

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
Werelderfgoed van bij ons: het Nationaal Park Hoge Kempen

Promotor :
Prof. dr. Anne DRAYE

Laura Sallaerts
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Werelderfgoed van bij ons: het Nationaal Park Hoge Kempen

Promotor :
Prof. dr. Anne DRAYE

Laura Sallaerts

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

De Werelderfgoedconventie van 1972 voorziet de mogelijkheid om cultureel en natuurlijk erfgoed als werelderfgoed te laten erkennen, door middel van een inschrijving op de werelderfgoedlijst. Enkel het meest waardevolle erfgoed ter wereld komt hiervoor in aanmerking. Dit wordt beoordeeld op basis van het criterium van de 'uitzonderlijke universele waarde'. Op dit moment wordt het werelderfgoed dossier van de Hoge Kempen voorbereid. Dit proces kan enkele jaren in beslag nemen. Lidstaten zijn bevoegd voor de voordracht van erfgoed op hun grondgebied dat zij geschikt achten voor een inschrijving voor de werelderfgoedlijst. Zij moeten onder andere de uitzonderlijke universele waarde van het goed uitgebreid motiveren en een duidelijke werelderfgoedzone afbakenen. Maar voordat een goed kan worden ingeschreven wordt eveneens een adequate nationale bescherming van het erfgoed vereist, en maatregelen van beheer die het behoud van de uitzonderlijke universele waarde in de toekomst zullen verzekeren. De bescherming van werelderfgoed is in de eerste plaats een nationale verantwoordelijkheid.

Alle rechtsdomeinen die de bescherming van werelderfgoed kunnen verzekeren behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Er werd echter geen specifiek beschermingsinstrumentarium vastgelegd dat enkel betrekking heeft op werelderfgoed. Door een gecombineerde toepassing van de beschermingsmiddelen die voorhanden zijn op basis van de ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en de bescherming van onroerend erfgoed, kan een toereikende bescherming worden bereikt. Deze thesis tracht een duidelijk overzicht te bieden van deze gewestelijke materies, die niet steeds goed op elkaar afgestemd zijn.

Bij de opmaak van het werelderfgoed dossier van de Hoge Kempen werden al enkele stappen voltooid. Momenteel bevindt de erfgoed site zich op de Belgische indicatieve lijst voor het werelderfgoed. Deze inschrijving heeft op zich geen grote juridische waarde, maar brengt wel een dynamiek op gang richting een plaatsje op de werelderfgoedlijst. Verschillende criteria van uitzonderlijke universele waarde konden reeds gemotiveerd worden en de werelderfgoedzone werd afgebakend. Ook werd reeds onderzocht welke delen van het werelderfgoed gebied een toereikende bescherming genieten. Een bijzonderheid van de Hoge Kempen is dat het gebied zowel cultureel als natuurlijk erfgoed bevat, dit is een primeur voor het Belgische werelderfgoed.

Voordat het erfgoed officieel kan worden voorgedragen tot inschrijving moet echter eerst een oplossing worden gezocht voor een aantal uitdagingen. Het grootste deel van de werelderfgoedzone wordt inmiddels beschermd door juridische instrumenten die het behoud van de uitzonderlijke universele waarde kunnen garanderen. Voor een aantal gebieden moeten echter bijkomende beschermingsmaatregelen worden genomen. Dit is het geval voor de Genkse tuinvijken. Een bescherming als stads- of dorpsgezicht op basis van het Onroerenderfgoeddecreet of de mogelijkheid van een stedenbouwkundige verordening worden tegen elkaar afgewogen.

Tenslotte worden de moeilijkheden bij de vastlegging van een bufferzone rondom het werelderfgoed aangekaart. Ook hiervoor bestaat geen specifieke decreet- of regelgeving. De

werelderfgoedzone van de Hoge Kempen bestaat uit verschillende deelgebieden, waarvoor telkens in concreto moet worden beoordeeld welke maatregelen nodig zijn in functie van de aanwezige uitzonderlijke universele waarde in de aangrenzende werelderfgoedzone. Om een goede methode te kunnen vaststellen wordt gekeken naar de aanbevelingen van een expertencommissie in opdracht van Unesco en het werelderfgoed dossier van de 'Nord-Pas de Calais Mining Basin'. Deze Franse erfgoed site staat sinds 2012 op de werelderfgoedlijst en het gebied vertoont enkele gelijkenissen met de Hoge Kempen.

DANKWOORD

Vooreerst wil ik graag mijn promotor Prof. Dr. Anne-Mie Draye bedanken, voor het aanreiken van dit interessante onderwerp en de uitstekende begeleiding.

Mijn dank gaat ook uit naar Ina Metalidis, erfgoedmedewerker van het Nationaal Park Hoge Kempen, om mij de informatie en documentatie te verschaffen die nodig was om het praktijkgerichte luik van mijn thesis te kunnen schrijven.

Dank aan Johan Van Den Bosch, voor zijn inspirerende en verduidelijkende uitleg.

Tenslotte wil ik iedereen bedanken die zich inzet voor erfgoedzorg en natuurbehoud in Limburg. Mijn vele wandelingen in het Nationaal Park Hoge Kempen hebben gezorgd voor de nodige ontspanning en inspiratie.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
DANKWOORD	3
INHOUDSOPGAVE.....	5
INLEIDING	7
DEEL I WERELDERFGOED.....	9
1. Unesco	9
2. Werelderfgoedconventie	10
3. Doelstellingen	10
4. Toepassingsgebied.....	11
5. Nationale en internationale bescherming	13
6. Het Werelderfgoedcomité.....	13
7. De werelderfgoedlijst	14
8. Internationale bijstand	18
DEEL II NATIONALE BESCHERMING	19
HOOFDSTUK 1 DE HOGE KEMPEN	19
1. Regionaal Landschap Kempen en Maasland	19
2. Het Nationaal Park Hoge Kempen.....	20
HOOFDSTUK 2 INSTRUMENTEN VAN GEWESTELIJKE BESCHERMING.....	23
1. Ruimtelijke ordening	23
2. Natuurbehoud	27
3. Erfgoed.....	32
4. Integratie gewestelijke beschermingsinstrumenten	39
DEEL III WERELDERFGOEDDOSSIER DE HOGE KEMPEN.....	45
HOOFDSTUK 1 STAND VAN ZAKEN	45
1. Juridische status indicatieve lijst	45
2. Rechtvaardiging uitzonderlijke universele waarde.....	47
3. Projectstructuur	49
4. Vaststelling werelderfgoedzone	50
5. Huidige bescherming werelderfgoedzone.....	51

HOOFDSTUK 2	UITDAGINGEN	53
1.	Niet-beschermd gebied: tuinvijlen	53
1.1	Erfgoed: bescherming als stads- of dorpsgezicht	53
1.2	Stedenbouwkundige verordening	60
1.3	Besluit	64
2.	Bufferzone	64
2.1	Doelstelling.....	64
2.2	Beleid bufferzones in Vlaanderen	66
2.3	Bufferzone Hoge Kempen	69
2.4	Bufferzone op de Werelderfgoedlijst.....	70
CONCLUSIE	73
BIBLIOGRAFIE	77

INLEIDING

De aanleiding voor deze masterthesis is het werelderfoeddossier dat momenteel voorbereid wordt voor de Hoge Kempen. In 2011 heeft dit gebied een plaatsje bemachtigd op de Belgische indicatieve lijst. Dit is een belangrijke stap op de weg naar een erkenning als werelderfgoed.

De Werelderfgoedconventie van 1972 beoogt de bescherming van het meest waardevolle culturele en natuurlijke erfgoed ter wereld, door middel van inschrijvingen op een werelderfgoedlijst. Lidstaten bij de Conventie kunnen het erfgoed op hun grondgebied voordragen tot inschrijving. In Deel I wordt de Werelderfgoedconventie uitgebreid besproken.

Deel II bevat een overzicht van de Vlaamse regelgeving die relevant is voor de Hoge Kempen. Op lokaal niveau werden reeds initiatieven genomen om het landschap van de Hoge Kempen te beheren en te beschermen. Daarom wordt in Hoofdstuk 1 gekeken naar de organisatorisch-juridische omkadering die reeds aanwezig is voor de toekomstige werelderfgoedzone. Het Nationaal Park Hoge Kempen is slechts een onderdeel van de werelderfgoedzone, ook andere gebieden in de omgeving met culturele of natuurlijke uitzonderlijke universele waarde zullen worden voorgedragen als werelderfgoed. Dit hoofdstuk vereenvoudigt de situering van de werelderfgoedzone. Vervolgens wordt onderzocht op basis van welke regelgeving het werelderfgoed zal worden beschermd. Het is immers de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de bescherming van het werelderfgoed op hun grondgebied te verzekeren. De rechtsdomeinen die een toereikende bescherming kunnen bieden bevinden zich op Vlaams niveau: het gaat om de regelgeving betreffende ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en het onroerend erfgoed. Deze rechtsdomeinen zijn niet steeds goed op elkaar afgestemd. In Hoofdstuk 2 probeer ik een duidelijk overzicht te geven van de relevante decreet- en regelgeving. Voor elk rechtsdomein worden de doelstellingen, het belangrijkste instrumentarium en hun rechtsgevolgen besproken. Ik ga ook na welke maatregelen werden genomen met het oog op een integratie van deze omgevingsrechtelijke materies.

Deel III vormt het praktische luik van deze thesis. De rechtsvragen waar ik een oplossing op tracht te bieden werden mij toegereikt door de personen die momenteel verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van het werelderfoeddossier. In Hoofdstuk 1 wordt de stand van zaken besproken. Momenteel bevindt het ruraal-industrieel overgangslandschap de Hoge Kempen zich op de Belgische indicatieve lijst. De vraag naar de juridische status van een inschrijving op deze lijst dringt zich op. Daarom wordt nagegaan wat de gevolgen hiervan zijn op internationaal, en vooral op gewestelijk niveau. Verder worden de stappen besproken die grotendeels voltooid zijn in de voorbereiding van het werelderfoeddossier: de rechtvaardiging van de uitzonderlijke universele waarde, de precieze afbakening van de werelderfgoedzone en de vaststelling van de gebieden daarbinnen die een toereikende bescherming genieten om de uitzonderlijke universele waarde te behouden.

Voordat het werelderfoeddossier kan worden ingediend moeten echter nog oplossingen gevonden worden voor enkele uitdagingen. Een deel van het toekomstige werelderfgoedgebied geniet nog

geen toereikende bescherming. Over de Genkse tuinvijken bestaat nog de grootste twijfel betreffende de meest adequate bescherming. Ik onderzoek de voor- en nadelen van een bescherming als stads- of dorpsgezicht op basis van het Onroerendergoeddecreet of het verzekeren van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde door middel van een stedenbouwkundige verordening.

Een tweede uitdaging is de afbakening van een bufferzone rondom het werelderfgoedgebied. Deze zone moet ervoor zorgen dat gevaren van buitenaf het werelderfgoed niet kunnen schaden.

De werelderfgoedzone van de Hoge Kempen bestaat uit verschillende deelgebieden, waarvoor telkens in concreto moet worden beoordeeld welke maatregelen nodig zijn in functie van de aanwezige uitzonderlijke universele waarde. Om een goede methode te kunnen vaststellen wordt gekeken naar de aanbevelingen van een expertencommissie in opdracht van Unesco en het werelderfgoed dossier van de 'Nord-Pas de Calais Minig Basin'. Deze Franse erfgoedsite staat sinds 2012 op de werelderfgoedlijst en het gebied vertoont enkele gelijkenissen met de Hoge Kempen.

In verband met werelderfgoed is nog niet veel rechtsleer of rechtspraak verschenen. Daarom zijn veel beleidsdocumenten en websites van bevoegde instanties in de bronvermelding terug te vinden.

DEEL I WERELDERFGOED

1. Unesco

a. Oprichting

Na de twee wereldoorlogen waren veel landen het erover eens dat een inspanning geleverd moest worden om een volgende verwoestende oorlog te voorkomen.¹ Op 26 juni 1945 werd een akkoord gesloten tussen 51 landen om de Verenigde Naties op te richten.² Deze internationale organisatie zet zich in voor wereldvrede, de ontwikkeling van vriendschappelijke relaties tussen de lidstaten en het bevorderen van samenwerking voor het oplossen van internationale problemen, zoals het respecteren van mensenrechten.³ Van bij de start leefde al het besef dat enkel politieke en economische afspraken niet zouden volstaan om de doelstellingen van de organisatie te realiseren.⁴ De VN verlangde naar een gespecialiseerd agentschap voor internationale samenwerking op het vlak van onderwijs, wetenschap en cultuur. Intelligentie en creativiteit zijn inherent aan de mensheid, deze wereldwijd gedeelde eigenschap is een belangrijke factor voor het behoud van vrede. Bijgevolg werd Unesco opgericht op 16 november 1945. Momenteel telt deze organisatie 195 leden, en 9 geassocieerde leden.

b. Doelstelling

De algemene doelstelling van Unesco is terug te vinden in artikel 1 van zijn oprichtingsverdrag⁵: bijdragen tot het behoud van vrede en veiligheid in de wereld door het bevorderen van de samenwerking tussen de Staten op het vlak van wetenschap, onderwijs en cultuur. Om deze doelstelling te bereiken werden in het oprichtingsverdrag al enkele concrete middelen vermeld. Artikel 1, paragraaf 2 (c) voorziet de mogelijkheid tot behoud en bescherming van het werelderfgoed. Boeken, kunstwerken en geschiedkundige en wetenschappelijke monumenten kunnen in aanmerking komen als werelderfgoed. In dit artikel werden de betrokken Staten geadviseerd om de nodige internationale conventies aan te nemen om deze concrete doelstelling beter te kunnen verwezenlijken.

Het idee om cultureel erfgoed op wereldvlak te beschermen was niet nieuw: tijdens een conferentie van de Volkerenbond in 1931 kwam dit voor het eerst ter sprake.⁶ De uitwerking van dit idee liet echter op zich wachten tot de oprichting van Unesco. Het behoud van cultureel erfgoed heeft altijd tot zijn werkzaamheden behoord. Zo werd in 1954 een verdrag aangenomen ter bescherming van culturele goederen in geval van gewapend conflict.⁷ Een belangrijke gebeurtenis die de noodzaak van een algemene bescherming van bijzonder waardevol erfgoed benadrukte, was de redding van

¹ United Nations, *UN at a glance*: www.un.org/en/aboutun/index.shtml.

² Het oprichtingsverdrag kreeg de naam 'Charter van de Verenigde Naties'. Het trad in werking op 24 oktober 1945.

³ Art. 1 Charter VN.

⁴ UNESCO, *Introducing UNESCO*: en.unesco.org/about-us/introducing-unesco.

⁵ Unesco Constitution, 16 november 1945, te consulteren op: portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁶ J. MUSITELLI, "World Heritage, between Universalism and Globalization", in *International Journal of Cultural Property*, Vol. 11, nr. 2, 2002, 323.

⁷ UNESCO, *Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*: www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/.

de tempels van Abu Simbel in 1959. Ten gevolge van de bouw van de Aswandam door de Egyptische overheid werd het gebied met overstroming bedreigd. Door de inspanningen van Unesco werd het immense bouwwerk gered door het naar veiliger gebied te verplaatsen. De lidstaten van Unesco werden zich ervan bewust dat de verwoesting van deze tempels een groot verlies zou betekenen voor de hele wereld. Internationale samenwerking was nodig voor de bescherming van het gemeenschappelijk erfgoed.⁸ Pas in 1972 werd het juridisch kader opgesteld om bepaalde sites als werelderfgoed te beschermen, in de vorm van de Werelderfgoedconventie.⁹

2. Werelderfgoedconventie

De Werelderfgoedconventie vormt het juridisch kader voor een systeem waarbij cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke universele waarde een plaatsje kan verdienen op de Werelderfgoedlijst. Op basis van welke voorwaarden dit gebeurt en wat de gevolgen van een erkenning als werelderfgoed zijn worden in dit hoofdstuk beschreven. Voor deze bespreking werd grotendeels de volgorde van de artikelen in de Conventie gevolgd.

De Werelderfgoedconventie werd op 16 november 1972 aangenomen in Parijs. Voor inwerkingtreding werd vereist dat een periode van drie maanden was verstreken na het neerleggen van twintig akten van bekrachtiging.¹⁰ Aan deze vereiste was voldaan op 17 december 1975. Voordat het verdrag in België van toepassing kon zijn was een goedkeuring vereist door de drie gewesten, de Duitstalige gemeenschap en de federale regering. De Werelderfgoedconventie trad in werking in België op 24 oktober 1996.¹¹

Een belangrijk aanvullend document bij de Werelderfgoedconventie zijn de 'Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention'. Het bevat belangrijke bepalingen voor de uitvoering van de Conventie. De eerste versie werd al in 1977 vastgesteld door het Werelderfgoedcomité. Dit document wordt regelmatig geactualiseerd, de meest recente versie dateert van juli 2013 en omvat 167 pagina's.¹²

3. Doelstellingen

De preambule van de Werelderfgoedconventie bevat verschillende redenen die het belang aantonen van behoud en bescherming van werelderfgoed. Het cultureel en natuurlijk erfgoed ondervindt steeds meer bedreigingen. Traditionele oorzaken van verval, zoals gebrekkig onderhoud of nefaste weersomstandigheden, kunnen leiden tot onherroepelijke beschadiging. Maar ook de veranderende sociale en economische omstandigheden hebben een grote invloed. Erfgoed is uniek

⁸ G. DEBONNET, "Gemeenschappelijke bescherming van natuur en cultuur", *Unesco Info* 2011, afl.81, Unesco Platform Vlaanderen, 15.

⁹ Conventie inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, Parijs 16 november 1972 (hierna: Werelderfgoedconventie).

¹⁰ Artikel 33 Werelderfgoedconventie.

¹¹ A. M. DRAYE, "De bescherming van Vlaams werelderfgoed: een specifieke decretale regeling vereist?" in D. D'HOOGHE, K. DEKETELAERE, A.M. DRAYE (Ed.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 52.

¹² Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, juli 2013, whc.unesco.org/en/guidelines.

en onvervangbaar, en de beschadiging of het verdwijnen ervan betekent een verarming voor alle naties ter wereld.

In de preambule wordt opgemerkt dat de bescherming van erfgoed op nationaal vlak vaak ontoereikend is. In veel landen met belangrijk erfgoed op hun grondgebied ontbreekt de nodige financiering en de economische, wetenschappelijke en technologische kennis om het erfgoed te onderhouden. De uitzonderlijke waarde van sommige erfgoedsites rechtvaardigt dat zij worden beschermd als werelderfgoed. Omwille van de ernst van de bedreigingen voor erfgoed moet de hele internationale gemeenschap samenwerken om deze bescherming te verzekeren. De hoofdverantwoordelijkheid ligt steeds bij de Staat waar het werelderfgoed zich bevindt. Internationale hulp kan de nodige ondersteuning bieden, maar het is niet de bedoeling om de nationale inspanningen te vervangen.

Om deze doelstellingen te bereiken werd het nodig geacht een verdrag op te stellen. Dit juridisch kader moet een doeltreffend systeem bevatten om de permanente, collectieve bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke universele waarde te verzekeren.¹³

4. Toepassingsgebied

De eerste artikelen van de Werelderfgoedconventie zijn gewijd aan de omschrijving van het erfgoed dat als werelderfgoed erkend kan worden. Zowel cultureel als natuurlijk erfgoed komen in aanmerking. De Werelderfgoedconventie is enkel van toepassing op onroerend erfgoed. Roerend en immaterieel erfgoed vallen dus niet binnen het toepassingsgebied.

De definities werden onderverdeeld in verschillende categorieën. Deze categorieën zijn gelijkwaardig maar worden apart beschreven om een zo volledig mogelijke omschrijving van het werelderfgoed te geven.

Het cultureel erfgoed is onderverdeeld in drie categorieën.

De categorie monumenten omvat architecturale werken, werken van monumentale beeldhouw- of schilderkunst, onderdelen of structuren van archeologische aard, inscripties, grotwoningen en combinaties hiervan, die van uitzonderlijke universele waarde zijn uit historisch, artistiek of wetenschappelijk oogpunt.

Een tweede categorie zijn de gebouwde gehelen. Ze worden omschreven als groepen van afzonderlijke of met elkaar verbonden gebouwen die, omwille van hun architectuur, hun homogeniteit of plaats in het landschap, van uitzonderlijke universele waarde zijn uit historisch, artistiek of wetenschappelijk oogpunt.

Ten laatste behoren culturele landschappen tot het cultureel erfgoed.¹⁴ Dit zijn werken van de mens of werken die het resultaat zijn van een samenspel van natuur en mens, en de gebieden waar archeologische sites zich bevinden, die van uitzonderlijke universele waarde zijn vanuit historisch, esthetisch, etnologisch of antropologisch oogpunt.¹⁵

¹³ Preambule Wereldconventie.

¹⁴ De originele Engelstalige tekst spreekt van 'sites'.

¹⁵ Art. 1 Werelderfgoedconventie.

Voor een omschrijving van het natuurlijk erfgoed werden opnieuw drie verschillende categorieën voorzien.

Tot de eerste categorie behoren fysische en biologische formaties die door de natuur gevormd werden, of groepen hiervan, die van uitzonderlijke universele waarde zijn uit esthetisch of wetenschappelijk oogpunt.

Een tweede vorm van natuurlijk erfgoed zijn geologische en fysiografische formaties en strikt begrensde zones die de habitat vormen van bedreigde dier- en plantensoorten, die uit oogpunt van de wetenschap of natuurbehoud van uitzonderlijke universele waarde zijn.

De laatste categorie omvat natuurlijke streken of strikt afgebakende natuurgebieden van uitzonderlijke universele waarde uit oogpunt van de wetenschap, het natuurbehoud, of de natuurlijke schoonheid.¹⁶

In elk van deze definities is het begrip 'uitzonderlijke universele waarde' van belang. De definitie van dit begrip is niet in de Conventie terug te vinden, maar werd opgenomen in de Operational Guidelines. Een onroerend goed bezit uitzonderlijke universele waarde indien het van een uitzonderlijk cultureel of natuurlijk belang is, dat de nationale grenzen overstijgt en de huidige en toekomstige generaties van de hele mensheid aanbelangt. Daarom is de permanente bescherming van dit erfgoed van het hoogste belang voor de hele internationale gemeenschap.¹⁷ De uitzonderlijke universele waarde werd door het Werelderfgoedcomité geconcretiseerd in tien criteria. Een onroerend goed moet voor een erkenning als werelderfgoed voldoen aan minstens één van deze criteria. De lijst bevat zes criteria voor cultureel erfgoed en vier criteria voor natuurlijk erfgoed. Een onroerend goed moet voldoen aan minstens één van deze criteria om erkend te kunnen worden als werelderfgoed.¹⁸

Een strikte definitie moet gehanteerd worden om te voorkomen dat het begrip 'werelderfgoed' zijn waarde verliest.¹⁹ Het is niet de bedoeling van de Werelderfgoedconventie om al het erfgoed ter wereld te beschermen. Een grote nationale of regionale waarde volstaat niet voor een erkenning als werelderfgoed.²⁰

Naast het cultureel en natuurlijk erfgoed kan ook gemengd erfgoed erkend worden als werelderfgoed. Deze derde categorie van werelderfgoed werd in de praktijk ontwikkeld en wordt niet vermeld in de Werelderfgoedconventie. In de Operational Guidelines is wel een definitie terug te vinden.²¹ Het betreft erfgoed dat geheel of gedeeltelijk zowel onder de definitie van cultureel erfgoed als onder de definitie van natuurlijk erfgoed terug te brengen is. De Werelderfgoedconventie heeft een groot toepassingsgebied dat zowel gebouwd als ongebouwd

¹⁶ Art. 2 Werelderfgoedconventie.

¹⁷ Operational Guidelines, nr. 49.

¹⁸ Operational Guidelines, nr. 77.

¹⁹ C. FORREST, *International law and the protection of cultural heritage*, New York, Routledge, 2010, 232.

²⁰ Operational Guidelines, nr. 52.

²¹ Operational Guidelines, nr. 46.

erfgoed omvat. Unesco erkent dus het belang van de wisselwerking tussen de natuur en menselijke activiteit.²²

5. Nationale en internationale bescherming

Alvorens de procedure voor de erkenning als werelderfgoed te beschrijven wordt in de artikelen 4 tot en met 7 de nadruk gelegd op het feit dat de Staat de belangrijkste verantwoordelijkheid heeft inzake bescherming en behoud van werelderfgoed op zijn grondgebied. De internationale bescherming bestaat uit internationale samenwerking en hulp die er slechts toe dient om lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen tot behoud en identificering van werelderfgoed.²³ De bescherming van werelderfgoed is dus in de eerste plaats een nationale bescherming.

Het is de taak van de lidstaten om het erfgoed op hun grondgebied waarvan zij denken dat het onder het toepassingsgebied van de Werelderfgoedconventie valt, te identificeren en af te bakenen.²⁴ Het is een vereiste dat het werelderfgoed kan genieten van de hoogst mogelijke nationale bescherming. Alvorens een goed kan worden ingeschreven op de werelderfgoedlijst moet een nationaal beschermings- en beheerssysteem zijn uitgewerkt dat het behoud van de uitzonderlijke universele waarde verzekert.²⁵ Artikel 5 bevat een lijst van maatregelen die een lidstaat moet aannemen om de effectieve bescherming van het werelderfgoed op zijn grondgebied te verzekeren. De invulling van de overige maatregelen om aan deze vereisten te voldoen wordt overgelaten aan de keuzevrijheid van de verdragspartijen.

De Staat kan in sommige gevallen wel een beroep doen op internationale ondersteuning en samenwerking waar dit gepast is, vooral op financieel, artistiek, wetenschappelijk en technisch vlak.²⁶ De Werelderfgoedconventie erkent dat het de plicht is van de internationale gemeenschap om samen te werken voor de bescherming van werelderfgoed. Bij deze samenwerking moet wel steeds de soevereiniteit van de Staat in acht genomen worden.²⁷

6. Het Werelderfgoedcomité

Het Werelderfgoedcomité²⁸ vervult een belangrijke functie bij de erkenning van werelderfgoed. De beslissing of een goed op de Werelderfgoedlijst wordt ingeschreven, wordt door dit comité genomen. Het comité bepaalt ook hoe het Werelderfgoedfonds gebruikt zal worden en bedelt financiële steun aan lidstaten die hierom verzoeken. Het bestudeert de rapporten over de toestand van werelderfgoed die door de lidstaten moeten worden ingediend en kan lidstaten verzoeken om

²² A.M. DRAYE, *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed: wet-, decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaamse Gewest /de Vlaamse Gemeenschap*, Brussel, De Boeck & Larcier, 2007, 34.

²³ Art. 7 Werelderfgoedconventie.

²⁴ Art. 3 Werelderfgoedconventie.

²⁵ Operational Guidelines, nr. 78.

²⁶ Art. 4 en 6 (2) Werelderfgoedconventie.

²⁷ Art. 6 (1) Werelderfgoedconventie.

²⁸ Zijn volledige naam wordt in art. 6 (1) Werelderfgoedconventie vermeld: 'Intergouvernementeel Comité voor de Bescherming van Cultureel en Natuurlijk Erfgoed van Uitzonderlijke Universele Waarde'.

actie te ondernemen als dit erfgoed volgens hen niet goed beheerd wordt. Ook de lijst van bedreigd Werelderfgoed wordt door hen samengesteld.²⁹

Op dit moment bestaat het Werelderfgoedcomité uit 21 lidstaten, zij worden verkozen door alle lidstaten bij de Conventie in een algemene vergadering.³⁰ De landen worden vertegenwoordigd door personen die ervaring hebben op vlak van cultureel of natuurlijk erfgoed.³¹ In het comité wordt gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende gebieden en culturen in de wereld.³² De Conventie stelde de duur van een mandaat vast op zes jaar, maar in een algemene vergadering werden alle lidstaten verzocht om hun lidmaatschap vrijwillig te beperken tot vier jaar, om meer lidstaten de kans te geven om deel uit te maken van het Comité.³³ De jaarlijkse vergadering start in juni en duurt ongeveer anderhalve week.³⁴ Een buitengewone vergadering kan georganiseerd worden op verzoek van twee derde van de lidstaten.³⁵ Het comité heeft een eigen reglement opgesteld onder de vorm van Rules of Procedure, de meest recente versie dateert van 2013.³⁶

De dagelijkse administratie wordt verzorgd door het Werelderfgoedcentrum.³⁷ Dit centrum bereidt de vergaderingen van het Comité voor en voert het beleid betreffende werelderfgoed uit zoals dat door het Comité werd bepaald. Enkele van hun taken zijn het geven van advies aan lidstaten bij hun voorbereiding van erfgoednominaties en het coördineren van de noodhulp die vereist is voor bedreigd werelderfgoed.³⁸

7. De werelderfgoedlijst

Unesco moest de meest doeltreffende manier bedenken om werelderfgoed te beschermen. De keuze is gegaan naar een systeem waarbij bepaalde goederen met uitzonderlijke universele waarde worden ingeschreven op een werelderfgoedlijst. De organisatie van de bescherming blijft hoofdzakelijk een nationale verantwoordelijkheid.³⁹ Op dit niveau werd een doeltreffende bescherming van het werelderfgoed het meest haalbaar geacht. Het werelderfgoed blijft onderworpen aan de soevereiniteit van de lidstaten. Elke lidstaat past zijn eigen wet- en regelgevingen toe om werelderfgoed te beschermen, aangepast aan de geschiedenis en culturele context van het erfgoed.⁴⁰

²⁹ The World Heritage Committee: whc.unesco.org/en/committee/.

³⁰ Art. 8 (1) Werelderfgoedconventie.

³¹ Art. 9 (3) Werelderfgoedconventie.

³² Art. 8 (1), (2) Werelderfgoedconventie.

³³ The World Heritage Committee Members: whc.unesco.org/en/committee/.

³⁴ Ordinary sessions of the World Heritage Committee: whc.unesco.org/en/committee/.

³⁵ Art. 2.2 Rules of Procedure 2013.

³⁶ WORLD HERITAGE CENTRE, Rules of Procedure 2013, terug te vinden op: <http://whc.unesco.org/en/committee/>.

³⁷ World Heritage Centre, whc.unesco.org/en/world-heritage-centre/.

³⁸ A. F. VRDOLJAK, "Article 14. The secretariat and support of the World Heritage Committee" in F. FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 243.

³⁹ J. MUSITELLI, "World Heritage, between Universalism and Globalization", in *International Journal of Cultural Property*, Vol. 11, nr. 2, 2002, 324.

⁴⁰ G. CARDUCCI, "Articles 4-7. National and international protection of cultural and natural heritage" in F. FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 115.

Momenteel bestaat de werelderfgoedlijst uit 1007 inschrijvingen.⁴¹ Daarvan behoren 779 inschrijvingen tot het cultureel erfgoed, en slechts 197 inschrijvingen zijn natuurlijk erfgoed. Het gemengd erfgoed, met culturele en natuurlijke componenten, wordt vertegenwoordigd door 31 inschrijvingen. 161 lidstaten hebben tot nu toe één of meerdere erfgoed-sites op de lijst kunnen inschrijven. 30 lidstaten zijn enkel partij bij de Conventie en hebben nog geen werelderfgoed op hun grondgebied.

Het verdrag voorziet ook in de opmaak van een lijst van bedreigd werelderfgoed. Hierop wordt erfgoed opgenomen dat reeds werd ingeschreven op de werelderfgoedlijst, maar dat bijzondere beschermende maatregelen vereist omdat het behoud van het werelderfgoed wordt bedreigd door een concreet gevaar.⁴² Deze lijst bevat momenteel 46 inschrijvingen. Op de indicatieve lijsten staan op dit moment 1644 erfgoedsites, 174 lidstaten hebben een indicatieve lijst opgesteld.

Unesco bepaalde geen grens voor het aantal goederen dat op de werelderfgoedlijst kan worden ingeschreven, zodat dit in principe onbeperkt is. Het is wel de bedoeling dat de werelderfgoedlijst een exclusieve lijst blijft. Dit wordt bereikt door middel van de uitzonderlijke universele waarde die telkens vereist wordt.

a. Procedure

De lidstaten zijn bevoegd om te bepalen welk erfgoed op hun grondgebied zij willen voordragen voor een inschrijving op de werelderfgoedlijst. Daarvoor moet nagegaan worden of het erfgoed voldoet aan één van de criteria van uitzonderlijke universele waarde in de Operational Guidelines.⁴³ Sommige van deze criteria houden onvermijdelijk een subjectief oordeel in, zoals 'een plaats van uitzonderlijke schoonheid of esthetisch belang'. Om te bepalen of een goed uitzonderlijke universele waarde heeft, kunnen lidstaten vergelijken met erfgoed dat reeds werd ingeschreven op de Werelderfgoedlijst.

Om van uitzonderlijke universele waarde te kunnen zijn, is het ook noodzakelijk dat het erfgoed voldoet aan de voorwaarden van integriteit en authenticiteit.⁴⁴

Authenticiteit is een voorwaarde die enkel geldt voor het cultureel erfgoed. De originele culturele waarden van het erfgoed moeten waarheidsgetrouw en geloofwaardig aanwezig zijn. Het betreft onder meer het gebruik van traditionele technieken en materialen indien verbouwingen hebben plaatsgevonden. De factoren die de authenticiteit van een onroerend goed bepalen kunnen variëren en moeten steeds in concreto vastgesteld worden. De authenticiteit wordt beoordeeld in het kader van de culturele context waartoe het erfgoed behoort.⁴⁵

Integriteit houdt in dat het erfgoed een goed behouden geheel moet vormen en voldoende intact moet zijn. Deze voorwaarde geldt voor alle werelderfgoed-categorieën, maar vervult vooral een

⁴¹ Na de jaarlijkse vergadering van juni 2014.

⁴² Art. 11 (4) Werelderfgoedconventie.

⁴³ Operational Guidelines, nr. 77.

⁴⁴ Operational Guidelines, nr. 78.

⁴⁵ Operational Guidelines, nrs. 79-86.

belangrijke functie om de waarde van natuurlijk erfgoed te beoordelen. Voor cultureel erfgoed houdt dit in dat de erfgoedsite in goede staat moet zijn. Bij natuurlijk erfgoed wordt gekeken of de fysieke processen en landschappelijke kenmerken goed bewaard zijn gebleven.⁴⁶ Een derde vereiste is dat op het moment van inschrijving op de Werelderfgoedlijst reeds een efficiënt systeem van bescherming en beheer voor het erfgoed georganiseerd moet zijn.⁴⁷

Alvorens een goed kan worden ingeschreven op de werelderfgoedlijst moet het eerst deel uitmaken van de indicatieve lijst van werelderfgoed van de lidstaat.⁴⁸ Deze lijst is een inventaris van het cultureel en natuurlijk erfgoed op zijn grondgebied dat volgens de lidstaat van uitzonderlijk universele waarde is. Hiermee maakt een lidstaat bekend welk erfgoed in de nabije toekomst officieel zal voorgedragen worden voor een plaats op de Werelderfgoedlijst.⁴⁹ Sinds 2000 weigert het Werelderfgoedcomité een inschrijving te overwegen als het erfgoed niet eerst werd opgenomen op de indicatieve lijst.⁵⁰ Het erfgoed moet minstens een jaar voor zijn officiële voordracht tot inschrijving op de indicatieve lijst geplaatst worden.⁵¹

Het belangrijkste doel van dit instrument is een zicht te bieden op de toekomstige nominaties en daardoor een betere planning mogelijk te maken.⁵² Een opname op de indicatieve lijst is geen garantie voor een opname op de werelderfgoedlijst. Daarvoor moet een uitgebreid dossier opgesteld worden, en bij de officiële voordracht kan het erfgoed van de werelderfgoedlijst geweerd worden indien het Werelderfgoedcomité niet overtuigd is van de uitzonderlijke universele waarde. Lidstaten worden aangemoedigd om hun indicatieve lijst minstens elke tien jaar opnieuw te evalueren en eventueel aan te passen.⁵³

Elke werelderfgoednominatie moet door de lidstaat voorzien worden van een uitgebreid dossier. Aan de Operational Guidelines werd in Annex een formulier toegevoegd dat door de lidstaten ingevuld moet worden.⁵⁴ Het betreft een tabel met verschillende rubrieken en een omschrijving van de informatie die erin moet worden opgenomen.⁵⁵ Het dossier moet onder andere de volgende informatie bevatten: de identificatie en beschrijving van het goed, een rechtvaardiging van de inschrijving, de staat van bewaring van het erfgoed en de factoren die het erfgoed kunnen beïnvloeden of bedreigen, alle maatregelen die de bescherming van het erfgoed verzekeren en de management structuur die zal zorgen voor het beheer van het erfgoed.⁵⁶

Indien een verdragspartij erfgoed op zijn grondgebied officieel voorstelt voor inschrijving op de Werelderfgoedlijst wordt de site bezocht door een delegatie van deskundigen die een verslag opstellen. Adviserende instanties spelen een belangrijke rol bij de inschrijving van een goed op de

⁴⁶ Operational Guidelines, nrs. 87-95.

⁴⁷ Operational Guidelines, nr. 78.

⁴⁸ De originele, Engelstalige tekst spreekt van 'Tentative Lists', Procedural Guidelines 62-76.

⁴⁹ Operational Guidelines, nr. 62.

⁵⁰ Operational Guidelines, nr. 63.

⁵¹ Operational Guidelines, nr. 65.

⁵² Operational Guidelines, nr. 70.

⁵³ Operational Guidelines, nr. 65.

⁵⁴ Operational Guidelines, nr. 129, Annex 5.

⁵⁵ Operational Guidelines, Annex 5.

⁵⁶ Operational Guidelines, nr. 132.

werelderfgoedlijst, aangezien zij bevoegd zijn om de nominaties tot inschrijving te evalueren.⁵⁷ ICOMOS (Internationale Raad voor Monumenten en Landschappen) beoordeelt het cultureel werelderfgoed, IUCN (Internationale Unie voor de bescherming van de Natuur) is bevoegd voor het natuurlijk erfgoed.⁵⁸ In de rapporten die zij opstellen en overhandigen aan het werelderfgoedcomité, wordt onder andere de uitzonderlijke universele waarde van het erfgoed beoordeeld.

Op basis van de nationale voordrachten en het rapport van de adviserende instanties bepaalt het Werelderfgoedcomité welk erfgoed in de Werelderfgoedlijst wordt opgenomen. Het Comité publiceert een uitgebreide motivatie van de redenen die tot elke inschrijving hebben geleid, met vermelding van de criteria die volgens hen vervuld werden.⁵⁹

Volgens de Conventie moet de werelderfgoedlijst minstens om de twee jaar geactualiseerd worden.⁶⁰ In de praktijk worden steeds nieuwe inschrijvingen toegevoegd ter gelegenheid van de jaarlijkse vergadering.⁶¹

b. Gevolgen van een inschrijving

De lidstaten moeten elke zes jaar een toestandrapport indienen betreffende de actie die zij al ondernomen hebben om het werelderfgoed op hun grondgebied te beheren en te beschermen.⁶² Op deze manier kan worden nagegaan of de werelderfgoedconventie effectief wordt nageleefd en of de uitzonderlijke universele waarde nog steeds aanwezig is. Bovendien moet het werelderfgoedcomité a priori op de hoogte worden gesteld van werkzaamheden die mogelijk een grote impact op het werelderfgoed hebben.⁶³ Na een inschrijving wordt het werelderfgoed ook opgevolgd door het werelderfgoedcentrum, in samenwerking met de adviserende instanties. Zij kunnen reageren indien zij op basis van de rapporten die door de lidstaten werden ingediend oordelen dat het behoud van het werelderfgoed bedreigd kan zijn. Door reactief in te grijpen kan een verlies van de werelderfgoedwaarde nog vermeden worden. Indien een goed niet langer aan de vereiste uitzonderlijke universele waarde voldoet, kan het werelderfgoedcomité autonoom beslissen om het goed van de werelderfgoedlijst te schrappen.⁶⁴

Vanaf een inschrijving op de werelderfgoedlijst kan de lidstaat voor dat erfgoed ook een aanvraag doen voor internationale hulp.⁶⁵

⁵⁷ Operational Guidelines, nr. 31, e).

⁵⁸ Operational Guidelines, nr. 34-37. Naast het opmaken van een rapport ter gelegenheid van een werelderfgoednominatie zijn deze instellingen bevoegd voor het nakijken van aanvragen tot internationale bijstand en de controle over de effectieve bescherming van ingeschreven werelderfgoed.

⁵⁹ Deze motivatie wordt per erfgoed-site vermeld op de website: whc.unesco.org/en/list/.

⁶⁰ Art. 11 (2) Werelderfgoedconventie.

⁶¹ Ordinary sessions of the World Heritage Committee: whc.unesco.org/en/committee/.

⁶² Art. 29 Werelderfgoedconventie.

⁶³ Operational Guidelines, nr. 172.

⁶⁴ Operational Guidelines, nr. 192. Tot nog toe werden slechts twee werelderfgoedsites van de lijst geschrapt: een gebied dat behoorde tot het natuurlijk erfgoed in Oman, omdat het gebied 90% van zijn omvang had verloren en door het verdwijnen van de waardevolle diersoorten, en het culturele landschap Dresden Elbe Vallei, door de bouw van een moderne brug die een verarming van de uitzonderlijke universele waarde betekende.

⁶⁵ Art. 19 Werelderfgoedconventie.

8. Internationale bijstand

Het is duidelijk dat de meeste inspanningen voor bescherming en behoud van werelderfgoed van de lidstaten verwacht worden. Enkel wanneer de nationale middelen ontoereikend zijn om het werelderfgoed te beschermen, kan hiertoe een beroep worden gedaan op internationale bijstand. De Werelderfgoedconventie respecteert de soevereiniteit van de lidstaten, internationale hulp wordt slechts toegewezen na een aanvraag tot internationale bijstand. De toewijzing van internationale hulp wordt bepaald door het werelderfgoedcomité, onder andere rekening houdend met het belang van het werelderfgoed en de hoogdringendheid van de hulp.⁶⁶ Het comité beslist welk erfgoed het meeste nood heeft aan internationale bijstand.⁶⁷

Verschillende mogelijke vormen van internationale hulp kunnen toegekend worden.⁶⁸ Een lidstaat kan bijvoorbeeld een gebrek hebben aan wetenschappelijke of technische experts betreffende het erfgoed op zijn grondgebied. Dit land kan via een verzoek aan het Comité buitenlandse experts uitnodigen, bijvoorbeeld om de concrete maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor het behoud van het erfgoed. Bij restauratieve ingrepen kan ook buitenlandse expertise of materiaal vereist zijn dat de lidstaat zelf niet heeft.

Ook financiële bijstand is mogelijk, onder strikte voorwaarden. Het is de bedoeling dat een Staat zelf de maatregelen voor behoud en bescherming van Werelderfgoed op zijn grondgebied financiert. Enkel wanneer de financiële toestand van een lidstaat dit niet toelaat kan beroep worden gedaan op een bijdrage.⁶⁹ Indien financiële bijstand wordt toegekend, is dit afkomstig van het Werelderfgoedfonds. Het haalt zijn inkomsten uit verplichte en vrijwillige bijdragen van lidstaten en giften van derden.⁷⁰ Het Comité kan jaarlijks ongeveer 4 miljoen dollar uitdelen.⁷¹ Het handelt op basis van verzoeken door de lidstaten, deze zijn aan een aantal voorwaarden onderworpen.⁷² De verzoeken worden ingewilligd in de mate van spoedeisendheid.

⁶⁶ Art. 13, 4e lid Werelderfgoedconventie.

⁶⁷ C. FORREST, *International law and the protection of cultural heritage*, New York, Routledge, 2010, 263.

⁶⁸ Art. 22 Werelderfgoedconventie.

⁶⁹ Art. 25 Werelderfgoedconventie.

⁷⁰ Art. 15 (3) Werelderfgoedconventie.

⁷¹ Bedrag voor 2014, whc.unesco.org/en/world-heritage-fund.

⁷² Art. 19 e.v. Werelderfgoedconventie.

DEEL II NATIONALE BESCHERMING

HOOFDSTUK 1 DE HOGE KEMPEN

In dit hoofdstuk wordt de organisatorisch-juridische omkadering van de Hoge Kempen omschreven. Het Werelderfgoed-dossier dat nu opgesteld wordt beoogt de bescherming van een ruimer territorium dan hetgeen onder Belgisch recht als het Nationaal Park Hoge Kempen werd erkend. De werelderfgoedzone bestaat uit een verzameling van deelgebiedjes die verspreid zijn over negen verschillende gemeenten. Een goede omkadering is dus onmisbaar.

Dit hoofdstuk moet vooral bijdragen tot een betere situering van het werelderfgoedgebied. De organisatorische projectstructuur die werd opgesteld voor de voorbereiding van het werelderfgoed dossier, wordt in Deel III uiteengezet.

1. Regionaal Landschap Kempen en Maasland

Het Nationaal Park Hoge Kempen is een onderdeel van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Het oprichten van een regionaal landschap heeft sinds 1997 een juridische basis in artikel 54 van het Natuurdecreet.⁷³ De Vlaamse regering is bevoegd om maatregelen te nemen die ertoe strekken de kennis van de bevolking over de natuur te bevorderen.⁷⁴ Het uitvaardigen van wetgeving is immers vaak ontoereikend om de bescherming van de natuur te kunnen verwezenlijken. Om ervoor te zorgen dat de wetgeving nageleefd zal worden is het noodzakelijk dat deze ondersteund wordt door maatregelen die bijdragen aan de sensibilisering van de bevolking. Traditionele handhaving is minder efficiënt in het natuurbeschermingsrecht. In een ruimer gebied is het onmogelijk alle inbreuken te controleren en te sanctioneren. Het opbouwen van een 'civic sense' voor de handhaving van het natuurbeschermingsrecht is onmisbaar, zodat elke burger zich verantwoordelijk voelt de wetgeving na te leven. De wetgever beoogt een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor het natuurbeleid. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit doel te bereiken, onder andere de oprichting van natuureducatieve centra en het organiseren van projecten zoals milieuzorg op school.

Het oprichten van een regionaal landschap heeft als doel een geïntegreerd beleid te bevorderen. Dit gebeurt door middel van een duurzaam samenwerkingsverband tussen allerlei maatschappelijke en bestuurlijke actoren, op het vlak van recreatie, toerisme, landbouw en natuurbehoud. Het is dus eerder een overlegforum dan een regelgevende instantie. Een regionaal landschap heeft het statuut van een private rechtspersoonlijkheid, in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk. Deze vzw bevordert in hoofdzaak het streekeigen karakter, natuurrecreatie, natuureducatie, het draagvlak voor natuur en het beheer in uitvoering van het decreet. De provincies zijn bevoegd voor de erkenning, subsidiëring en opvolging van de regionale landschappen.⁷⁵

⁷³ Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 januari 1998.

⁷⁴ Art. 53 Natuurdecreet.

⁷⁵ Art. 54 Natuurdecreet.

In de praktijk is het regionaal landschap een kwaliteitslabel, waarrond activiteiten worden georganiseerd in verband met plattelandstoerisme, duurzame streekontwikkeling of landschapsherstel. Het is meer dan een natuurbeschermingsinstrument aangezien de regionale landschappen representatief zijn voor een bepaalde streek, met een diversiteit aan onderdelen. Ze zijn grensoverschrijdend op vlak van gemeentegrenzen, eigendommen en sectoren. In België werden vanaf 1950 natuurreservaten opgericht om de natuur te beschermen. Toch werd aangevoeld dat deze maatregelen ontoereikend waren, aangezien de natuurgebieden in Europa meestal een kleine omvang hebben. Deze afgebakende gebieden zullen schade ondervinden van omgevingsfactoren. Om deze schade te beperken werd in Duitsland een nieuw concept ontwikkeld waarbij rondom het nationaal park of natuurreservaat moet worden gewerkt aan een cultuurlandschap. Dergelijke landschappen bestaan uit meer dan enkel natuur, waarbinnen wordt samengewerkt voor de verdere ontwikkeling van de streek met aandacht voor de natuurwaarden. In Duitsland ontstaan 'Naturparken', Frankrijk werkt hetzelfde idee uit in 'Parcs Naturels Régionaux' en in Nederland kunnen vanaf 1970 'Nationale Landschappen' opgericht worden.⁷⁶ In België wordt pas in 1997 voor een uniforme aanpak gekozen door een definiëring van het concept in het Natuurdecreet.

De vzw Regionaal Landschap Kempen en Maasland werd opgericht in 1990. Dit was het eerste regionaal landschap in Vlaanderen. Momenteel bestaat de Algemene Vergadering van deze vzw uit vertegenwoordigers van de provincie Limburg, het Agentschap Onroerend Erfgoed, het Agentschap voor Natuur en Bos, de twaalf gemeenten die zich in het regionaal landschap bevinden, en verschillende toeristische en natuurverenigingen.⁷⁷

Op dit moment werden binnen Vlaanderen reeds 17 regionale landschappen opgericht, die 71% van het Vlaams Gewest bedekken.⁷⁸ 62% van de Vlamingen woont in één van de regionale landschappen.⁷⁹

2. Het Nationaal Park Hoge Kempen

In 2006 werd het eerste, en voorlopig enige, nationaal park in België officieel geopend. Talrijke buitenlandse nationale parken konden als voorbeeld dienen. Het eerste nationaal park ter wereld, het Yellowstone National Park, werd al in 1872 opgericht in de Verenigde Staten. Als reactie op de industrialisatie en bevolkingstoename werd de noodzaak gevoeld om landschappen te bewaren die dreigen te verdwijnen. De bedoeling was om deze ongerepte natuur voor iedereen toegankelijk te maken. Het duurt niet lang voordat het beschermen van de schoonheid van de natuur ook in Europa vorm krijgt. In 1909 wordt in Zweden het eerste Europese nationaal park opgericht.⁸⁰ De invulling van een nationaal park kan verschillen per land. De International Union for Conservation of Nature heeft enkele voorwaarden bepaald waaraan een gebied minimaal moet beantwoorden om

⁷⁶ J. VAN DEN BOSCH, *Landschappen voor het leven*, Drukkerij Leën, Hasselt, 2014, 23-28.

⁷⁷ REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND, *Organisatie - Partners*, www.rlkm.be/nl/organisatie/partners/.

⁷⁸ REGIONALE LANDSCHAPPEN, *Regionale landschappen in Vlaanderen*, www.regionalelandschappen.be.

⁷⁹ J. VAN DEN BOSCH, *Landschappen voor het leven*, Drukkerij Leën, Hasselt, 2014, 38.

⁸⁰ J. VAN DEN BOSCH, *Landschappen voor het leven*, Drukkerij Leën, Hasselt, 2014, 15-17.

het een nationaal park te kunnen noemen.⁸¹ Zo wordt onder andere vereist dat het gaat om een groot natuurlijk of grotendeels natuurlijk beschermd gebied. Het belangrijkste doel van een afbakening als nationaal park is de bescherming van de natuurlijke biodiversiteit en de ecologische systemen die dit ondersteunen, en de versterking van educatie en recreatie.

Ondanks de verwezenlijkingen van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland bleef er een verlangen om een gedeelte van dat gebied af te bakenen als nationaal park. Uit ervaring bleek dat een groot deel van de Vlamingen liever geen inspanningen levert om de natuur in zijn omgeving te beschermen. Het Nationaal Park Hoge Kempen zorgt ervoor dat een groot deel van de bevolking bij het natuurbehoud betrokken wordt. Daarbij wordt onderstreept dat toegang tot natuur een basisrecht is voor iedereen, niet slechts een voorrecht voor degenen die het kunnen betalen.⁸² De term 'nationaal park' geniet internationale bekendheid, dit is vooral belangrijk omdat dit bij het publiek een associatie oproept met waardevolle natuurgebieden. Het Park zet zich in voor de verwezenlijking van verschillende doelstellingen: natuureducatie- en recreatie, natuurbehoud en het tegengaan van versnippering.

De organisatie van het Nationaal Park berust op de vrijwillige samenwerking van verschillende actoren. Het Agentschap Natuur en Bos is verantwoordelijk voor het beheer van het Nationaal Park. Het financiert ook de werking van het projectbureau, waarin de verschillende partners overleg plegen voor een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot het Nationaal Park. De gemeentebesturen en het provinciebestuur staan daarbij centraal. Voor enkele handelingen die niet tot hun bevoegdheden behoren is de medewerking van de Vlaamse overheid vereist, zoals de aankoop van bossen en het organiseren van grote infrastructuurwerken om versnippering tegen te gaan. Toeristische diensten op elk bestuurlijk niveau zijn verantwoordelijk voor het promoten van het Nationaal Park. Natuur- en milieuverenigingen zorgen ervoor dat de bevolking bij het Park betrokken wordt, onder andere via vrijwilligerswerk.⁸³

⁸¹ IUCN, Protected area management categories, http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/.

⁸² J. VAN DEN BOSCH, *Landschappen voor het leven*, Drukkerij Leën, Hasselt, 2014, 30-32.

⁸³ NATIONAAL PARK HOGE KEMPEN, Organisatie, www.rlkm.be/nl/hoge-kempen/algemeen/organisatie/.

HOOFDSTUK 2 INSTRUMENTEN VAN GEWESTELIJKE BESCHERMING

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de uitgebreide regelgeving die op de Hoge Kempen van toepassing is. Ook zonder een erkenning als werelderfgoed wordt het gebied al op verschillende manieren beschermd door diverse decreet- en regelgevingen. Lidstaten die erfgoed op hun grondgebied willen laten erkennen als werelderfgoed, moeten zelf zorgen voor een toereikende bescherming van dat werelderfgoed. Alle rechtsdomeinen die hiertoe zouden kunnen dienen behoren tot de bevoegdheid van het Vlaams Gewest. In het Vlaams Gewest werden geen specifieke decretale bepalingen aangenomen voor de bescherming van werelderfgoed.⁸⁴ Daarom moet het behoud van de uitzonderlijke universele waarde gerealiseerd worden door toepassing van de bestaande Vlaamse decreet- en regelgeving.

Een bijzonderheid aan het omvangrijke gebied dat in aanmerking komt om als werelderfgoed erkend te worden, is dat het zowel cultureel als natuurlijk erfgoed omvat. Volgens de definities die door Unesco werden vastgelegd, is de Hoge Kempen een 'mixed site'.⁸⁵ De Hoge Kempen is de eerste site van gemengd erfgoed in België die mogelijk als werelderfgoed erkend zal worden. Voor het erfgoed dat tot nu toe door België op de werelderfgoedlijst werd ingeschreven volstond vaak een bescherming als monument om de uitzonderlijke universele waarde van het goed te behouden. In de Hoge Kempen kunnen maar enkele delen van het werelderfgoed als monument worden beschermd, voor de overige gebieden moet worden gezocht naar een andere vorm van bescherming. België heeft ook nog geen inschrijving van natuurlijk erfgoed op de werelderfgoedlijst, het is dus de eerste keer dat hiervoor adequate middelen van bescherming moeten worden gezocht. Voor het culturele erfgoed dat aanwezig is in de streek kan op basis van de Vlaamse regelgeving rond ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed een toereikende bescherming worden vastgesteld. Het natuurlijk erfgoed kan bijkomend een toereikende bescherming genieten met toepassing van de Vlaamse regelgeving betreffende natuurbehoud.

Dit onderdeel van deze thesis is van essentieel belang omdat het erg moeilijk is om een duidelijk overzicht te bewaren op de overvloed aan regels die niet steeds goed op elkaar afgestemd zijn. Na een bespreking van de drie rechtsdomeinen die voor de bescherming van werelderfgoed kunnen worden ingezet, volgt een bespreking van de wijze waarop deze rechtsdomeinen zich verhouden ten opzichte van elkaar. In Vlaanderen werden enkele maatregelen genomen die zorgen voor een beperkte integratie.

1. Ruimtelijke ordening

1.1 Doelstellingen

De ruimtelijke ordening zorgt voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het Vlaamse grondgebied moet worden beheerd op een manier die voldoet aan de behoeften van de huidige generatie, zonder evenwel de behoeften van de komende generaties uit het oog te verliezen. Bij de

⁸⁴ A. M. DRAYE, "De bescherming van Vlaams werelderfgoed: een specifieke decretale regeling vereist?" in D. D'HOOGHE, K. DEKETELAERE, A.M. DRAYE (Ed.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 62.

⁸⁵ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, juli 2013, nr. 46.

inrichting van het grondgebied wordt rekening gehouden met de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten.⁸⁶ Daarbij wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Door middel van de ruimtelijke ordening wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.⁸⁷ Deze doelstellingen worden bereikt door middel van een planning die wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.⁸⁸ De ruimtelijke ordening zorgt ervoor dat het hele grondgebied een bepaalde bestemming krijgt. Doeleinden die niet binnen die planning passen kunnen daardoor niet gerealiseerd worden.

De goede organisatie van het Vlaamse grondgebied is van vrij recente datum. In de Stedenbouwwet van 1962 is het eerste systeem van algemene planning voor het Belgische grondgebied terug te vinden. Het voornaamste instrument dat door deze wet voorzien werd, waren de gewestplannen, die elk stuk grond in België een ruimtelijke bestemming moesten geven. Aan het eind van de jaren '70 werden de eerste gewestplannen voltooid. De positieve gevolgen van de ruimtelijke ordening waren in Vlaanderen pas in de jaren '80 merkbaar. Het gebrek aan een duidelijke planning en de steeds toenemende bevolking zorgden voor de versnippering van het Vlaamse landschap.⁸⁹

1.2 Instrumenten

A. Plannen

a. Structuurplannen

Deze beleidsdocumenten geven een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling. Ze vormen de basis voor concrete actie. Deze plannen worden opgemaakt op drie niveaus: het Vlaams Gewest, de provincies en de gemeenten. Ze bevat de hoofdelementen van de ruimtelijke structuur van het niveau in kwestie en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering van het structuurplan.⁹⁰ Elk structuurplan bestaat uit een bindend, een richtinggevend en een informatief gedeelte. De instantie die het plan definitief vaststelt moet ook bepalen welke regels bindend zijn, hiervan kan niet worden afgeweken. Van het richtinggevend gedeelte mag een overheid bij het nemen van een beslissing in principe ook niet afwijken, tenzij dit gerechtvaardigd kan worden door een uitzonderingsgrond die grondig gemotiveerd wordt. Het informatief gedeelte bestaat onder andere uit een beschrijving van de ruimtelijke toestand, een onderzoek naar toekomstige ruimtelijke behoeften, en het verband met hogere structuurplannen.⁹¹ Structuurplannen hebben een beperkte geldingsduur van vijf jaar, waarna ze moeten geëvalueerd en indien nodig herzien worden. Ook als deze termijn nog niet verlopen is, kan een structuurplan steeds herzien worden.⁹²

⁸⁶ P. LEFRANC, "Ruimtelijke ordening en het Vlaams onroerend erfgoed" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE, G. DEBERSAQUES, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011, 1275.

⁸⁷ Art. 1.1.4 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

⁸⁸ Art. 1.1.3 VCRO.

⁸⁹ J. DE JONGHE, *Ruimtelijke ordening, stedenbouw en onroerende goederen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 31.

⁹⁰ Art. 2.1.1 VCRO.

⁹¹ Art. 2.1.2 VCRO.

⁹² Art. 2.1.5, 2.1.12, 2.1.18 VCRO.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997 geeft de ruimtelijke visie weer op niveau van het Gewest. Als algemene doelstelling streeft het Gewest naar een 'open en stedelijk Vlaanderen'. Om dit te verwezenlijken worden vier basisdoelstellingen geformuleerd: de uitbouw en herwaardering van stedelijke gebieden, bescherming en versterking van het buitengebied, het concentreren van economische activiteiten en het optimaliseren van de vervoersinfrastructuur. Met deze basisdoelstellingen wil het Vlaams Gewest onder andere verdere versnippering van het landschap tegengaan.⁹³

b. Bestemmingsplannen

De visie die terug te vinden is in structuurplannen, wordt geconcretiseerd in de bestemmingsplannen. Ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) bepalen de bestemming van elk stuk grondgebied. Elke oppervlakte behoort tot één van de tien categorieën van gebiedsaanduiding, waaronder wonen, recreatie of reservaat en natuur.⁹⁴ Deze plannen moeten ook worden opgesteld op drie bestuursniveaus: Gewest, provincie en gemeenten.⁹⁵ Ze bestaan onder andere uit een grafisch plan, een weergave van de feitelijke en juridische toestand van het gebied en stedenbouwkundige voorschriften. Deze voorschriften geven weer wat mogelijk is op dat deel van het grondgebied. Ook de relatie met de ruimtelijke structuurplannen waarvan het een uitvoering is wordt vermeld in het bestemmingsplan.⁹⁶

Wat de stedenbouwkundige voorschriften precies moeten vermelden is niet geheel duidelijk.⁹⁷ De VCRO schrijft voor dat modaliteiten kunnen worden bepaald inzake bestemming, inrichting en/of beheer. De rechtspraak is streng in verband met de gedetailleerdheid van de voorschriften. De Raad van State heeft bepaald dat stedenbouwkundige voorschriften voldoende nauwkeurig moeten worden geformuleerd, omwille van de rechtszekerheid. Een overheid bevoegd voor ruimtelijke planning moet zorgvuldig handelen en de rechtsonderhorige een rechtszekere oplossing bieden voor een probleem dat deze overheid erkende. Het algemeen beginsel van rechtszekerheid vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is voor elk individu die de gevolgen van een bepaalde handeling wil kunnen voorzien. De bestemmingsplannen mogen aan de vergunningverlenende overheden nog een bepaalde discretionaire bevoegdheid overlaten wanneer zij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning moeten beoordelen. Hierbij moet wel steeds voor ogen gehouden worden dat de burger rechtszekerheid moet krijgen door middel van het stedenbouwkundig voorschrift, niet pas wanneer zijn aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt beoordeeld.⁹⁸

⁹³ Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, BS 18 april 2011.

⁹⁴ Art. 2.2.3 §2 VCRO.

⁹⁵ Art. 2.2.1 VCRO.

⁹⁶ Art. 2.2.2 VCRO.

⁹⁷ A.M. DRAYE, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen: een update" in S. VERBIST (ed.), *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2013, 8.

⁹⁸ RvS 25 oktober 2012, nr. 221.209, Hendrickx.

Bestemmingsplannen die vóór de inwerkingtreding van de VCRO werden opgesteld blijven geldig tot een vervangend RUP wordt vastgesteld.⁹⁹ Om te vermijden dat een bepaalde oppervlakte niet beschermd zou worden door de ruimtelijke ordening, wordt de bestemming van vele gebieden nog steeds bepaald door plannen van aanleg, de bestemmingsplannen die op basis van de Stedenbouwwet werden opgesteld. Plannen van aanleg werden opgemaakt op gewest- en gemeenteniveau. In gemeenten werden bijzondere plannen van aanleg opgesteld om de bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften op een gedeelte van hun grondgebied te bepalen.¹⁰⁰ De bestemming van het grondgebied van het Vlaams gewest werd bepaald in 25 gewestplannen.

B. Vergunningen

De vergunningverlenende overheid is bevoegd om te bepalen of een stedenbouwkundige vergunning, die door een individu aangevraagd werd, toegekend kan worden. Met een toekenning verleent de overheid eigenlijk toestemming om af te wijken van een algemeen verbod of gebod.¹⁰¹ Voor alle handelingen die een impact hebben op de ruimtelijke inrichting is een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereist.¹⁰² Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de aanvraag gelegen is, is bevoegd voor de vergunningverlening.¹⁰³ Voordat zij deze vergunning mogen verlenen moet het bindend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar worden gevraagd.¹⁰⁴ Het lokaal bestuur wordt echter een veel beter geschikt bestuursniveau geacht om de ruimtelijke impact van een vergunningsaanvraag in te schatten dan de gewestelijke ambtenaren. Daarom werd voorzien in een mogelijkheid tot ontvoogding van gemeenten, waardoor het bindend advies niet langer vereist is. Om deze grotere autonomie te krijgen moeten gemeenten wel aan enkele voorwaarden voldoen waarmee zij bewijzen een goed beleid betreffende ruimtelijke ordening te voeren.¹⁰⁵ De beslissing van de administratieve overheden wordt gebaseerd op de bestemmingsplannen, waarvan zij niet mogen afwijken.¹⁰⁶

1.3 Rechtsgevolgen

Ruimtelijke structuurplannen zijn slechts een visiedocument en geven het kader aan voor het vaststellen en uitvoeren van beslissingen die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening. Ze vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen.¹⁰⁷

⁹⁹ Art. 7.4.4 §1 VCRO.

¹⁰⁰ Gemeenten hadden ook de mogelijkheid om voor het volledige gemeentelijke grondgebied een algemeen plan van aanleg vast te stellen, maar van deze bevoegdheid werd zelden gebruikt gemaakt.

¹⁰¹ S. DE RIDDER, "De stedenbouwkundige vergunning" in S. VERBIST (ed.), *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 27-28.

¹⁰² Art. 4.2.1 VCRO.

¹⁰³ Art. 4.7.12 VCRO.

¹⁰⁴ Art. 4.7.26 §1 VCRO.

¹⁰⁵ M. SUYKENS, "Fijn om ontvoogd te zijn" in B. GOOSSENS, Y. LOIX, F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg: liber amicorum Hugo Sebreghs*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 325-326.

¹⁰⁶ T. DE WAELE, "De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar" in *TROS*, afl. 73, 2014, 6.

¹⁰⁷ Art. 2.1.2 §7 VCRO.

Bestemmingsplannen hebben een passief karakter: de overheid of de burgers zijn niet verplicht ze te verwezenlijken. Wanneer een individu bepaalde stedenbouwkundige handelingen wil stellen die de inrichting van het grondgebied wijzigen, volstaat het echter niet om eenvoudigweg te handelen in overeenstemming met de voorschriften van het bestemmingsplan. De aanvraag van een vergunning is verplicht. De burger zal geconfronteerd worden met de beperkende stedenbouwkundige voorschriften wanneer hij een handeling wil stellen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is. In dat geval hebben het grafisch plan en de stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht: ze zijn algemeen verbindend voor de overheid en de burgers.¹⁰⁸ Stedenbouwkundige voorschriften kunnen eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod.¹⁰⁹

Bij een vergunningsaanvraag moet de overheid beoordelen of deze vergunning in overeenstemming is met de vastgestelde plannen. Een inbreuk op de bestemmingsvoorschriften is immers strafbaar.¹¹⁰ De mogelijkheden op een bepaald gebied worden dus beperkt door de bestemmingsplannen. De vergunningverlenende overheid beslist of de aangevraagde opheffing van het algemeen (bouw)verbod zal worden toegestaan. Daarbij wordt het particulier belang van de vergunningaanvrager afgewogen tegen het algemeen belang van de samenleving op een kwalitatieve ruimtelijke ordening. Aan een vergunning kunnen bepaalde voorwaarden worden gekoppeld ter vrijwaring van het algemeen belang. De toegekende vergunning doet een subjectief recht ontstaan in hoofde van de vergunningvrager, dat ten opzichte van derden ingeroepen kan worden.

2. Natuurbehoud

2.1 Doelstellingen

Milieuwetgeving is van vrij recente datum, aangezien het besef dat we duurzaam moeten omspringen met wat de aarde ons te bieden heeft pas tijdens de vorige eeuw een algemene overtuiging is geworden. Maar hoewel men pas rond 1970 is begonnen het milieu te beschermen via algemene regelgeving bestaat nu een enorme hoeveelheid aan regels, zodat het moeilijk wordt een duidelijk overzicht te bewaren.¹¹¹ Milieu-standaarden worden vaak afgesproken op internationaal niveau, aangezien schade aan het milieu vaak grensoverschrijdend is. Vooral de Europese Unie heeft veel regelgeving uitgevaardigd om het milieurecht te harmoniseren. Sinds het Verdrag van Maastricht dat werd afgesloten in 1993 is het milieubeleid expliciet terug te vinden als doelstelling van de EU.¹¹² De Unie heeft in dit domein een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel kan de EU op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheden vallen slechts optreden indien en voor zover bepaalde doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt.¹¹³ Dit is zeker het geval voor de

¹⁰⁸ Art. 7.4.4 §1 VCRO.

¹⁰⁹ Art. 2.2.3 VCRO.

¹¹⁰ Art. 6.1.1, 6° VCRO.

¹¹¹ B. VANHEUSDEN, G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 4-5.

¹¹² J.H. JANS, H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law After Lisbon*, Groningen, Europa Law Publishing, 2012, 7.

¹¹³ Art. 5 (3) Verdrag betreffende de Europese Unie.

grensoverschrijdende gevolgen van schade aan het milieu. Een efficiënte oplossing kan beter worden bereikt op het niveau van de Unie.¹¹⁴

Voor het onderwerp van deze thesis, de Hoge Kempen, is de milieuwetgeving met betrekking tot het natuurbehoud het meest relevant. Een groot deel van de werelderfgoedzone is natuurlijk erfgoed. Het is mogelijk dat deze gebieden reeds worden beschermd door nationale of Europese natuurbehoudsmaatregelen. Bij de regelgeving rond natuurbehoud ligt de focus op de bescherming van de natuurlijke omgeving, in tegenstelling tot het milieuhygiënerecht, dat vooral de negatieve effecten van milieuverontreiniging voor de mens wilt minimaliseren.

Een coherent beleid hieromtrent heeft lang op zich laten wachten. Vanaf 1950 werden maatregelen genomen om natuurrezervaten af te bakenen, zonder dat hiervoor een wettelijke basis bestond. De federale wet op het natuurbehoud die in 1973 werd aangenomen bood een juridische basis om een beleid met betrekking tot natuurbehoud op te baseren. Deze wet bleek echter geen voldoening te bieden in de praktijk en kon de achteruitgang van natuur en landschapskwaliteiten in Vlaanderen niet genoeg voorkomen. Het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet) bracht een verbeterd wettelijk kader, dat de wet van 1973 grotendeels verving.¹¹⁵

Het Natuurdecreet werd intussen al meerdere keren gewijzigd, onder andere om het in overeenstemming te brengen met Europese regelgeving. Zo werden in 2002 een aantal artikelen met betrekking tot gebiedsgerichte bescherming toegevoegd voor de omzetting van de EU-Vogelrichtlijn en de EU-Habitatrichtlijn.¹¹⁶ Vele uitvoeringsbesluiten hebben gezorgd voor een verdieping van het natuurbeschermingsbeleid. De meest recente wijziging van het Natuurdecreet bracht enkele ingrijpende veranderingen met zich mee. Het decreet tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos van 9 mei 2014¹¹⁷ zorgt onder andere voor de verdere uitbouw van het actief natuurbeheer en de aanpak van de stikstofproblematiek in Vlaanderen.¹¹⁸ Het milieubeleid is een bevoegdheid die werd toegewezen aan de Gewesten.¹¹⁹ Het milieurecht is dus niet uniform in het federale België, maar een groot deel zal toch gelijkvormig zijn, voornamelijk onder invloed van de Europese Unie.

Het beleid inzake natuurbehoud en de vrijwaring van het natuurlijk milieu steunt op drie fundamentele doelstellingen: (1) bescherming, ontwikkeling, beheer en herstel van het natuurlijk milieu, (2) de handhaving of het herstel van de daartoe vereiste milieukwaliteit, en (3) het scheppen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak, waarbij educatie en voorlichting van de bevolking inzake natuurbehoud wordt gestimuleerd.¹²⁰

¹¹⁴ J.H. JANS, H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law After Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012, 15.

¹¹⁵ B. VANHEUSDEN, G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, 2011, 269.

¹¹⁶ Decreet van 19 juli 2002 houdende de wijziging van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu, *BS* 31 augustus 2002.

¹¹⁷ *BS* 7 juli 2014.

¹¹⁸ Voor de krachtlijnen van het nieuwe decreet, zie H. SCHOUKENS, G. VAN HOORICK, A. CLIQUET, "Het vernieuwde Natuurdecreet: a Game Changer?" in *TOO* 2014, nummer 4, 473.

¹¹⁹ Art. 6 §1, II Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI), *BS* 15 augustus 1980.

¹²⁰ Art. 6 Natuurdecreet.

2.2 Instrumenten

A. Algemene maatregelen

Het Natuurdecreet bevat enkele maatregelen die in beginsel op het hele grondgebied gelden en voornamelijk het voorkomen van schadelijke handelingen beogen. De Vlaamse Regering kan alle nodige maatregelen nemen voor het natuurbehoud, ten behoeve van de bestaande natuur ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, evenals voor de instandhouding van het natuurlijk milieu binnen de groen-, park-, buffer- en bosgebieden van de uitvoeringsplannen, van kracht in de ruimtelijke ordening.¹²¹

Deze maatregelen kunnen bestaan uit het verbieden of aan voorwaarden onderwerpen van bepaalde activiteiten. Het is mogelijk om het uitoefenen van deze activiteiten afhankelijk te maken van het verkrijgen van een vergunning.¹²² Zo moet voorafgaand aan het wijzigen van vegetatie of het geheel of gedeeltelijk wijzigen van kleine landschapselementen of de vegetatie ervan een vergunning worden aangevraagd.¹²³ Artikel 8 van het Natuurbesluit¹²⁴ somt de vergunningsplichtige handelingen op. De vergunningen worden verleend door het college van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeente indien de activiteiten door natuurlijke personen of rechtspersonen zonder publiekrechtelijk statuut worden uitgevoerd, of door de deputatie van de provincie waarin de handeling plaatsvindt, indien de activiteiten zullen worden uitgevoerd door rechtspersonen met publiekrechtelijk statuut.¹²⁵

Artikel 14 §1 Natuurdecreet bevat een gedetailleerd omschreven algemene zorgplicht. Deze geldt zowel voor de burger als voor de overheid en heeft dus een zeer ruim toepassingsgebied. Iedereen die door zijn handelen ingrijpt op of in de onmiddellijke omgeving van natuurlijke habitats, wilde inheemse fauna of flora, of kleine landschapselementen, en die weet dat de natuur daardoor kan worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze kunnen worden verwacht om vernietiging of schade te voorkomen, te beperken of indien dit niet mogelijk is, te herstellen. Deze zorgplicht is een inspanningsverplichting, en dus geen resultaatsverplichting. Het artikel bevat erg uitgebreide en gedetailleerde begripsomschrijvingen, ten gevolge van een wijziging na een arrest van het Grondwettelijk Hof.¹²⁶ Dit was noodzakelijk om een overtreding van de zorgplicht te kunnen bestraffen als misdrijf, met bestuurlijke en strafrechtelijke sancties.¹²⁷ Het Grondwettelijk Hof stelde vast dat de begrippen in de vorige versie van het artikel niet nauwkeurig genoeg omschreven waren om een misdrijf te kunnen omschrijven. Dit had als gevolg dat de bestraffing als misdrijf die door het Natuurdecreet werd voorzien niet mogelijk was zonder wijziging van het decreet.¹²⁸

Indien voor het uitvoeren van een bepaalde handeling een vergunning moet worden aangevraagd, moet de bevoegde overheid er zorg voor dragen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan

¹²¹ Art. 13 §1 Natuurdecreet.

¹²² Art. 13 §3 Natuurdecreet.

¹²³ Art. 13 §4 Natuurdecreet.

¹²⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

¹²⁵ Art. 11 Natuurbesluit.

¹²⁶ GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008.

¹²⁷ B. VANHEUSDEN, G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, 2011, 273.

¹²⁸ A.M. DRAYE, "Over ankerplaatsen, erfgoedlandschappen en zorgplicht" *TROS* 2008, nr. 52, 286.

ontstaan. Om aan deze plicht te voldoen kan de overheid in de vergunning voorwaarden bepalen om de schade te voorkomen, te beperken, of indien voorgaande niet mogelijk is, te herstellen. Als dit niet genoeg is om schade aan de natuur te vermijden, kan het verlenen van een vergunning of toestemming geweigerd worden.¹²⁹

B. Gebiedsgerichte maatregelen

Algemene beschermingsregels volstaan niet om de natuur in Vlaanderen te ontwikkelen en te herstellen. Daarom voorziet het Natuurdecreet ook in gebiedsgerichte maatregelen voor een actief natuurbeheer.¹³⁰ Om de open ruimte te behouden wordt het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) afgebakend. Dit is een samenhangend en georganiseerd geheel van gebieden behorende tot de open ruimte dat moet worden afgebakend door de Vlaamse regering. Hierbinnen wordt een specifiek beleid inzake het natuurbehoud gevoerd, gebaseerd op de kenmerken en elementen van het natuurlijk milieu, de onderlinge samenhang tussen de gebieden van de open ruimte en de aanwezige en potentiële natuurwaarden. Het Natuurdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het decreet 125.000 ha (9% van het Vlaamse grondgebied) als VEN moest afbakenen. Deze doelstelling werd niet behaald: in 2009 bestond het VEN nog maar uit 87.073 ha.¹³¹ Er zijn twee mogelijkheden om een gebied aan het VEN toe te voegen. Het Natuurdecreet bevat een afbakeningsprocedure, die werd gevolgd bij de eerste selectie van gebieden voor het VEN in 2002. Tegenwoordig wordt enkel nog de tweede procedure toegepast: de aanwijzing in de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.¹³²

Daarnaast kan de Vlaamse regering beslissen een bepaald gebied te erkennen als natuurreservaat.¹³³ De erkenning geldt voor 27 jaar, waarna zij voor dezelfde periode hernieuwd kan worden.¹³⁴ Het Natuurdecreet en de Vlaamse regering bepalen de voorwaarden waaraan een gebied moet voldoen om als natuurreservaat erkend te worden. Voor elk natuurreservaat wordt een beheersplan opgesteld. Dit bevat maatregelen en bepalingen inzake het beheer en de inrichting van het gebied. Bovendien kan om redenen van natuurbehoud, of om redenen van recreatief of educatief medegebruik, en voor zover dit inpasbaar is in de doelstelling van het natuurreservaat, worden afgeweken van de voorschriften van het Natuurdecreet.¹³⁵

Ten gevolge van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn die door de Europese Unie werden uitgevaardigd, moeten speciale beschermingszones worden afgebakend voor vogel-, planten- en diersoorten. Samen vormen ze Natura 2000: een Europees ecologisch netwerk. Het netwerk is een

¹²⁹ Art. 16 Natuurdecreet.

¹³⁰ H. SCHOUKENS, G. VAN HOORICK, A. CLIQUET, "Het vernieuwde Natuurdecreet: a Game Changer?" in *TOO* 2014, nummer 4, 475.

¹³¹ Meest recente gegevens, geconsulteerd op: www.natuurenbos.be/nl-BE/natuurbeleid/natuur-en-natura-2000/ven_en_ivon/afbakening

¹³² B. VANHEUSDEN, G. VAN HOORICK, *Milieurecht in kort bestek*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, 2011, 274-275.

¹³³ Art. 33 Natuurdecreet.

¹³⁴ Art. 36 §5 Natuurdecreet.

¹³⁵ Art.34 §1 Natuurdecreet.

belangrijk middel om het biodiversiteitsverlies in Europa tegen te gaan. De aanwijzingsprocedure voor deze gebieden is terug te vinden in artikel 36bis Natuurdecreet.

2.3 Rechtsgevolgen

De administratieve overheid kan bijzondere maatregelen nemen om de natuur en het natuurlijk milieu in het VEN te behouden, te herstellen en te ontwikkelen. Het Natuurdecreet bevat ook enkele specifieke bijkomende beschermingsvoorschriften.¹³⁶ De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. In afwijking van dit verbod is een toelating enkel mogelijk indien aan drie cumulatieve voorwaarden voldaan wordt: er is geen alternatief, dwingende redenen van groot openbaar belang rechtvaardigen de afwijking, en er moeten schadebeperkende en compenserende maatregelen genomen worden.¹³⁷

Binnen een natuurreservaat gelden enkele strenge verbodsbepalingen. Het is onder andere verboden sporten te beoefenen of de rust te verstoren. Een uitzondering kan voorzien worden in het beheersplan, of de Vlaamse regering kan een verbodsbepaling opheffen in het belang van het natuurbehoud, de volksgezondheid of het wetenschappelijk onderzoek, ter voorkoming van disproportionele schade. Ook het Agentschap Natuur en Bos kan ontheffing verlenen na toelating door de Vlaamse regering, met het oog op recreatief of educatief medegebruik, en voor zover dit inpasbaar is in de doelstellingen van het natuurreservaat. Deze maatregelen kunnen echter geen erfdienstbaarheden opleggen op de omliggende gebieden. Daarmee wordt bedoeld dat de verbodsbepalingen hier niet van toepassing zijn, zodat activiteiten die in de omliggende gebieden plaatsvinden wel schade aan het natuurreservaat kunnen veroorzaken.¹³⁸

Het Natura 2000-netwerk geniet de hoogste gebiedsgerichte bescherming. De administratieve overheid moet instandhoudingsmaatregelen nemen, waarbij moet voldaan worden aan de vereisten die ingeschreven staan in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hiertoe werd het besluit van 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats aangenomen. Daarin werden de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen definitief vastgelegd.

De Vlaamse regering moet voor elke speciale beschermingszone een natuurrichtplan opstellen. Dit plan is nodig om in functie van de instandhoudingsdoelstellingen of de gebiedsvisie, een specifieke, bindende afstemming te bepalen tussen de verschillende maatregelen en instrumenten die gelden voor het gebied in kwestie.

Een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, moet onderworpen worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.¹³⁹ Deze bepaling geldt niet enkel voor activiteiten binnen een speciale beschermingszone, ook sommige activiteiten daarbuiten kunnen betekenisvolle effecten hebben

¹³⁶ Art. 25 Natuurdecreet.

¹³⁷ Art. 26bis Natuurdecreet.

¹³⁸ Art. 35 Natuurdecreet.

¹³⁹ Art. 36ter §3 Natuurdecreet.

binnen dit gebied, en zijn bijgevolg ook onderworpen aan de passende beoordeling.¹⁴⁰ De initiatiefnemer van de activiteit is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling. Wanneer de passende beoordeling uitwijst dat de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken teweeg brengt, kan de overheid de vergunning toestaan. De overheid kan daarbij eventueel enkele voorwaarden vastleggen, aangezien zij er steeds zorg voor moet dragen dat betekenisvolle schade vermeden wordt. Indien de passende beoordeling daarentegen wijst op het veroorzaken van betekenisvolle schade, moet de overheid principieel de vergunning weigeren. De enige mogelijkheid om de activiteit toch toe te staan, is onderworpen aan strenge voorwaarden die cumulatief vervuld moeten zijn: er zijn geen minder schadelijke alternatieve oplossingen, de uitzondering wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van groot openbaar belang, en de nodige compenserende maatregelen moeten genomen worden.¹⁴¹

3. Erfgoed

3.1 Doelstellingen

Erfgoed is een materieel bewijs van alle voorbije generaties die in Vlaanderen hebben geleefd. Het is een collectief bezit, dat behouden moet blijven voor de volgende generaties.¹⁴²

Goederen en sites met erfgoedwaarde kunnen beschermd worden op Vlaams niveau. Voor het onroerend erfgoed heeft recent een wetswijziging plaatsgevonden door het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013,¹⁴³ dat grotendeels in werking is getreden op 1 januari 2015.¹⁴⁴ Dit decreet vervangt de bestaande decreten en herschikt het Vlaamse beleid rond onroerend erfgoed grondig. Ook het Onroerenderfgoedbesluit bevat veel relevante bepalingen, aangezien het decreet in veel gevallen de bevoegdheid voor het vaststellen van concrete regels doorverwijst naar de Vlaamse Regering.

Het onroerenderfgoedbeleid in België werd lange tijd bepaald door de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen. De overgang naar een federale staat in 1970 ging gepaard met bevoegdheidsoverdrachten. Aan de Gemeenschappen werd de bevoegdheid inzake culturele aangelegenheden toegewezen, waardoor zij bevoegd werden voor het beleid met betrekking tot de bescherming van het cultureel patrimonium. Sinds 1 januari 1989 zijn de Gewesten bevoegd voor het beleid inzake onroerend erfgoed, vanwege de nauwe band met hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening.¹⁴⁵ Naast de regelgeving die door de deelstaten werd

¹⁴⁰ *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 967/1, 36.

¹⁴¹ Art. 36ter §5 Natuurdecreet.

¹⁴² Memorie van toelichting van het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 1901/1 (hierna: *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1), 3.

¹⁴³ *BS* 17 oktober 2013.

¹⁴⁴ Art. 13.4.1 Besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, *BS* 27 oktober 2014 (hierna: Onroerenderfgoedbesluit). De inwerkingtreding van de bepalingen inzake archeologie werd echter uitgesteld: art. 12.4.2 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁴⁵ A.M. DRAYE, *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed: wet-, decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaamse Gewest /de Vlaamse Gemeenschap*, Brussel, De Boeck & Larcier, 2007, 11-14.

uitgewerkt,¹⁴⁶ bleven enkele bepalingen van de wet van 1931 van kracht. Deze wetgeving wordt nu dus opgeheven en vervangen.

Vóór de inwerkingtreding van het Onroerendergoeddecreet waren de bepalingen in verband met onroerend erfgoed verspreid over verschillende decreten. Deze verdeling was gebaseerd op een onderscheid dat gemaakt werd tussen de verschillende categorieën van onroerend erfgoed. De decreten volgden eenzelfde logica en vertoonden enkele gelijkenissen. Toch bemoeilijkte de opsplitsing per categorie een efficiënt onroerendergoedbeleid.¹⁴⁷ De verschillende inventarissen, beschermingsstatuten en procedures zorgden voor onduidelijkheid. Er was nood aan een geïntegreerde beschermingsstrategie.¹⁴⁸

Het Onroerendergoeddecreet probeert de verscheidenheid in onroerend erfgoed samen te brengen in één regeling, waarbij ook rekening werd gehouden met de grote variatie. Dat de verschillende decreten nu worden samengebracht in één decreet kan de duidelijkheid enkel ten goede komen. Bij deze integratie werd ook de kans gegrepen om enkele belangrijke wijzigingen in de regelgeving aan te brengen.

Het is nuttig om hier kort de belangrijkste instanties en actoren inzake het onroerendergoedbeleid aan te halen.

De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (VCOE) is de technische adviesraad die door het Onroerendergoeddecreet werd opgericht.¹⁴⁹ Ze neemt de taken van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen over, maar krijgt ook enkele nieuwe bevoegdheden toegewezen. Het Onroerendergoeddecreet en de uitvoeringsbesluiten bepalen wanneer het advies van de VCOE facultatief of verplicht moet worden ingewonnen.¹⁵⁰

Het Agentschap Onroerend Erfgoed is een intern verzelfstandigd agentschap binnen het Vlaams Ministerie van Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed. Het is belast met belangrijke taken bij de voorbereiding en uitvoering van het erfgoedbeleid. Handhaving behoort evenwel niet tot het takenpakket.¹⁵¹ Een deel van zijn bevoegdheden kunnen overgedragen worden aan erkende onroerendergoedgeemeenten.

Een belangrijke innovatie van het Onroerendergoeddecreet is de grotere verantwoordelijkheid voor lokale besturen. Indien een gemeente aan een aantal voorwaarden voldoet, is een erkenning als onroerendergoedgeemeente mogelijk. Zo krijgen erkende gemeenten de mogelijkheid een eigen erfgoedbeleid te bepalen, dat traditioneel grotendeels door het Gewest werd bepaald. De Vlaamse Regering beslist over deze erkenningen en stelde de erkenningsvoorwaarden vast in het Onroerendergoedbesluit.¹⁵² Na een erkenning krijgt een onroerendergoedgeemeente de

¹⁴⁶ Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, *BS* 22 april 1976 (Monumentendecreet), het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, *BS* 15 september 1993, en het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg, *BS* 21 mei 1996 (Decreet Landschapszorg).

¹⁴⁷ L. VANDENHENDE, 'Het onroerendergoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams gewest herschikt', *TROS* 2014, afl. 74, 41.

¹⁴⁸ Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2009-2014, *Parl. St.* VI. Parl. 2009-2010, nr. 189/1, 11.

¹⁴⁹ De VCOE is niet bevoegd voor het leveren van strategische adviezen: *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 22.

¹⁵⁰ Art. 3.1.1 Onroerendergoeddecreet.

¹⁵¹ Art. 2.1, 2° Onroerendergoeddecreet.

¹⁵² Art. 3.2.1 Onroerendergoedbesluit.

mogelijkheid om enkele taken van het Agentschap Onroerend Erfgoed over te nemen met betrekking tot onroerend erfgoed op zijn grondgebied. Indien een gemeente deze verantwoordelijkheid niet zelfstandig wil opnemen, is er de mogelijkheid om een intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst op te richten en te laten erkennen.¹⁵³ Deze diensten kunnen gemeentebesturen ondersteunen bij het uitwerken van hun onroerenderfgoedbeleid, de gemeentebesturen behouden wel de eindbeslissing over de uitvoering van hun taken op basis van het Onroerenderfgoeddecreet.¹⁵⁴

3.2 Instrumenten

A. Inventarisatie

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet in een inventarisatie van onroerend erfgoed in Vlaanderen. Dit vormt de basis voor een strategische beleidsvoering inzake onroerend erfgoed door het geven van een overzicht van het onroerend erfgoed dat zich in Vlaanderen bevindt.¹⁵⁵ Inventarisatie beoogt het samenbrengen van informatie over het onroerend erfgoed. Opname in een inventaris bevestigt de erfgoedwaarde van het goed. De noodzaak tot behoud van een onroerend goed wordt pas beoordeeld bij de eigenlijke bescherming, waarbij concrete beschermende maatregelen bepaald worden.

Reeds onder de oude wetgeving werden enkele inventarissen opgesteld: de inventaris voor bouwkundig erfgoed en de landschapsatlas hadden een juridische basis.¹⁵⁶ Daarnaast werden drie inventarissen opgesteld zonder decretale basis, voor archeologische zones, houtige beplanting met erfgoedwaarde en historische tuinen en parken.¹⁵⁷

Het onroerenderfgoeddecreet bepaalt dat de Vlaamse regering minstens vijf verschillende inventarissen moet opmaken, waarvan de samenstelling wordt bepaald door de categorie waartoe het erfgoed behoort.¹⁵⁸ De bestaande inventarissen krijgen daardoor een juridische basis. De Vlaamse regering is bevoegd voor het bepalen van de criteria voor het opnemen en schrappen van een onroerend goed in een inventaris.¹⁵⁹ Het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt dat een onroerend goed kan opgenomen worden in een inventaris als het één of meer erfgoedwaarden bezit en voldoende goed bewaard is.¹⁶⁰ Het begrip 'erfgoedwaarde' wordt verduidelijkt door een definitie in art. 2.1, 26° Onroerenderfgoeddecreet: "*de archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, technische waarde, ruimtelijk-structurende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige of wetenschappelijke waarde waaraan onroerende goederen en de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken hun huidige of toekomstige maatschappelijke betekenis ontleen*". Als de voorwaarden van erfgoedwaarde en goede bewaring niet langer vervuld zijn, wordt het goed geschrapt uit de inventaris.¹⁶¹ Het

¹⁵³ Art. 3.3.1 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁵⁴ A. M. DRAYE, "Het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet: een algemene bespreking", in CDPK 2014, 651.

¹⁵⁵ Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 35.

¹⁵⁶ Art. 12/1 Monumentendecreet, art. 38 §1 Decreet Landschapszorg.

¹⁵⁷ A.M. DRAYE, "Het Onroerenderfgoeddecreet: instanties en actoren, inventarisatie en bescherming", in DRAYE, A.M. (ed.), *Actualia onroerend erfgoed*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 16.

¹⁵⁸ Art. 4.1.1 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁵⁹ Art. 4.1.2 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁶⁰ Art. 4.1.1 Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁶¹ Art. 4.1.2 Onroerenderfgoedbesluit.

Onroerendergoedbesluit voorziet de vaststelling van een inventarismethodologie die bepalingen zal bevatten over de wijze van beschrijving van de erfgoedwaarden en het afwegingskader dat gehanteerd moet worden om het onroerend goed te waarderen.¹⁶² Bij elk onroerend goed dat in een vastgestelde inventaris wordt opgenomen, moet minstens de informatie opgenomen in artikel 4.1.6 Onroerendergoeddecreet vermeld worden: een plan waarop het onroerend goed nauwkeurig wordt aangeduid, de benaming van het goed en een beschrijving van de erfgoedkenmerken.

Het Onroerendergoeddecreet voert de verplichting in om elke inventarisatie vooraf te laten gaan door een openbaar onderzoek. Dit onderzoek duurt zestig dagen en moet op verschillende manieren worden aangekondigd. Het doel hiervan is om een grotere participatie van de burger te verzekeren bij het inventarisatieproces. Dat de burger kan deelnemen aan de besluitvorming en zijn bezwaren te kennen kan geven, zorgt er ook voor dat er wellicht een groter draagvlak is voor de erfgoedzorg.¹⁶³ Echter niet alle bezwaren en opmerkingen mogen in het openbaar onderzoek worden ingediend: enkel feitelijkheden worden in acht genomen.¹⁶⁴

Het advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed in verband met de inventarisatie en opmerkingen en bezwaren in het openbaar onderzoek moet worden ingewonnen.¹⁶⁵ Als aan deze formaliteiten voldaan is kan de inventaris worden vastgesteld. Het erfgoed in een vastgestelde inventaris kan steeds worden aangevuld, of eruit verwijderd worden. Deze aanpassingen geschieden door middel van een ministeriële beslissing. Bij elke toevoeging is een nieuw openbaar onderzoek vereist.

B. Bescherming

De Vlaamse Regering heeft de bevoegdheid om een archeologische site, een monument, een cultuurhistorisch landschap of een stads- of dorpsgezicht, desgevallend met inbegrip van een overgangszone, te beschermen.¹⁶⁶ Deze verschillende categorieën van onroerend erfgoed worden gedefinieerd in artikel 2 van het decreet.¹⁶⁷ Dit is een betere manier om alle aspecten van het onroerend erfgoed te omvatten dan één globale definitie.¹⁶⁸ Het is niet noodzakelijk dat een goed in een inventaris is opgenomen voordat het kan worden beschermd.

De onderscheiden categorieën van onroerend erfgoed werden behouden in de definities, maar de eenvormige beschermingsprocedure zorgt voor een verbetering ten opzichte van de situatie onder de oude wetgeving. Of een onroerend goed wordt beschermd, wordt door de Vlaamse overheid bepaald, op basis van de noodzakelijke aanwezigheid van erfgoedwaarde en algemeen belang. De bevoegde minister beschikt over het initiatiefrecht.¹⁶⁹ De erfgoedwaarden van een bepaald

¹⁶² Art. 4.1.5 Onroerendergoedbesluit.

¹⁶³ L. VANDENHENDE, 'Het onroerendergoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams gewest herschikt', *TROS* 2014, afl. 74, 45.

¹⁶⁴ Art. 4.1.3, 2e lid, 5° Onroerendergoeddecreet, *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 37 en 193.

¹⁶⁵ Art. 4.1.3 Onroerendergoeddecreet.

¹⁶⁶ Art. 6.1.1 Onroerendergoeddecreet.

¹⁶⁷ De globale definitie van onroerend erfgoed in art. 2.1, 39° Onroerendergoeddecreet beperkt zich tot een opsomming van deze vier categorieën.

¹⁶⁸ A.M. DRAYE, 'Het Onroerendergoeddecreet: instanties en actoren, inventarisatie en bescherming', in DRAYE, A.M., *Actualia onroerend erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014, 24.

¹⁶⁹ Art. 6.1.1 Onroerendergoeddecreet.

onroerend goed worden onderzocht door de daartoe aangewezen ambtenaren.¹⁷⁰

Voordat een besluit tot voorlopige bescherming wordt opgesteld, moet het advies van vele instanties worden ingewonnen: de colleges van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten, en de departementen of agentschappen van de Vlaamse overheid bevoegd voor ruimtelijke ordening, woonbeleid, leefmilieu, natuur en energie, mobiliteit en openbare werken, en landbouw en visserij. Dit advies moet worden verstrekt binnen een termijn van 30 dagen vanaf de dag na ontvangst van de adviesvraag, indien deze termijn verstrijkt wordt het advies geacht gunstig te zijn. Ook het advies van de VCOE is verplicht, deze krijgt een termijn van 60 dagen om te antwoorden op de adviesvraag. Bij hoogdringendheid mag aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.¹⁷¹

Na een gunstig vooronderzoek stelt de Vlaamse Regering het besluit tot voorlopige bescherming vast. Het moet minstens de gegevens en bijlagen vermeld in artikel 6.1.4 Onroerenderfgoeddecreet bevatten. Het besluit wordt ter kennis gebracht van de zakelijkrechthouders, zij kunnen hun opmerkingen meedelen aan het Agentschap Onroerend Erfgoed. Het besluit wordt ook toegezonden aan de betrokken gemeenten. Binnen dertig dagen na ontvangst dienen zij een openbaar onderzoek te organiseren waarin de burger zijn opmerkingen en bezwaren te kennen kan geven.¹⁷²

Indien het advies van de VCOE niet werd ingewonnen omwille van hoogdringendheid, wordt het advies verplicht gesteld na de vaststelling van het voorlopig beschermingsbesluit.¹⁷³ Ook buiten deze hypothese heeft de Vlaamse regering de mogelijkheid om op dit moment in de procedure opnieuw het advies van de VCOE te vragen. In dat geval zal het advies vooral betrekking op de intussen uitgebrachte adviezen en opmerkingen en bezwaren.¹⁷⁴

Het besluit tot voorlopige bescherming zorgt ervoor dat de rechtsgevolgen van een bescherming maximaal negen maanden van toepassing zijn, een eenmalige verlenging van deze periode met drie maanden is mogelijk.¹⁷⁵ Indien de Vlaamse regering binnen deze termijn geen besluit tot definitieve bescherming neemt, vervalt de voorlopige bescherming van rechtswege.¹⁷⁶ De Vlaamse Regering is bevoegd om het besluit tot definitieve bescherming vast te stellen. Het besluit wordt ter kennis gebracht van de zakelijkrechthouders en wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.¹⁷⁷ Een definitief beschermingsbesluit is een bestuurshandeling die vatbaar is voor een schorsings- of vernietigingsberoep.¹⁷⁸

¹⁷⁰ Art. 6.1.2 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷¹ Art. 6.1.3 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷² Art. 6.1.7 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷³ Art. 6.1.8 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷⁴ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 59.

¹⁷⁵ Art. 6.1.9 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷⁶ Art. 6.1.11 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷⁷ Art. 6.1.13 - 6.1.18 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁷⁸ S. VERBIST en J. CLAES, "Beschermingsprocedures en informatieplicht in nieuw Decreet Onroerend Erfgoed", 46, in A.M. DRAYE, (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014.

Het beschermingsbesluit bevat een gedetailleerde opsomming van de erfgoedelementen en -kenmerken van het goed in kwestie. Ook de handelingen waarvoor een toelating moet worden gevraagd staan erin opgesomd. Het besluit moet de concrete beheersdoelstellingen voor het onroerend erfgoed bevatten. Deze moeten zorgen voor de optimale verwezenlijking van de erfgoedwaarden die aanleiding hebben gegeven tot de bescherming.¹⁷⁹

3.3 Rechtsgevolgen

A. Inventaris

Enkel aan de opname van een goed in een vastgestelde inventaris die de juridische procedure heeft doorlopen, zijn rechtsgevolgen verbonden. Een aantal rechtsgevolgen zijn algemeen aan alle inventarissen. Ze gelden voor de overheid en de instrumenterende ambtenaren. Voor elke administratieve overheid geldt een zorgplicht. In al haar beslissingen over een eigen werk of activiteit moet zij zoveel mogelijk zorg in acht nemen voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris. Daarbij geldt een motiveringsplicht, waardoor de overheid in deze beslissingen moet aantonen hoe aan de zorgplicht voldaan werd.¹⁸⁰ Dit houdt in dat vermeld wordt welke geïnventariseerde onroerende goederen directe impact ondervinden van de beslissing en met welke maatregelen uitvoering werd gegeven aan de zorgplicht.¹⁸¹ De opname van een onroerend goed in een vastgestelde inventaris vormt echter geen weigeringsgrond voor het verlenen van een vergunning.¹⁸² De administratieve taken van een overheid ten aanzien van derden vallen niet onder het zorgbeginsel.¹⁸³ Inventarisatie heeft dus een beperkte impact ten aanzien van burgers. Het is echter niet ondenkbaar dat de vergunningverlenende overheid rekening houdt met geïnventariseerde goederen, aangezien alle omgevingsrechtelijke belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.¹⁸⁴ Ter gelegenheid van de overdracht van onroerend erfgoed geldt een informatieplicht voor vastgoedprofessionelen. In de akte moet worden vermeld dat het goed deel uitmaakt van een inventaris en welke rechtsgevolgen daaraan verbonden zijn.¹⁸⁵

Naast deze algemene rechtsgevolgen zijn er specifieke rechtsgevolgen gekoppeld aan bepaalde inventarissen. Zij kunnen ook gelden voor private eigenaars.

Indien een eigenaar een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt om een onroerend goed te slopen dat opgenomen is in de inventaris bouwkundig erfgoed of de inventaris houtige beplantingen met erfgoedwaarde, moet de vergunningverlenende overheid een niet-bindend advies inwinnen bij het Agentschap Onroerend Erfgoed.¹⁸⁶ Hoewel dit advies niet-bindend is, kan de overheid slechts beslissen een negatief advies niet op te volgen na een zorgvuldige belangenafweging. Het advies geeft aan de vergunningverlenende overheid een duidelijke basis om de verschillende ruimtelijke belangen tegen elkaar af te wegen. Zo kan deze overheid beslissen dat

¹⁷⁹ Art. 6.1.14, 1e lid, 7° Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁸⁰ Art. 4.1.9 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁸¹ Art. 4.2.1 Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁸² Art. 4.1.8 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁸³ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 38.

¹⁸⁴ A. VAN DEN BROECK, "Het erfgoedlandschapsdecreet", *MER* 2005, 207.

¹⁸⁵ Art. 4.1.11 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁸⁶ Art. 4.1.10 Onroerenderfgoeddecreet.

het individuele belang tot verwijdering van het erfgoed niet opweegt tegen het algemeen belang tot behoud van de erfgoedwaarden.¹⁸⁷

B. Bescherming

De rechtsgevolgen van een eigenlijke bescherming zijn veel ingrijpender voor zakelijkrechthouders en gebruikers van beschermd onroerend erfgoed dan een inventarisatie. Aan hen wordt een actiefbehoudsbeginsel opgelegd: ze zijn verplicht het erfgoed in goede staat te houden, door het uitvoeren van de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken.¹⁸⁸ Ze moeten zich dus niet enkel zorgvuldig gedragen, maar zich ook actief inzetten voor het behoud van het erfgoed. Zakelijkrechthouders en gebruikers worden geacht de nadelige gevolgen van hun handelen of van externe oorzaken voor de erfgoedwaarden in te kunnen schatten en deze schade te voorkomen door gepaste voorzorgsmaatregelen te nemen.¹⁸⁹ In het Onroerenderfgoedbesluit worden de onderhoudsmaatregelen verder gepreciseerd.¹⁹⁰ Het individuele beschermingsbesluit bevat nochtans ook bijzondere voorschriften voor bewaring en onderhoud met betrekking tot het erfgoed in kwestie. Het Besluit kan geen afbreuk doen aan die individuele voorschriften.¹⁹¹

In het Onroerenderfgoedbesluit worden de handelingen opgesomd waarvoor een toelating door het Agentschap Onroerend Erfgoed vereist is.¹⁹² Omwille van de rechtszekerheid worden deze handelingen limitatief opgelijst. Naast de generieke toelatingsplichten werden enkele specifieke toelatingsplichten bepaald per erfgoedcategorie. Een bijzondere rol wordt weggelegd voor de individuele beschermingsbesluiten die in de toekomst genomen zullen worden: uiteindelijk zullen hierin alle toelatingsplichtige handelingen worden opgesomd.¹⁹³ De generieke en specifieke toelatingsplichten in het Onroerenderfgoedbesluit zijn dan niet van toepassing op de beschermde goederen. Bij het bepalen van de toelatingsprocedure werd een integratie met vergunningsprocedures in andere rechtsdomeinen nagestreefd.¹⁹⁴

Een vrijstelling van toelating is mogelijk als de handeling is opgenomen in een goedgekeurd beheersplan.¹⁹⁵ Daarnaast werden in het Onroerenderfgoedbesluit enkele situaties bepaald waarin geen toelating vereist is, bijvoorbeeld bij hoogdringendheid of voor het uitvoeren van regulier onderhoud.¹⁹⁶ Administratief beroep tegen een beslissing tot weigering, een toekenning onder voorwaarden of een volledige toekenning van de toelating is mogelijk bij de Vlaamse regering.¹⁹⁷

¹⁸⁷ *Parl.St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 39.

¹⁸⁸ Art. 6.4.1 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁸⁹ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 64.

¹⁹⁰ Art. 6.1.1 - 6.1.6 Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁹¹ Art. 6.4.2 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁹² Art. 6.2.3 - 6.2.13 Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁹³ A.M. DRAYE, 'Het Onroerenderfgoeddecreet: instanties en actoren, inventarisatie en bescherming', in A.M. DRAYE, *Actualia onroerend erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014, 33.

¹⁹⁴ Art. 6.3.1 e.v. Onroerenderfgoedbesluit, *infra*: Integratie nationale beschermingsinstrumenten

¹⁹⁵ Art. 6.2.2 Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁹⁶ Art. 6.1.3 - 6.1.4 Onroerenderfgoedbesluit.

¹⁹⁷ Art. 6.4.6 Onroerenderfgoeddecreet.

Daarnaast geldt een passiefbehoudsbeginsel ten opzichte van elke rechtsonderhorige. Alle handelingen die de erfgoedwaarde van beschermde goederen aantasten zijn verboden.¹⁹⁸ Een overtreding van deze beginselen is strafrechtelijk sanctioneerbaar.¹⁹⁹

Naast deze behoudsbeginselen bestaan er nog twee specifieke rechtsgevolgen. Cultuurgooederen die werden opgenomen in een besluit tot bescherming van een monument mogen niet verplaatst worden zonder toelating van het Agentschap.²⁰⁰ Tenslotte wordt in artikel 6.4.7 Onroerenderfgoeddecreet bepaald dat de sloop van een beschermd monument of onderdeel van een stads- of dorpsgezicht principieel verboden is. Dit brengt beperkingen met zich mee voor de mogelijkheden tot vergunningverlening binnen de ruimtelijke ordening. De interactie tussen deze rechtsdomeinen wordt in het volgende onderdeel besproken.

4. Integratie gewestelijke beschermingsinstrumenten

Beslissingen en handelingen inzake ruimtelijke ordening, natuurbescherming en erfgoed hebben allemaal een impact op het grondgebied. In Nederland worden alle rechtsdomeinen met betrekking tot de fysieke leefomgeving met de term 'omgevingsrecht' aangeduid.²⁰¹

Helaas zijn de bevoegdheden voor deze omgevingsrechtelijke materies in Vlaanderen verspreid over de uitvoerende macht. Dit in tegenstelling tot het Waalse Gewest, waar de regelgeving rond onroerend erfgoed werd geïntegreerd in de Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.²⁰²

Bij gebrek aan een Vlaamse instantie die het hele omgevingsrecht kan coördineren, moet binnen elk van deze rechtsdomeinen rekening gehouden worden met de andere omgevingsrechtelijke sectoren. Deze versnippering van bevoegdheid vormt een obstakel voor een inhoudelijk coherent beleid. Het zorgt ervoor dat extra regelgeving nodig is om de verhouding tussen gewestelijke beschermingsinstrumenten te kunnen bepalen.²⁰³

4.1 Prioriteit ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening heeft de hoogste positie in de hiërarchie van omgevingsrechtelijke sectoren. Bestemmingsplannen hebben een algemeen en verordenend karakter. Individuele beschermingsbesluiten van onroerend erfgoed moeten ermee in overeenstemming zijn, ten gevolge van het legaliteitsbeginsel.²⁰⁴ Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt dat beschermingsvoorschriften geen beperkingen kunnen opleggen die werken of handelingen absoluut verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van

¹⁹⁸ Art. 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet.

¹⁹⁹ Art. 11.2.2, eerste lid, 6° en 7° Onroerenderfgoeddecreet.

²⁰⁰ Art. 6.4.5 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁰¹ I. LARMUSEAU, P. DE SMEDT, B. ROELANDTS e.a., *Vlaams Omgevingsrecht*, Vanden Broele, Brugge, 2012, 3.

²⁰² P. LEFRANC, "Ruimtelijke ordening en het Vlaams onroerend erfgoed" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE, G. DEBERSAQUES, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011, 1267.

²⁰³ S. AERTS, "Interactie van het onroerend erfgoed met andere bestuursrechtelijke domeinen", 73-74, in DRAYE, A.M. (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014.

²⁰⁴ RvS 11 februari 2013, nr. 222.436.

kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen.²⁰⁵

De Raad van State heeft bepaald dat bij het nemen van een beschermingsbesluit met betrekking tot een bepaald onroerend goed, medeondertekening van de minister bevoegd in een andere sector slechts vereist is indien het beschermingsbesluit zonder deze medeondertekening zou leiden tot een illegale bevoegdheidsoverschrijding. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het besluit een ruimtelijke bestemming onmogelijk maakt.²⁰⁶

Op deze voorschriften die in het voordeel zijn van de ruimtelijke ordening moet echter een proportionaliteitstoets toegepast worden, zodat erfgoedwaarden niet miskend worden. Beschermingsvoorschriften zullen slechts ondergeschikt zijn wanneer zij daadwerkelijk de verwezenlijking van de bestemmingsplannen verhinderen.²⁰⁷ Beschermingsbesluiten blijven dus overeind indien het de uitvoering van de ruimtelijke ordening niet absoluut onmogelijk maakt. Bepaalde handelingen die toegelaten zijn op basis van de ruimtelijke ordening zullen dus toch verboden kunnen worden om erfgoed te beschermen. De beoordeling van een daadwerkelijke tegenstrijdigheid gebeurt in concreto, rekening houdend met de omgevingsfactoren in kwestie.

Deze in concreto beoordeling heeft echter het nadeel van de rechtsonzekerheid: in hoeverre een beschermingsvoorschrift kan uitgevoerd worden zal overwegend aan het oordeel van de rechter of vergunningverlenende overheid onderworpen zijn. Hoewel bij een beslissing rekening moet worden gehouden met alle omgevingsrechtelijke factoren, geeft deze hiërarchische verhouding toch de indruk dat erfgoedwaarden van minder belang zijn in het omgevingsrecht.²⁰⁸ Bovendien kan van instanties die bevoegd zijn inzake ruimtelijke ordening verwacht worden dat ze bij de opmaak van de planning rekening houden met de aanwezigheid van erfgoed in het plangebied.²⁰⁹ Daarbij zijn de vastgestelde inventarissen een belangrijke bron van informatie. Een rechtsgevolg van deze inventarisatie is immers het zorgbeginsel, waardoor elke administratieve overheid bij al zijn handelingen rekening moet houden met de erfgoedwaarden.

Bij de wijzigings- en opheffingsmogelijkheden van beschermingsbesluiten speelt de interactie tussen de verschillende omgevingsrechtelijke belangen een grote rol. Niet enkel het verlies van erfgoedwaarde is een reden om de bescherming op te heffen, ook het algemeen belang kan dit vereisen.²¹⁰ Dit houdt in dat bij een ruimtelijke wijziging een belangenafweging vereist is, waarbij een ander omgevingsrechtelijk element de bovenhand kan krijgen. Hierbij moet wel een strenge procedure gevolgd worden, gelijkend op de beschermingsprocedure zelf.²¹¹ Er is nog een andere manier om een beschermingsbesluit te wijzigen of op te heffen indien dit vereist is in het algemeen belang: via een gewestelijk RUP.²¹² Op deze manier is de procedure in het Onroerenderfgoeddecreet niet van toepassing en hoeft het advies van de VCOE niet te worden

²⁰⁵ Art. 6.1.1/1 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁰⁶ RvS 30 september 2009, nr.196.532.

²⁰⁷ RvS 12 januari 2009, nr. 189.409.

²⁰⁸ S. AERTS, "Interactie van het onroerend erfgoed met andere bestuursrechtelijke domeinen", 81-85, in A.M. DRAYE (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014.

²⁰⁹ A.M. DRAYE, "De bescherming van het onroerend erfgoed en het notariaat", *T.Not.* 2011, 70.

²¹⁰ Art. 6.2.1 Onroerenderfgoeddecreet.

²¹¹ Art. 6.2.6-6.2.7 Onroerenderfgoeddecreet.

²¹² Art. 6.2.2 Onroerenderfgoeddecreet.

ingewonnen. Het toepassen van de procedure tot opmaak van een gewestplan zorgt ervoor dat het beschermd erfgoed in een zwakkere positie verkeert.²¹³ In de bestemmingsplannen moeten echter de erfgoedwaarden gelijktijdig en evenwaardig met andere ruimtelijke belangen worden afgewogen. De vrijwaring van het algemeen belang mag geen vrijgeleide zijn om het belang van de erfgoedbescherming te ondermijnen.²¹⁴

4.2 Vergunningsbeleid

De bescherming van onroerend erfgoed heeft grote gevolgen voor de vergunningverlening binnen de ruimtelijke ordening. Zo is de sloop van een beschermd monument verboden. Een stedenbouwkundige vergunning hiervoor toekennen is dus uitgesloten. De Vlaamse regering kan onder voorwaarden wel een toelating verlenen voor een gedeeltelijke sloop van een monument of stads- of dorpsgezicht, als daardoor de erfgoedwaarde van het beschermde goed niet wezenlijk wordt aangetast.²¹⁵

Ook voor handelingen met betrekking tot beschermd erfgoed die minder ver strekken zijn voorzorgsmaatregelen genomen. Voor werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met gevolgen voor erfgoedwaarden is een toelating vereist. Indien voor deze handeling geen toelating vereist is uit een ander beleidsdomein, moet enkel een voorafgaande toelating van het Agentschap Onroerend Erfgoed of de erkende onroerenderfgoedgemeente waar het beschermde goed ligt worden bekomen. Deze toelatingsvereiste geldt niet wanneer de handelingen die men wenst te ondernemen zijn vrijgesteld van toelating door een goedgekeurd beheersplan.²¹⁶

Een belangrijke evolutie in het Onroerenderfgoeddecreet is de poging tot integratie van het instrumentarium van onroerend erfgoed in andere bestuursrechtelijke domeinen.²¹⁷ De bescherming van erfgoedwaarden wordt verzorgd door een verplicht in te winnen advies geïntegreerd in vergunningsprocedures voor andere omgevingsrechtelijke sectoren. Wanneer voor een handeling aan of in beschermd erfgoed een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning vereist is, moet de overheid die de vergunning verleent overeenkomstig de ruimtelijke ordening het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed inwinnen.²¹⁸ Het is ook mogelijk dat reeds een procedure gevoerd wordt voor de aanvraag van een milieuvergunning, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de erfgoedwaarden van het gebied. De Vlaamse wetgeving voorziet een enorme waaier aan mogelijke vergunningen of toelatingen binnen dit rechtsdomein: een milieuvergunning overeenkomstig het decreet van 28 juni 1995 betreffende de milieuvergunning, of een vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking overeenkomstig het Bosdecreet van 13 juni 1990 of op basis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. De overheid die bevoegd is

²¹³ A.M. DRAYE, "Ruimtelijke uitvoeringsplannen: een update" in S. VERBIST (ed.), *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2013, 21-22.

²¹⁴ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 61.*

²¹⁵ Art. 6.4.7 Onroerenderfgoeddecreet.

²¹⁶ Art. 6.4.4 Onroerenderfgoeddecreet.

²¹⁷ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 4.*

²¹⁸ Art. 6.4.4 §2 Onroerenderfgoeddecreet.

om een milieuvergunning *sensu lato* te verlenen, moet advies inwinnen bij het Agentschap Onroerend Erfgoed.²¹⁹

Ook in tweede aanleg wordt de bescherming van erfgoedwaarden in de procedure geïncorporeerd. Elke instantie die een administratief beroep behandelt over een beslissing tot toekenning of weigering van een stedenbouwkundige vergunning of milieuvergunning *sensu lato*, moet het advies inwinnen van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed. Dit advies is enkel verplicht indien het verzoekschrift middelen opwerpt over het advies van het Agentschap of de behandeling van dat advies door de vergunningverlenende overheid.

Als het uitvoeren van de aangevraagde vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed, kan de Vlaamse Regering het advies van de VCOE bindend verklaren. Ook bij een jurisdictioneel beroep over een beslissing tot toekenning of weigering van een vergunning kan het bevoegde administratief rechtscollege advies inwinnen bij de VCOE, indien het verzoekschrift middelen opwerpt over handelingen aan of in beschermde goederen.²²⁰

Als uit dit advies blijkt dat de aangevraagde vergunning in strijd is met direct werkende normen binnen het beleidsveld onroerend erfgoed, moet de vergunning worden geweigerd. Een andere optie in dit geval is om de vergunning toch te verlenen, maar er voorwaarden in op te nemen zodat de regelgeving betreffende ruimtelijke ordening nageleefd wordt. 'Direct werkende normen' zijn de supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is. Ook het individuele beschermingsbesluit en de beschermingsvoorschriften zijn direct werkende normen.²²¹ De behoudsbeginselen kunnen wellicht ook tot die categorie worden gerekend, aangezien deze beginselen strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn.²²²

Indien de aangevraagde vergunning onwenselijk zou zijn in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening, bestaat ook de mogelijkheid om de vergunning te weigeren. 'Doelstellingen of zorgplichten' zijn de internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, maar deze bepalingen zijn op zichzelf beschouwd niet voldoende juridisch duidelijk om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.²²³

De vergunningverlenende overheid moet het advies integreren in haar vergunning, een afwijking moet gemotiveerd worden.²²⁴ Een vergunning mag er evenwel niet toe leiden dat het

²¹⁹ Art. 6.4.4 §3 Onroerenderfgoeddecreet.

²²⁰ Art. 6.4.6 Onroerenderfgoeddecreet.

²²¹ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 65.*

²²² L. VANDENHENDE, "Het onroerenderfgoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt", *TROS* 2014, 58.

²²³ Art. 6.4.4 §3, vierde lid Onroerenderfgoeddecreet, art. 4.3.3 - 4.3.4 VCRO.

²²⁴ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 65.*

beschermingsbesluit in feite opgeheven of gewijzigd wordt. Dit wordt in concreto beoordeeld.²²⁵

4.3 Beheersplan

Indien voor een beschermd goed een beheersplan werd goedgekeurd, kan op basis van dit plan een vrijstelling van toelating door het Agentschap voor handelingen aan of in dit goed worden verleend.²²⁶ Dit is ook mogelijk indien voor die handelingen een vergunning in andere omgevingsrechtelijke sectoren verplicht is: het advies dat bij het Agentschap zou moeten worden ingewonnen wordt vervangen door de goedkeuring van het beheersplan.²²⁷

In een bepaald gebied spelen meestal meerdere omgevingsrechtelijke belangen, waarvoor ook een beheersplan kan worden opgesteld. In het Vlaamse omgevingsrecht bestaan drie types beheersplannen: op basis van het Natuurdecreet, het Bosdecreet of het Onroerenderfgoeddecreet.²²⁸ Een afstemming tussen deze plannen zou zorgen voor een beter beheer. Daarom werden in de procedure voor een beheersplan voor onroerend erfgoed enkele bepalingen voorzien die een betere afstemming met andere omgevingsrechtelijke sectoren beogen. Indien binnen het gebied dat wordt afgebakend als onroerend erfgoed zones voorkomen met habitats die beschermd worden op basis van het Natuurdecreet, moet voor de goedkeuring van het beheersplan het advies van het Agentschap Natuur en Bos worden gevraagd. Dit advies is vereist wanneer het onroerend erfgoed geheel of gedeeltelijk in het VEN of in een speciale beschermingszone ligt.²²⁹

Ook werd de mogelijkheid voorzien om beheersplannen op basis van verschillende omgevingsrechtelijke sectoren te integreren. Indien voor een onroerend goed naast een beheersplan voor onroerend erfgoed ook een beheersplan wordt opgemaakt in het kader van het Bosdecreet of Natuurdecreet, worden alle beheersdoelstellingen voor dat onroerend goed in één plan geïntegreerd.²³⁰ Deze geïntegreerde beheersplannen kunnen echter nog niet opgesteld worden, daarvoor is een wijziging van het Natuurdecreet vereist.²³¹

²²⁵ S. AERTS, "Interactie van het onroerend erfgoed met andere bestuursrechtelijke domeinen", 118, in A.M. DRAYE (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014.

²²⁶ Art. 6.4.4 §1 Onroerenderfgoeddecreet.

²²⁷ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, 1901/1, 65.

²²⁸ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, 1901/1, 73.

²²⁹ Art. 8.1.6 Onroerenderfgoedbesluit.

²³⁰ Art. 8.1.3 Onroerenderfgoeddecreet.

²³¹ S. AERTS, "Interactie van het onroerend erfgoed met andere bestuursrechtelijke domeinen", 153, in A.M. DRAYE (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Intersentia, Antwerpen, 2014.

HOOFDSTUK 1 STAND VAN ZAKEN**1. Juridische status indicatieve lijst**

Sinds 25 mei 2011 maakt het 'Ruraal-Industrieel Overgangslandschap Hoge Kempen' deel uit van de Belgische indicatieve lijst van het werelderfgoed. Aan de toevoeging op deze lijst ging een uitvoerige voorbereiding vooraf. Bij de Operational Guidelines is een standaard formulier terug te vinden dat volledig ingevuld moet worden.²³² Indien een voorstel tot inschrijving op de indicatieve lijst niet aan deze formele voorwaarden voldoet, zendt het Werelderfgoedcentrum het voorstel terug naar de lidstaat om de ontbrekende informatie aan te vullen.²³³ De lidstaat moet informatie verschaffen over de naam van het erfgoed, de geografische locatie, een korte beschrijving van het erfgoed geven en de redenen omschrijven waarom de lidstaat dit goed van uitzonderlijke universele waarde acht.²³⁴

De indicatieve lijst bestaat uit erfgoed waarvan de lidstaat meent dat het uitzonderlijke universele waarde bezit. Op de lidstaten rust echter pas een verplichting van bescherming en behoud van hun werelderfgoed vanaf de inschrijving op de werelderfgoedlijst.²³⁵ De dossiers die bij elke inschrijving op de indicatieve lijst worden gevoegd zijn opgesteld door de lidstaten en zeggen niets over de beoordeling van Unesco.²³⁶ Of een goed volgens het Werelderfgoedcomité uitzonderlijke universele waarde bezit, wordt pas vastgesteld ter gelegenheid van een formele nominatie, op de jaarlijkse vergadering. Indicatieve lijsten zijn vooral een belangrijk planningsinstrument. Ze geven aan welk erfgoed in de nabije toekomst officieel voorgedragen zal worden voor inschrijving op de werelderfgoedlijst.²³⁷ De lijsten laten het werelderfgoedcomité toe om formeel voorgedragen erfgoedsites te vergelijken met het overige waardevol erfgoed in de wereld. Zo wordt verzekerd dat de uitzonderlijke waarde werkelijk uniek is op universeel vlak.²³⁸

Indicatieve lijsten zijn een belangrijk middel om de 'Globale Strategie' van Unesco te verwezenlijken. Reeds in 1994 werd door het Werelderfgoedcomité vastgesteld dat de Werelderfgoedlijst niet representatief is voor de diversiteit in de wereld. Vooral de Westerse landen hebben een disproportioneel groot aandeel in de lijst, terwijl sommige lidstaten nog geen enkele inschrijving hebben kunnen verwezenlijken. Universaliteit is een belangrijke ambitie van de Werelderfgoedlijst, het ingeschreven erfgoed moet een evenredige vertegenwoordiging uitmaken van alle gebieden en culturen ter wereld. Ook de balans tussen cultureel, natuurlijk en gemengd erfgoed is verstoord. De Werelderfgoedconventie geeft de indruk dat de invloed van mens en natuur gelijkwaardig is, maar de meeste inschrijvingen op de Werelderfgoedlijst behoren tot het

²³² Operational Guidelines, Annex 2.

²³³ Operational Guidelines, nr. 68.

²³⁴ Operational Guidelines, nr. 66.

²³⁵ Operational Guidelines, nr. 97.

²³⁶ UNESCO, Disclaimer, <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/>.

²³⁷ Operational Guidelines, 70.

²³⁸ UNESCO, Tentative Lists submitted by States Parties as of 15 April 2014, Decision 38 COM, Doha, Qatar 15 – 25 June 2014, 1.

cultureel erfgoed.²³⁹ Lidstaten moeten hun indicatieve lijsten opstellen met het oog op een representatieve werelderfgoedlijst, met een goede balans tussen cultureel en natuurlijk erfgoed.²⁴⁰

De waarde van de indicatieve lijst wordt bepaald door de wijze waarop een verdragspartij ermee omgaat.²⁴¹ Helaas is hier in Vlaanderen wel wat op aan te merken. De Belgische indicatieve lijst bestaat op dit moment uit 16 sites, waarvan er zes in Vlaanderen gelegen zijn.²⁴² Slechts één daarvan is gemengd erfgoed, de rest behoort tot het cultureel erfgoed. Dit komt niet tegemoet aan de wens van Unesco, die minder inschrijvingen van het oververtegenwoordigde Europese cultureel erfgoed wenst. De balans die beoogt wordt tussen cultureel en natuurlijk erfgoed is ver zoek.²⁴³ Bovendien moet de indicatieve lijst erfgoed bevatten dat binnen vijf tot tien jaar werkelijk tot inschrijving op de werelderfgoedlijst zal worden voorgedragen.²⁴⁴ Ook hierin schiet België tekort. Drie Vlaamse erfgoedsites staan al sinds 2002 op de indicatieve lijst.

In de Beleidsbrief Onroerend Erfgoed 2012-2013 nam de Vlaamse regering zich voor om dit probleem aan te pakken. Een gestructureerde herziening van de Belgische indicatieve lijst werd nodig geacht. De samenstelling van de de indicatieve lijst wordt in België niet op een centrale wijze gecoördineerd, waardoor toevoegingen ad hoc en niet systematisch gebeuren. Het opstellen van een afwegingskader zou de efficiëntie zeker ten goede komen. Voordat een goed op de indicatieve lijst wordt geplaatst zou dan een betere afweging van de uitzonderlijke universele waarde plaatsvinden. Daarbij wordt een vergelijking met het overige erfgoed in België vooropgesteld, zodat de indicatieve lijst opnieuw een evenwichtige lijst wordt. Dergelijke aanpak zou een verbetering zijn op nationaal vlak, maar zorgt ook voor een hogere kans op een positieve beoordeling door het werelderfgoedcomité.

Een maatregel die wordt voorgesteld is om de Belgische indicatieve lijst volledig te herzien en terug te brengen tot maximaal tien sites. Dit cijfer werd gekozen aangezien de lijst minstens om de tien jaar herzien moet worden en er jaarlijks maar één dossier kan ingediend worden tot inschrijving op de werelderfgoedlijst. Een samenwerking tussen de drie gewesten is onmisbaar om dit doel te bereiken.

De manier waarop het erfgoed dossier voor de officiële nominatie wordt voorbereid wordt in België ook niet gecoördineerd. Het afwegingskader zou ook richtlijnen hiertoe moeten opnemen. Daardoor zou de indicatieve lijst gelden als werkprogramma. De nominatietrajecten waar geen einde aan lijkt te komen van erfgoedsites die al sinds 2002 deel uitmaken van de lijst, zouden daardoor opgelost worden.

Dit mooie voornemen is nog niet naar de praktijk vertaald, aangezien de lijst nog steeds uit 16 sites bestaat. In de beleidsnota 2014-2019 wordt slechts vermeld dat een duidelijk referentiekader voor het bepalen van de uitzonderlijke universele waarde zal worden uitgewerkt. Daarbij zal

²³⁹ Global Strategy, whc.unesco.org/en/globalstrategy.

²⁴⁰ Operational Guidelines, 55-57, 71.

²⁴¹ B. BOER, "Article 3. Identification and delineation of world heritage properties" in F. FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 91.

²⁴² Laatst ge-update op 29/01/2015, <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/state=be>.

²⁴³ Operational Guidelines, 57.

²⁴⁴ UNESCO, Tentative Lists submitted by States Parties as of 15 April 2014, Decision 38 COM, Doha, Qatar 15 – 25 June 2014, 1.

worden nagegaan hoe op een objectieve en gedragen manier kan worden bepaald of een goed een plaats verdient op de indicatieve lijst. Dit zal verduidelijken op welk ogenblik een kandidatuur als werelderfgoed te verantwoorden is.²⁴⁵

Het opstellen van een afwegingskader zal de kwaliteit van de Belgische indicatieve lijst zeker ten goede komen. Voordat de Hoge Kempen op de indicatieve lijst werd ingeschreven, werd een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd om te onderzoeken of het werelderfgoedcomité de opname op de werelderfgoedlijst van de Hoge Kempen zou aanvaarden.²⁴⁶ De beslissing om over te gaan tot een inschrijving op de indicatieve lijst werd dus zeer weloverwogen genomen. De manier waarop deze afweging gebeurde is een goed voorbeeld voor andere Belgische erfgoedsites.

Hoewel de indicatieve lijst geen afdwingbare juridische waarde heeft in de lidstaat, brengt het nominatie-traject een dynamiek op gang die de erfgoedwaarde ondersteunt. Lidstaten worden aangemoedigd om zoveel mogelijk belanghebbenden te laten deelnemen aan de voorbereiding van de indicatieve lijst.²⁴⁷ Deel uitmaken van de indicatieve lijst moet worden beschouwd als een onderdeel van de inspanningen die worden geleverd voor het behoud van het nationaal erfgoed.²⁴⁸ De inschrijving van een erfgoedsite op de lijst brengt de mogelijkheid om deel uit te maken van het meest waardevolle erfgoed ter wereld een stap dichterbij. Dit kan een stimulans zijn om te werken aan de hoogste nationale bescherming. De inschrijving van een erfgoedsite op de indicatieve lijsten is een verklaring van de lidstaat dat zij dit erfgoed van uitzonderlijke universele waarde acht.²⁴⁹ Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering vermeldt het werken aan het werelderfgoeddossier van de Hoge Kempen als beleidsdoelstelling.²⁵⁰

2. Rechtvaardiging uitzonderlijke universele waarde

In oktober 2009 werd de eerste stap in de voorbereiding van een opname op de indicatieve lijst genomen door middel van het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek. Daarbij werd onderzocht of er zich genoeg waardevol erfgoed in de streek bevindt dat aan de uitzonderlijke universele waarde zou kunnen voldoen. Ook werd al een vergelijking gemaakt met andere erfgoedsites op de werelderfgoedlijst en indicatieve lijsten, om de unieke waarde van het Limburgs erfgoed te kunnen vaststellen.²⁵¹ Door dit onderzoek kon worden ingeschat wat de kans van slagen is om als werelderfgoed erkend te worden.

Er werd een knelpuntanalyse opgesteld om te kunnen vaststellen wat precies de zwaktes en bedreigingen van het gebied zijn. De biodiversiteit en het landschap zouden niet volstaan om tot het natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke universele waarde te worden gerekend. De aanwezige

²⁴⁵ Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019, *Parl. St.* VI. Parl. 2014-2015, nr. 146/1, 25.

²⁴⁶ Zie *infra*, *Rechtvaardiging uitzonderlijke universele waarde*.

²⁴⁷ Procedural Guidelines, nr. 64.

²⁴⁸ UNESCO, Tentative Lists submitted by States Parties as of 15 April 2014, Decision 38 COM, Doha, Qatar 15 – 25 June 2014, 1.

²⁴⁹ C. FORREST, *International law and the protection of cultural heritage*, New York, Routledge, 2010, 251.

²⁵⁰ VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, 146.

²⁵¹ REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *Hoge Kempen 2010. Erfgoedlandschap! Unesco-toekomst?*, 2010.

sterktes zijn individueel beschouwd wellicht niet uniek genoeg op internationaal vlak.²⁵² Het gebied bezit veel elementen met erfgoedwaarde, maar geen enkel element is op zichzelf staand sterk genoeg om aan de uitzonderlijke universele waarde te voldoen die door Unesco vereist wordt. De oplossing was de samenvoeging van alle aanwezige elementen met erfgoedwaarde, waardoor de bijzonderheid van het gebied ten volle wordt uitgespeeld. In zijn volledigheid beantwoordt het gebied wel aan de vereiste uitzonderlijk universele waarde.

Erfgoed is van uitzonderlijke universele waarde indien het aan minstens één van de tien criteria opgesomd in de Operational Guidelines voldoet.²⁵³ De zes eerste criteria zijn van toepassing op cultureel erfgoed, natuurlijk erfgoed moet voldoen aan minstens één van vier criteria. De aanwezigheid van een combinatie van deze criteria zal gunstig zijn bij de beoordeling van de uitzonderlijke universele waarde door het Werelderfgoedcomité. De erfgoedwaarden van de Hoge Kempen werden onder drie van deze criteria geplaatst:

(iv) De erfgoedsite is een uitzonderlijk en uniek voorbeeld van een type gebouw, een architecturaal of technologisch ensemble of landschap dat een belangrijke fase in de menselijke geschiedenis representeert. Het gebied vormt het zichtbare bewijs van de radicale overgang van rurale naar industriële economische activiteit. Omdat deze overgang in Limburg zo snel verliep werd het landschap erdoor getekend.

(vi) De Hoge Kempen toont een materiële en immateriële verbondenheid met belangrijke gebeurtenissen in het verleden. Zo bevat het gebied veel elementen die aantonen hoe het landschap en de werkomgeving eruit zagen in de 19^{de} eeuw. Daarnaast is duidelijk zichtbaar hoe het West-Europese landschap ingericht werd als leefomgeving voor de vele migranten die in de 20^{ste} eeuw werden aangetrokken door de mijnindustrie.

(viii) De twee criteria die reeds werden omschreven hebben betrekking op het cultureel erfgoed dat de streek rijk is. Om te kunnen worden erkend als gemengd werelderfgoed moet ook minstens één van de criteria betreffende natuurlijk erfgoed vervuld zijn. Dit laatste criterium bewijst waarom het natuurlijk erfgoed binnen de Hoge Kempen van uitzonderlijke universele waarde is. Binnen de Hoge Kempen bevindt zich een gebied dat een buitengewoon voorbeeld geeft van belangrijke fases in de ontwikkeling van de aarde. De intacte, omvangrijke rivierpuinkegel vormt het best bewaarde bewijs in Europa van de effecten van de meest recente ijstijden op het landschap.²⁵⁴

Elk criterium moet onderbouwd worden door experts in hun vakgebied. Velen zouden immers de esthetische waarde van het Nationaal Park hoog inschatten, maar deze beoordeling moet weloverwogen gebeuren, door middel van een vergelijking met het andere erfgoed van uitzonderlijke universele waarde. Erfgoed met enkel een grote nationale of regionale waarde volstaat immers niet voor een erkenning als werelderfgoed.²⁵⁵

De Hoge Kempen wordt gepresenteerd als gemengd werelderfgoed, met uitzonderlijke universele waarden op cultureel en natuurlijk vlak. Dit is absoluut een meerwaarde voor de mogelijkheid tot

²⁵² REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *SWOT-analyse*, op www.rlkm.be/nl/hoge-kempen/hoge-kempen-erfgoed-databank/stap-1/.

²⁵³ Operational Guidelines, nr. 77.

²⁵⁴ UNESCO, *Hoge Kempen Rural-Industrial Transition Landscape*, <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5623/>.

²⁵⁵ Operational Guidelines, nr. 52.

inschrijving op de werelderfgoedlijst, aangezien het gemengd erfgoed sterk ondervertegenwoordigd is.

Om van uitzonderlijke universele waarde te kunnen zijn, moet het werelderfgoed ook de voorwaarden van authenticiteit en integriteit vervullen. Dit werd reeds gemotiveerd bij de inschrijving op de indicatieve lijst. De integriteit van het Nationaal Park vormt geen probleem. Ook het cultureel erfgoed verkeert grotendeels in een goede oorspronkelijke staat. Indien voor een bepaald bouwwerk binnen de werelderfgoedzone geen traditionele technieken werden gebruikt bij verbouwingen, zal dit een erkenning als werelderfgoed niet in de weg staan. Het volbrengen van de voorwaarden van integriteit en authenticiteit moeten globaal beoordeeld worden, met betrekking tot de werelderfgoedzone in zijn geheel.

3. Projectstructuur

Om de opmaak van het werelderfgoed dossier in goede banen te leiden werd een projectstructuur ontwikkeld. Aan het nominatietraject werken veel zelfstandig werkende betrokkenen mee. De projectstructuur zorgt ervoor dat het nominatietraject binnen een duidelijke, overkoepelende organisatie verloopt.

De sturende functie wordt uitgevoerd door het erfgoedcomité. Dit bestaat uit de Vlaamse minister en het kabinet Onroerend Erfgoed, de burgemeesters van de negen betrokken gemeenten, de gedeputeerden voor natuur en cultuur, en allerlei belanghebbenden: de eigenaars van percelen en/of gebouwen binnen de werelderfgoedzone, het Agentschap voor Natuur en Bos en de onderneming SCR Sibelco²⁵⁶. Het comité is verantwoordelijk voor het nemen van beleidsbeslissingen.

Binnen het erfgoedcomité werd een kerncomité opgericht, waarlangs de praktische communicatie met het uitvoerende team verloopt.

De uitvoering van de beslissingen van het erfgoedcomité ligt in handen van het team. Zij zijn verantwoordelijk voor de eigenlijke opbouw van het erfgoed dossier en beschikken over de nodige expertise. Binnen het team wordt de nodige informatie verzameld om het werelderfgoed dossier op te stellen. Allerlei overheidsadministraties en -instellingen werken mee, waaronder het Agentschap Onroerend Erfgoed, het Agentschap voor Natuur en Bos, en het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek. Ook de gemeentelijke ambtenaren en veel provinciale instellingen werken mee, zoals het Provinciaal Centrum voor Cultureel Erfgoed en het Provinciaal Natuur Centrum. Daarnaast worden een heleboel vrijwilligersinitiatieven bij het nominatietraject betrokken, zoals de Stichting Erfgoed Eisden, Mijndepot Waterschei, Tuinwijk 100 vzw,... Tenslotte maken enkele professionele initiatieven deel uit van het team, waaronder Regionaal Landschap Kempen en Maasland vzw, erfgoedcel Mijnerfgoed en Stebo vzw. Deze actoren hoeven niet permanent bij het nominatietraject betrokken te zijn, het is mogelijk om hen ad hoc in te schakelen.

²⁵⁶ Deze onderneming ontgint mineralen voor industriële toepassingen in delen van de werelderfgoedzone. Daarom worden zij best al betrokken bij de opstelling van het werelderfgoed dossier.

Het uitvoerend team is bijzonder omvangrijk. Om alles in goede banen te leiden wordt de werking ervan gecoördineerd door een kernteam.²⁵⁷ Dit kernteam zorgt ook voor de coördinatie van de inhoudelijke opbouw van het werelderfgoed dossier, de coördinatie van de communicatie naar de pers toe, en de coördinatie van de ruimtelijke processen.

Unesco raadt aan om het werelderfgoed dossier voor te bereiden met zoveel mogelijk belanghebbenden, vooral op het lokale niveau. Met deze uitgebreide maar duidelijke projectstructuur wordt deze wens uitgevoerd.

Een goede managementstructuur is een voorwaarde voor inschrijving op de werelderfgoedlijst en moet nadien behouden blijven voor een goed beheer van het werelderfgoed.²⁵⁸ Over de managementstructuur die zal worden vastgelegd om het werelderfgoed te beheren werd nog geen beslissing genomen. Het is belangrijk om alle belanghebbenden in het werelderfgoed gebied bij het beheer van het werelderfgoed te betrekken. De bestaande projectstructuur kan daarbij als basis gebruikt worden.

4. Vaststelling werelderfgoedzone

Voordat de bescherming van het toekomstige werelderfgoed gebied kan worden onderzocht moet eerst duidelijk zijn welke gebieden precies in aanmerking komen voor een erkenning als werelderfgoed. Door de omvang en verscheidenheid van het gebied was het geen makkelijke taak om deze zone af te bakenen. Ten tijde van het haalbaarheidsonderzoek werd het onderzoeksgebied beperkt tot het Nationaal Park Hoge Kempen en de aangrenzende mijnsites.²⁵⁹ De definitieve werelderfgoedzone moet volledigheid nastreven, door alle elementen van uitzonderlijke universele waarde te omvatten.²⁶⁰ Ook de gebieden die deze waarde in de toekomst zouden kunnen ondersteunen, moeten in de werelderfgoedzone worden opgenomen.²⁶¹ Om het gebied van uitzonderlijke universele waarde van de Hoge Kempen vast te leggen, moest worden nagedacht in functie van de criteria die volgens de Operational Guidelines aanwezig moeten zijn, in het bijzonder de drie criteria die reeds op de indicatieve lijst werden ingeroepen.²⁶²

Om een selectie te kunnen maken tussen de historische monumenten en waardevolle gebieden die de streek rijk is, werd gewerkt rond een bepaald thema. Daarbij werd als hoofdcriterium gehanteerd dat het gebied een zichtbare getuige moet zijn van de overgang van een ruraal naar industrieel landschap. Een groep experts uit uiteenlopende vakgebieden bepaalde enkele inhoudelijke criteria aan de hand waarvan de werelderfgoedwaarde van het gebied kon worden beoordeeld. Daarbij werd rekening gehouden met geologische, biodiversiteits-, landschappelijke,

²⁵⁷ Hoge Kempen: ruraal-industrieel overganglandschap, Handleiding, 2012, 6-7.

²⁵⁸ Operational Guidelines, nr. 78.

²⁵⁹ REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *Hoge Kempen 2010. Erfgoedlandschap! Unesco-toekomst?*, 2010, 6.

²⁶⁰ B. BOER, "Article 3. Identification and delineation of world heritage properties" in F. FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 96.

²⁶¹ Operational Guidelines, nr. 99-101.

²⁶² Zie *supra*.

historisch-ecologische, archeologische, bouwkundige, industriële en culturele waarden.²⁶³ De betrokken gemeenten werden uitgenodigd om hun opmerkingen te formuleren. Op basis daarvan werden kleine gebieden geschrapt, en andere uitgebreid. Tenslotte werd de definitieve afbakening van de werelderfgoedzone zonder bijkomende opmerkingen goedgekeurd door het erfgoedcomité in het najaar van 2014.²⁶⁴

De werelderfgoedzone werd vervolgens opgedeeld in tien clusters op basis van inhoudelijke en geografische kenmerken. Hierdoor wordt het makkelijker een overzicht te bewaren op de bescherming. De uitgebreidheid en verscheidenheid van het gebied laat toe om de erfgoedsite onder meerdere criteria van uitzonderlijke universele waarde te kunnen plaatsen. Dit verhoogt de intrinsieke kwaliteiten van het dossier. Het vergroot echter ook de uitdagingen bij het nominatie-traject: over de verschillende onderdelen van het gebied is veel informatie beschikbaar, maar die is erg verspreid en versnipperd over verschillende disciplines en actoren.²⁶⁵

5. Huidige bescherming werelderfgoedzone

Voordat een goed kan worden ingeschreven op de werelderfgoedlijst wordt vereist dat er reeds een nationaal beschermings- en beheersysteem werd uitgewerkt dat het behoud van de uitzonderlijke universele waarde garandeert.²⁶⁶ Vlaanderen heeft geen regelgeving die beschermingsinstrumenten voorziet die enkel voor werelderfgoed bestemd zijn.²⁶⁷

Om een goed overzicht van de huidige bescherming te geven werd een kaart opgemaakt die weergeeft in welke mate de afgebakende zone beschermd wordt. Een toereikende nationale bescherming werd mogelijk geacht op drie niveaus: ruimtelijke ordening, natuur of bos en onroerend erfgoed. Elk niveau heeft zijn eigen beschermingsinstrumentarium. Voor de rechtsgevolgen van dit beschermingsinstrumentarium wordt verwezen naar deel II.

Op basis van de regelgeving rond ruimtelijke ordening werd vastgesteld dat ruimtelijke uitvoeringsplannen en bijzondere plannen van aanleg voor een bepaald gebied een toereikende bescherming kunnen bieden. Een bescherming op basis van ruimtelijke ordening biedt een sterke gebiedsgerichte bescherming. Er werd gezocht naar de bestemmingen of de bouwvoorschriften in de plannen die zekerheid bieden dat de erfgoedwaarde van een gebied niet zal verminderen. Een gebied bestemd als industrie- of woonzone kwam hiervoor dus niet in aanmerking. De sterkste bescherming is aanwezig indien een gebied door een bestemmingsplan als bos- of natuurgebied werd erkend.

²⁶³ REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *Hoge Kempen 2010. Erfgoedlandschap! Unesco-toekomst?*, 2010, 11.

²⁶⁴ I. METALIDIS, *Bescherming en buffer uitleg*, 2014, intern document, niet gepubliceerd. De werelderfgoedzone werd vastgesteld onder voorbehoud van wijzigingen. Enkel de kaarten die zullen verschijnen in het werelderfgoed dossier bij de officiële voordracht tot inschrijving gelden als definitieve afbakening.

²⁶⁵ REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *Hoge Kempen 2010. Erfgoedlandschap! Unesco-toekomst?*, 2010, 11.

²⁶⁶ Operational Guidelines, nr. 78.

²⁶⁷ A. M. DRAYE, "De bescherming van Vlaams werelderfgoed: een specifieke decretale regeling vereist?" in D. D'HOOGHE, K. DEKETELAERE, A.M. DRAYE (Ed.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 62.

Het is de eerste keer dat voor natuurlijk werelderfgoed een toereikende bescherming moet worden gezocht in de Vlaamse regelgeving. Natuurgebied in Vlaanderen kan reeds een bescherming genieten op basis van de regelgeving voor natuur en bos. Een erkenning als Vlaams natuurreservaat op basis van het Natuurdecreet biedt een aangepaste bescherming. Als een oppervlakte daarbij binnen het Natura 2000 netwerk ligt, dat beschermd wordt op basis van de Habitatrichtlijn, geniet het de sterkste bescherming.

De laatste optie is dat delen van het toekomstig werelderfgoed reeds beschermd worden op basis van de Vlaamse bescherming voor onroerend erfgoed. De vaststelling van een individueel beschermingsbesluit voor een bescherming als monument, landschap, stads- of dorpsgezicht of archeologische site is vereist. Een loutere inventarisatie van een onroerend goed werd niet voldoende geacht om het behoud van het goed te verzekeren.

HOOFDSTUK 2 UITDAGINGEN

1. Niet-beschermd gebied: tuinwijken

Nu de werelderfgoedzone werd afgebakend en duidelijk kon worden vastgesteld welk gedeelte van dat gebied een toereikende bescherming geniet, valt het op dat voor 6,19% van de totale oppervlakte nog geen bescherming bestaat die de instandhouding van de gebouwen of het landschap garandeert.

Vooraf de Genkse tuinwijken vallen op door hun gebrek aan bescherming. Om de huidige architectonische kwaliteiten van de woningen na te gaan, werd in augustus en september een grootschalige inventarisatie georganiseerd. Daarbij maakten jobstudenten foto's en noteerden zij enkele kenmerken van ongeveer 4000 woningen in de tuinwijken van Waterschei, Winterslag en Zwartberg. Op deze manier kon worden nagegaan in hoeverre de inrichting en architectuur van de wijken nog overeenstemt met de oorspronkelijke opzet van de tuinwijk.²⁶⁸ Een bijzonderheid aan deze tuinwijken is de diversiteit aan gebouwen die erin voorkomt. De gebieden omvatten zowel villa's met architecturale en esthetische kwaliteiten die gebouwd werden voor het hogere kader van het personeel, maar ook eenvoudiger woningen die bestemd waren voor de mijnarbeiders. De oudste delen van de tuinwijken dateren reeds van voor de Tweede Wereldoorlog, en werden gebouwd om woongelegenheden te bieden aan de immigrerende mijnarbeiders. Daarbij werden in de loop der jaren woningen aan de wijken toegevoegd, die dus geen rechtstreeks verband hebben met het mijnverleden. De verbouwingen die aan de tuinbouwwoningen werden uitgevoerd op vraag van de eigenaars, hadden een impact op de oorspronkelijke staat van de woningen.

Hierna onderzoek ik wat de beste manieren zijn om de tuinwijken bescherming te bieden. Daarbij moet speciale aandacht besteed worden aan het feit dat erfgoedbescherming niet elke ontwikkeling in de tuinwijken mag dwarsbomen. Het zijn immers geen musea, ze moeten dynamische leefomgevingen blijven. Ik bespreek de complicaties die elke wijze van bescherming met zich meebrengt voor de eigenaars, en welke manieren van compensatie mogelijk zijn.

1.1 Erfgoed: bescherming als stads- of dorpsgezicht

De tuinwijken komen in aanmerking om als werelderfgoed erkend te worden, het is dan ook een logische stap om eerst na te gaan of een bescherming als Vlaams erfgoed een goede mogelijkheid zou zijn. De tuinwijken kunnen op basis van het Onroerenderfgoeddecreet beschermd worden. De meest waardevolle huizen komen wellicht in aanmerking voor een bescherming als monument. Het grootste deel van de woningen in de tuinwijk zullen echter niet voldoen aan de vereisten om als monument beschermd te kunnen worden. Een bescherming als stads- of dorpsgezicht zou een oplossing kunnen bieden. Bij de bescherming van een stads- of dorpsgezicht wordt niet vereist dat elk goed afzonderlijk historische waarde bezit, de waarde van het geheel primeert.²⁶⁹

²⁶⁸ STEBO, *Inventarisatie tuinwijken Genk*, 18 augustus 2014, <http://www.stebo.be/inventarisatie-tuinwijken-genk/>.

²⁶⁹ RvS 7 oktober 2011, nr. 215 635.

Een stads- of dorpsgezicht wordt in het Onroerenderfgoeddecreet omschreven als een geheel van een of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen zoals beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, van algemeen belang wegens de erfgoedwaarde.²⁷⁰ Om de aanwezige erfgoedwaarde te beargumenteren kunnen meerdere kwaliteiten aangehaald worden: de wijken bezitten architecturale, culturele, esthetische, historische, ruimtelijk-structurerende, sociale, stedenbouwkundige en volkskundige waarde, waaraan de onroerende goederen die er integrerend deel van uitmaken hun huidige of toekomstige maatschappelijke betekenis ontlenuen.²⁷¹ De rechtsgevolgen van een inventarisatie volstaan niet om de instandhouding van de gebouwen te verzekeren, daarom wordt enkel de procedure en rechtsgevolgen van een eigenlijke bescherming besproken. De algemene bepalingen hieromtrent werden in deel II reeds besproken. Toch is het nuttig om opnieuw een overzicht te geven, met de nadruk op de bijzonderheden die van toepassing zijn met betrekking tot stads- of dorpsgezichten, de rechten van de eigenaars tijdens de procedure en hun positie onder de rechtsgevolgen.

a. Procedure

Het initiatief tot een beschermingsprocedure wordt genomen door de bevoegde Vlaamse minister, die hiertoe kan overgaan op verzoek van belanghebbenden.²⁷² De procedure verloopt in twee fasen, waarbij de eerste fase slechts een voorlopige bescherming van het onroerend erfgoed biedt. Dit geeft de Vlaamse overheid de mogelijkheid om een kwalitatief openbaar onderzoek te organiseren. Daarna wordt pas beoordeeld of een definitief beschermingsbesluit kan worden opgesteld.²⁷³

De procedure start met een onderzoek naar de erfgoedwaarden. Daartoe worden ambtenaren aangewezen, die toegang krijgen tot de stads- en dorpsgezichten die voor bescherming in aanmerking komen.²⁷⁴ Na advies van de instanties opgesomd in artikel 6.1.3 Onroerenderfgoeddecreet, wordt het besluit tot voorlopige bescherming vastgesteld.²⁷⁵ Dit voorlopige beschermingsbesluit bevat onder meer enkele toekomstige beheersdoelstellingen die moeten zorgen voor de optimale verwezenlijking van de erfgoedwaarden die aanleiding gegeven hebben tot de bescherming, en bijzondere voorschriften voor instandhouding en onderhoud. Het besluit tot voorlopige bescherming wordt aan de zakelijkrechthouders ter kennis gebracht. Zij krijgen dan de mogelijkheid om door het Agentschap Onroerend Erfgoed gehoord te worden. De zakelijkrechthouders moeten de gebruikers en de eigenaars van de cultuurgooderen op de hoogte brengen van het besluit tot voorlopige bescherming, binnen een termijn van dertig dagen.²⁷⁶ Deze werkwijze zorgt ervoor dat de eigenaars en gebruikers persoonlijk worden geïnformeerd over de

²⁷⁰ Art. 2.1, 45° Onroerenderfgoeddecreet.

²⁷¹ Art. 2.1, 26° Onroerenderfgoeddecreet.

²⁷² A.M. DRAYE, "De gemeenten en de zorg voor het onroerend erfgoed", *T.Gem.* 2010, afl. 4, 220. Dit artikel werd gebaseerd op de oude decreet- en regelgevingen voor onroerend erfgoed, maar er is geen reden om aan te nemen dat dit idee gewijzigd werd bij inwerkingtreding van het nieuwe decreet.

²⁷³ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 58.

²⁷⁴ Art. 6.1.2 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁷⁵ Art. 6.1.4 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁷⁶ Art. 6.1.6 Onroerenderfgoeddecreet.

voorlopige bescherming. Zij beschikken dan ook over de mogelijkheid om bezwaren of opmerkingen in te dienen.²⁷⁷

Het besluit tot voorlopige bescherming wordt aan de betrokken gemeenten bezorgd, zij moeten een openbaar onderzoek van dertig dagen organiseren. De opening van het openbaar onderzoek moet worden bekendgemaakt door aanplakking op een plaats die aangeduid is op het plan dat als bijlage bij het besluit tot voorlopige bescherming is gevoegd, en door publicatie op de website van de betrokken gemeenten. Tijdens het openbaar onderzoek kan iedereen het besluit tot voorlopige bescherming en het beschermingsdossier inkijken bij de betrokken gemeenten en het Agentschap, eenieder mag zijn opmerkingen en bezwaren aan de gemeenten ter kennis brengen. De betrokken gemeenten kunnen ook een hoorzitting organiseren. Indien de gemeente in gebreke blijft, wordt het openbaar onderzoek opgestart door het Agentschap.

Om het openbaar onderzoek af te sluiten stellen de gemeenten een proces-verbaal op waarin de opmerkingen, bezwaren en in voorkomend geval het verslag van de hoorzitting worden opgenomen. Dit wordt bezorgd aan het Agentschap.²⁷⁸ Daarna moet de Vlaamse regering bepalen of een besluit tot definitieve bescherming genomen zal worden.²⁷⁹ Als een definitief beschermingsbesluit wordt vastgesteld moet daarbij een document gevoegd worden waarin het Agentschap zich uitspreekt over de ingediende bezwaren en opmerkingen, en eventueel over de uitgebrachte adviezen en het verslag van de hoorzitting.²⁸⁰ Deze verplichting werd ingevoegd naar aanleiding van een aantal beslissingen van de Raad van State, waarin beschermingsbesluiten werden vernietigd omdat de bezwaarindieners uit de aan hen betekende documenten niet zouden kunnen afgeleid hebben in welke mate hun bezwaren onderzocht werden en waarom de beschermingsprocedure ondanks hun bezwaren werd voortgezet.²⁸¹ Het besluit tot definitieve bescherming wordt per beveiligde zending aan de zakelijkrechthouders ter kennis gebracht, zij moeten de gebruikers en eigenaars van de cultuurgoederen op de hoogte brengen. Anderen kunnen van het besluit kennisnemen bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad.²⁸²

b. Rechtsgevolgen

Reeds vanaf het voorlopige beschermingsbesluit zijn de rechtsgevolgen van een bescherming van toepassing. Indien geen besluit tot definitieve bescherming wordt genomen gelden de rechtsgevolgen slechts voor een termijn van 9 maanden, waaraan een eenmalige verlenging van maximum drie maanden toegevoegd kan worden. Binnen deze periode moet een definitief beschermingsbesluit genomen worden om de rechtsgevolgen vast te leggen.²⁸³

De rechtsgevolgen van een bescherming als onroerend erfgoed zijn van toepassing op de zakelijkrechthouders van een onroerend goed vanaf het moment dat het besluit hen ter kennis werd gebracht. De gebruikers en eigenaars van die goederen zijn gebonden vanaf de kennisgeving

²⁷⁷ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 58.

²⁷⁸ Art. 6.1.7 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁷⁹ Art. 6.1.13 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸⁰ Art. 6.1.14 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸¹ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 60, o.a. RvS 18 februari 2010, nr. 201.046, RvS 25 maart 2010, nr. 202.229.

²⁸² Art. 6.1.15 - 6.1.16 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸³ Art. 6.1.9 Onroerenderfgoeddecreet.

door de zakelijkrechthouder. Vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad zijn de rechtsgevolgen op elke rechtsonderhorige van toepassing.²⁸⁴

Op de zakelijkrechthouders en gebruikers rust de plicht om een beschermd goed in goede staat te behouden door het uitvoeren van de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken.²⁸⁵ Van hen wordt een actieve inzet vereist. Ze worden geacht de nadelige gevolgen van hun handelen of van externe oorzaken voor de erfgoedwaarden in te kunnen schatten en deze schade te voorkomen door gepaste voorzorgsmaatregelen te nemen.²⁸⁶ In het Onroerenderfgoedbesluit worden de onderhoudsmaatregelen verder gepreciseerd. Het individuele beschermingsbesluit kan ook bijzondere voorschriften bevatten voor bewaring en onderhoud met betrekking tot het erfgoed in kwestie. Het Onroerenderfgoedbesluit kan geen afbreuk doen aan die individuele voorschriften.²⁸⁷

Voor veel handelingen aan een woning die zich bevindt in een beschermd stads- of dorpsgezicht, is een toelating vereist van het Agentschap Onroerend Erfgoed, of in voorkomend geval de erkende onroerenderfgoedgemeente.²⁸⁸ Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet een belangrijke rol voor de individuele beschermingsbesluiten.²⁸⁹ De toelatingsplichtige handelingen worden voor de toekomstig te beschermen goederen limitatief opgelijst in de voorlopige en definitieve beschermingsbesluiten. Indien deze lijst niet in het beschermingsbesluit werd opgenomen zijn de toelatingsplichtige handelingen in het Onroerenderfgoedbesluit van toepassing. Artikel 6.2.5 van het Besluit bevat de specifieke toelatingsplichten voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Deze lijst neemt een volledige pagina in beslag en bevat handelingen zoals het vervangen van ramen en het plaatsen van omheiningen.

Aan de toelating kunnen ook voorwaarden gekoppeld worden in het belang van de erfgoedwaarde. Na een weigering of toekenning van een toelating kan de aanvrager, het Agentschap of iedere belanghebbende een georganiseerd administratief beroep instellen bij de Vlaamse Regering.²⁹⁰

Het slopen van een gebouw of een constructie binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht is verboden. De Vlaamse Regering kan toch een voorwaardelijke toelating verlenen voor de gehele of gedeeltelijke sloop of voor het optrekken, plaatsen of herbouwen van een gebouw of constructie in een beschermd stads- of dorpsgezicht, indien dat de erfgoedwaarde ervan niet wezenlijk aantast.²⁹¹ Vergunningen verleend met betrekking tot stads- en dorpsgezichten worden zeer kritisch beoordeeld door de Raad van State. Zelfs voor het slopen van een beperkt onderdeel van een stads- of dorpsgezicht werd een voorafgaande wijziging of opheffing van het beschermingsbesluit vereist.²⁹² Deze rechtspraak kwam echter tot stand onder de oude wetgeving,

²⁸⁴ Art. 6.1.10, art. 6.1.18 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸⁵ Art. 6.4.1 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸⁶ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 64.

²⁸⁷ Art. 6.4.2 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸⁸ Art. 6.4.4 §1 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁸⁹ A.M. DRAYE, "Het onroerenderfgoeddecreet: instanties en actoren, inventarisatie en bescherming", in *Actualia onroerend erfgoed*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 33.

²⁹⁰ Art. 6.4.6 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁹¹ Art. 6.4.7 Onroerenderfgoeddecreet.

²⁹² O.a. RvS 18 april 2003, nr. 118.490, RvS 13 augustus 2004, nr. 134.298.

de toelatingsmogelijkheden door de Vlaamse Regering zijn een innovatie van het Onroerenderfgoeddecreet.²⁹³ Dit moet ervoor zorgen dat de Vlaamse Regering meer beleidsvrijheid krijgt. Deze innovatie is zeker een verbetering, aangezien de rechtspraak onder de oude wetgeving een obstakel vormde om de tuinvijken als stads- of dorpsgezicht te beschermen. Doorheen de jaren hebben immers veel verbouwingen plaatsgevonden die soms de erfgoedwaarde van het stads- of dorpsgezicht hebben verminderd. De onmogelijkheid om constructies te slopen die niet overeenstemmen met de oorspronkelijke geest van de tuinvijken kan niet gerechtvaardigd worden in het licht van het behoud van de erfgoedwaarde.²⁹⁴

Het valt af te wachten of de Raad van State zijn strenge rechtspraak zal versoepelen. Ook met de nieuwe bepaling blijft discussie mogelijk over de mate waarin een handeling de erfgoedwaarde aantast. Hierbij rijst ook de vraag op welke manier deze bepaling zich verhoudt tot het passiefbehoudsbeginsel. Het toelaten van handelingen die een impact hebben op de erfgoedwaarden lijkt daaraan afbreuk te doen.²⁹⁵

Voor de overige rechtsgevolgen, die van minder belang zijn voor woningeigenaars, wordt verwezen naar de bespreking van de rechtsgevolgen van een bescherming in deel II.

c. Beheer

Eigenaar zijn van een woning die behoort tot een beschermd stads- of dorpsgezicht brengt enkele lasten met zich mee die de normale mogelijkheden bij eigendom beperken in functie van het algemeen belang.

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet enkele maatregelen om het beheer van een beschermd onroerend goed te vereenvoudigen. Zo werd een procedurele integratie voorzien in het geval dat voor een handeling ook een stedenbouwkundige vergunning, een milieuvergunning of een vergunning op basis van het Natuurdecreet vereist is.²⁹⁶ Daardoor wordt de situatie vermeden dat de initiatiefnemer cumulatief verplicht wordt tot het aanvragen van verschillende sectorale toelatingen en machtigingen.²⁹⁷

Maar zelfs het uitvoeren van kleine aanpassingen aan het uiterlijk van een woning binnen een stads- of dorpsgezicht brengt een heleboel administratieve lasten met zich mee. Een mogelijkheid om het beheer van een beschermd onroerend goed te vergemakkelijken is het opstellen van een beheersplan. Toelatingsplichtige handelingen kunnen in een goedgekeurd beheersplan worden vrijgesteld van toelating.²⁹⁸ De goedkeuring van het beheersplan geldt als een toelating voor de werken die er expliciet in zijn vrijgesteld.²⁹⁹ Verder bevat het de concrete maatregelen voor de verwezenlijking van de beheersdoelstellingen die in het beschermingsbesluit zijn vastgelegd. Beheersdoelstellingen omschrijven op welke manier de erfgoedwaarden in de toekomst best behouden blijven. In het beheersplan kunnen de concrete handelingen of acties worden opgesomd

²⁹³ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 67.*

²⁹⁴ A.M. DRAYE, "De bescherming van stads- en dorpsgezichten", in *TROS 2009*, afl. 56, 340.

²⁹⁵ L. VANDENHENDE, G. VAN HOORICK, "Onroerend erfgoed: een nieuw decreet, een nieuwe wind?", *TMR 2014*, 537-538.

²⁹⁶ Zie Deel II.

²⁹⁷ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 65.*

²⁹⁸ Art. 6.2.2 Onroerenderfgoedbesluit.

²⁹⁹ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 65.*

die daartoe nodig zijn. Daarbij wordt ook het beheer op lange termijn geconcretiseerd.³⁰⁰

Het beheersplan wordt opgesteld door of in opdracht van de zakelijkrechthouder of gebruiker van het onroerend erfgoed. Het document moet enkele basiselementen bevatten die een betekenisvolle meerwaarde voor het goed beogen.³⁰¹

Dit plan wordt dan ter goedkeuring voorgelegd aan het Agentschap Onroerend Erfgoed. Indien het Agentschap voorwaarden verbindt aan de uitvoering van dit plan of het plan afkeurt, kan de aanvrager een georganiseerd administratief beroep instellen bij de Vlaamse Regering.

De opmaak en de uitvoering van een beheersplan kan begeleid worden door een beheerscommissie.³⁰² Deze commissie fungeert als een overlegplatform voor het beheer van het beschermd onroerend erfgoed in het geval er meerdere zakelijkrechthouders of beheerders zijn. Het oprichten van een beheerscommissie is geen verplichting, maar kan zeker bij het beheer van de tuinwijken een nuttige rol vervullen. De commissie kan bestaan uit de zakelijkrechthouders en beheerders, vertegenwoordigers uit betrokken beleidsdomeinen en de lokale besturen en actoren.³⁰³

De Vlaamse Regering kan onroerende goederen aanwijzen waarvoor de opmaak van een beheersplan verplicht is.³⁰⁴ Aangezien Unesco een efficiënt systeem van bescherming en beheer vereist alvorens erfgoed op de werelderfgoedlijst kan ingeschreven worden,³⁰⁵ zou het wellicht nuttig zijn indien het opstellen van een beheersplan steeds verplicht zou worden door de Vlaamse Regering voor het beheer van werelderfgoed. De beheerscommissie kan een goede basis zijn voor de managementstructuur die vereist wordt voor de inschrijving op de werelderfgoedlijst.

Beheersplanning wordt aangemoedigd door voor de opmaak van het beheersplan een financiële ondersteuning te voorzien in de vorm van een premie. Premies kunnen toegekend worden voor verschillende werkzaamheden die tot doel hebben de onroenderfgoedwaarden te ondersteunen of te herstellen. De geldsom is gebonden aan een bepaald dossier en vergoedt een deel van de kosten van de werkzaamheden.³⁰⁶ Het Decreet bevat een opsomming van de activiteiten van onderhoud en beheer waarvoor een financiële tegemoetkoming kan worden toegekend. Op die manier wordt een deel van restauratie- en onderhoudswerken die worden uitgevoerd door bewoners vergoed.³⁰⁷ Een andere vorm van financiering van de onroenderfgoedzorg is het toekennen van subsidies. Deze financiële bijdrage vanwege de Vlaamse overheid moet verenigingen en rechtspersonen ondersteunen voor de uitvoering van het onroenderfgoedbeleid. Deze bijdrage is meestal forfaitair, steeds beperkt in tijd en aan bepaalde voorwaarden verbonden.³⁰⁸ Subsidies kunnen onder andere toegekend worden in het kader van een beheersovereenkomst. Deze overeenkomst wordt gesloten tussen de beheersdienst en een zakelijkrechthouder of een beheerder van een of

³⁰⁰ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 72.*

³⁰¹ Art. 8.1.4 Onroenderfgoedbesluit.

³⁰² Art. 8.1.2 Onroenderfgoeddecreet.

³⁰³ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 72-73.*

³⁰⁴ Art. 8.1.1 Onroenderfgoeddecreet.

³⁰⁵ Operational Guidelines, nr. 78.

³⁰⁶ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 73, Art. 10.2.2 Onroenderfgoeddecreet.*

³⁰⁷ Art. 10.2.1 Onroenderfgoeddecreet.

³⁰⁸ *Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 73.*

meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap, waarbij de ontvangers van de subsidie zich er vrijwillig toe verbinden om gedurende een bepaalde termijn een of meer beheerspakketten uit te voeren tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding.³⁰⁹

Er zijn nog andere wijzen van financiële tegemoetkoming voorzien. De eigenaars van onderdelen van een beschermd stads- of dorpsgezicht kunnen aanspraak maken op een belastingvermindering ten belope van de kosten van werkzaamheden die zij hieraan uitvoeren.³¹⁰ Financiële tegemoetkoming kan op veel manieren geboden worden. Zo wordt in Brussel een vrijstelling van onroerende voorheffing voorzien voor eigenaars van een beschermde woning.³¹¹

d. Participatie bewoners

De beschermingsprocedure voorziet een inspraakmogelijkheid door het voeren van een openbaar onderzoek te verplichten. Dit biedt eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden de mogelijkheid om hun opmerkingen in verband met de erfgoedwaarden te laten horen. Om de bewoners op de beste manier te betrekken bij de vaststelling van een bescherming en het behoud van de erfgoedwaarde, kunnen ook allerlei vrijwillige initiatieven worden genomen die leiden tot betere participatiemogelijkheden. Deze mogelijkheden behandel ik bij de bespreking van een bescherming van de Genkse tuinvijken op basis van een stedenbouwkundige verordening.

VANDENHENDE wijst op een gebrek in de procedure. Een kennisgeving geschiedt door middel van een 'beveiligde zending'. Dit zal door bewoners eerder worden ervaren als een verbodsignaal. Deze werkwijze kan het maatschappelijk draagvlak voor bescherming en behoud van erfgoed tegenwerken.³¹² Het vergroten van de betrokkenheid van het lokale niveau is nochtans één van de belangrijkste krachtlijnen in het Onroerenderfgoeddecreet. Een probleem binnen het onroerenderfgoedbeleid is dat beslissingen betreffende onroerend erfgoed soms als directief of als onvoldoende gedragen worden ervaren.³¹³ Deze wijze van kennisgeving is geen bijdrage tot het oplossen van dit probleem.

De mate waarin bewoners investeren in onderhoud met respect voor de oorspronkelijke geest van de buurt, is voor een groot deel afhankelijk van de identificatie van de bewoners met hun buurt. Een erfgoedbesef kan niet opgebouwd worden met enkel juridische regels. Projecten om bewoners bewust te maken van het historische belang van hun woonomgeving zijn de beste manier om het goed beheer van de tuinvijk te verzekeren. Verschillende initiatieven kunnen daarvoor bedacht worden, het positieve resultaat is sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden. In de Unitaswijk in Deurne leidde het project 'Ik woon in een monument' tot een positieve verandering in

³⁰⁹ Art. 10.2.1 Onroerenderfgoedbesluit.

³¹⁰ Art. 145³⁶ Wetboek Inkomstenbelasting van 10 april 1992, *BS* 30 juli 1992.

³¹¹ Art. 206, 2^o en 240-241 Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004, *BS* 26 mei 2004. De modaliteiten van de subsidiëring werden vastgelegd in het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 april 2003 tot vaststelling van de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie voor werken tot behoud van een beschermd goed.

³¹² L. VANDENHENDE, Het onroerenderfgoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt, *TROS*, 55.

³¹³ *Parl. St. Vl. Parl.* 2012-13, nr. 1901/1, 11.

de attitude van bewoners. Naast het versterken van de sociale relaties zorgde het project ervoor dat bewoners trots waren op de rijke geschiedenis van hun wijk, die hen vaak onbekend was. Ook de externe beeldvorming is daarbij belangrijk. Het feit dat de tuinvijken in Genk mogelijk als werelderfgoed erkend zullen worden kan zorgen voor een verhoogd engagement van de bewoners.³¹⁴

Er zijn veel mogelijkheden voorhanden voor het sensibiliseren van de bevolking voor erfgoedzorg, waarbij het lokale bestuur een belangrijke rol speelt. Er kan gemeentelijk aanspreekpunt worden opgericht of gewerkt worden aan een goede informatieverstrekking door middel van een gemeentelijk informatieblad of een website. Het organiseren van kennismakingsactiviteiten is een erg belangrijk middel voor sensibilisering.³¹⁵

1.2 Stedenbouwkundige verordening

Ook op basis van de decreetgeving ruimtelijke ordening zijn enkele instrumenten voorhanden om de instandhouding van de erfgoedwaarden van de tuinvijken te verzekeren. In Eindhoven werd reeds in 2013 een inventarisatie van de tuinvijk uitgevoerd. De gemeente Maasmechelen begon ten gevolge van dit onderzoek aan de voorbereiding van een stedelijke verordening en een RUP.³¹⁶

Stedenbouwkundige verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een verordenend karakter en bepalen op algemene wijze hoe binnen een bepaald gebied moet worden gebouwd. Ruimtelijke uitvoeringsplannen bepalen de bestemmingen en bevatten verschillende stedenbouwkundige voorschriften voor de verschillende delen van een grondgebied.³¹⁷ Hierna bespreek ik de mogelijkheid om voor de tuinvijken een stedenbouwkundige verordening op te stellen. Deze verordeningen bepalen op welke manier binnen een bepaald gebied moet worden gebouwd.³¹⁸ Ook ter bescherming van het historisch centrum van Brugge werden specifieke bepalingen opgenomen in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voor het behoud van de werelderfgoedwaarde.³¹⁹

Een stedenbouwkundige verordening moet in overeenstemming zijn met het RUP voor hetzelfde grondgebied: voorschriften in de RUPs heffen de bepalingen van de bestaande stedenbouwkundige verordeningen die daarmee strijdig zijn, van rechtswege op.³²⁰

a. Procedure

Drie regelgevende niveaus kunnen stedenbouwkundige verordeningen vaststellen: de Vlaamse Regering, de provincieraad en de gemeenteraad. De verordeningen kunnen voor het gehele of een deel van hun grondgebied gelden. Het is mogelijk dat op de verschillende bestuursniveaus inhoudelijk dezelfde aangelegenheden worden geregeld. De hiërarchie van de rechtsnormen is van

³¹⁴ K. VAN HERCK, "Architectuur of revolutie", *Sociale woningbouw in Vlaanderen*, in X, *Onroerend Goed in de Praktijk*, Antwerpen, Kluwer, losbl., afl.238, maart 2012, 44-45.

³¹⁵ A.M. DRAYE, "De gemeenten en de zorg voor het onroerend erfgoed", *T.Gem.* 2014, afl. 4, 226.

³¹⁶ I. METALIDIS, *Bescherming en buffer uitleg*, 2014, intern document, niet gepubliceerd.

³¹⁷ Zie Deel II, Hoofdstuk 2.

³¹⁸ R. VEKEMAN, "Stedenbouwkundige verordeningen", in X, *Onroerend goed in de praktijk*, Antwerpen, Kluwer, losbl., afl. 234, oktober 2011, 201.

³¹⁹ Stad Brugge, Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 25 januari 2011, *BS* 19 april 2011.

³²⁰ Art. 2.3.3 VCRO.

toepassing: een verordening van een lager niveau mag niet tegenstrijdig zijn met een hogere verordening. Een lagere verordening kan wel bijkomende eisen stellen of uitvoerende bepalingen bevatten, tenzij de hogere verordening dat uitdrukkelijk verbiedt.

In casu is de gemeente het meest geschikte bestuursniveau om een stedenbouwkundige verordening vast te stellen. Voor de taakverdeling inzake het planningsbeleid wordt het subsidiariteitsprincipe gehanteerd. Dit houdt in dat beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op hoger niveau is enkel gepast indien een bepaalde doelstelling niet voldoende door een lager niveau kan worden verwezenlijkt.³²¹ Lokale betrokkenheid brengt erfgoedzorg dichterbij de burger. De gemeenten zijn ook betrokken bij het opstellen van het werelderfgoed dossier en staan dus in de beste positie om mee te werken aan het garanderen van een optimale instandhouding van het onroerend erfgoed.

Het college van burgemeester en schepenen moet een ontwerp van stedenbouwkundige verordening opstellen. Deze wordt ter advies voorgelegd aan het departement RWO en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. Het departement geeft een bindend advies in verband met de verenigbaarheid met gewestelijke verordeningen. Beide adviezen moeten binnen dertig dagen na ontvangst van het dossier naar het college van burgemeester en schepenen worden gestuurd. Wanneer binnen deze termijn geen advies verleend wordt mag eraan worden voorbijgegaan. De stedenbouwkundige verordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad en onmiddellijk ter goedkeuring voorgelegd aan de deputatie. Een afkeuring van de verordening moet worden gemotiveerd. Indien de deputatie geen beslissing heeft verstuurd binnen vijftig dagen nadat het college van burgemeester en schepenen haar een rappelbrief had gestuurd, wordt de stedenbouwkundige verordening geacht te zijn goedgekeurd. Een afschrift van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt bezorgd aan de Vlaamse Regering. De algemene bekendmaking geschiedt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad.³²² Dit biedt het publiek niet de mogelijkheid van de verordening zelf kennis te nemen, deze wijze van bekendmaking is dus ontoereikend om de beslissing tegenstelbaar te maken aan derden. De tegenstelbaarheid kan verzekerd worden door de bekendmakingsprocedure in het Gemeentedecreet toe te passen.³²³ Op basis van deze procedure moeten verordeningen van de gemeenteraad door de burgemeester worden bekendgemaakt op de gemeentelijke website. Stedenbouwkundige verordeningen zijn verbindend vanaf de vijfde dag na bekendmaking.³²⁴

De VCRO bevat een limitatieve opsomming van de aard van de maatregelen die in een stedenbouwkundige verordening opgenomen kunnen worden. Zo kunnen de nodige

³²¹ W. VANDEVYVERE, "Ruimtelijke ordening als bevoegdheid voor de drie Vlaamse bestuursniveaus" in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W., DEBERSAQUES, G. (ed.), *Ruimtelijke ordening en stedenbouw (Deel I)*, Die Keure, Brugge, 2010, 91.

³²² Art. 2.3.2, §2, 5^e-11^e lid VCRO.

³²³ R. VEKEMAN, "Stedenbouwkundige verordeningen", in X, *Onroerend goed in de praktijk*, Antwerpen, Kluwer, losbl., afl. 234, oktober 2011, 273.

³²⁴ Art. 186-187 Gemeentedecreet van 15 juli 2005, BS 31 augustus 2005.

stedenbouwkundige voorschriften opgenomen worden voor de instandhouding van bouwwerken, bijvoorbeeld voor het behoud van de esthetische waarde van de woningen.³²⁵

De lijst van vergunningsplichtige handelingen in artikel 4.2.1 VCRO is limitatief, maar er werd een uitzondering voorzien voor provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Deze kunnen de vergunningsplichtige handelingen aanvullen, voor meldingsplichtige handelingen een vergunningsplicht invoeren of voor vrijgestelde handelingen een meldingsplicht invoeren.³²⁶

b. Rechtsgevolgen

Ten gevolge van de verordenende kracht moet iedereen de stedenbouwkundige verordening toepassen bij beslissingen die in dat verband genomen worden.³²⁷ Het college van burgemeester en schepenen, en in hoger beroep de deputatie, moet bij het verlenen van een vergunning de voorschriften vervat in de verordening naleven. De Raad van State bepaalde dat het verlenen van een vergunning in strijd met de bepalingen van een verordening machtsoverschrijding is.³²⁸

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen bepalen dat aan de aanvrager van een vergunning bepaalde technische en financiële lasten kunnen opgelegd worden.³²⁹ Alle lasten die in artikel 4.2.20 §1, eerste tot en met derde lid van de VCRO worden vermeld, kunnen door een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze opgelegd worden.³³⁰ Dit kan onder andere het onderhoud van openbare wegen of groene ruimten inhouden. Indien een last niet wordt uitgevoerd door de vergunninghouders binnen een gestelde termijn, kan de vergunningverlenende overheid toepassing maken van bestuursdwang en ambtshalve de lasten uitvoeren, op kosten van de vergunninghouder.³³¹

c. Beheer

De gemeente kan een subsidie toekennen aan particulieren die inspanningen leveren voor het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van woningen die niet worden beschermd op basis van het Onroerenderfgoeddecreet. In Brugge werd deze maatregel vastgelegd in een stedelijk reglement.³³²

De opmaak van een beheersplan is een groot voordeel van de bescherming als een stads- of dorpsgezicht. Voor de verzwaarde toelatingsplichten die door een stedenbouwkundige verordening worden opgelegd kan een gelijkaardig beheerssysteem worden uitgewerkt. De beleidsvisie kan door particulieren worden ontwikkeld, zoals gebeurde bij de erkenning van de Vlaamse begijnhoven als werelderfgoed.³³³ Een goed voorbeeld is de beheerstructuur die werd uitgewerkt voor het begijnhof in Hoogstraten. Daar wordt het beheer van de erfgoedwaarde verzekerd door de vzw Het

³²⁵ Art. 2.3.1 VCRO.

³²⁶ Art. 4.2.5 VCRO.

³²⁷ I. LEENDERS, "De stedenbouwkundige verordening", in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening*, Kluwer, 2014, 272.

³²⁸ RvS 9 oktober 1962, nr. 9617, Libert; RvS 25 april 1996, nr. 59.236.

³²⁹ G. VAN HOORICK, *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 219.

³³⁰ Art. 2.3.2, §2, 2^e lid VCRO.

³³¹ Art. 4.2.20 §4 VCRO.

³³² Stad Brugge, Stedelijk reglement voor het verlenen van subsidie voor het restaureren van gebouwen met erfgoedwaarde, 26 mei 2009.

³³³ S. VAN AERSCHOT-VAN HAEVERBEECK, "Vlaamse begijnhoven", *Unesco Info* 2011, afl. 81, 19.

Convent. Deze vereniging bestaat uit de 34 gezinnen die erfpachtnemer en bewoner zijn van de gebouwen. Zij spreken samen af om de woningen en omringende elementen volgens het oorspronkelijke karakter van de erfgoedwaarde te restaureren. De raad van bestuur van deze vereniging vergadert maandelijks.³³⁴

d. Participatiemogelijkheden bewoners

Het valt op dat het organiseren van een openbaar onderzoek niet verplicht is bij het opmaken van een stedenbouwkundige verordening. Dit verzwakt de garantie op inspraak. Als compensatie werd een verplicht goedkeuringstoezicht door de hogere overheid ingevoerd, in tegenstelling tot de opmaak van een RUP, waar het goedkeuringstoezicht werd afgeschaft en het openbaar onderzoek voldoende wordt geacht. Dit is echter een onvolwaardige compensatie, aangezien het toezicht voornamelijk betrekking heeft op de conformiteit van gemeentelijke verordeningen met gewestelijke en provinciale verordeningen.³³⁵

De procedure voor een stedenbouwkundige verordening zou zeker baat hebben bij een openbaar onderzoek, aangezien de bepalingen van een verordening een grote impact kunnen hebben op zakelijkrechthouders en gebruikers. Vooral indien zwaardere toelatingsplichten worden opgelegd om werelderfgoed in stand te houden moet gezocht worden naar een maatschappelijk draagvlak. De maatregelen mogen niet beschouwd worden als een straf. Om dit te bereiken moet gewerkt worden aan het erfgoedbewustzijn van de bewoners.

Buiten elke wettelijke verplichting zorgen overheden er vaak al voor dat maatschappelijke spelers betrokken worden bij de voorbereiding van allerlei plannen. Een procedure van planopmaak zoals voorzien in de VCRO, kan worden voorafgegaan door een informeel proces van overleg. Dit overleg wordt best ingezet voordat de formele procedure wordt opgestart, zodat de overheid nog niet gebonden is aan termijnen of andere wettelijk verankerde beperkingen. De voorafgaande participatiemogelijkheid zorgt ervoor dat veel conflicten kunnen worden vermeden, ze kan de kwaliteit van de plannen verbeteren en ze draagt bij aan een breder maatschappelijk draagvlak. Deelnemers krijgen de gelegenheid om hun belangen, ideeën en bezwaren te bespreken. Daarbij doet de overheid dikwijls een beroep op onafhankelijke communicatiebureaus die deze processen op een neutrale, deskundige en objectieve manier ondersteunen. Het is niet nodig, en zelfs onwenselijk, om deze informele procedures wettelijk te regelen. Het is wel vereist dat bewoners goed op de hoogte worden gehouden van planprocessen.³³⁶

Ook in Brugge werd een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening opgesteld waarin speciale aandacht wordt besteed aan de vrijwaring van het werelderfgoed. Sinds 2000 is de hele Brugse binnenstad beschermd als werelderfgoed. In de verordening wordt aanbevolen om voorafgaand aan het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning voor belangrijke projecten of wijzigingen aan waardevolle constructies, een voorbespreking te voeren met de betrokken dossierbehandelaars van de stad en een voorontwerp in te dienen dat voor advies aan stedelijke

³³⁴ www.hetconvent.be

³³⁵ M. BOES, A.M. DRAYE, "Stedenbouwkundige verordeningen", in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W., DEBERSAQUES, G. (ed.), *Ruimtelijke ordening en stedenbouw (Deel I)*, Die Keure, Brugge, 2010, 394.

³³⁶ E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling en ruimtelijke ordening", *TROS* 2010, afl. 60, 240-241.

adviesraden kan worden voorgelegd.³³⁷ De gemeentelijke Dienst Monumentenzorg en Erfgoedzaken begeleidt en behandelt verbouwaanvragen voor waardevolle panden in de Brugse binnenstad. Ze ziet erop toe dat nieuwe bebouwing op het vlak van architectuur en materiaalgebruik maximaal integreert in de historische omgeving.

1.3 Besluit

Een voordeel van een bescherming als stads- of dorpsgezicht is het openbaar onderzoek dat verplicht moet worden gevoerd alvorens een beschermingsbesluit mag worden vastgesteld. Dit zorgt ervoor dat de burger betrokken wordt bij de werelderfgoedbescherming voordat concrete maatregelen opgelegd worden. Een ander voordeel dat verbonden is aan de erfgoedbescherming is de mogelijkheid tot het opstellen van een beheersplan. Dit zou zorgen voor een verduidelijking en vereenvoudiging van het werelderfgoedbeheer voor de tuinwijkbewoners. De te strikte handhaving van de erfgoedbescherming kan echter een nadeel vormen. Indien elke handeling die afbreuk doet aan de erfgoedwaarde gedwarsboemd wordt, kunnen de tuinjwijken niet meer evolueren als een dynamische leefomgeving.

Een bescherming door middel van een stedenbouwkundige verordening kan een betere optie zijn. Het nadeel van de Vlaamse erfgoedbescherming kan op deze manier vermeden worden. Ook hier moet echter worden opgelet dat te strenge bepalingen de verdere ontwikkeling van de leefomgeving niet verhinderen. De procedure voor het vaststellen van een verordening verloopt sneller. Het organiseren van een openbaar onderzoek is echter niet verplicht. Dit nadeel kan gecompenseerd worden door op vrijwillige basis de burger vroeg bij het proces van werelderfgoedbescherming te betrekken. Uit het beheersplan dat voor een beschermd stads- of dorpsgezicht kan worden opgesteld kan inspiratie worden gehaald voor gelijkaardige maatregelen van beheer.

Bij elke wijze van bescherming is het van essentieel belang om te werken aan een erfgoedbewustzijn bij de bewoners. De beste manier om de bescherming van de werelderfgoedwaarde te handhaven, is door middel van een goede medewerking van alle betrokkenen. Er kunnen verschillende initiatieven zonder juridische basis bedacht worden om dit te bereiken.

2. Bufferzone

2.1 Doelstelling

Rondom de werelderfgoedzone moet een bufferzone worden afgebakend om de bescherming van het werelderfgoed te verzekeren.³³⁸ Een bufferzone is een gebied rond het werelderfgoed, waarbinnen bijkomende juridische of andere beperkingen gelden op het gebruik en de ontwikkeling van dat gebied, om het werelderfgoed te voorzien van een extra laag bescherming. De bufferzone

³³⁷ Stad Brugge, Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen (aanpassing), *BS* 19 april 2011, 15.

³³⁸ Operational Guidelines, nr. 103.

omvat de onmiddellijke omgeving van de afgebakende werelderfgoedzone, belangrijke zichten op de site en andere gebieden die functioneel belangrijk zijn als ondersteuning van de uitzonderlijke universele waarde. Het nominatiedossier moet gedetailleerde informatie over deze bufferzone bevatten, met een kaart waarop de grenzen van de bufferzone nauwkeurig worden aangeduid. Er moet ook informatie verschaft worden over de kenmerken van het gebied en de activiteiten die toegelaten zijn binnen de bufferzone. Het is belangrijk dat het nominatiedossier goed verduidelijkt op welke manier de bufferzone bijdraagt aan de bescherming van het werelderfgoed.³³⁹

Binnen de bufferzone zijn dus een aantal handelingen die een negatieve impact op het werelderfgoed hebben verboden. De vereisten voor instandhouding van landschappen en gebouwen binnen deze zone zijn echter minder streng dan binnen de eigenlijke werelderfgoedzone. Het is dus zeker niet vereist dat binnen deze zone erfgoedwaarden terug te vinden zijn. Het doel van de bufferzone is om het werelderfgoed te beschermen tegen onmiddellijke bedreigingen. Een afweging met de uitzonderlijke universele waarde is vereist voor elke handeling binnen de bufferzone.³⁴⁰ Ontwikkelingen binnen de bufferzone zijn enkel verboden indien wordt geoordeeld dat zij de werelderfgoedwaarde aantasten. Hoogbouw kan bijvoorbeeld het zicht op het erfgoed hinderen, of het oprichten van een industriezone kan schadelijke effecten op het erfgoed hebben. Indien de bufferzone niet in staat is schade aan het werelderfgoed te voorkomen, kan het werelderfgoedcomité de werelderfgoedzone van de lijst schrappen indien het oordeelt dat de uitzonderlijke universele waarde niet langer aanwezig is.

Vanaf 1977 wordt in de Operational Guidelines aangeraden een bufferzone rond werelderfgoed te voorzien. Momenteel is de bufferzone nog steeds niet verplicht, maar Unesco wijst wel steeds meer op het belang ervan.³⁴¹ In 2008 kwam een groep experts samen in Zwitserland om een antwoord te vinden op de vele vragen die zich rond bufferzones opdrongen. Later dat jaar werd het verslag van deze bijeenkomst besproken door het Werelderfgoedcomité. Daarbij werd een verzoek gericht aan het werelderfgoedcentrum en de adviserende organen om een herziening van de Operational Guidelines voor te bereiden, overeenkomstig de aanbevelingen van de expertenbijeenkomst.³⁴² In 2011 wees het comité nogmaals op het belang van bufferzones. Lidstaten werden aangemoedigd om goede juridische instrumenten of beheersplannen te voorzien voor het behoud van werelderfgoed en een goed beheer van de bufferzones.³⁴³

De experts merkten op dat veel problemen waarmee werelderfgoed te maken krijgt hun oorsprong vinden binnen de bufferzone. Vanwege de vage voorschriften in de Operational Guidelines verschilt de afbakening van werelderfgoed- en bufferzones per lidstaat. In sommige gevallen wordt de werelderfgoedzone erg strikt afgebakend, zodat alle elementen binnen deze zone

³³⁹ Operational Guidelines, nr. 103-105.

³⁴⁰ B. BOER, "Article 3. Identification and delineation of world heritage properties", in F. FRANCONI (ed.), *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 96.

³⁴¹ Momenteel bepalen de Operational Guidelines dat de afbakening van een bufferzone verplicht is als dit noodzakelijk is voor de goede bescherming van het werelderfgoed (nr. 103). In de praktijk zal dit dus wel vaak vereist zijn.

³⁴² Committee Decision 32 COM 7.1, Presentation of the results of the international experts meeting on World Heritage and buffer zones.

³⁴³ Committee Decision 35 COM 7.1, Recommendations of the International Expert Meeting on World Heritage and Buffer Zones.

zeker voldoen aan de uitzonderlijke waarde. In andere gevallen wordt de historische omgeving van het werelderfgoed opgenomen in de bufferzone. Dit illustreert de mogelijkheid aan variatie bij de afbakening van de werelderfgoedzone, het is dus onvermijdelijk dat het bepalen van de bufferzones nog meer complicaties met zich meebrengt.

De experts formuleerden verschillende aanbevelingen voor het werelderfgoedcomité, het werelderfgoedcentrum, de adviesverlenende organen en de lidstaten. Om een goed onderscheid tussen de werelderfgoed- en bufferzone te benadrukken, werd verduidelijkt dat de hele werelderfgoedzone uitzonderlijke universele waarde moet bezitten. De bufferzone bezit deze waarde niet maar biedt bijkomende bescherming en waarborgt de integriteit van het werelderfgoed. Een goede bufferzone is een belangrijk criterium wanneer het werelderfgoedcomité ter gelegenheid van een officiële voordracht voor inschrijving moet oordelen of voldaan is aan de vereisten van integriteit, authenticiteit, bescherming en beheer van het werelderfgoed. De experts merkten op dat bufferzones efficiënter werken in landen waar dit concept al werd toegepast met betrekking tot hun erfgoed. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de concepten rond werelderfgoed zo goed mogelijk in nationale wetgeving om te zetten. De voorschriften binnen de bufferzone moeten bedreigingen onder controle kunnen houden, liefst met juridisch afdwingbare regels. Bij de bescherming van werelderfgoed mogen mogelijke bedreigingen die zich situeren buiten de bufferzone ook niet verwaarloosd worden.

Voor de afbakening van de bufferzone worden enkele aanbevelingen gericht aan de lidstaten. Eerst moet gekeken worden naar de kenmerken en waarden van het erfgoed in kwestie om mogelijke externe risico's te kunnen identificeren. Wanneer daarna de bufferzone afgebakend wordt, moeten de positieve mogelijkheden binnen deze zone geanalyseerd worden. Na de analyse wordt naar de juiste nationale of regionale juridische instrumenten gezocht om de bufferzone te verwezenlijken. Tenslotte moet de effectieve uitvoering van de maatregelen binnen de bufferzone worden verzekerd.³⁴⁴

Een lidstaat kan vrij kiezen door middel van welke maatregelen de bufferzone gerealiseerd wordt. Dit is een gevolg van het beschermingsinstrumentarium dat immers verschillend is voor elke lidstaat, de maatregelen die voorhanden zijn kunnen dus erg divers zijn. Hoe het afbakenen van de bufferzone moet worden bereikt wordt niet voorgeschreven, het is enkel vereist dat deze maatregelen voldoen aan de vereisten die in de Operational Guidelines aan bufferzones worden gesteld. In het volgende onderdeel wordt het Vlaamse beleid in verband met bufferzones besproken en geëvalueerd in het licht van de belangrijkste verzuchtingen van Unesco.

2.2 Beleid bufferzones in Vlaanderen

In het Vlaamse omgevingsrecht is geen vaste methode terug te vinden om bufferzones af te bakenen, maar er zijn wel verschillende instrumenten voorhanden om het behoud van een neutrale zone te verzekeren, die ervoor zorgt dat het werelderfgoed gevrijwaard blijft van bedreigende ontwikkelingen. Een bufferzone kan worden afgebakend op basis van het Onroerenderfgoeddecreet, of door gebruik te maken van de instrumenten van ruimtelijke ordening.

³⁴⁴ O. MARTIN, G. PIATTI (ed.), World Heritage Papers 25: World Heritage and Buffer Zones, Unesco World Heritage Centre, Paris, 2009, 167-169.

Het Onroerenderfgoeddecreet voorziet de mogelijkheid om in de omgeving van erfgoed dat beschermd wordt op Vlaams niveau een zone van bijkomende bescherming af te bakenen. De decreetgever heeft zich laten inspireren door de bufferzone die vereist wordt door Unesco. Voorheen vermeldde het Landschapsdecreet de mogelijkheid om een overgangszone af te bakenen, maar de rechtsgevolgen ervan waren onduidelijk. Het Monumentendecreet kende een gelijkaardige maatregel, waarbij de omgeving van een individueel monument kon worden afgebakend als stads- of dorpsgezicht. Daardoor kreeg het begrip stads- en dorpsgezicht een dubbele betekenis, wat voor veel verwarring zorgde. De invoering van het instrument van de overgangszone is dus een positieve evolutie. Het zorgt voor een betere inburgering in Vlaanderen van het concept van de bufferzone.³⁴⁵

Rond elke categorie van beschermd erfgoed kan een aangrenzend gebied als overgangszone worden afgebakend. Binnen deze zone gelden bijzondere of aanvullende voorschriften in functie van de bescherming van het erfgoed. De gebieden of voorwerpen binnen de overgangszone zijn belangrijke functionele dragers voor het beschermd erfgoed en hebben daarom een belangrijke visueel-ruimtelijke functie. In de memorie van toelichting worden voorbeelden gegeven als de windvang van een windmolen, of de aangrenzende percelen bij een defensieve dijk waardoor het dijklichaam beter beschermd wordt tegen riviererosie. In het beschermingsbesluit moeten details opgenomen worden over de grootte, de kenmerken en de voorschriften van de overgangszones.³⁴⁶

De overgangszone wordt gedefinieerd als: "een begrensde grondoppervlakte die de erfgoedwaarde van een archeologische site, monument, cultuurhistorisch landschap of stads- en dorpsgezicht ondersteunt".³⁴⁷ Reeds in het besluit tot voorlopige bescherming moeten in voorkomend geval de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud in de overgangszone worden opgenomen. Deze voorschriften moeten dus steeds worden opgesteld in functie van het erfgoed in kwestie. Bovendien moet als bijlage een gegeoreferencieerd plan worden toegevoegd waarop het beschermde goed en, in voorkomend geval, de overgangszone nauwkeurig worden afgetekend.³⁴⁸ Voor het definitief beschermingsbesluit gelden dezelfde vereisten.³⁴⁹

Een overgangszone kan enkel worden vastgelegd in een beschermingsbesluit voor onroerend erfgoed. Voor niet-beschermd onroerend erfgoed moeten andere instrumenten gehanteerd worden. De bufferzone kan ook worden gerealiseerd via stedenbouwkundige weg. Het ruimtelijk uitvoeringsplan kan worden aangepast aan de aanwezigheid van waardevol erfgoed. Een bestemmingswijziging is in veel gevallen zelfs niet vereist. In het RUP kunnen bijzondere voorschriften worden opgenomen waardoor schade aan het werelderfgoed vermeden wordt.

³⁴⁵ A.M. DRAYE, Het Onroerenderfgoeddecreet: instanties en actoren, inventarisatie en bescherming, in DRAYE, A.M. (ed.), *Actualia onroerend erfgoed*, Intersentia Antwerpen, 2014.

³⁴⁶ *Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 55.

³⁴⁷ Art. 2.1.43° Onroerenderfgoeddecreet.

³⁴⁸ Art. 6.1.4 Onroerenderfgoeddecreet.

³⁴⁹ Art. 6.1.14 Onroerenderfgoeddecreet.

Sommige onderdelen van de werelderfgoedzone genieten een toereikende bescherming op Vlaams niveau, maar niet op basis van de wetgeving betreffende onroerend erfgoed. Een variatie aan mogelijke maatregelen om de bufferzone af te bakenen is positief, aangezien een uniforme aanpak het werelderfgoed niet ten goede zou komen. Het is belangrijk dat de bufferzone perfect wordt afgestemd op het erfgoed in kwestie.

Het Vlaamse omgevingsrecht bevat geen concrete maatregelen voor het afbakenen van een bufferzone, maar bepaalt wel wat de adviesverplichtingen zijn binnen de bufferzone. De regels die nu worden toegepast gelden sinds 1 september 2013. Bij een voorontwerp van een RUP moet het Agentschap Onroerend Erfgoed enkel advies verlenen indien de gronden of de erop aanwezige constructies, gelegen binnen de grenzen van het plan, geheel of ten dele zijn beschermd als monument, of eraan grenzen. Wanneer het ruimtelijk uitvoeringsplan slechts betrekking heeft op gronden die in een gezichtsveld liggen van een beschermd monument, is er geen adviesverplichting meer. Het advies van het Agentschap moet wel gevraagd worden bij een voorontwerp van RUP als de gronden of de erop aanwezige constructies, gelegen binnen de grenzen van het plan, geheel of ten dele zijn afgebakend als erfgoedlandschap.³⁵⁰

In verband met de adviesplicht met betrekking tot vergunningsaanvragen voor handelingen binnen de bufferzone van werelderfgoed werden specifieke regels vastgesteld. De bufferzone wordt opgesplitst in een binnen- en een buitenzone, waarbinnen de adviesverplichtingen verschillen. De binnenzone wordt gevormd door een strook van 100 meter breed vanaf het werelderfgoed. Het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed is verplicht bij alle vergunningsplichtige handelingen aan goederen die erkend zijn als werelderfgoed en in de binnenzone van de bufferzone. De rest van de bufferzone wordt de buitenzone genoemd. Vanaf 100 meter van het werelderfgoed is advies enkel vereist bij handelingen met betrekking tot constructies die een hoogte van 15 meter of meer hebben.³⁵¹

Deze regeling lijkt slechts afgestemd te zijn op werelderfgoed dat bestaat uit een individueel monument of gebouw en is bijgevolg niet optimaal voor het beschermen van alle categorieën van werelderfgoed. De verzwakte adviesverplichtingen vanaf een bepaalde afstand zorgen voor het risico dat zichtassen, voornamelijk op natuurlijk erfgoed, niet voldoende gevrijwaard zullen blijven. In de praktijk is dit momenteel nog geen probleem, aangezien België enkel inschrijvingen van cultureel erfgoed op de werelderfgoedlijst heeft kunnen realiseren. De inschrijving van de Hoge Kempen kan hier echter verandering in brengen.

De plannende en vergunningverlenende overheden moeten bij elke overweging rekening houden met alle omgevingsrechtelijke factoren, maar de verzwakking van de rol van het Agentschap Onroerend Erfgoed geeft de indruk dat erfgoedwaarden van minder belang worden geacht.

³⁵⁰ Art. 2, 2° Besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, vervangen door het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013, *BS* 22 augustus 2013.

³⁵¹ Art. 1, f Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, vervangen door het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013, *BS* 22 augustus 2013.

De beleidsnota onroerend erfgoed 2014-2019 vermeldt dat door het Agentschap Onroerend Erfgoed, in samenwerking met ICOMOS en de werelderfgoedbeheerders, wordt gewerkt aan een methodologie voor de herziening van de afbakening van de bufferzones rond de bestaande werelderfgoederen. Toen de eerste Belgische erfgoedsites aan de werelderfgoedlijst werden toegevoegd was de bufferzone nog geen hoge prioriteit voor Unesco, slechts achteraf is men het grote belang ervan gaan inzien. Voor een afbakeningsmethodologie is een realistische inschatting van de impact van bepaalde ingrepen in de buurt van werelderfgoed vereist.³⁵² Deze methodologie zou ook de toekomstige afbakening van bufferzones vereenvoudigen.

2.3 Bufferzone Hoge Kempen

De bufferzone en de bescherming die daarbinnen geldt moeten nauwkeurig verduidelijkt worden in het nominatiedossier. Een uitdaging voor het dossier de Hoge Kempen is dat het erfgoed verspreid ligt over meerdere kernzones. Voor elke kernzone moet een goede bufferzone voorzien worden. Daarbij moet voor elk onderdeel van het erfgoed onderzocht worden welke impact de omgeving heeft, om telkens een passende bufferzone te kunnen aanduiden. Het is belangrijk om de voorschriften binnen de bufferzone af te stemmen op het werelderfgoed in concreto.

In het nominatietraject van de Hoge Kempen werden reeds de eerste stappen gezet voor de afbakening van de bufferzone. Om de bufferzone te bepalen werd eerst een zone van 500 meter rondom de werelderfgoedzone uitgetekend, met de bedoeling deze daarna te verfijnen. Daarvoor werd gekeken naar de bestemmingen van dit gebied in het gewestplan. Dit bepaalt of het mogelijk zou zijn om de vereisten van de bufferzone op dat gebied toe te passen. Gebieden met de bestemming industrie, wonen en ontginning, werden uit de bufferzone geweerd. Gebieden met de zachte bestemmingen natuur, recreatie of landbouw kunnen wel in de bufferzone worden opgenomen. Deze oefening leidde in de meeste gevallen tot een versmalling van de bufferzone. Daarnaast werd gestreefd naar een samenhang tussen de verschillende clusters van de werelderfgoedzone, wat vaak zorgde voor een verbreding van de bufferzone. Daarna werden enkele zichtassen bepaald. Ze verbinden landschapsbepalende elementen en vullen de bufferzone aan met een gebied waarbinnen hoge constructies vermeden moeten worden.³⁵³

Na de inschrijving van een goed op de werelderfgoedlijst kan de bufferzone nog gewijzigd worden, mits goedkeuring door het werelderfgoedcomité.³⁵⁴ Aanpassingen kunnen enkel worden toegestaan indien ze leiden tot een betere bescherming van het werelderfgoed. Een aanvraag tot aanpassing moet begeleid worden door een uitgebreid dossier. De vereiste documentatie wordt opgesomd in Annex 11 bij de Operational Guidelines. De aanpassing van de bufferzone moet gemotiveerd worden, met de nadruk op de wijze waarop die aanpassing het behoud en de bescherming van het werelderfgoed verbetert. Het is dus belangrijk dat tijdens het nominatietraject voldoende aandacht wordt besteed aan het afbakenen van een optimale bufferzone, aangezien voor het wijzigen een erg uitgebreide procedure moet gevolgd worden.

³⁵² Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019, *Parl. St.* VI. Parl. 2014-2015, nr. 146/1, 25.

³⁵³ I. METALIDIS, *Bescherming en buffer uitleg*, 2014, intern document, niet gepubliceerd.

³⁵⁴ Operational Guidelines, nr. 107.

2.4 Bufferzone op de Werelderfgoedlijst

Voor de afbakening van een bufferzone rond de Hoge Kempen kan inspiratie gezocht worden bij erfgoed dat reeds op de werelderfgoedlijst werd ingeschreven.

In 2012 werd het mijnbekken in Nord-Pas de Calais aan de werelderfgoedlijst toegevoegd. Deze site bevat enkele gelijkenissen met het gebied van de Hoge Kempen en leent zich dus tot een vergelijking. De site bestaat uit 109 verschillende componenten: meerdere mijnschachten, terrils, infrastructuur voor het transport van kolen, maar ook de tuinvijken die werden ingericht voor de mijnwerkers met onder andere eigen scholen en religieuze gebouwen. Voor een beter overzicht werden ze gegroepeerd in dertien clusters. Het gebied strekt zich uit over bijna 4000 hectaren. Het dossier dat werd voorgelegd bij voordracht voor officiële inschrijving bestaat uit 1692 pagina's, inclusief talrijke kaarten en foto's die de uitzonderlijke universele waarde van de site kracht bijzetten.

Deze site werd ingeschreven als uitsluitend cultureel erfgoed, op basis van de criteria twee, vier en zes. Dit is een belangrijk onderscheid met de Hoge Kempen, dat als gemengd erfgoed wordt gepresenteerd. In het werelderfgoed dossier van Nord-Pas de Calais wordt de erfgoedsite gepresenteerd als evolutief cultureel landschap. Deze aanpak wordt gekozen na een studie van vergelijkbare erfgoedsites op de werelderfgoedlijst of indicatieve lijsten. Ook Wallonië heeft zijn best bewaarde mijnsites voorgedragen als werelderfgoed, maar deze werden omschreven als vier aparte sites, aangezien de omgeving zich er niet toe leende om als cultureel landschap omschreven te worden. Door het mijnbekken van Nord-Pas de Calais als een evolutief cultureel landschap te presenteren wordt aangetoond dat het werkelijk gaat om een uniek gebied in de wereld.³⁵⁵

De bufferzone die voor dit werelderfgoed werd voorzien bestrijkt een oppervlakte van 18.804 hectaren. Het werd niet mogelijk geacht alle componenten met uitzonderlijke universele waarde met elkaar te verbinden door middel van de bufferzone. Een bufferzone werd voorzien rond alle gebieden die deel uitmaken van het werelderfgoed, individueel of gegroepeerd. De grenzen die werden bepaald voor historische monumenten en beschermde natuurgebieden werden overgenomen. Als basis voor de afbakening werden de kadastrale perceelplannen gebruikt. Binnen de bufferzone kunnen landelijke steden, landbouwgebied of bossen voorkomen. Bij het vastleggen van de bufferzone werd niet enkel de bescherming van het werelderfgoed beoogd, maar ook het bieden van een meerwaarde door het behoud van de landschappelijke eenheid.³⁵⁶ Enkele mijnsites waren te beschadigd om nog deel uit te maken van het werelderfgoed, maar ze werden wel opgenomen in de bufferzone. Deze gebieden bieden toch een meerwaarde, aangezien zij een uitdrukking vormen van de landschappelijke eenheid van het mijnbekken. De bufferzone beschermt de zichten op het werelderfgoed vanuit de belangrijkste toegangswegen en zichtassen.³⁵⁷

Het werelderfgoed en de bufferzone worden beschermd door de Franse regelgeving rond historische monumenten en de bepalingen voor het beschermen van culturele landschappen. Alle bepalingen betreffende bescherming en behoud werden in het nominatiedossier gebundeld in een Verenigd Erfgoed Charter voor het mijnbekken. ICOMOS merkte op dat op die manier een volledige

³⁵⁵ FRANCE, Nomination file: Le patrimoine du Bassin minier Nord-Pas de Calais, 2012, 412.

³⁵⁶ FRANCE, Nomination file: Le patrimoine du Bassin minier Nord-Pas de Calais, 2012, 184.

³⁵⁷ FRANCE, Nomination file Nord-Pas de Calais, Partie 4: État de conservation et facteurs affectant le Bien, 4.

bescherming geboden wordt, maar dat de Franse wetgeving vrij complex is, wat ervoor kan zorgen dat de maatregelen niet door alle belanghebbenden begrepen worden. De lidstaat toonde aan dat het zich bewust is van deze moeilijkheden. Om hieraan tegemoet te komen worden inspanningen gedaan om ervoor te zorgen dat de bescherming meer homogeniteit nastreeft, die van toepassing is op volledige gebieden en beter toegankelijk is voor de betrokken partij. ICOMOS moedigt deze aanpak aan.³⁵⁸

³⁵⁸ ICOMOS, Nord-Pas de Calais Mining Bassin Advisory Body Evaluation, 2012, 219 en 223.

CONCLUSIE

De Werelderfgoedconventie biedt een kader voor de erkenning en bescherming van werelderfgoed. Daarbij krijgen de lidstaten de grootste verantwoordelijkheid. De Conventie biedt kansen voor lidstaten die sommige erfgoedsites op hun grondgebied een hogere bescherming willen bieden. Naar mijn mening bereikt de Conventie een goed evenwicht tussen nationale soevereiniteit en internationale samenwerking. Het onroerend goed behoort immers tot de soevereine bevoegdheden van een lidstaat. De meeste lidstaten hebben in hun nationale regelgeving reeds de instrumenten voorhanden om te voldoen aan de beschermings- en beheersvereisten die de Werelderfgoedconventie bepaalt voor een inschrijving op de lijst. Daarbij kan de handhaving van de bescherming van het werelderfgoed het meest efficiënt worden verwezenlijkt op het nationale niveau.

Een belangrijke functie van de Conventie is dat aangetoond wordt dat het beschermen van erfgoed van algemeen belang is, op een universeel niveau. Met meer dan 1000 inschrijvingen op de werelderfgoedlijst kan de populariteit van het concept niet ontkend worden. De Werelderfgoedconventie biedt een aanbod, waar lidstaten al dan niet op in kunnen gaan. Het idee van internationale samenwerking waarop de Conventie gebaseerd is blijft belangrijk. Indien een lidstaat het werelderfgoed op zijn grondgebied geen toereikende bescherming kan bieden, is er de mogelijkheid tot bijstand door de andere lidstaten. Ook in de wijze van handhaving van de Conventie primeert het belang van de samenwerking, zodat geen inbreuk wordt gemaakt op de soevereiniteit van de lidstaten. Indien een lidstaat geen inspanningen levert voor het werelderfgoed op zijn grondgebied, waardoor de uitzonderlijke universele waarde verloren gaat, is de enige mogelijkheid van sanctionering de schrapping van de werelderfgoedlijst. De opvolging van het werelderfgoed na een inschrijving op de lijst door adviezen van experts zorgt ervoor dat het nationale beschermingssysteem bijgestuurd kan worden.

Elke lidstaat is vrij om de wijze te bepalen waarop zij invulling geeft aan de vereisten van de Werelderfgoedconventie. In Vlaanderen kan een toereikende bescherming worden gevonden door een combinatie van drie omgevingsrechtelijke materies: de regelgeving betreffende ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en de bescherming van onroerend erfgoed. Een beschermingsinstrumentarium voorzien dat enkel op werelderfgoed van toepassing is lijkt mij onnodig. Dit zou het reeds uitgebreide en gefragmenteerde Vlaamse omgevingsrecht nog complexer maken.

De ruimtelijke ordening vormt een goed startpunt in de zoektocht naar een toereikende bescherming van het Vlaamse werelderfgoed. Sommige bestemmingsvoorschriften bieden immers al voldoende waarborgen voor het behoud van de uitzonderlijke universele waarde. Als de bestemming nog niet volstaat, kunnen stedenbouwkundige voorschriften bijkomende toelatingsplichten bepalen.

Natuurgebieden in Vlaanderen kunnen momenteel van een toereikende bescherming genieten op basis van allerhande gebiedsgerichte maatregelen voor het natuurbehoud. De Vlaamse natuurgebieden die zouden kunnen voldoen aan de criteria van uitzonderlijke universele waarde voor natuurlijk erfgoed die in de Operational Guidelines bij de Werelderfgoedconventie werden gepreciseerd, genieten wellicht reeds een adequate bescherming. Vooral het Natura 2000-gebied

dat werd afgebakend ten gevolge van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijnen zorgt voor een sterke mate van bescherming voor natuurgebieden.

Tenslotte kan een toereikende nationale bescherming gevonden worden door een bescherming op basis van het Onroerendergoeddecreet. Dit nieuwe decreet vereenvoudigt de oude situatie, waarbij de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, landschappen en archeologisch patrimonium in verschillende decreet- en regelgevingen was terug te vinden. Deze interne integratie is een duidelijke verbetering.

De externe integratie van de drie omgevingsrechtelijke materies, hoewel hiertoe enkele maatregelen werden voorzien, is nog voor verbetering vatbaar. De verschillende bevoegde ministers, toelatingsplichten, vergunningen en beheersplannen zorgen voor een ingewikkeld systeem, waarbij het niet altijd duidelijk is op welke manier de ruimtelijke belangen tegen elkaar zullen worden afgewogen. Een verdergaande integratie lijkt mij dan ook noodzakelijk, dit zal de efficiëntie en duidelijkheid zeker ten goede komen. Het opstellen van een codex omgevingsrecht, met één bevoegde minister, is de beste garantie voor een inhoudelijk coherent beleid.

Naast deze algemene opmerkingen kunnen enkele concrete problemen in de Vlaamse werelderfgoedzorg worden aangekaart, die aan het licht kwamen door het werelderfgoed dossier van de Hoge Kempen te bespreken.

De inschrijving op de indicatieve lijst is een noodzakelijke vereiste om als werelderfgoed erkend te kunnen worden. De indicatieve lijsten zijn naar mijn mening een onmisbaar instrument van planning. De Werelderfgoedconventie ijvert voor de gelijkwaardigheid van cultureel en natuurlijk erfgoed, maar dit komt niet tot uiting in de werelderfgoedlijst. Ook de universaliteit van de lijst wordt nog niet voldoende bereikt, aangezien het grootste deel Westerse inschrijvingen betreft. De indicatieve lijsten dragen bij aan de opstelling van een evenwichtige werelderfgoedlijst door een zicht te bieden op het erfgoed dat in de toekomst als werelderfgoed erkend zal worden. Op de lidstaten rust pas een verplichting van bescherming en behoud van hun werelderfgoed vanaf de inschrijving op de werelderfgoedlijst. De juridische waarde van de indicatieve lijsten is afhankelijk van de waarde die eraan wordt gehecht in de lidstaat. De samenstelling van deze lijst in Vlaanderen wordt echter niet centraal gecoördineerd en er is geen afwegingskader voor toevoegingen. Dit heeft ertoe geleid dat in de huidige Belgische indicatieve lijst geen goede balans terug te vinden is tussen cultureel en natuurlijk erfgoed. Daarbij staan sommige erfgoedsites al sinds 2002 op de indicatieve lijst, terwijl het de bedoeling is dat het erfgoed binnen vijf tot tien jaar officieel wordt voorgedragen tot inschrijving. Een herziening van de Belgische indicatieve lijst is vereist, waarbij enkele erfgoedsites van de lijst geschrapt moeten worden. Voor toekomstige toevoegingen kan best een afwegingskader worden opgesteld. Het haalbaarheidsonderzoek dat voor de Hoge Kempen werd gevoerd vormt een mooi voorbeeld.

Enkele gebieden binnen de werelderfgoedzone van de Hoge Kempen genieten nog geen toereikende bescherming. Hiervoor moet binnen de Vlaamse regelgeving naar bijkomende maatregelen worden gezocht die het behoud van de uitzonderlijke universele waarde kunnen verzekeren. In deze thesis werd de beste manier van bescherming voor de Genkse tuinwijken

onderzocht. Een bescherming als stads- of dorpsgezicht zorgt voor de participatie van de burger via een voorafgaand openbaar onderzoek. Nog een voordeel van deze wijze van bescherming is de mogelijkheid om een beheersplan op te stellen. Indien binnen dit gebied echter het behoud van alle elementen van het stads- of dorpsgezicht op het ogenblik van bescherming te strikt wordt gehandhaafd, kan dit elke evolutie binnen de woonomgeving dwarsbomen.

Een andere mogelijkheid is de bescherming door middel van een stedenbouwkundige verordening. Vrijwillige initiatieven zijn mogelijk om een gelijkwaardige participatie en beheersplanning te ontwikkelen. De concrete invulling van deze optie zal ook afhangen van de discretionaire bevoegdheid van de overheid. De toelatingsplichtige handelingen en lasten die worden opgelegd moeten volstaan om de erfgoedwaarde te beschermen, maar ze moeten ook rekening houden met het dynamische karakter van een woonomgeving. De stedenbouwkundige verordening die door de stad Brugge werd opgesteld vormt een goed voorbeeld.

Wat het onderzoek in deze thesis vooral heeft aangetoond, is de belangrijke rol van niet strikt juridische instrumenten bij het handhaven van regelgeving. De manier van handhaving die meestal wordt gevolgd, door middel van het opleggen van regelgeving en het sanctioneren van inbreuken, zal niet het gewenste effect bereiken. Het onderhouden van werelderfgoed mag niet als een straf worden ervaren. Door de bewoners vroeg bij het proces van erfgoedbescherming te betrekken, alvorens een bepaalde maatregel wordt genomen, kunnen inbreuken preventief worden voorkomen. Werken aan een erfgoedbesef kan ervoor zorgen dat de bewoners zich willen inzetten en willen samenwerken voor het behoud van de erfgoedwaarden, ook zonder dat hen een straf boven het hoofd hangt indien zij dit niet doen. Uiteraard zal dit niet in elke situatie een gemakkelijke taak zijn, maar het is beter om initiatieven uit te proberen die kunnen leiden tot een erfgoedbesef, dan telkens achter de feiten aan te lopen door elke inbreuk te sanctioneren.

Een volgende uitdaging bij het opstellen van het werelderfgoeddossier is het afbakenen van een bufferzone voor de Hoge Kempen. Het erfgoed ligt verspreid over meerdere kernzones, waarvoor telkens in het licht van de concreet aanwezige uitzonderlijke universele waarde een passende bufferzone moet worden bepaald. De methode hiervoor werd niet vastgelegd in Vlaamse decreet- of regelgeving, maar de afbakening door middel van een overgangszone op basis van het Onroerenderfgoeddecreet of via stedenbouwkundige weg biedt voldoende mogelijkheden. Het is belangrijk dat voldoende aandacht wordt besteed aan het afbakenen van een adequate bufferzone die voldoende beschermende maatregelen bevat, aangezien veel oorzaken van schade aan het werelderfgoed zich in deze zone zullen voordoen.

Tenslotte kan ik besluiten dat de Hoge Kempen goed op weg is naar een erkenning als werelderfgoed. Momenteel wordt gewerkt aan het volbrengen van de verschillende vereisten waaraan het erfgoed moet voldoen vooraleer het op de werelderfgoedlijst kan worden ingeschreven. Daarbij worden de instructies die onder andere in de Operational Guidelines zijn terug te vinden, goed opgevolgd.

De eerste vereiste, de inschrijving op de indicatieve lijst, werd reeds in 2011 volbracht. De beslissing tot opname op deze lijst werd weloverwogen genomen.

De tweede vereiste bepaalt dat het erfgoed uitzonderlijke universele waarde moet bezitten. Hiertoe werden voldoende criteria uitgebreid gemotiveerd. De aanwezigheid van zowel culturele als

natuurlijke waarden is een sterkte voor het dossier, aangezien natuurlijk én gemengd erfgoed ondervertegenwoordigd zijn op de werelderfgoedlijst. De voorwaarden van authenticiteit en integriteit zullen wellicht geen probleem vormen binnen de werelderfgoedzone.

De derde voorwaarde, die de meeste inspanningen vraagt bij de voorbereiding, is het vaststellen van een adequaat nationaal beschermings- en beheerssysteem. Een onderdeel van deze voorwaarde is dat een goede werelderfgoedzone moet worden afgebakend, die alle elementen met uitzonderlijke universele waarde omvat. Werken rond het thema van het industrieel-ruraal overgangslandschap zorgt voor een goede samenhang.

De projectstructuur die werd uitgewerkt om het werelderfgoed dossier voor te bereiden vormt een goede basis voor de managementstructuur die vereist wordt voor de bescherming van het werelderfgoed. Het feit dat de gemeenten zich engageren voor de bescherming van het werelderfgoed is een positief gegeven.

De bescherming van de werelderfgoedzone op basis van de drie Vlaamse omgevingsrechtelijke materies biedt voor het grootste deel van die zone reeds een toereikende bescherming. Voor de overige gebieden kan met dezelfde instrumenten worden gewerkt, zoals hierboven reeds werd aangegeven.

Naar het voorbeeld van de Franse werelderfgoed site 'Bassin minier Nord-Pas de Calais', is het opstellen van een charter dat een duidelijk overzicht bevat van alle bepalingen die van toepassing zijn op de werelderfgoed- en bufferzone aan te raden.

Om een grotere bescherming van het gebied te verzekeren, was het een goede beslissing om voor de Hoge Kempen te werken naar een inschrijving op de werelderfgoedlijst. De verhoogde nationale inspanningen zullen ervoor zorgen dat de erfgoedwaarden van het gebied in de toekomst niet meer zullen verminderen. Volgens mij is de permanente bescherming van de Hoge Kempen in het belang van de hele internationale gemeenschap. Het concept 'werelderfgoed' geniet wereldwijde bekendheid. De werelderfgoedlijst kan beschouwd worden als een gids, die de mooiste plekken ter wereld bevat. De Hoge Kempen zou een waardevolle toevoeging zijn aan deze lijst, zodat mensen uit binnen- en buitenland steeds van deze streek zullen kunnen genieten.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving en aanvullende documenten

- Charter van de Verenigde Naties, 24 oktober 1945, <http://www.un.org/en/documents/charter/>.
- Unesco Constitution, 16 november 1945, portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Conventie inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, Parijs, 16 november 1972, <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>.
- Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, juli 2013, whc.unesco.org/en/guidelines.
- WORLD HERITAGE CENTRE, Rules of Procedure 2013, <http://whc.unesco.org/en/committee/>.
- Verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992, *Pb.C.* 181, 6 juli 2010.

- Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, *BS* 15 augustus 1980.
- Wetboek van de inkomstenbelastingen van 10 april 1992, *BS* 30 juli 1992.
- Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 januari 1998.
- Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *BS* 31 augustus 2005.
- Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *BS* 20 augustus 2009.
- Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, *BS* 17 oktober 2013.
- Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004, *BS* 26 mei 2004.
- Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 september 1998.
- Besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, *BS* 27 oktober 2014.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 2001 tot aanwijzing van de instellingen en administraties die adviseren over voorontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen, vervangen door het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013, *BS* 22 augustus 2013.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, vervangen door het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013, *BS* 22 augustus 2013.
- Stad Brugge, Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 25 januari 2011, *BS* 19 april 2011.
- Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *BS* 18 april 2011.
- *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 967/1.
- Memorie van toelichting van het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 1901/1.
- Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2009-2014, *Parl. St.* VI. Parl. 2009-2010, nr. 189/1.
- Beleidsnota Onroerend Erfgoed 2014-2019, *Parl. St.* VI. Parl. 2014-2015, nr. 146/1.
- Stad Brugge, Stedelijk reglement voor het verlenen van subsidie voor het restaureren van gebouwen met erfgoedwaarde, 26 mei 2009.

Rechtspraak

- GwH 27 mei 2008, nr. 82/2008.
- RvS 9 oktober 1962, nr. 9617.
- RvS 25 april 1996, nr. 59.236.
- RvS 18 april 2003, nr. 118.490.
- RvS 13 augustus 2004, nr. 134.298.
- RvS 18 februari 2010, nr. 201.046.
- RvS 25 maart 2010, nr. 202.229.
- RvS 7 oktober 2011, nr. 215.635.
- RvS 25 oktober 2012, nr. 221.209.
- RvS 11 februari 2013, nr. 222.436.

Rechtsleer

- Boeken

- BOES, M., DRAYE, A.M., "Stedenbouwkundige verordeningen", in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W., DEBERSAQUES, G. (ed.), *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Die Keure, Brugge, 2010, 385-405.
- DE RIDDER, S., "De stedenbouwkundige vergunning" in VERBIST, S. (ed.), *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 25-74.
- DE JONGHE, J., *Ruimtelijke ordening, stedenbouw en onroerende goederen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 960 p.
- DRAYE, A.M., *De bescherming van het roerend en onroerend erfgoed: wet-, decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaamse Gewest /de Vlaamse Gemeenschap*, Brussel, De Boeck & Larcier, 2007, 435 p.
- DRAYE, A.M., "De bescherming van Vlaams werelderfgoed: een specifieke decretale regeling vereist?" in D'HOOGHE, D., DEKETELAERE, K., DRAYE, A.M. (ed.), *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 51-67.
- DRAYE, A.M., "Ruimtelijke uitvoeringsplannen: een update" in VERBIST, S. (ed.), *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2013, 1-24.
- DRAYE, A.M. (ed.), *Actualia onroerend erfgoed*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 225 p.
- FORREST C., *International law and the protection of cultural heritage*, New York, Routledge, 2010, 458 p.
- FRANCONI, F. (ed.), *The 1972 World Heritage Convention. A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 576 p.
- JANS, J.H., VEDDER, H.H.B., *European Environmental Law After Lisbon*, Groningen, Europa Law Publishing, 2012, 560 p.
- LARMUSEAU, I., DE SMEDT, P., ROELANDTS, B. e.a., *Vlaams Omgevingsrecht*, Vanden Broele, Brugge, 2012, 204 p.
- LEENDERS, I., "De stedenbouwkundige verordening", in *Zakboekje Ruimtelijke Ordening*, Kluwer, 2014, 267-275.
- LEFRANC, P., "Ruimtelijke ordening en het Vlaams onroerend erfgoed" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE, G. DEBERSAQUES, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011,

1265-1306.

- SUYKENS, M., "Fijn om ontvoegd te zijn" in GOOSSENS, B., LOIX, Y., SEBREGHTS, F., (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg: liber amicorum Hugo Sebreghts*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 325-333.
- VAN DEN BOSCH, J., *Landschappen voor het leven*, Hasselt, Drukkerij Leën, 2014, 193 p.
- VANDEVYVERE, W., "Ruimtelijke ordening als bevoegdheid voor de drie Vlaamse bestuursniveaus" in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W., DEBERSAQUES, G. (ed.), *Ruimtelijke ordening en stedenbouw (Deel I)*, Die Keure, Brugge, 2010, 85-97.
- VANHEUSDEN, B., VAN HOORICK, G., *Milieurecht in kort bestek*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2011, 304 p.
- VAN HOORICK, G., *Handboek ruimtelijk bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 344 p.

- Bijdragen in tijdschriften

- DEBONNET, G. "Gemeenschappelijke bescherming van natuur en cultuur", *Unesco Info* 2011, afl. 81, Unesco Platform Vlaanderen, 15-17.
- DE WAELE, T., "De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar" *TROS*, afl. 73, 2014, 5-19.
- DRAYE, A.M., "Over ankerplaatsen, erfgoedlandschappen en zorgplicht" *TROS* 2008, nr. 52, 277-287.
- DRAYE, A.M., "De bescherming van stads- en dorpsgezichten: een moeilijke evenwichtsoefening", *TROS* 2009, afl. 56, 217-224.
- DRAYE, A.M., "De gemeenten en de zorg voor het onroerend erfgoed", *T.Gem.* 2010, afl. 4, 216-247.
- DRAYE, A.M., "De bescherming van het onroerend erfgoed en het notariaat", *T.Not.* 2011, 67-90.
- DRAYE, A.M., "Het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet: een algemene bespreking", *CDPK* 2014, 646-669.
- LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling en ruimtelijke ordening", *TROS* 2010, afl. 60, 229-259.
- MUSITELLI, J., "World Heritage, between Universalism and Globalization", *International Journal of Cultural Property*, Vol. 11, nr.2, 2002, 323-336.
- SCHOUKENS, H., VAN HOORICK, G., CLIQUET, A., "Het vernieuwde Natuurdecreet: a Game Changer?" *TOO* 2014, nummer 4, 472-496.
- S. VAN AERSCHOT-VAN HAEVERBEECK, "Vlaamse begijnhoven", *Unesco Info* 2011, afl. 81, 18-20.
- VAN DEN BROECK, A., "Het erfgoedlandschapsdecreet", *MER* 2005, 198-219.
- VANDENHENDE, L., VAN HOORICK, G., "Onroerend erfgoed: een nieuw decreet, een nieuwe wind?", *TMR* 2014, 520-544.
- VANDENHENDE, L., 'Het onroerenderfgoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams gewest herschikt', *TROS* 2014, afl. 74, 41-66.
- VAN HERCK, K., "'Architectuur of revolutie', Sociale woningbouw in Vlaanderen," in X, *Onroerend Goed in de Praktijk*, Antwerpen, Kluwer, losbl., afl.238, maart 2012, 39-68.
- VEKEMAN, R., "Stedenbouwkundige verordeningen", in X, *Onroerend goed in de praktijk*, Antwerpen, Kluwer, losbl., afl. 234, oktober 2011, 201-204, 273-277.

Soft law

- UNESCO, Tentative Lists submitted by States Parties as of 15 April 2014, Decision 38 COM, Doha, Qatar 15 – 25 June 2014.
- REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *Hoge Kempen 2010. Erfgoedlandschap! Unesco-toekomst?*, 2010.
- REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *SWOT-analyse*, www.rlkm.be/nl/hoge-kempen/hoge-kempen-erfgoed-databank/stap-1/.
- REGIONAAL LANDSCHAP KEMPEN EN MAASLAND VZW, *Hoge Kempen: ruraal-industrieel overganglandschap, Handleiding*, 2012.
- METALIDIS, I., *Bescherming en buffer uitleg*, 2014, intern document, niet gepubliceerd.
- Committee Decision 32 COM 7.1, Presentation of the results of the international experts meeting on World Heritage and buffer zones.
- Committee Decision 35 COM 7.1, Recommendations of the International Expert Meeting on World Heritage and Buffer Zones.
- O. MARTIN, G. PIATTI (ed.), *World Heritage Papers 25: World Heritage and Buffer Zones*, Unesco World Heritage Centre, Paris, 2009, 201 p.
- FRANCE, Nomination file: Le patrimoine du Bassin minier Nord-Pas de Calais, 2012, 1692 p.
- ICOMOS, Nord-Pas de Calais Mining Bassin Advisory Body Evaluation, 2012, 209-223.
- VLAAMSE REGERING, *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, 23 juli 2014, 167 p.

Websites

- www.un.org
- en.unesco.org
- whc.unesco.org
- UNESCO, *Hoge Kempen Rural-Industrial Transition Landscape*, <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5623/>.
- www.rlkm.be
- www.regionalelandschappen.be
- www.iucn.org
- www.natuurenbos.be
- STEBO, *Inventarisatie tuinwijken Genk*, 18 augustus 2014, <http://www.stebo.be/inventarisatie-tuinwijken-genk/>.
- www.hetconvent.be.

Gesprekken

- Ina Metalidis: Erfgoedmedewerker Nationaal Park Hoge Kempen
- Johan Van Den Bosch : Projectleider Nationaal Park Hoge Kempen

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
Werelderfgoed van bij ons: het Nationaal Park Hoge Kempen

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**
Jaar: **2015**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Sallaerts, Laura

Datum: **15/05/2015**