heel wat gemeenten hebben zo'n beheerplan opgesteld in het raam van hun Gemeentelijk Natuur Ontwikkelings Plan (GNOP).

e) Het Landschappendecreet (1996) laat toe dat bepaalde waardevolle landschappen worden beschermd, waardoor ze een bijzonder statuut genieten. Eigenaars en andere beheerders moeten instandhoudings- en onderhoudswerken uitvoeren. Dit slaat o.a. op de aanwezige lijn- en puntvormige kleine landschapselementen. Bovendien mag het landschap niet ontsierd, beschadigd of vernield worden. Een uitvoeringsbesluit geeft aan wat dit betekent op het vlak van kleine landschapselementen.

Daarnaast worden de gemeenten door de Samenwerkingsovereenkomst tussen het Vlaams gewest en de gemeenten gestimuleerd tot het behoud, de bescherming en de uitbreiding van kleine landschapselementen

f) De Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 verplicht gemeenten die hebben ingetekend op niveau 1 of niveau 2 van de cluster natuurlijke entiteiten om één, respectievelijk twee acties uit te voeren. Een gemeente kan hiervoor subsidies ontvangen indien de actie past binnen de niet-limitatieve lijst van acties die in aanmerking komen voor subsidie. Acties rond KLE's zijn zeker mogelijk: in groep 2 gaat het om acties gericht op het natuurgericht beheer van lijnvormige elementen (bv. bermen) en kleine landschapselementen. In groep 4 gaat het om acties gericht op het behoud van cultuurhistorische waarden en de verbetering van het landschapsbeeld. Ook hier is sprake van KLE.

g) Een ander interessant instrument zijn de mina-werkers (binnen de Samenwerkingsovereenkomst) en groenjobs (buiten de Samenwerkingsovereenkomst). Gemeenten kunnen op sociale economiebedrijven beroep doen voor het uitvoeren van natuur- en bosbeheer. De aanleg én het onderhoud van KLE past hier perfect in.

1.3. Stimuleren of straffen?

Momenteel beschikt Vlaanderen over een indrukwekkend arsenaal aan juridische (verbods)bepalingen, vergunningen en sancties om het behoud van bestaande kleine landschapselementen te verzekeren. Door de soms afgelegen ligging in het buitengebied en de kleinschaligheid van kleine landschapselementen kan de vraag gesteld worden naar de effectiviteit van deze administratief-repressieve benadering. De omslachtige vergunningsprocedures voor wijziging van KLE werken ontwijkingsgedrag in de hand; vergunningen worden gewoon niet aangevraagd. Bovendien worden vergunningen in de regel aangevraagd om kleine landschapselementen definitief op te ruimen. Herstel na uitvoering van de vergunning is meestal niet aan de orde. Zo zou een goed toegepaste regelgeving er toe kunnen leiden dat Vlaanderen een kaalslag ondergaat... mét vergunning. Hoewel niemand zal betwisten dat een 'stok achter de deur' nodig blijft om grove inbreuken te beteugelen, is de overweging op haar plaats of een stimulerend beleid niet meer resultaten zal boeken dan een repressief. Dergelijk beleid, gericht op het aanleggen van nieuwe KLE, wordt op tal van plaatsen al uitgevoerd, onder andere door de Regionale Landschappen en natuurbehoudsverenigingen. Wie eenmaal zelf bomen of een haag heeft geplant, zal meer gemotiveerd zijn om ze te behouden dan wanneer dit opgelegd wordt in een of andere wet of reglement.

2. Aanbevelingen

2.1. Inhoudelijk

a) Het is nuttig te weten waarover je praat. Kijk na of de gemeente indertijd een Gemeentelijk Natuur Ontwikkelings Plan (GNOP) heeft opgemaakt en of daarin een inventaris is gemaakt van KLE's of KLE-rijke gebieden. Is er iets over KLE's opgenomen in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan dat recentelijk werd goedgekeurd of eventueel nog in opmaak is? Indien nog een inventaris moet worden gemaakt, dan kan een situatieschets in hoofdlijnen volstaan om een stimulerend beleid te ontwikkelen. Een heel gedetailleerde inventaris is pas nodig als de gemeente de stedenbouwkundige vergunningsplicht heeft uitgebreid met een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening (zie punt 1.2.). Dan geldt immers 'weten wat je wil beschermen' opdat het beleid niet ongeloofwaardig zou overkomen naar de bevolking.

b) Probeer te weten te komen hoe de gemeente omgaat met de bestaande administratief-repressieve regelingen inzake KLE. Hiermee bedoelen we de hiervoor vermelde vergunningsprocedures die strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn. Wordt hier kort op de bal gespeeld of wordt een gedoogbeleid toegepast? Alvorens hierop te reageren met een advies van de milieuraad, maak de overweging of een stimulerend beleid niet te verkiezen is boven een repressief (zie hiervoor).

c) KLE hebben in de eerste plaats een natuur- en landschapswaarde. Brengen ze ook financieel wat op? Bomenrijen vergen weinig onderhoud en leveren bruikbaar hout op. Heggen vragen veel onderhoud en geven zo goed als geen economische opbrengst. Takken die afkomstig zijn van afgezette heggen kunnen houtsnippers – als bodembedekker maar ook als brandstof – opleveren of kunnen worden gebruikt in takkenwallen ter afsluiting van percelen (zgn. rillen). Knotwilgen situeren zich daar ergens tussenin. Ze geven redelijk brandhout. Al deze KLE zijn inzake natuurfunctie echter niet onderling inwisselbaar!

d) In heel wat gemeenten, vooral rond de grote steden, wordt de professionele landbouw steeds meer vervangen door hobbylandbouw. Beroepslandbouwers zien deze evolutie als een factor die de grondprijzen de hoogte injaagt. Daartegenover staat dat de hobbylandbouw vanuit het standpunt van ruimtelijke ordening een grondgebruiker is die het behoud van de open ruimte mee ondersteunt. Gemeenten die vaak exclusief de kaart trekken van de hobbylandbouw hebben hier meestal weinig oog voor, waardoor deze autonome ontwikkeling leidt tot 'verrommeling' van het landschap: allerlei geïmproviseerde afsluitingen, stallingen uit recuperatiemateriaal, enzovoort. Juist omdat hobbylandbouwers niet gedreven worden door economische overwegingen, is een stimulerend beleid inzake KLE hier erg kansrijk.

e) Het aanplanten van KLE is één zaak; het onderhoud ervan een andere, zeker als de financiële opbrengst gering of onbestaande is (zie punt 3). Beroepslandbouwers zullen hier vaak op afknappen. Vrijwilligersorganisaties kunnen hun rol spelen, maar hun potentieel is – van zodra het aantal KLE significant toeneemt – eerder beperkt. Hetzelfde geldt voor de wildbeheereenheden. Via de milieuraad kan contact gezocht worden met verenigingen van wie de leden kunnen bijdragen aan het onderhoud van KLE. Dit lukt zeker in die gevallen waarin het onderhoud een directe opbrengst geeft (brandhout). Via het gemeentelijk informatieblad kunnen ook oproepen naar de bevolking worden gelanceerd. Alleen in die gevallen dat het onderhoud niets opbrengt en er dus onvoldoende vrijwilligers gevonden worden, is een subsidiereglement nodig. Het moet in verhouding staan tot het betrokken areaal aan KLE. Vandaar het belang van een correcte en geactualiseerde inventaris! Het onderhoud van KLE kan ook gebeuren door mina-werkers of groenjobs. Mina-werkers (enkel toegankelijk voor gemeenten) of groenjobs (ook toegankelijk voor regionale landschappen, natuurverenigingen, bosgroepen...) zijn natuurarbeiders die tewerkgesteld zijn in sociale economie-bedrijven en die ingeschakeld kunnen worden in het natuur- en bosbeheer. De aanvrager ontvangt hiervoor een subsidie van de Vlaamse overheid.

f) Een subsidiereglement is nuttig maar kent ook zijn limieten. Onderzocht moet worden in welke mate een bijdrage kan worden gevraagd van sectoren die profiteren van de aanwezigheid van KLE, zoals horeca en recreatieve voorzieningen. Belangrijk is dat bij het ontwikkelen van een beleid inzake KLE deze beperkingen goed meegenomen worden en de juiste prioriteiten worden gelegd. Een belangrijke randopmerking is dat het reglement pas werkt als het actief gepromoot wordt. Hou hierbij ook steeds de doelgroep voor ogen (landbouwers, hobbyboeren, particulieren, bedrijven, ...). Denk eraan dat de VLM via beheerovereenkomsten reeds subsidies geeft aan landbouwers.

g) De mina-raad adviseert de gemeente tot de opmaak van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voor het vellen van kleinere bomen en andere landschapselementen. Indien de gemeente hierop ingaat, zal ook de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (GECORO) formeel betrokken worden.

2.2. Procedureel

a) Vraag de gemeente naar de stand van zaken op het vlak van KLE (zie de punten a en b van 2.1.).

b) Probeer met de milieuraad een debat op gang te brengen over hoe KLE in de gemeente moeten worden beschermd en/of bevorderd. De vertegenwoordigers van de landbouw zullen hier ongetwijfeld een stem in het kapittel willen hebben. Overloop de belangrijkste troeven van KLE. Wijs erop dat KLE niet steeds economisch verlies betekenen maar ook winst kunnen genereren, bijvoorbeeld op vlak van (hoeve)toerisme. Nodig iemand uit van een Regionaal Landschap of van een natuurvereniging die een succesverhaal kan vertellen. Laat iedere sector beschrijven wat voor hem de voor- en nadelen zijn van KLE. Zoek op basis daarvan het grootst mogelijke draagvlak voor KLE. Dit kan wellicht sneller bereikt worden als gezoneerde acties worden bepleit in plaats van acties die over de ganse gemeente moeten doorwerken. Het werken met een kaart van de gemeente is daarbij erg handig.

c) Eens voldoende draagvlak bereikt, probeer de verkregen consensus in een advies te gieten.

d) Om de actie vlot te trekken en de nodige (pers)aandacht te krijgen, kan het handig zijn om als milieuraad zelf een haagplantactie en dergelijke te organiseren. Een ander middel is het organiseren van 'KLE-wandelingen'. Hiervoor kunnen natuurgidsen opgeleid door het CVN worden ingeschakeld.

f) Hou de begroting in de gaten. De waarheid van de gemeente staat in het meerjarenplan voor investeringen én vooral in de begrotingen! Nergens anders. In de beleidsnota's staan veel dingen die nooit gebeuren.

3. Hoe stel je een goed advies op?

We stellen voor om volgende stappen te ondernemen:

1. Kondig het punt op de agenda van de gemeentelijke milieuraad aan.
2. Raadplegen van het milieubeleidsplan en het milieujaarprogramma van je gemeente.
3. Toets de praktijk aan de hand van de tabel in dit document en door informatie in te winnen bij de betrokken (milieu- en/of groen)diensten en/of de bevoegde schepen.
4. Formuleer het advies met enkele concrete voorstellen (acties).

Modeladvies: kleine landschapselementen

AANLEIDING

- Het Landschappendecreet van 1996 inzake de bescherming van waardevolle landschappen omschrijft dat het landschap niet ontsierd, beschadigd of vernield mag worden.
- Het decreet Natuurbehoud van 1997 beschrijft de bescherming van kleine landschapselementen en alsook enkele stimulerende maatregelen naar kleine landschapselementen toe.
- Volgens de bepalingen van de cluster natuurlijke entiteiten die van de Samenwerkingsovereenkomst 2005-2007 dient de gemeenten die ingetekend hebben op niveau 1 of niveau 2 respectievelijk 1 of 2 acties, bv. gericht op het natuurgericht beheer van lijnvormige elementen (bv. bermen) en kleine landschapselementen en/of acties gericht op het behoud van cultuurhistorische waarden en de verbetering van het landschapsbeeld, uit te voeren.
- Volgende kleine landschapselementen worden vermeld in het GNOP [*geef vermelding indien van toepassing*].
- In het milieujaarprogramma [*jaartal*] werden volgende acties betreffende kleine landschapselementen opgenomen [*vermelding acties en budgetten indien van toepassing*].

[*schrap en vul verder aan indien toepasselijk*]

OVERWEGING / MOTIVATIE

- Kleine landschapselementen (KLE) zijn erg belangrijk voor het behoud van de natuur- en landschapswaarde in de gemeente:
- Het zijn 'natuureilandjes' in het in cultuur gebrachte landschap. Heel wat planten en dieren vinden er een laatste toevluchtsoord. Elk klein landschapselement kan beschouwd worden als een mini-natuureservaatje.
- Ze doen dienst als natuurlijke verbindingen tussen grotere natuurgebieden zodat dieren en planten die in het ene natuurgebied leven ook het andere natuurgebied kunnen bereiken.
- Ze bevorderen het ecologisch evenwicht. Ze herbergen een aantal diersoorten die plaagsoorten op landbouwgewassen kunnen bestrijden.
- Ze creëren een aangepast microklimaat. Hierdoor kunnen landbouwgewassen beter groeien en vindt het vee een schuilplaats tegen te sterke zon of regen.
- Op hellingen kunnen kleine landschapselementen erosie tegengaan. Waterlopen kunnen door aanplanting van heggen op de oeverzones gebufferd worden tegen aanvoer van meststoffen en beschermd worden tegen oeverafkalving.
- Ze dragen bij tot de schoonheid van landschappen en verhogen de belevingswaarde ervan bij recreanten.
- Als ze zich nabij (of zelfs op het terrein van) scholen bevinden, hebben ze een grote natuureducatieve waarde.

Zoals op zovele plaatsen in Vlaanderen zijn kleine landschapselementen er in onze gemeente sterk op achteruit gegaan. Een beleid om deze negatieve trend in positieve zin om te buigen is een typisch gemeentelijke taak.

De Miniraad hecht hierbij vooral belang aan sensibilisatie en ondersteuning van de bevolking, eerder dan aan een regulerend en bestraffend beleid.

[Verder aan te vullen indien gewenst]

ADVIES

Na overleg in de Miniraad werd over volgende aanbevelingen consensus bereikt onder de leden:
[Concrete omschrijving van de verschillende acties aan de hand van de tabel in dit document, met vermelding van: Wat?, Wie? met welk Budget? is er een Vergunningen nodig? en eventueel een Situering op kaart.]

Je kan dit modeladvies ook downloaden van www.tandemweb.be/milieuraad.

4. Verdere informatie

Op www.tandemweb.be kan je dit dossier gratis downloaden (klik op milieuraad). Je vindt er ook verwijzingen naar interessante publicaties met meer informatie over het betreffende onderwerp. Voor meer informatie over tandem kan je terecht op het Tandemsecretariaat, info@tandemweb.be, 02/282.19.40.

Enkele interessante websites zijn:

- regionale landschappen: www.regionalelandschappen.be
- biodiversiteit i.v.m. wegbermen en poelen: www.natuurpunt.be
- educatieve informatie over poelen: www.wwf.be
- landschapsatlas: www.geoloket.be

TIP!

Het Centrum Voor Natuur en milieueducatie (CVN) ontwikkelde voor Tandem een cursus met als titel "adviseren als milieuraad". Met deze cursus kunnen (kandidaat-)leden van gemeentelijke milieuraaden zich wapenen om goede adviezen uit te brengen over het lokale milieubeleid en de Samenwerkingsovereenkomst 'milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling'. Meer info vind je op www.tandemweb.be/milieuraad.