

Het behoud van het ruraal erfgoed vanuit Europees perspectief¹

Prof. Dr. G. Van Hoorick

Docent vakgebied bestuursrecht en milieurecht
Centrum voor Milieurecht Universiteit Gent
Advocaat te Gent

Toen men mij vroeg om ter gelegenheid van de Prijs Louis Paul Suetens een voordracht te houden over het behoud van het ruraal erfgoed vanuit Europees perspectief, heb ik geen moment gearzeld. Het opgegeven onderwerp van het behoud van het ruraal erfgoed leek mij zeer geschikt en ligt mij nauw aan het hart. Bovendien krijgt het in het beleid vaak te weinig aandacht. Het Europees perspectief in deze materie wordt geboden niet door wetgeving op het vlak van de Europese Unie, doch door enkele verdragen, voornamelijk totstandgekomen in het kader van de Raad van Europa, die onze belangstelling verdienen. In deze voordracht wil ik vooreerst ingaan op deze verdragen. Vervolgens wil ik de mogelijkheden en knelpunten in de Vlaanderen bespreken. Tot slot wil ik van de gelegenheid gebruik maken om enkele kritische kanttekeningen te plaatsen en enkele aanbevelingen te doen naar de beleidsmakers toe.

Doch laat mij eerst het onderwerp waarover ik het wil hebben iets meer aflijnen. Het ruraal erfgoed is een term met een brede betekenis. Zowel een botanisch rijk grasland, een polderlandschap van honderden hectare, een zeldzaam trekpaard, als een veldkapelletje kunnen tot het ruraal erfgoed worden gerekend. Met andere woorden het gaat over onroerende zowel als roerende goederen, en om natuurlijke zowel als culturele waarden. In deze voordracht zal ik het voornamelijk hebben over het behoud van het onroerend erfgoed in het landelijk gebied, in essentie dus van cultuurhistorische waarden in het landschap.

1. Het behoud van het ruraal erfgoed in de verdragen

Er bestaat geen specifiek verdrag over het behoud van het ruraal erfgoed. Overigens rijst de vraag of zulks wenselijk zou zijn. Wel zijn in het kader van de UNESCO en Raad van Europa één respectievelijk drie verdragen totstandgekomen die ingaan op het behoud van bepaalde componenten van het (ruraal) erfgoed:

- het Verdrag van Parijs van 16 november 1972 ter bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld;
- het Verdrag van Granada van 3 oktober 1985 voor de vrijwaring van het architecturaal erfgoed van Europa;
- het Europees Verdrag van La Valetta van 16 januari 1992 voor de bescherming van het archeologisch erfgoed;
- het Europees Landschapsverdrag van Firenze van 20 oktober 2000.

Ten aanzien van het ruraal erfgoed, heeft het eerstgenoemde verdrag weinig betekenis, vermits het alleen bescherming voor zaken van (op wereldvlak bekeken) uitzonderlijke waarde beoogt.

¹ Deze bijdrage is de tekst van een voordracht gehouden ter gelegenheid van de uitreiking van de Prijs Louis Paul Suetens 2001 te Leuven op 24 oktober 2001.

De twee middelste verdragen definiëren architecturaal of archeologisch erfgoed vrij ruim, zodat ook het ruraal erfgoed daaronder kan worden begrepen. Uiteraard bepaalt de verdragsstaat op wiens grondgebied het erfgoed gelegen is, inderdaad behoort tot het erfgoed waarvoor het verdrag geldt. Zo ja, dan zijn de verplichtingen uit deze verdragen erop van toepassing. Deze verplichtingen zijn vrij nauwkeurig omschreven (het erfgoed identificeren, het vervolgens onder juridische bescherming plaatsen, een vergunningensysteem instellen, enz.).

Het Europees Landschapsverdrag heeft tot doel landschapsbescherming, -beheer en -planning te bevorderen en de Europese samenwerking terzake te organiseren. Daarbij worden alle landschappen geïdentificeerd, niet alleen waardevolle. Er wordt aan de verdragspartijen opgelegd de landschappen in het recht te erkennen onder meer als uitdrukking van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de bevolking, een landschapsbeleid te voeren gericht op landschapsbescherming, -beheer en -planning (en daartoe geschikte instrumenten te voorzien), en het landschap te integreren in overige beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke ordening, het landbouwbeleid, enz. Ook moeten de verdragspartijen de diverse landschappen op hun grondgebied identificeren en analyseren en kwaliteitsdoelstellingen formuleren voor deze landschappen, na de bevolking de gelegenheid tot inspraak te hebben geboden. De wordingsgeschiedenis van het Europees Landschapsverdrag heeft sterk geleden onder het gebrek aan politieke wil voor een sterke verdragstekst. Het uiteindelijke verdrag trapt mijns inziens open deuren in en heeft nauwelijks juridische waarde. In een ontwerpversie van het verdrag was er sprake van een “lijst van landschappen van Europees belang”. Daarop zouden door het Comité van Ministers waardevolle landschappen kunnen worden opgenomen. Deze landschappen zouden ook op nationaal niveau reeds erkenning moeten gehad hebben (art. 12). Deze lijst werd blijkbaar aangezien als een aanslag op de nationale soevereiniteit en het ontwerp art. 12 is niet meer terug te vinden in het verdrag zelf.

2. Mogelijkheden voor het behoud van het ruraal erfgoed in Vlaanderen

Zoals op het internationaal niveau bestaat er geen specifieke Vlaamse wetgeving voor het behoud van het ruraal erfgoed. Doch er zijn ook hier talrijke andere juridische instrumenten terzake relevant.

Een algemene en rechtstreekse bescherming wordt geboden door het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Via de ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen zou de bescherming van het erfgoed moeten worden geïntegreerd in de ruimtelijke ordening. Door middel van de stedenbouwkundige vergunningsplicht is onder meer het afbreken of verbouwen van bouwwerken en constructies, en dus ook objecten met een erfgoedwaarde, onder controle van de overheid gebracht. In het kader van een uitvoeringsbesluit is duidelijk gesteld dat de vrijstelling van de stedenbouwkundige vergunning voor het afbreken van “kleine werken, handelingen en wijzigingen” niet geldt voor elementen of constructies met volkskundige, historische of esthetische waarde zoals: fontein, pompen, putten, kruisen, calvaries, veldkapellen, enz., en voor gebouwen of constructies opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Via het Decreet van 18 mei 1999 houdende bevordering van het onderhoud van het niet-beschermd onroerend klein historisch erfgoed, konden gedurende een proefperiode van 1 mei 1999 tot 1 oktober 2000 onderhoudspremies van minder dan 50.000 fr. worden toegekend voor werkzaamheden aan deze soorten elementen of constructies.

Voor de bescherming van andere (vooral grotere) gehelen, moet men beroep doen op een bijzondere en onrechtstreekse beschermingsmaatregel, dit wil zeggen eerst moet een procedure worden doorlopen om bescherming te kunnen bieden. Het gaat om het Decreet van

3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, het Decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, en het Decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen. Deze decreten laten toe monumenten, stads- en dorpsgezichten, archeologische monumenten, archeologische zones, respectievelijk landschappen onder een relatief strenge bescherming te stellen. Onder meer geldt een vergunningsplicht voor wijzigingen en een bindend advies (indien negatief of voorwaardelijk) van de bevoegde administratie bij de stedenbouwkundige vergunningverlening. Ook bestaan talrijke mogelijkheden tot subsidiëring voor beheers- en onderhoudswerken.

3. Knelpunten voor het behoud van het ruraal erfgoed in Vlaanderen

Het beschermen van monumenten, stads- en dorpsgezichten, archeologische monumenten, archeologische zones, en landschappen is zeer arbeidsintensief en tijdrovend, nog afgezien van het feit dat het leidt tot vele juridische procedures. Dit maakt dat het met de vooruitgang van het sectoraal beleid inzake het onroerend erfgoed slecht gesteld is. Vele beschermenswaardige gebouwen, stads- of dorpsgezichten wachten nog op hun bescherming. Nog geen enkele archeologische zone is ingesteld. Geen 3 % van Vlaanderen is beschermd (of geklasseerd) als landschap. De onderbemanning van de administraties (Afdeling Monumenten en Landschappen van AROHM en Instituut voor het Archeologisch Patrimonium) zit daar zeker voor iets tussen. De trage vooruitgang van het beschermingsbeleid is zeker naar het ruraal erfgoed toe problematisch in nog verschillende andere opzichten.

Een integratie van het behoud van ruraal erfgoed in overige beleidssectoren is, behalve voor de beschermde zaken, nergens juridisch hard gemaakt. Integendeel ontstaat soms conflictstof tussen heel wat sectorale wetgevingen en administraties. Met het Bosdecreet van 13 juni 1990 wil men ten allen tijde de vermindering van het bosareaal tegengaan. Dat is positief, doch voor andere beschermenswaardige zaken (waardevolle graslanden, heiden, bepaalde cultuurlandschappen) ontbreekt een dergelijke hard geformuleerde verplichting in andere wetgevingen. Dit creëert een onevenwicht. Overigens bevat het decreet sinds de recente wijziging van 18 mei 1999 ook bepalingen inzake de aanwijzing en erkenning van parken, wat een uitbreiding van de actieradius betekent naar het onroerend erfgoed toe. Met het Natuurbehoudsdecreet van 21 oktober 1997 wil men naast een algemene bescherming, een ecologisch netwerk uitbouwen (afbakening en bescherming van 9 % VEN en 11 % natuurverwevingsgebied), doch de landbouwsector heeft kunnen bekomen dat de bemesting er verder blijft geregeld door het Mestdecreet van 23 januari 1991. De bosbouwers vrezen het kind van de rekening te worden. Het microreliëf wijzigen zal in het VEN verboden zijn, doch de aalkar kan er rustig verder rijden ...

De opmaak van ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen komt maar langzaam van de grond, en het belang van het ruraal erfgoed dreigt te worden onderbelicht. Naast de hardere sectoren, zijn het van de zachte sectoren vooral de natuur- en de bossector die hun inhaalbeweging hebben ingezet. Hier liggen mogelijkheden voor wederzijdse bevruchting, maar dan dient wel juridisch verzekerd te worden dat met het aspect erfgoed dient te worden rekening gehouden over het ganse grondgebied, en dit is nu niet het geval. En als men weet dat amper vier mensen in de Afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM belast zijn met de ruimtelijke planning voor het ganse buitengebied van Vlaanderen, rijzen toch nog meer vragen ...

Ook zijn er de afwijkingsmogelijkheden voor zonevreemde gebouwen, die recent door het Decreet van 13 juli 2001 zijn bestendigd en verruimd. Zo is het is mogelijk onder bepaalde voorwaarden oude hoeves in het agrarisch gebied te slopen en een nieuw woonhuis op te richten. Ik heb reeds op die wijze een teloorgang van het ruraal erfgoed gezien de laatste jaren, en ik vrees alleen maar voor een verergering van de toestand.

4. Aanbevelingen voor het behoud van het ruraal erfgoed in Vlaanderen

Het beleid inzake het behoud van het onroerend erfgoed dient te worden geheroriënteerd. Vooreerst dient veel meer aandacht uit te gaan naar algemene en rechtstreekse beschermingsmaatregelen. Voor wijzigingen aan kleine antropogene objecten met een erfgoedwaarde in het landschap wordt nu via een omweggetje in een stedenbouwkundige vergunningsplicht voorzien. Men kan zich afvragen of toch niet beter met een uitgebreide doch limitatieve lijst wordt gewerkt, en dat het wijzigen van deze zaken uitdrukkelijk aan een stedenbouwkundige vergunning zou worden onderworpen in het Decreet ruimtelijke ordening zelf. Voor niet-antropogene objecten met een erfgoedwaarde in het landschap moet men zijn heil zoeken in het Natuurbehoudsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. De vraag rijst of deze beschermingsmaatregelen voldoende zijn, wat betreft hun toepassingsgebied (welke objecten ?) en hun reikwijdte (binnen welke ruimtelijke bestemming ?). Ook zouden algemene zorgplichten, minstens ten aanzien van de overheid, en een verplichting tot integratie van de erfgoedzorg in de overige beleidsdomeinen, moeten worden ingeschreven. Ter implementatie van het Europees Landschapsverdrag lijkt een vorm van landschapsplanning, waarbij men kwaliteitsdoelstellingen voor de diverse landschappen van het grondgebied formuleert, onontbeerlijk.

De bijzondere en onrechtstreekse bescherming zal echter steeds een dominante plaats blijven innemen. Ten aanzien van de monumenten en de stads- en dorpsgezichten mag, zo denk ik, de lat niet te hoog worden gelegd om bepaalde goederen te beschermen, want niet-bescherming leidt er vaak toe dat waardevolle gehelen na verloop van tijd verdwijnen. Ook moet worden gedacht aan nieuwe beschermingstechnieken, die het beschermingsbeleid doen vooruitgaan en een sterkere integratie in de ruimtelijke planning voorzien. In opdracht van de vorige minister bevoegd voor de landschappen, dhr. Johan Sauwens, heb ik, met begeleiding van een ambtelijke stuurgroep, een voorontwerp van decreet betreffende het behoud van erfgoedlandschappen, opgesteld. Dit werd nu (november 2001) voor advies voorgelegd aan de Hoge Raden en de MINA-Raad. Ik ben overtuigd van de noodzaak van een dergelijk decreet om een inhaalbeweging voor de landschapszorg te bewerkstelligen. Het voorontwerp legt daartoe sterk de nadruk op integratie in de ruimtelijke ordening en laat toe een grote oppervlakte aan landschappen in een beperkte tijdspanne onder een vrij strenge bescherming (doch niet zo streng als bij de beschermde landschappen) te stellen. Voor wat betreft de invulling vormen de landschapsatlassen daartoe een geschikt vertrekpunt.

Voor de rest kan ook heil worden verwacht van meer integratie tussen de diverse wetgevingen die slaan op het landelijk gebied. In dit verband heeft de Vlaamse minister voor leefmilieu, mw. Vera Dua, een opdracht toegekend aan het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent om de oefening te maken voor het opstellen van een geïntegreerd decreet milieubeheer (natuur in de ruime zin: inrichtingsmaatregelen, “groene” vergunningen, gebiedsbeschermende maatregelen, enz.). Spijtig genoeg hoort de sector landschap daar niet bij, wat voornamelijk te wijten is aan de keuze bij de hervorming van de administraties de landschappen te blijven laten ressorteren onder AROHM. Dit bemoeilijkt alvast de zo

noodzakelijke integratie tussen natuurbehoud, bosbeheer en landschapszorg. In Duitsland bijvoorbeeld bestaat er één Bundesnaturschutzgesetz, dat slaat op Naturschutz zowel als Landschaftspflege.

Er moet iets worden gedaan aan het gebrek aan personeelsleden waarmee de diverse administraties die ik in mijn verhaal heb genoemd, te maken hebben. De uitbouw van wetgeving is slechts een eerste stap. Om de uitvoering ervan te kunnen realiseren zijn veel personeel en financiële middelen nodig. In dat verband moet meer aandacht uitgaan naar de lokale besturen, zeker voor wat het betreft de inventarisatie van het kleiner ruraal erfgoed. In vele gemeenten zijn heemkundige verenigingen actief die een bijdrage zouden kunnen leveren, mits een specifieke financiële projectondersteuning. Tegelijkertijd sensibiliseert zo iets ook de gemeentebesturen naar hun vergunningenbeleid toe. Ook zouden de inventarisaties uit de Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen meer moeten worden gebruikt in de ruimtelijke planning op lokaal vlak.

5. Besluit

Na dit overzicht kan ik besluiten dat voor het behoud van het ruraal erfgoed reeds heel wat potentialiteiten liggen in de toepassing van de huidige wetgeving inzake monumenten, stads- en dorpsgezichten, landschappen, ruimtelijke ordening, natuurbehoud en bosbeheer. De samenloop van verschillende wetgevingen zorgt echter soms ook voor conflictstof. Er moet onder meer daarom gestreefd worden naar een redelijke toepassing van deze wetgeving kaderend in de veranderende maatschappelijke inzichten. Voor het behoud van het ruraal erfgoed biedt het nieuwe wetgevende initiatief rond erfgoedlandschappen heel wat perspectieven. Het valt te hopen dat het de weg tot decreet succesvol kan afleggen. Daarnaast kan later ook heil worden verwacht van mogelijke vereenvoudigingen die het gevolg zijn van het wetgevingsproject rond een geïntegreerd decreet milieubeheer.

Het volstaat evenwel niet van goede wetgevingen uit te bouwen. Voor een wetenschappelijke verantwoorde toepassing ervan is mankracht nodig. Er moet daarom werk worden gemaakt van een betere financiering van en een verhoging van het personeel bij de administraties die belast zijn met de erfgoedzorg. Tot slot wil ik ook een blijvende oproep doen aan de beleidsmensen om voldoende het juridisch onderzoek inzake erfgoedzorg te stimuleren.