

VLAAMSE COMMISSIE ONROEREND ERFGOED

ADVIES VCOE 2017|048-049 VAN 25 SEPTEMBER 2017

OVER DE VOORLOPIGE BESCHERMINGEN ALS CULTUURHISTORISCHE LANDSCHAPPEN VAN 'ALTENBROEK EN VOERVALLEI' EN VAN 'GULPVALLEI' IN VOEREN, NAAR AANLEIDING VAN DE ADVIESVRAGEN VAN MINISTER GEERT BOURGEOIS VAN 27 JULI 2017

De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, rechtsgeldig samengesteld, brengt op 25 september 2017 volgend advies uit:

1. De VCOE ontving op 27 juli 2017 twee adviesvragen van Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering en minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed over de voorlopige beschermingen als cultuurhistorische landschappen van 'Altenbroek en Voervallei' en van 'Gulpvallei' in Voeren. De commissie spreekt zich in voorliggend advies uit over de documenten in het kader van de voorlopige beschermingen met name (a) de ministeriele besluiten tot voorlopige bescherming, (b) de diverse bijlagen bij de ministeriele besluiten en (c) de beschermingsvoorstellen.
2. Artikel 1 van de ministeriele besluiten legt de voorlopige bescherming als cultuurhistorisch landschap van 'Altenbroek en Voervallei' en van 'Gulpvallei' in Voeren vast en somt de kadastrale percelen op die deel uitmaken van de te beschermen perimeters.¹ De commissie stelt vast dat het twee zeer waardevolle en gaaf bewaarde cultuurlandschappen betreft en ondersteunt de bescherming.

Artikel 1 verwijst tevens naar het afbakeningsplan, het plan met aanduiding van de deelgebieden en de fotoregistratie die als bijlagen bij de beschermingsbesluiten werden gevoegd. De commissie vindt het positief dat de uitgestrekte landschappen worden opgedeeld in deelgebieden met name dal, hellingen en plateau. Deze opdeling maakt het mogelijk om per deelgebied beheersdoelstellingen op te maken. De ruime afbakening laat tevens toe een doordachte landschappelijke visie te ontwikkelen met aandacht voor de samenhang tussen de deelgebieden.

De commissie merkt op dat artikel 1 niet verwijst naar de diverse andere bijlagen die aan de ministeriele besluiten werden toegevoegd. Het betreft de plannen met aanduiding van de erfgoedelementen, de historisch permanente graslanden, de zichten, de beheersdoelstellingen en het fotoplan. De commissie erkent dat deze kaarten van belang zijn voor de onderbouwing en motivatie van het inhoudelijk dossier, maar stelt zich vragen bij de juridische implicaties van de opname van deze kaarten in bijlage bij het ministerieel besluit. In het bijzonder wat betreft het plan met aanduiding van de zichten, het plan inzake de historisch permanente graslanden (HPG-kaart) en het plan met aanduiding van de beheersdoelstellingen voor de gebieden binnen de zoekzones voor instandhoudingsdoelen Natura 2000 (IHD-kaart) is het voor de commissie onduidelijk welke rechtsgevolgen hieraan gekoppeld worden. Het ministerieel besluit geeft niet duidelijk aan of deze kaarten verordenend gelden, dan wel dienen ter ondersteuning van de interpretatie van de beheersdoelstellingen.

¹ In deze opsomming is een foutje is geslopen: de woorden 'Voeren onder de capakey' hebben geen betekenis en mogen geschrapt worden.

Aansluitend merkt de commissie op dat de aanduiding van de zichten op plan slechts indicatief is en voor interpretatie vatbaar. Het plan met zichten geeft bijvoorbeeld niet aan hoe ver elk zicht reikt. Verder is het zeer onduidelijk welke concrete elementen van het landschap (beeld)bepalend zijn voor elk zicht. Wat de HPG- en IHD-kaarten betreft is het onduidelijk op basis waarvan deze kaarten werden opgemaakt. De HPG-kaart komt bijvoorbeeld niet overeen met de kaart van (historisch) permanente graslanden in Geopunt². Voor de IHD-kaart is het onduidelijk of deze opgesteld werd op basis van erfgoeddoelstellingen, natuurdoelstellingen of geïntegreerde doelstellingen. Wat dat betreft benadrukt de commissie dat de concrete invulling van de beheersdoelstellingen en maatregelen (zoals exacte locaties voor o.a. bosuitbreiding, soortenkeuze, beheervorm, bestendigen van graslanden en landbouwactiviteiten,...) voor beide landschappen dient te gebeuren in samenspraak tussen erfgoed, natuur en landbouw. Met het oog op een dergelijke aftoetsing is het niet wenselijk om nu reeds een set van erfgoeddoelstellingen tot op perceelniveau cartografisch vast te leggen.

3. Artikel 2 van de ministeriele besluiten verwijst naar de erfgoedwaarden van de cultuurhistorische landschappen. De commissie erkent de esthetische, historische, technische, ruimtelijk-structurende en wetenschappelijke waarde van beide landschappen. De commissie erkent tevens de volkskundige waarde die bijkomend aan het landschap 'Altenbroek en Voervallei' wordt toegekend. Wat betreft de archeologische waarde wijst de commissie erop dat de regelgeving niet voorziet hoe met het archeologisch erfgoed dat als monument, als stads-of dorpsgezicht of als landschap beschermd is, moet worden omgegaan in geval van toelatingsaanvragen (al dan niet vergunningsplichtig).

Artikel 2 beschrijft daarnaast de erfgoedkenmerken en -elementen van de cultuurhistorische landschappen. Deze worden gedetailleerd per deelgebied en per type erfgoed (gebouwen, kapellen, wegen, houtige beplantingen,...) opgesomd. Het is positief dat zowel landschappelijke, houtige, bouwkundige als archeologische erfgoedelementen worden meegenomen. Een geïntegreerde benadering van het aanwezige erfgoed in beide gebieden stimuleert immers de verdere ontwikkeling van een geïntegreerde (beheers)visie voor het erfgoed.

Verder stelt de commissie vast dat in artikel 2 geen onderscheid wordt gemaakt tussen erfgoedelementen die meer of minder waardevol zijn. Beschermden items worden naast niet-beschermden items geplaatst, en zowel elementen uit de vastgestelde als uit de niet-vastgestelde inventarissen worden als erfgoedelement opgenomen. De commissie wees in eerdere adviezen³ evenwel op het belang van differentiatie tussen erfgoedelementen in functie van het beheer. Door ook minderwaardige elementen op te lijsten, worden deze elementen immers gevat door vergaande doelstellingen, voorschriften en toelatingsplichten. Dit is volgens de commissie niet wenselijk. De commissie vraagt aldus in artikel 2 een onderscheid aan te brengen tussen de meest en minder waardevolle erfgoedelementen.

Tot slot wijst de commissie op een aantal onduidelijkheden in artikel 2. Zo is er meermaals sprake van 'archeologische sites'. De commissie stelt evenwel vast dat in beide gebieden geen beschermd archeologisch erfgoed aanwezig is. Dit is verwarrend. Daarnaast stelt de commissie vast dat in het beschermingsbesluit voor 'Altenbroek en Voervallei' de opgaande grensboom Huuskesboom als houtig erfgoedelement wordt vermeld. De commissie merkt op dat deze boom tevens is

² Zie kaart [Geopunt](#).

³ O.a. VCOE 2017 045 - Advies bescherming Lier Grote Markt; VCOE 2016 004 - Advies bescherming Zwalm dorpskern Rozebeke

opgenomen in de beschermingskalender 2017. Het is onduidelijk of later nog een aparte bescherming van deze boom zal volgen.

4. De beheersvisies voor de cultuurhistorische landschappen zijn opgenomen in artikel 3, §1 van de ministeriele besluiten. De commissie stelt vast dat beide beschermingen tot doel hebben de aanwezige erfgoedwaarden, -kenmerken en -elementen te vrijwaren en te versterken. Het is positief dat de algemene beheersdoelstelling gericht is op de ensemblewaarde en de unieke samenhang van het gehele landschap. De commissie beaamt tevens het belang van duurzaam en geïntegreerd beheer met respect voor de draagkracht van het gebied.

De commissie ondersteunt ook volop beheersdoelstelling 2° inzake de opmaak van een beheersplan. De commissie wijst in het bijzonder op de meerwaarde van een geïntegreerd beheersplan met aandacht voor erfgoed, natuur, landbouw én toerisme. In de betrokken gebieden zijn immers diverse ruimtelijke gebruikers (natuur, landbouw, toerisme,...) actief. Bovendien is er een sterke verwevenheid tussen erfgoedwaarden en natuur- en ecologische waarden. Om tot een geslaagd beheer van beide landschappen te komen is het volgens de commissie noodzakelijk om de diverse doelstellingen en beschermingsstatuten die in de betrokken gebieden gelden maximaal op elkaar af te stemmen. De commissie vraagt daarbij bijzondere aandacht voor vroegtijdig overleg tussen de diverse actoren en overheden.

Daarnaast benadrukt de commissie het belang van een toekomstgerichte beheersvisie die voldoende ruimte laat voor de verdere ontwikkeling(smogelijkheden) van het landschap met aandacht voor de verschillende maatschappelijke actoren zoals landbouw, natuur, erfgoed en toerisme. De commissie meent dat vanuit dat perspectief voorzichtig moet worden omgesprongen met het formuleren van beheersdoelstellingen die gericht zijn op herstel van specifieke erfgoedkenmerken en -elementen. Een belangrijk deel van de kenmerken van de cultuurhistorische landschappen vinden namelijk hun oorsprong in natuurlijke en/of economische processen. Dit evolutieve karakter van het landschap moet waar mogelijk gevrijwaard worden.

De commissie vraagt specifiek te omschrijven wat precies wordt bedoeld met de doelstelling inzake het behoud van de rust en stilte in het gebied.

Diverse doelstellingen - onder andere inzake het wijzigen van kleine landschapselementen of graslanden of inzake erosiegevoeligheid - hebben duidelijke raakpunten met wetgeving of reglementering inzake landbouw, natuur en milieu. Het is voor de commissie onvoldoende transparant in hoeverre de betrokken doelstellingen afgestemd zijn met deze wetgevingen. Het is wenselijk dit verder te duiden.

Een aantal doelstellingen worden volgens de commissie eerder vaag omschreven. Bijvoorbeeld: 'zo lang mogelijk behouden', 'percelen die daar de potentie voor hebben', 'aangepast beheer', 'aangepast bodemgebruik', 'op de meeste plekken niet wenselijk',... De commissie merkt op dat deze doelstellingen ruimte laten voor interpretatie. Dit kan leiden tot verwarring en onzekerheid. Dit is niet wenselijk. De commissie vraagt deze doelstellingen duidelijker te formuleren.

De beheersdoelstelling 'afstemmen van het beheer met gebieden in Nederland' wordt noch in het inhoudelijk dossier, noch in het ministerieel besluit verder gedefinieerd. Het is aldus zeer onduidelijk wat precies bedoeld wordt. De commissie meent dat deze bepaling overbodig is, aangezien steeds rekening moet worden gehouden met de omliggende gebieden.

De beheersvisies gaan in op de zichten en vermelden daarnaast ook vista's en zichtassen. Het is onduidelijk of al deze termen refereren naar de lijsten van zichten zoals opgenomen in artikel 2.

5. Artikel 3, §2 formuleert “*in uitvoering van de beheersdoelstellingen*” een aantal verplichtingen. De commissie gaf reeds in eerdere adviezen⁴ aan van mening te zijn dat (beheers)doelstellingen per definitie uiting geven aan een ‘streven’ en aldus moeten omschrijven welk globaal toekomstbeeld men met een bescherming beoogt te bereiken. Een doelstelling kan volgens de commissie nooit verplicht worden gemaakt. Bovendien is de meerwaarde van de verplichtingen voor de commissie onvoldoende duidelijk. De commissie stelt immers vast dat de verplichtingen gericht zijn op het oordeelkundig onderhouden en in stand houden van diverse erfgoedelementen. De commissie meent dat dit reeds voldoende gegarandeerd kan worden door middel van de instandhoudingsvoorschriften en de toelatingsplichten zoals geformuleerd in de artikels 4 en 5 van de ministeriele besluiten. De commissie vraagt artikel 3, §2 te schrappen.
6. Artikel 4 van de ministeriele besluiten formuleert de voorschriften voor instandhouding en onderhoud van de te beschermen landschappen. De commissie kan deze voorschriften ondersteunen.
7. Artikel 5 somt de toelatingsplichtige handelingen op. De commissie stelt vast dat diverse toelatingsplichten een verstrenging inhouden ten opzichte van de specifieke toelatingsplichten voor beschermde cultuurhistorische landschappen zoals geformuleerd in artikel 6.2.6 van het Onroerenderfgoedbesluit. Zo worden bij de toelatingsplichten inzake het plaatsen van constructies (1°) en het aanleggen, wijzigen of uitbreiden van verhardingen (9°) de voorziene oppervlaktebeperkingen weggelaten. Bij de toelatingsplichten inzake het slopen, verbouwen of heropbouwen van constructies (1°) en inzake het vellen of beschadigen van bomen en struiken (7°) wordt de bepaling dat het moet gaan om erfgoedelementen die opgenomen zijn in het beschermingsbesluit of eventueel in een goedgekeurd beheersplan weggelaten. Wat betreft het scheuren van grasland (13°) wordt bijkomend het frezen en doorzaaien van grasland toelatingsplichtig gemaakt. Deze verstrengingen worden nergens geduid. De commissie vraagt de desbetreffende toelatingsplichten af te stemmen op artikel 6.2.6 van het besluit.

Tot slot merkt de commissie op dat voor het bouwkundig erfgoed een toelatingsplicht wordt voorzien voor het uitvoeren van een aantal werken aan het dak en de buitenmuren van constructies. Hiervoor wordt geput uit artikel 6.2.4 van het Onroerenderfgoedbesluit inzake de specifieke toelatingsplichten voor beschermde monumenten. De toelatingsplicht geldt voor het bouwkundig erfgoed “*waarvan in artikel 2 wordt aangegeven dat dit erfgoedwaarde heeft*”. De commissie merkt evenwel op dat in artikel 2 geen onderscheid wordt gemaakt tussen erfgoedelementen die meer of minder waardevol zijn. Aldus worden alle bouwkundige elementen in het landschap door deze toelatingsplicht gevat. De commissie wijst erop dat het betrokken bouwkundig erfgoed evenwel niet als individuele monumenten, maar wel als onderdelen binnen een uitgestrekt landschap, worden beschermd. De commissie vraagt de toelatingsplicht enkel op het meest waardevolle bouwkundig erfgoed toe te passen.

8. Tot slot formuleert de commissie volgende bemerkingen bij de inhoudelijke dossiers:
 - Bij de bespreking van de fysieke toestand van het onroerend goed wordt geen inschatting gemaakt van de bewaringstoestand van het archeologisch erfgoed. De commissie vraagt dit verder aan te vullen.
 - Bij de bespreking van de juridische toestand wordt verwezen naar diverse projecten die relevant zijn voor de betrokken gebieden. Daarbij worden evenwel geen conclusies van deze

⁴ VCOE 2016 102 – Advies bescherming Nazareth bibliotheek J. Lampens; VCOE 2017 012 - Advies bescherming Nederbrakel Sint-Jozefkapel; VCOE 2017 033 - Advies bescherming Bornem eendenkooi

projecten opgenomen. De commissie meent nochtans dat deze informatie – voor zover beschikbaar – best (beknopt) verwerkt wordt in de beschermingsdossiers. De commissie vraagt daarbij te duiden wat de relevantie is van deze projecten voor de voorliggende beschermingen.

9. Op basis van bovenstaande argumentatie en opmerkingen geeft de commissie een voorwaardelijk gunstig advies voor de voorlopige beschermingen als cultuurhistorische landschappen van 'Altenbroek en Voervallei' en van 'Gulpvallei' in Voeren. De commissie vraagt:
- Te verduidelijken welke rechtsgevolgen gekoppeld worden aan de diverse bijlagen bij het ministerieel besluit (par. 2).
 - Een onderscheid aan te brengen tussen de meer en minder waardevolle erfgoedelementen (par. 3);
 - De beheersvisie maximaal af te stemmen op de diverse andere doelstellingen en beschermingsstatuten die in de betrokken gebieden gelden én de beheersvisie maximaal toekomstgericht te formuleren met voldoende aandacht voor de verdere ontwikkeling(smogelijkheden) van de landschappen (par. 4);
 - Diverse onduidelijkheden met betrekking tot de beheersdoelstellingen voor de landschappen te verduidelijken (par. 4);
 - Artikel 3, §2 te schrappen uit de ministeriele besluiten (par. 5);
 - De toelatingsplichten af te stemmen op artikel 6.2.6 van het OE-besluit en de toelatingsplichtige werken aan het dak en de buitenmuren van constructies enkel toe te passen op het meest waardevolle bouwkundig erfgoed (par. 7);
 - Een aantal zaken in de inhoudelijke dossiers verder te verduidelijken (par. 8).

Namens de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed,

Michiel Deweydt
Voorzitter