

JURIDISCHE BESCHERMING VAN STRANDEN IN BELGIË

An Cliquet

Universiteit Gent, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, Maritiem Instituut
Universiteitstraat 6, B-9000 Gent
E-mail: an.cliquet@rug.ac.be

Vooraleer een overzicht te geven van de juridische bescherming van stranden, wordt eerst onderzocht of er een juridische afbakening en definiëring is van stranden. Voorts wordt een overzicht gegeven van de mogelijkheden inzake de gebiedsbescherming van stranden en vervolgens van de algemene of horizontale natuurbehoudsmaatregelen ter bescherming van stranden.

1. Juridische afbakening en statuut van stranden

1.1. Afbakening

Een eensluidende juridische definitie van stranden bestaat niet in de federale of Vlaamse wetgeving. Wel worden in verschillende besluiten de stranden afgebakend met het oog op de toepassing van het betreffende besluit. Zo wordt in het Belgisch Kustreglement¹ onder '*de stranden van de Belgische kust*' verstaan de strook van de Belgische kust begrepen tussen de laagwaterlijn² en de hoogwaterlijn (art. 2, § 3). In het KB van 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest³ wordt het zeestrand gezien als deel van de zeewering. Het zeestrand omvat zowel het natte als droge zeestrand. In bijlage II bij dit besluit wordt '*het zeestrand met aanhorigheden*' in detail afgebakend⁴.

¹ KB van 4 augustus 1981 houdende politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, BS 1 september 1981, zoals gewijzigd.

² Het gaat over de laagwaterlijn zoals omschreven in art. 2, § 1 van het KB: de laagwaterlijn van de kust of van bij eb droogvallende bodemverheffingen indien deze zich binnen 12 zeemijlen vanaf die laagwaterlijn bevinden, hetzij vanaf de uiteinden der permanente havenwerken welke buiten voornoemde laagwaterlijn uitsteken, zoals een en ander op de officiële Belgische op grote schaal uitgevoerde zeekaarten is aangeduid (art. 2, § 1, Belgisch Kustreglement).

³ KB van 5 oktober 1992 tot vaststelling van de lijst van de waterwegen en hun aanhorigheden overgedragen van de Staat aan het Vlaamse Gewest, BS 6 november 1992.

⁴ Het zeestrand met aanhorigheden wordt begrensd door:

- Ten noorden: hetzij door de laagwaterlijn van de kust, hetzij door de uiteinden van de permanente havenwerken zoals aangeduid op de officiële Belgische op grote schaal uitgevoerde zeekaarten.
- Ten oosten: de Nederlandse-Belgische grens.
- Ten westen: de Frans-Belgische grens.
- Ten zuiden:
 - ✓ Vak De Panne-Middelkerke (tot Badenlaan in Westende): Koninklijke Baan;
 - ✓ Vak Middelkerke (vanaf Badenlaan te Westende) – Oostende (Mariakerke): duinenweg over de ganze lengte met uitzondering van de zone ter hoogte van het voormalig Domein van Prins Karel waar de grens met de meest zuidelijke grens van dit Domein samenvalt;
 - ✓ Vak Mariakerke (incl.) - Oostende: Havengeul Oostende: Bebouwing;

1.2. Juridisch statuut

Luidens art. 538 van het Burgerlijk Wetboek behoren de stranden, aanwassen en gorzingen van de zee tot het openbaar domein. De vraag is wat precies juridisch onder stranden wordt begrepen. De gronden die door de getijdenwerking regelmatig door het zeewater worden overspoeld, ook al is dit slechts het geval bij springtij, behoren tot het openbaar domein⁵. In de rechtsleer is er ook sprake van het normaal hoogtij van de maand maart (waarvoor wordt verwezen naar een Ordonnantie van 1681⁶). Het is de rechter die oordeelt of duinen al dan niet deel uitmaken van de zeestranden en beoordeelt waar de scheidingslijn tussen strand en achterliggende duinen is gelegen⁷.

De goederen van het openbaar domein vallen onder het specifieke rechtsregime van het openbaar domein: dit houdt in dat deze goederen onvervreemdbaar zijn, onverjaarbaar, niet vatbaar voor beslag, niet vatbaar voor erfdienstbaarheden of voor verhuring. Het is wel mogelijk dat concessies worden toegestaan (bv. de strandconcessies aan de kustgemeenten). Er kan tevens een privaatieve ingebruikneming worden toegestaan, voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan de bestemming van het goed of aan de macht van het bestuur om het gebruik van deze goederen volgens de behoeften en het belang van de burger in het algemeen te regelen en te wijzigen⁸.

De beherende instantie van de stranden aan de Belgische kust is de Afdeling Waterwegen Kust (Administratie Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap). Dit gaat evenwel over het deel van het strand zeewaarts gelegen tot aan de laagwaterlijn. Zeewaarts voorbij de laagwaterlijn is de federale overheid bevoegd. Het strand kan in concessie worden gegeven⁹. De concessies gaan bij voorkeur naar de kustgemeenten. Dit gebeurt onder meer voor het plaatsen van badhokjes op het strand (zie verder in 3).

-
- ✓ Vak Havengeul Oostende-Bredene (gemeentegrens): Koninklijke Baan;
 - ✓ Vak Bredene-Wenduine (De Haan): Kapellestraat en Driftweg;
 - ✓ Blankenberge: bebouwing;
 - ✓ Vak Blankenberge-Duinbergen (Knokke): Koninklijke baan;
 - ✓ Van Albertstrand-Het Zoute (Knokke): Koninklijke Baan;
 - ✓ Van Het Zoute-Nederlandse Grens: de Hazegraspolderdijk en Internationale Dijk (incl.).

⁵ CARETTE A. *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, (669p.), 32-33; en zie voor andere verwijzingen voetnoot 114.

⁶ KLUYSKENS A. *Beginselen van burgerlijk recht, V, Zakenrecht*, 1946, Antwerpen, Standaard, 42.

⁷ KLUYSKENS A., o.c., 42; arrest Hof van Cassatie van 9 januari 1891, Pas. 1891, I, 39.

⁸ VRANCKX A.W. *Notarieel administratief recht*, 3e uitgave, Brugge, Die Keure, 1982, 72.

⁹ Cf. Zie Wet van 30 april 1958 voor het verlenen van strandconcessies, BS 30 mei 1958, err. BS 4 juni 1958; Decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, BS 29 december 1992. Art. 50 van dit decreet machtigt de Vlaamse Regering om concessies te verlenen voor het privaatief gebruik van het openbaar domein van de wegen en hun aanhorigheden ressorterend onder het beheer van het Vlaamse Gewest, de waterwegen en hun aanhorigheden, de dijken en de zeewering. Voor de stranden is dit verder uitgewerkt in het B.VI. Reg. van 26 april 1995 betreffende de strandconcessies, BS 29 augustus 1995 (hierna verder afgekort als Besluit strandconcessies).

2. Gebiedsbescherming

In de natuurbehouds- en ruimtelijke ordeningswetgeving bestaan verschillende mogelijkheden voor gebiedsbescherming. Onder gebiedsbescherming wordt hier begrepen de afbakening van bepaalde gebieden, waarbinnen speciale beschermingsmaatregelen worden genomen. Hierna worden deze mogelijkheden overlopen en gekeken in welke mate zij worden toegepast voor de stranden.

2.1. Natuurreservaten

Aan onze kust zijn slechts twee gebieden op het strand aangewezen als Vlaams natuurreservaat (ook strandreservaten genoemd)¹⁰. Het gaat om de Baai van Heist, die in 1997 werd aangewezen als Vlaams natuurreservaat¹¹. Een tweede strandreservaat maakt deel uit van het Vlaams natuurreservaat de IJzermonding in Nieuwpoort¹².

Voor deze reservaten dient een beheersplan te worden opgesteld en wordt een adviescommissie ingesteld¹³. In deze strandreservaten gelden de verbodsbepalingen van art. 35 van het Decreet natuurbehoud, behoudens een ontheffing in een goedgekeurd beheersplan. De verbodsbepalingen worden aangevuld met enkele verbodsbepalingen in het Ministerieel Besluit van 23 oktober 1975¹⁴.

Alhoewel de aanwijzing als natuurreservaat de meest stringente manier is om deze biotopen te beschermen, is het duidelijk dat slechts twee strandreservaten onvoldoende zijn om de stranden op afdoende wijze te beschermen.

Een ander knelpunt is de zeewaartse afbakening van de strandreservaten: als gevolg van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest kunnen strandreservaten slechts worden aangeduid zeewaarts tot aan de laagwaterlijn. Voorbij de laagwaterlijn is de federale overheid bevoegd. Nochtans vormt de strandzone met het

¹⁰ De juridische grondslag hiervoor is art. 32 e.v. van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998 (hierna verder afgekort als Decreet natuurbehoud); voorheen was dit op grond van de Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, BS 11 september 1973.

¹¹ MB van 22 oktober 1997, BS 18 december 1997, gewijzigd door het MB van 13 juli 2000, BS 5 september 2000. Het reservaat wordt nu omschreven als *'het gebied, niet ten kadaster genummerd, gelegen tussen de voet van de oostelijke strekdam van de voorhaven van Zeebrugge, de voet van de zeedijk van Knokke-Heist, een oostelijke grenslijn op het terrein vastgelegd door een rij houten palen en boeien en de laagwaterlijn van de zeekaarten of Gemiddelde Laag Laagwater Spring, zoals door een zwarte omtreklijn en arcering benaderend aangeduid op het bij onderhavig besluit gevoegd plan.'* Voor een verdere beschrijving van het reservaat kan worden verwezen naar de bijdrage van ir. Jean-Louis Herrier.

¹² MB van 3 maart 1999, BS 9 april 1999, uitgebreid door het MB van 27 september 2001, BS 24 oktober 2001.

¹³ Op grond van art. 34, Decreet natuurbehoud. De adviescommissie voor de Baai van Heist werd ingesteld bij MB van 16 november 1998, BS 7 januari 1999; het beheersplan voor de Baai van Heist werd goedgekeurd bij MB van 13 juli 2000, BS 5 september 2000. De adviescommissie voor de IJzermonding werd ingesteld bij MB van 21 mei 1999, BS 17 augustus 1999.

¹⁴ MB van 23 oktober 1975 houdende reglementering van de bewaking, de politie en het verkeer in de staatsnatuurreservaten, buiten de wegen die voor het openbaar verkeer openstaan, BS 31 december 1975.

verder gelegen sublitoraal een ecologisch geheel. Ook zijn er bepaalde gebruiksfuncties, zoals strandvisserij, die via de strook voorbij de laagwaterlijn toch voor verstoring kunnen zorgen in het strandreservaat. Teneinde de strandreservaten op een afdoende en ecologische verantwoorde wijze te kunnen beschermen, is de aanwijzing van mariene reservaten, grenzend aan de strandreservaten, absoluut noodzakelijk. De juridische basis voor de aanduiding van mariene beschermde gebieden, met inbegrip van mariene reservaten, is voorzien in de Wet ter bescherming van het mariene milieu¹⁵. Aan het gebiedsgerichte natuurbeleid in de wet werd echter nog geen uitvoering gegeven. Specifiek tegen de bedreiging van strandvisserij zeewaarts voorbij de laagwaterlijn, werden wel maatregelen door de federale overheid uitgewerkt: luidens het KB van 21 december 2001 worden in de zeegebieden enkele sportvisserijactiviteiten verboden, waaronder bijvoorbeeld de recreatieve visserij waarbij gebruik wordt gemaakt van warrelnetten¹⁶.

2.2. Beschermde duingebieden

Slechts een klein deel van de stranden valt onder de bescherming van het Duinendecreet¹⁷. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Baai van Heist¹⁸. Het Duinendecreet legt een bouwverbod op in de beschermde duingebieden, maar voorziet niet in bescherming tegen andere activiteiten zoals intensieve recreatie.

2.3. Bestemming als natuurgebied op het gewestplan

Op de gewestplannen hebben het nat strand en grote delen van het droog strand geen planologische bestemming gekregen. Nochtans worden de stranden opgenomen in de definitie van natuurgebieden in het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen¹⁹. Zelfs met een planologische groene bestemming zijn niet alle storende activiteiten uit te sluiten. De stedenbouwkundige voorschriften voor natuurgebieden zijn vrij beperkt. Toch is het aangewezen dat delen van het strand worden ingekleurd als natuurgebied. Dit is in het bijzonder het geval omdat bepaalde natuurbehoudsmaatregelen worden gekoppeld aan de ruimtelijke bestemmingen. Dit is bijvoorbeeld het geval met de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk. Een beperkt deel van het strand zal dan ook een groene bestemming krijgen in ruimtelijke uitvoeringsplannen die momenteel worden voorbereid (de zogenaamde groene RUP's).

¹⁵ Art. 7 - 9, Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 12 maart 1999.

¹⁶ Zie Bijlage 5 bij KB van 21 december 2001 betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, BS 14 februari 2002.

¹⁷ Decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen, BS 31 augustus 1993; gewijzigd door het Decreet van 21 december 1994, BS 30 december 1994 en het Decreet van 29 november 1995, BS 30 november 1995.

¹⁸ Zie B.VI.Reg. van 4 oktober 1995, BS 25 oktober 1995, bekrachtigd door het Decreet van 29 november 1995, BS 30 november 1995.

¹⁹ KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, BS 10 februari 1973.

2.4. VEN

Momenteel is de afbakening van het Vlaamse Ecologisch Netwerk (VEN) in voorbereiding. In het Decreet natuurbehoud is voorzien dat de Vlaamse overheid tegen 2003 125.000 ha VEN afbaken²⁰. De huidige regering heeft ervoor geopteerd om in deelfasen te werken. Uit de ontwerpkaarten van de afbakening van het VEN (eerste fase) blijkt dat bepaalde delen van het strand als VEN zijn ingekleurd. Het juiste beschermingsregime van het VEN is evenwel nog niet duidelijk. Het Decreet natuurbehoud geeft slechts enkele krachtlijnen aan²¹. De verdere uitwerking dient te gebeuren in een uitvoeringsbesluit, waarin de maatregelen die zullen gelden in het VEN verder worden gedetailleerd.

2.5. Vogel- en Habitatrichtlijngebieden

Op grond van de Vogelrichtlijn²² en de Habitatrichtlijn²³ dienen speciale beschermingszones te worden aangewezen. Momenteel is enkel het strand dat deel uitmaakt van het Zwin aangeduid als Vogelrichtlijngebied²⁴. In de beslissing van de Vlaamse regering van 4 mei 2001 werd een deel van de stranden voorgedragen als speciale beschermingszone onder de Habitatrichtlijn. Deze omvatten onder meer de bestaande strandreservaten. Voor zowel Vogel- als Habitatrichtlijngebieden geldt het beschermingsregime van deze richtlijnen. Deze beschermingsmaatregelen vereisen nog een verdere omzetting in de Vlaamse wetgeving.

3. Algemene beschermingsmaatregelen²⁵

Naast de afbakening en bescherming van bijzondere gebieden, is een andere mogelijkheid voor de bescherming van stranden de horizontale beschermingsmaatregelen. De algemene of horizontale maatregelen voor natuurbehoud zijn de maatregelen die gelden voor de bescherming en het behoud van waardevolle natuurelementen los van het gebiedsgericht beleid.

Een eerste maatregel is de *algemene zorgplicht* die wordt voorzien in art. 14 van het Decreet natuurbehoud: *'Iedereen die handelingen verricht of hiertoe de opdracht verleent,*

²⁰ Zie art. 17 e.v., Decreet natuurbehoud.

²¹ Zie art. 25 en 26, Decreet natuurbehoud.

²² Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PB L 103, 25 april 1979, zoals gewijzigd.

²³ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, PB L 206, 22 juli 1992, zoals gewijzigd.

²⁴ B.VI.Ex. van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, BS 29 oktober 1988.

²⁵ Zie CLIQUET A. *Natuurbehoud in het mariene en kustzonemilieu. Overzicht en analyse van de juridische mogelijkheden, met bijzondere aandacht voor het mariene en kustzonemilieu van België*, Proefschrift tot het behalen van graad van doctor in de rechten, Universiteit Gent, 2000, (620p.), 269-270.

en die weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat de natuurelementen in de onmiddellijke omgeving daardoor kunnen worden vernietigd of ernstig geschaad, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevergd om de vernietiging of de schade te voorkomen, te beperken of te herstellen.'

Een andere horizontale bescherming is de *rechtstreekse habitatbescherming*. Daaronder wordt verstaan de rechtstreekse bescherming van specifieke waardevolle habitats, zonder dat daar voorafgaandelijk de aanwijzing van een beschermd gebied aan voorafgaat. De rechtstreekse bescherming bestaat uit het nemen van bepaalde beschermingsmaatregelen, zoals het opleggen van een verbod op de wijziging of beschadiging aan de vegetatie van een bepaald habitattype. Deze maatregelen gelden dan overal voor dat habitattype, ongeacht hun gebiedsbestemming of gebruik.

Voor de stranden geldt geen specifieke rechtstreekse habitatbescherming. Er is geen algemeen bouwverbod op het strand zoals dit geldt in verschillende andere landen zoals bijvoorbeeld Duitsland²⁶, Denemarken²⁷ en Frankrijk²⁸.

Niettemin zijn er enkele bepalingen die een zekere beperking opleggen aan het gebruik van het strand. Zo mag op grond van het Belgisch Kustreglement geen enkel werk worden uitgevoerd in de territoriale zee, de havens en de stranden, tenzij mits bijzondere machtiging van de overheid²⁹. Luidens het besluit van 1995 inzake de strandconcessies kunnen strandconcessies worden verleend om installaties aan te brengen voor zee- en zonnebaden, sport en spelen³⁰. Voor de gedeelten van het strand die in concessie zijn gegeven, gelden enkele verplichtingen voor de concessiehouder. Zo mogen op de geconcessioneerde strandgedeelten geen gebouwen of installaties worden opgetrokken, zelfs al zijn zij tijdelijk en verplaatsbaar, tenzij mits voorafgaande toestemming van de Vlaamse minister bevoegd voor openbare werken. Voor het plaatsen van badhokjes is evenwel geen toestemming vereist. De zone voor badhokjes moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Afdeling Waterwegen Kust³¹. Voor de gedeelten van het strand die niet

²⁶ In Schleswig-Holstein is er een verbod tot bouwen in een zone van 100 meter, in Mecklenburg-Vorpommern is dit een zone van 200 meter inlands. Dit geldt niet voor havens, infrastructuurprojecten en gebouwen die vallen onder een zoneringsplan (zie hierover REHBINDER E. 'Legal aspects of integrated management of coastal zones in Germany' in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne-sur-Mer, 11-13 mei 2000, 10; VAN HOORICK G. *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, (841p.), 672).

²⁷ In Denemarken is er een beschermde strandzone die het strand omvat en een zone van 100 meter inlands vanaf het begin van de landvegetatie. De zone van 100 meter wordt momenteel zelfs uitgebreid tot een zone van 300 meter. Dit geldt niet voor zones die vallen onder de beschermde duingebieden. De beschermde duingebieden strekken zich uit van 100/300 meter tot 500 meter. De bescherming geldt niet in stedelijke gebieden en is beperkt in gebieden voor zomerhuisjes (zie ANKER H. 'Coastal zones - Denmark' in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne-sur-Mer, 11-13 mei 2000, 4).

²⁸ In Frankrijk is er een zone *non-aedificandi* in de eerste 100 meter van de kustlijn. Deze beperking geldt buiten de verstedelijkte gebieden en geldt evenmin voor constructies of installaties die nodig zijn voor openbare diensten of economische activiteiten die de onmiddellijke nabijheid van het water vereisen (art. L. 146-4.III. van de Code de l'urbanisme (zie GHEZALI M. 'Rapport national de la France sur l'aménagement et la gestion intégrée des zones côtières' in *Colloquium on integrated coastal zone management*, Boulogne-sur-Mer, 11-13 mei 2000, 23).

²⁹ Cf. art. 21, Belgisch Kustreglement.

³⁰ Art. 1, Besluit strandconcessies.

³¹ Art. 6, Besluit strandconcessies.

onder de concessieregeling vallen, geldt voor bepaalde activiteiten een vergunningplicht³².

Alhoewel dus voor constructies op het strand en voor bepaalde activiteiten een vergunning of concessie is vereist, ontbreekt het aan enige sturing voor deze overheid voor het toekennen of weigeren van vergunningen, in het bijzonder vanuit een bekommernis voor het natuurbehoud. De wildgroei van allerlei constructies op het strand, gaande van bakhokjes tot zeilclubs, noodzaakt een juridische regeling. In een recente studie inzake het planologisch en juridisch kader voor het gebruik van de zeewering en in het bijzonder strand en dijk wordt een overzicht gegeven van de bestaande constructies die al dan niet vergund zijn³³.

De vraag is of een algemeen bouwverbod op het strand tot op een bepaalde afstand (bv. 100 of 200 meter), zoals dit ook geldt in andere landen ook in België kan worden ingevoerd. Door de ongelijkmatigheid van de kustlijn, is een vaste lijn echter moeilijk: op sommige plaatsen strekt het strand zich veel verder uit, waardoor het bouwverbod in een beperkte zone niet voldoende is. Het lijkt dus beter om in plaats van uit te gaan van een bepaalde afstandsregel, het strand als een geheel te beschouwen. Uit de voorbeelden van andere landen blijkt ook dat het bouwverbod slechts geldt buiten de verstedelijkte gebieden. Binnen onze kleine kustlijn, die al sterk is aangetast door verstedelijking, blijft er maar weinig ruimte over voor een algemeen bouwverbod. Niettemin moet er een indeling komen van het strand in verschillende zones, waarin bepaalde zones een *non-aedificandi*-bestemming krijgen. Een indeling in zones wordt ook voorgesteld in de studie over de constructies op het strand en de dijk³⁴. In de studie wordt het strand ingedeeld in verschillende zones, waarin al dan niet constructies zijn toegelaten. Het ontbreekt tot dusver echter aan een juridisch instrument om daar een bindende kracht aan te geven. Het opstellen van ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de stranden is dan ook absoluut noodzakelijk.

Ook inzake de meeste recreatieve activiteiten op het strand zijn de wettelijke bepalingen summier. Op grond van het Belgisch Kustreglement mag langs de stranden van de Belgische kust geen vaartuig zee kiezen tenzij vanaf de plaatsen die door de ambtenaren van het Bestuur der Waterwegen worden aangeduid en binnen de grenzen die door hen zijn vastgelegd geworden (art. 39 § 1). Luidens het besluit op de strandconcessies moet de Vlaamse Minister van Openbare werken of zijn gemachtigde toestemming geven voor het in zee steken vanaf de stranden (art. 6, 2^e). Om redenen van veiligheid mag de concessiehouder geen zeilplanken of andere pleziervaartuigen te water laten gaan in zones bestemd voor baders (art. 7). In de gemeentelijke politiereglementen van diverse kustgemeenten zijn er bepalingen opgenomen die de recreatie gaan regelen of beperken. Deze zijn veelal genomen vanuit het oogpunt van veiligheid en de interactie met andere

³² Cf. art. 40 van het Decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, BS 29 december 1992; B.V.Reg. van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privaat gebruik van het openbaar domein van de wegen, waterwegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken, BS 4 30 mei 2002.

³³ Terra-CZM, *Planologisch en juridisch kader voor het gebruik van de zeewering en in het bijzonder strand en dijk*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust (AWZ-AWK, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), juni 2000, 50 p. en bijlagen.

³⁴ Terra-CZM, o.c., 25-34 (2000).

recreanten. Deze politiereglementen omvatten regelen over zwemmen en allerhande watersporten, kamperen, paardrijden in de duinen en op het strand, honden op het strand enz.³⁵. Een eenvormigheid in de reglementen ontbreekt.

Alleen in de reeds beschermde gebieden gelden enkele strengere verbodsbepalingen inzake recreatie: zo is het in de natuurreservaten verboden om individuele of groepssporten en groepsspelen te beoefenen, of nog gemotoriseerde voertuigen te gebruiken en vuur te maken. Voor de gebieden van het Vlaams Ecologisch Netwerk kan de Vlaamse regering maatregelen nemen om het recreatief medegebruik te regelen³⁶. Dit kan ook beperkingen of verbodsbepalingen inhouden. Maar tenzij er op het strand een beschermd gebied, zoals een natuurreservaat is ingesteld, zijn er op het strand geen algemene beperkingen aan recreatieve activiteiten gesteld met het oog op het natuurbehoud.

Algemeen wordt in het besluit inzake de strandconcessies ook nog opgelegd dat de concessiehouders er moeten op toezien dat geen schade wordt toegebracht aan het domein van het Vlaamse Gewest, op of nabij de strandgedeelten die in concessie zijn gegeven (art. 13). Gedurende het badseizoen moeten de concessiehouders dagelijks alle door de strandbezoekers achtergelaten voorwerpen en afval verwijderen. Het Vlaamse Gewest is er niet toe gehouden het geconcessioneerde strand proper te houden en de aangespoelde stookolie of ander door schepen uitgestort afval te verwijderen (art. 14). Deze verplichting tot het reinigen van stranden leidt tot een overrijverige mechanische strandreiniging, waarbij de spontane aanwezigheid en ontwikkeling van specifieke fauna en flora wordt tenietgedaan.

Voor de stranden ontbreekt het tevens aan een afdoende bescherming tegen natuuronvriendelijke praktijken, zoals het wijzigen van de vegetatie. In het besluit van 23 juli 1998 inzake de vegetatiewijziging is het strand niet opgenomen als vegetatietype waarvoor verbodsbepalingen gelden. Dit is een verslechtering ten opzichte van het vorige Vegetatiewijzigingsbesluit³⁷. In dit laatste besluit werd een vergunningplicht opgelegd voor het wijzen van vegetaties, zoals omschreven in bijlage 1 bij het besluit. In bijlage 1 zijn ook zandbanken en zandplaten en het strand (al dan niet met kunstwerken) opgenomen als vegetaties (bij de categorie van duinen, slikken en schorren). Het probleem met het besluit van 1996 was echter dat de vergunningplicht alleen maar was opgelegd in bepaalde bestemmingen op de gewestplannen. Zoals al gezien, ontbreekt het voor grote delen van het strand aan enige bestemming. Bovendien was er in het besluit van 1996 geen vergunningplicht voor vegetatiewijzigingen die het gevolg zijn van bouwvergunningplichtige werken uit te voeren op het openbaar domein³⁸. In het besluit

³⁵ Voor een overzicht, zie CLIQUET A., J. VERCRUYCE en F. MAES. *Juridische inventarisatie van de kustzone in België*, Studie in opdracht van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, Afdeling Waterwegen Kust, (Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), Universiteit Gent, januari 2000, (107p.), 68-87.

³⁶ Art. 25, § 1, 5° en art. 26, § 1, 6°, Decreet natuurbehoud.

³⁷ B.Vl. Reg. van 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, BS 22 augustus 1996.

³⁸ Art. 3, § 2, 6°, B.Vl. Reg. van 16 juli 1996 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen, BS 22 augustus 1996 (opgeheven door het B.Vl.Reg. van 23 juli 1998 tot

van 1998 ontbreekt het strand expliciet als beschermd vegetatietype bij de vegetaties waarvoor een verbod geldt tot wijziging ervan. In Bijlage V worden de duinvegetaties beperkt tot zeereepduin, vegetatieloze stuifduin, zuur duinbos en duindoornstruweel. Indien het strand kan worden gerekend tot het zeereepduin, dan valt dit wel onder de verbodsbepaling³⁹. Voor de vergunningplicht voor het wijzigen van vegetaties is er, net zoals in het besluit van '96, opnieuw een koppeling aan de bestemming van het gebied (enkele planologische bestemmingen, Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Ramsar-gebieden en beschermde duingebieden). Uit het overzicht van de gebiedsbescherming blijkt echter dat slechts een klein deel van het strand onder een statuut van beschermd gebied valt. Van een algemene habitatbescherming op het strand is dus geen sprake. Het is dan ook noodzakelijk dat er een uitbreiding komt van het vegetatiewijzigingsbesluit van 1998.

Het is duidelijk dat de huidige juridische bescherming van stranden onvoldoende is om de strandhabitats afdoende te vrijwaren van negatieve menselijke invloeden, zoals massarecreatie, grootschalige kustverdedigingswerken, allerhande strandconstructies en strandactiviteiten, mechanische strandreiniging enz. Alleen een verdere inzet van zowel gebiedsbescherming als horizontale natuurbehoudsmaatregelen kan deze kusthabitats nieuwe kansen bieden voor natuurbehoud, -herstel en -ontwikkeling.

vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 september 1998).

³⁹ In de omzendbrief bij dit besluit (Omsendbrief LNW/98/01 van 10 november 1998 betreffende algemene maatregelen inzake natuurbehoud en wat de voorwaarden voor het wijzigen van vegetatie en kleine landschapselementen betreft volgens het 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 17 februari 1999) wordt in Bijlage 1 (Code van goede natuurpraktijk i.f.v. wijziging van vegetatie en van kleine landschapselementen) een begroeiing tot duinvegetaties gerekend indien ze overeenkomt met de karteringseenheid 'D1: strand met of zonder kunstwerken' van de Biologische Waarderingskaart. Aangezien het hier gaat over de code van goede natuurpraktijk als uitzondering op de verbods- en vergunningplicht, verandert dit echter niets aan het feit dat in het vegetatiebesluit zelf de strandvegetaties niet zijn opgenomen als vegetatietype waarvoor een verbodsbepaling tot wijziging geldt.