

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 140

van **ELISABETH MEULEMAN**

datum: 16 november 2016

aan **JOKE SCHAUVLIEGE**

VLAAMS MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

Natuurkwaliteit en -kwantiteit - Stand van zaken

In de Europese biodiversiteitsstrategie 2020 werd afgesproken om het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en zo veel mogelijk ongedaan te maken. Actie 7 van de Europese biodiversiteitsstrategie stelt de doelstelling om geen nettoverliezen te leiden op biodiversiteit en ecosystemen expliciet voorop (het zogenaamde 'no net loss'-beginsel of 'stand-still'-beginsel).

Binnen het Vlaamse natuurbeleid wordt dit stand-still-beginsel geconcretiseerd in artikel 8 van het Natuurdecreet:

"De Vlaamse regering neemt alle nodige maatregelen ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaams gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het stand-still-beginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur."

Dit algemeen beginsel beoogt een beschermingsniveau te bieden aan natuurwaarden gelegen buiten de Europees en Vlaams beschermde gebieden. Op basis van dit horizontaal artikel kunnen overwegingen van natuurbehoud meegenomen worden bij elke beslissing die gevolgen kan hebben voor de natuur. De natuurzorgplicht (artikel 14) en de natuurtoets (artikel 16) vormen de voornaamste instrumenten voor de bescherming van de algemene natuurkwaliteit. Voor ruimtelijke plannen geldt artikel 4.1.7. van het Decreet algemene bepalingen van het milieubeleid.

De vraag rijst of de huidige instrumenten in het Europese en Vlaamse natuurbeleid volstaan om die minimale stand-still-benadering te realiseren, meer in het bijzonder voor de algemene biodiversiteit en natuurwaarden.

In de praktijk - met name bij individuele besluitvormingsprocessen zoals de opmaak van ruimtelijke plannen of vergunningbesluiten - blijkt een beperkte sturende werking van deze instrumenten¹. Dit heeft niet alleen te maken met politieke onwil of een gebrekkige kennis van het beschermingsinstrumentarium op het terrein. Ook het regelgevend kader zaait verwarring. Zo bestaat er binnen het Natuurdecreet nog steeds een zogenaamde 'voorrangsclausule', die de effectiviteit van horizontale beleidsinstrumenten op de helling zet. Overeenkomstig artikel 9 van het Natuurdecreet kunnen immers geen beperkingen

¹ Op basis van Schoukens H. 2012. Dynamiek binnen het natuurbehoudsrecht: Van worst case scenario naar the best of both worlds? In L. Lavrysen (ed;) Natuur, water en ondernemen. Kwelling of uitdaging? Die Keure: pp. 63 - 157 en Schoukens H. 2016. Natuurcompensaties als imperfect antwoord op de biodiversiteitscrisis. Is imperfectie de vijand van het goede? Natuur.focus 15(3): pp. 136 - 144.

worden opgelegd die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of geldende ruimtelijke plannen, noch kunnen ze de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen, tenzij deze maatregelen opgenomen zijn in een goedgekeurd natuurrichtplan of een managementplan Natura 2000 of soortbeschermingsmaatregelen betreffen van de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van het Natuurdecreet (met andere woorden beschermde natuur). Een al te strikte lezing van deze voorrangsclausule kan ertoe leiden dat natuurwaarden buiten beschermd gebied of buiten planologische groengebied niet juridisch beschermd zijn.

Bijkomend is er de vaststelling dat, in tegenstelling tot instrumenten zoals de watertoets of de habitattoets, de natuurtoets eerder stiefmoederlijk wordt behandeld. Er zijn géén specifieke richtlijnen uitgevaardigd die de vergunningverlener kunnen leiden bij de verdere toepassing ervan op het terrein. Ook is niet voorzien in een expliciete schadedrempel. Dat is op zich bemoedigend, nu ook kleine ingrepen en cumulatieve effecten in het vizier kunnen komen. Maar tegelijkertijd leidt dit tot willekeur en rechtsonzekerheid, temeer er nu géén duidelijk richtlijnenkader gekoppeld is aan de natuurtoets. Bovendien wordt enkel de zogenaamde vermijdbare schade meegenomen in de toepassing van de natuurtoets bij vergunningsbesluiten. Op die manier wordt geen rekening gehouden met zogenaamde onvermijdbare schade (met uitzondering van VEN-gebied). De toepassing van de natuurtoets zal daarom slechts zelden leiden tot een weigering van een vergunningsaanvraag. Hoewel er mogelijkheden geboden worden om bijkomende voorwaarden op te leggen om vermijdbare schade te voorkomen, te beperken of te herstellen, geldt er ook geen strikte mitigatie- of compensatieplicht. Hierdoor dreigt een sluipende vernietiging van natuurwaarden gelegen buiten de beschermde gebieden.²

Anders dan het Natuurdecreet voorziet het Bosdecreet wel in een stand-still-benadering, gekoppeld aan een compensatieplicht. De wetgeving verplicht de ontbosser het gekapte bos te compenseren door ofwel zelf elders een nieuw bos aan te planten ofwel een compensatie te storten in het zogenaamde boscompensatiefonds. Ondanks deze theoretische bescherming bleek evenwel uit een recent verslag van het Rekenhof dat er heel wat gaten zitten in deze compensatieverplichting. De belangrijkste bemerking in het verslag is de vaststelling dat er een ernstige achterstand is in de compenserende bebossing: met 54,4 procent van de middelen besteedt, is 704 hectare terrein voor herbebossing aangekocht, dat is 30 procent van de bebossingsopdracht. Aangezien al ruim de helft van het fonds is aangewend voor aankoop en gesubsidieerde aankopen, zal het beschikbare saldo ruim onvoldoende zijn om de bebossingsopdracht volledig uit te voeren. Het verslag maakt ook melding van het sluipend risico van illegale ontbossingen en het gebrek aan relevante beleidsinformatie bij het Agentschap voor Natuur en Bos om weloverwogen adviezen te kunnen afleveren.³ Deze grondige analyse illustreert dat ondanks de compensatieplicht de boscompensatieachterstand jaar na jaar verder aandikt en Vlaanderen elk jaar een stuk van zijn bossen verliest.

Al deze elementen samen doen vermoeden dat er een sluipende vernietiging aan de gang is van natuurwaarden gelegen buiten de beschermde gebieden. De huidige regelgeving en de daaraan gekoppelde handhavings- en controle-instrumenten lijken er niet in te slagen om het stand-still-beginsel te handhaven.

1. Wordt het stand-still-beginsel uit het Natuurdecreet bereikt, zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur?
2. Beschikt de minister of haar beleidsdiensten zoals het INBO (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek) over alle relevante beleidsinformatie om uitspraken te doen over

² Ibidem

³ Rekenhof. 2016. Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.

de algemene natuurkwaliteit op het grondgebied Vlaanderen, zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur?

3. Zijn er bijkomende natuurindicatoren nodig om een globale balans op te maken van de staat van de algemene natuurkwaliteit en -kwantiteit en het stand-still-beginsel?

JOKE SCHAUVLIEGE

VLAAMS MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

ANTWOORD

op vraag nr. 140 van 16 november 2016

van **ELISABETH MEULEMAN**

Ik verwijs naar mijn antwoord in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn van dinsdag 25 oktober 2016 op de vraag om uitleg nr. 328.