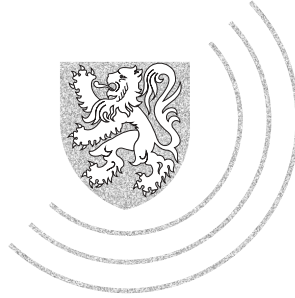


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2001-2002

26 maart 2002

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Isabel Vertriest en de heren Jacky Maes, Patrick Lachaert en Jos Bex –

**houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997
betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990,
van het decreet van 16 april 1996 houdende de bescherming van landschappen,
van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij,
van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht
van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen
eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning
en van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu
tegen de verontreiniging door meststoffen**

ADVIES

van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Zie :

967 (2001-2002)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

– Nr. 2 : Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

**MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen**

Advies

**van 21 maart 2002
over de wijzigingen van het
Decreet Natuurbehoud**

INHOUD

	Blz.
I. Inleiding	5
II. Algemene situering en beoordeling	6
III. Wijzigingen ter implementatie van de vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn	9
IV. Bijkomende wijzigingen	20

I. INLEIDING

Het Vlaams Parlement startte op 7 januari 2002 met de bespreking van een voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.¹ Het voorstel van decreet beoogt naast omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn ook de aanpassing van het natuurdecreet aan het regeerakkoord (zie verder par. 4).^{2 3}

Voor voorstellen van decreet, ingediend door één of meerdere parlementsleden, dient de MiNa-Raad niet verplicht om advies te worden gevraagd. De MiNa-Raad werd evenwel uitgenodigd voor een toelichting omtrent het voorstel van decreet in de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening op 28 maart 2002. Aldus besliste de MiNa-Raad tot opmaak van voorliggend advies op eigen initiatief, goedgekeurd op de Raad van 21 maart 2002. De sociaal-economische partners spreken zich ten gronde uit over het onderwerp binnen de SERV, en onthouden zich om die reden bij dit advies.

Gezien het beperkt tijdsbestek gaat de MiNa-Raad niet in detail in op voorliggend voorstel van decreet. De Raad ontwikkelt hoofdlijnen. De Raad verwijst onder meer naar zijn advies van 8 juni 2000 voor verdere informatie over de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.⁴

R.F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

¹ Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van het bosdecreet van 13 juni 1990, van het decreet van 16 april 1996 houdende de bescherming van landschappen, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Stuk 967 (2001-2002) – nr.1

² Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

⁴ MiNa-Raad, *Advies van 8 juni 2000 over de implementatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*, afl. 2000|18.

MiNa-Raad, *Advies van 12 september 1996 over het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu*, afl. 1996/09.

MiNa-Raad, *Advies van 5 april 2001 over de instrumenten voor VEN en IVON*, afl. 2001|11.

II. ALGEMENE SITUERING EN BEOORDELING

[1] **Situering voorstel van decreet.** Het voorliggend voorstel van decreet is in eerste instantie gericht op de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn door één globale decretale wijziging van het natuurdecreet.⁵ België werd begin 2000 door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor de onvolledige en niet correcte omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.⁶ Volgens de memorie van toelichting wordt er geopteerd voor één decretale omzetting in het natuurdecreet, en niet voor diverse wijzigingsbepalingen ter aanpassing en aanvulling van de diverse betrokken wetgevingen.

Naast de wijzigingen die gericht zijn op de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn realiseert het voorstel van decreet ook enkele bijkomende aanpassingen aan het natuurdecreet (o.a. de toegankelijkheid in het VEN en in natuureservaten, de invulling van natuurinrichting en de vereenvoudiging van het afbakeningsproces van gebieden van VEN en IVON).⁷

[2] **Naar een betere bescherming van natuur.** Het natuurrapport 2001 toont aan dat ongeveer één derde van de Vlaamse planten- en diersoorten kwetsbaar tot uitgestorven is.⁸ De nauwelijks dalende milieudruk blijft een lastig probleem. De waterlopen worden wel zuiverder, maar behoren toch nog tot de vuilste van Europa. De toevloed van voedingsstoffen in de natuur is op weinig plaatsen ter wereld zo groot als in Vlaanderen. Uit de floradatabank bleek dat gedurende de laatste 30 jaar overal in Vlaanderen planten van voedselarme door planten van voedselrijke omstandigheden vervangen werden.

Activiteiten zoals het verstevigen van beekoevers, het opdrijven van de productiviteit van soortenrijke graslanden en het pompen van grondwater tasten de natuurkwaliteit aan. Steekproeven in de polders wijzen op een halvering van de oppervlakte soortenrijk grasland gedurende de laatste 20 jaar; de Vlaamse poldergraslanden zijn nochtans uniek op internationaal niveau. Door de blijvende toename aan bebouwing en transportaders geraken de Vlaamse open ruimte en natuur bovendien steeds meer versnipperd. De totale oppervlakte erkend natuureservaat bedraagt bijna 10.000 ha, een duidelijke groei die evenwel onvoldoende is om de doelstelling van 50.000 ha tegen 2007 te halen.⁹

⁵ Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

⁶ Met redenen omkleed advies gericht aan het Koninkrijk België, uit hoofde van artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, wegens de niet-nakoming van de op hem rustende verplichtingen uit hoofde Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (inbreukprocedure 98/2226), 10 februari 2000.

⁷ VEN: Vlaams Ecologisch Netwerk, IVON: Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk.

⁸ Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 18, Brussel.

⁹ Het milieubeleidsplan 2 beoogt de uitbouw van 50.000 ha natuureservaat in Vlaanderen tegen 2007, wat neerkomt op 3,7% van Vlaanderen. Volgens het natuurrapport blijft Vlaanderen met dit streefdoel tegen 2007 evenwel nog steeds onder het Europese gemiddelde scoren (4,8% in 1996).

In de speciale beschermingszones manifesteert de onvoldoende juridische bescherming zich in een sterke achteruitgang van de natuurkwaliteit in deze gebieden. Het natuurrapport 1999 toont aan dat de Vlaamse broedvogelpopulatie van bijlage I-soorten nog beduidend achteruit gegaan is in de huidig afgebakende gebieden sinds de totstandkoming van de Vogelrichtlijn. Een zevental broedvogelsoorten zijn verdwenen of staan op het punt om definitief te verdwijnen. Negen broedvogelsoorten zijn sterk achteruitgegaan. Voor tien broedvogelsoorten, voornamelijk voorkomend in bosbiotopen, is een positieve evolutie waargenomen. Volgens het natuurrapport 1999 zijn de belangrijkste oorzaken voor deze gebrekkige bescherming o.a. de versnipperde wetgeving, de onvoldoende integratie van natuur in andere beleidsdomeinen, de onvoldoende bescherming van bepaalde habitats, het voorkomen van niet integraal beschermde vogelrichtlijngebieden en de onvolledigheid van de huidig afgebakende gebieden.

Voorgaande toont aan dat een betere juridische bescherming van de natuur in Vlaanderen noodzakelijk is. Het gaat hierbij zowel om de volledige implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn (zie par. 3) als om diverse andere wijzigingen aan de voor natuur relevante wetgeving (zie par. 4).

- [3] **Snelle implementatie Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn.** Reeds in zijn advies van 8 juni 2000 pleitte de Raad voor een snelle en volwaardige implementatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. De termijn voor omzetting van de Habitatrictlijn in het intern recht van de lidstaten verliep reeds in juni 1994. De Raad stelt vast dat met voorliggend voorstel van decreet een degelijke decretale onderbouwing wordt voorzien voor implementatie van deze twee belangrijke natuurrichtlijnen, zij het wel acht jaar te laat. Niettemin waardeert de Raad voorliggend voorstel dat in veel gevallen leidt tot procedurele vereenvoudiging. Ook de afstemming met het ruimtelijk beleid apprecieert de Raad.

De Raad wijst evenwel op de complexiteit van het proces. Volwaardige implementatie van Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn impliceert naast aanpassing van het natuurdecreet een wijziging van tal van andere wetgevingen. De Vlaamse regering keurde op 7 april 2000 een stappenplan goed.¹⁰ Volgens dit stappenplan is voorliggend voorstel van decreet de tweede stap in het proces van implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. De Raad stelt momenteel vast dat de memorie van toelichting geen enkele vermelding meer maakt van dit stappenplan. Bovendien stelt de Raad vast dat het ontwerpbesluit – opgemaakt tijdens de eerste fase - nog niet definitief is goedgekeurd door de Vlaamse regering. Het is onduidelijk welke stappen nog noodzakelijk zijn voor een volledige implementatie van de richtlijnen. Niettemin benadrukt de Raad dat voorliggend voorstel van decreet geen finale stap is in het implementatieproces. Naast de voorliggende wijzigingen aan het natuurdecreet dienen nog een aantal belangrijke uitvoeringsbesluiten uitgewerkt te worden evenals aanpassingen aan aanverwante wetgeving (o.a. wat betreft de

¹⁰ Volgens het stappenplan, hoopt de Vlaamse regering in drie stappen tegemoet te komen aan de vraag van de Europese Commissie naar een volledige implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. Een eerste stap betreft het ontwerpbesluit voor aanwijzing en instandhouding van Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn, dat definitief goedgekeurd zou worden in juni 2000. In een tweede stap zou de aanpassing gebeuren van diverse wetgeving (o.a. natuurdecreet, mestdecreet, jachtbesluit, m.e.r.-wetgeving, bosdecreet). Deze stap was gepland voor juni 2000. Een derde stap betrof de codificatie van het milieubeheersrecht met een afstemming van de inrichtingsinstrumenten en van de wetgeving inzake soortbescherming en beheer van de leefgebieden van soorten.

soortenbescherming cf. par. 17).

- [4] **Samenhang met andere wijzigingen.** De Raad stelt vast dat het voorliggend voorstel van decreet niet louter een implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn nastreeft maar ook een reeks andere aanpassingen aan het natuurdecreet doorvoert. Zo zijn er onder meer de belangrijke aanpassingen aan het afbakeningsproces van VEN en IVON, de regeling van toegankelijkheid van natuurreservaten, de natuurvergunning en natuurinrichting. Niettegenstaande de Raad in zijn advies van 8 juni 2000 aandrang om de wijzigingen uitsluitend te richten op de implementatie van de natuurrichtlijnen erkent de Raad momenteel de noodzaak van deze bijkomende wijzigingen. De Raad kan zich momenteel wel terugvinden in de totaliteit van het proces.

Het wijzigingsdecreet heeft immers sterke vertraging opgelopen. In zijn stappenplan ging de Vlaamse regering er van uit dat het wijzigingsdecreet uiterlijk eind 2000 zou worden ingediend in het Vlaams Parlement. Het aantal elementen van het natuurdecreet die vragen om verdere verduidelijking is sindsdien nog verder toegenomen. Bovendien wijst de Raad op het belangrijk proces van afbakening van de gebieden van VEN en IVON. Het regeerakkoord stelt hieromtrent duidelijk dat “het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat voorziet in 10.000 hectare ecologisch verantwoorde bosuitbreiding en 38.000 hectare extra natuurgebied, en het decreet Natuurbehoud volledig worden gerealiseerd. Die doelstellingen moeten worden geconcretiseerd via groene gewestplanwijzigingen (die tegen 2003 versneld gerealiseerd moeten worden) en via uitvoering van natuurrichtplannen.” Tenslotte benadrukt de Raad dat enkele bijkomende wijzigingen aansluiten op eerdere beslissingen van de Vlaamse regering. Dit geldt onder meer voor de decretale onderbouwing van de natuurvergunningsplicht voor wijziging van vegetatie en van kleine landschapselementen (cf. verder par. 21). Bovendien beklemtoont de Raad dat deze bijkomende wijzigingen niet volledig los staan van het implementatieproces van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (zie deel IV).

- [5] **Nood aan uitvoeringsbesluiten.** Het natuurdecreet is voor een groot deel een kaderdecreet. De milieubeleidsbrief van 1998 ging er dan ook van uit dat “op korte termijn zal gekomen worden tot de implementatie van de nodige uitvoeringsbesluiten en de concrete stapsgewijze invulling van het in het decreet vooropgestelde beleid”.¹¹ De Raad stelt vast dat een belangrijk deel van deze uitvoeringsbesluiten momenteel nog niet zijn uitgewerkt. Ook de intentie om alle besluiten bij het natuurdecreet samen te brengen (VLARENA) is nooit gerealiseerd. De Raad benadrukt dat voorliggend voorstel van decreet de lijst van noodzakelijke uitvoeringsbesluiten nog aanzienlijk uitbreidt. De Raad telt meer dan 20 nieuwe uitvoeringsbesluiten.¹² De Raad vraagt dat onderzocht wordt in hoeverre de inbreng van uitvoeringsbesluiten kan beperkt worden en vraagt spoed bij de uitwerking ervan.

¹¹ Beleidsbrief leefmilieu, natuur, landinrichting en landschappen, Beleidsprioriteiten 1998. Vlaams Parlement stuk 804 (1997-1998) - nr.1, 7 november 1997.

¹² o.a. art. 9 §2: opleggen van gebodsbepalingen tegen vergoeding, art. 13 §4: bepalen van welke activiteiten een wijziging van vegetatie of van kleine landschapselementen zijn, art. 13 §6: bepalen van regels inzake vrijstelling van de vergunningsplicht, art. 14: vaststellen van een code goede natuurpraktijk, art. 16 §2: vastleggen regels meldingsplichtige activiteiten, art. 16 §3: geven van richtlijnen voor het beoordelen van vermijdbare karakter van een activiteit, art. 21: regels voor afbakeningsprocedures GEN en GENO, enz.

III. WIJZIGINGEN TER IMPLEMENTATIE VAN DE VOGELRICHTLIJN EN HABITATRICHTLIJN

[6] **Overzicht wijzigingen.** De Raad formuleerde in vorig hoofdstuk enkele algemene bedenkingen ten aanzien van het voorstel van decreet. In dit hoofdstuk gaat de Raad specifiek in op de voorgestelde wijzigingen aan het natuurdecreet met het oog op een volwaardige implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Raad beperkt zich hierbij tot de meest belangrijke wijzigingen. De Raad bespreekt respectievelijk:

- de aanvulling en aanpassing van de definities in artikel 2 (par. 7);
- de herformulering van de internationale doelstellingen van het natuurbeleid in artikel 7 (par. 8);
- de wijziging van artikel 9 betreffende de afstemming met ruimtelijke voorschriften (par. 9);
- de invoeging van een bijkomende afdeling 3bis voor de speciale beschermingszones in het hoofdstuk gebiedsgericht beleid: artikel 36 bis en artikel 36 ter (par. 10 t.e.m. 14);
- de verdere invulling en concretisering van het natuurrichtplan (par. 15),
- de uitwerking van financiële maatregelen (par. 16),
- de invulling van soortgerichte maatregelen: artikel 51 (par. 17),
- de aanpassing van de bepalingen inzake natuurreservaat (par. 18),
- de wijzigingsbepalingen o.a. in het landschapsdecreet, het bosdecreet, het decreet Vlaamse Landmaatschappij, de wet ruilverkaveling en het mestdecreet (par. 19).

[7] **Toevoeging definities: artikel 2.** Een eerste reeks artikels voegt de definities van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn toe aan artikel 2 van het natuurdecreet. Hiermede wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van de Europese Commissie dat de definities van artikel 1 van de richtlijn tot op heden niet op een correcte, volledige en nauwkeurige wijze in nationale wetgeving werden omgezet. Concreet wordt de lijst van de definities aangevuld met definities voor “instandhouding”, “staat van instandhouding van een habitat”, “staat van instandhouding van een soort”, “natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone”, “Habitatrichtlijn”, “plan of programma”, “plan-MERrichtlijn”, “speciale beschermingszones”, “Vogelrichtlijn”, “vergunningsplichtige activiteit” en “wijzigingsdecreet”.

Bovendien wordt een aanpassing doorgevoerd van de begrippen “habitat”, “natuurbehoud” en “soortenbehoud” die reeds opgenomen werden in het natuurdecreet maar die afweken van de definities opgenomen in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Raad vraagt om na te gaan of met deze alle – door de Europese Commissie – gevraagde definities zijn ingevoegd.¹³

¹³ Een onvolledige lezing van de bezwaren van de Europese Commissie laat vermoeden dat het begrip “specimen” nog dient te worden opgenomen in het voorstel van decreet.

- [8] Doelstelling natuurbeleid: artikel 7.** Nieuw is de toevoeging van het tweede lid aan artikel 7. Hierbij wordt artikel 2, lid 3 van de Habitatrichtlijn expliciet opgenomen in het natuurdecreet: “maatregelen genomen in uitvoering van de Habitat- en Vogelrichtlijn moeten rekening houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

De Raad erkent het belang van dit artikel maar heeft evenwel bedenkingen bij de toevoeging van deze specifieke bepaling aan artikel 7. Dit artikel dient immers gelezen te worden in de context van de Habitatrichtlijn. De Raad stelt bijvoorbeeld vast dat de andere leden van artikel 2 van de Habitatrichtlijn niet worden vermeld. Artikel 2 lid 1 stelt dat “deze richtlijn tot doel heeft bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna”. Artikel 2 lid 2 benadrukt verder dat “de op grond van de richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde planten- en diersoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden en te herstellen.” De Raad stelt voor om – met het oog op het bewaken van de totale context van de Habitatrichtlijn – ook de eerste twee leden van artikel 2 van de Habitatrichtlijn op te nemen in artikel 7 van het natuurdecreet.

Bovendien benadrukt de Raad het belang van een correcte interpretatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Raad wijst erop dat de leidraden opgesteld door de Europese Commissie verduidelijking geven over de juiste lezing van de Habitatrichtlijn.¹⁴ De laatste jaren is er bovendien meer en meer duidelijkheid ontstaan over de rechtsgevolgen van de beide natuurrichtlijnen. Het Europees Hof heeft in diverse uitspraken de rechtsgevolgen van beide richtlijnen verder verduidelijkt en versterkt.¹⁵ Bovenstaand voorstel tot aanvulling van artikel 2 van het natuurdecreet dient bovendien gelezen te worden in relatie met artikel 56 van het gewijzigd natuurdecreet. Dit artikel stelt dat “wanneer wordt afgeweken van een bepaling voortvloeiend uit een internationale akte bedoeld in artikel 7 van het decreet, moet worden voldaan aan de door die akte opgelegde voorwaarden.” Bovendien benadrukt de memorie van toelichting dat de Habitatrichtlijn de lidstaten verplicht om een bepaald “instandhoudingsresultaat” te behalen.

- [9] Afstemming met ruimtelijke voorschriften.** Artikel 9 van het huidig natuurdecreet regelt de verhouding van enkele “natuur”maatregelen met de ruimtelijke voorschriften. In het algemeen kunnen maatregelen - in uitvoering van het natuurdecreet - beperkingen opleggen doch evenwel geen erfdienstbaarheden vaststellen die in absolute zin werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die met de uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening overeenstemmen, noch in absolute zin de verwezenlijking van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen.

Artikel 9 van het huidig natuurdecreet blijft grotendeels gehandhaafd. Een

¹⁴ Beheer van “Natura 2000”-gebieden: De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Europese Commissie. April 2000.

Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 Sites : Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC. European Commission. November 2001.

¹⁵ Hof van Justitie (zaak C-44/95).

uitzondering wordt ingevoerd voor maatregelen in de speciale beschermingszones op voorwaarde dat deze maatregelen expliciet zijn opgenomen in een (door de Vlaamse regering) goedgekeurd natuurrichtplan (art. 9 §1). De Raad erkent de noodzaak van voorgaande toevoeging en wijst op de invoering van belangrijke randvoorwaarden. De maatregelen dienen opgenomen te worden in een natuurrichtplan, dat goedgekeurd is door de Vlaamse regering, waarbij inspraak voorzien is voor grondeigenaars en gebruikers en waarvoor tenslotte de mogelijkheid bestaat voor een gepaste vergoeding (zie verder par.15 natuurrichtplan).

Bovendien benadrukt de Raad dat deze afwijkmogelijkheid slechts uitzonderlijk zal zijn, zoals ook gesteld in de memorie van toelichting. Zo nodig kan de ruimtelijke ordening de bestemming van het gebied wijzigen. In het ruimtelijk beleid en meer specifiek bij de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen op de drie niveaus (gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk) wordt uitgegaan van een maximale afweging. Artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening stelt dat “de ruimtelijke ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ordening” en dat “daarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het milieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.”¹⁶

Voor historisch permanente graslanden is de regeling gewijzigd. De bepaling inzake de aanduiding van historisch permanente graslanden is geschrapt (en aldus ook de adviesrol van de MiNa-Raad terzake). De mogelijkheid om ter bescherming van historisch permanente graslanden in te grijpen op landbouwbedrijfsvoering en het teeltplan wordt onder meer uitgebreid naar alle gebieden met een internationaal beschermingsstatuut¹⁷ en naar de beschermde duingebieden. De Raad ondersteunt deze wijziging, die leidt tot een procedurele vereenvoudiging.

Nieuw is ook de voorziene vergoedingsplicht voor gebodsbepalingen opgelegd door de Vlaamse regering aan particuliere grondeigenaars in VEN, speciale beschermingszones en andere gebieden met een internationaal beschermingsstatuut. De Raad wijst erop dat deze mogelijkheid verder zal ingevuld worden via een uitvoeringsbesluit. De Raad erkent dat het in specifieke gevallen (voor de instandhouding van natuurwaarden) noodzakelijk kan zijn om gebodsbepalingen te kunnen opleggen, maar vraagt deze in het besluit duidelijker te koppelen aan criteria.

[10] Aanwijzing speciale beschermingszones. De belangrijkste wijzigingen ter implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn de nieuwe artikelen 36bis en 36ter. Deze artikelen zijn samengebracht in een nieuwe afdeling 3bis, met titel speciale beschermingszones. Het voorstel van decreet opteert aldus voor de invoering van een bijkomend type gebiedscategorie “speciale beschermingszones”. Deze gebiedscategorie komt aanvullend op de reeds bestaande gebiedscategorieën GEN, GENO, natuurverwevingsgebied, natuurverbindingsgebied en

¹⁶ Decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij de decreten van 28 september 1999, 22 december 1999, 26 april 2000 en 8 december 2000.

¹⁷ Gebieden afgebakend volgens of in uitvoering van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud of van akten betreffende het natuurbehoud, met inbegrip van Europese richtlijnen, vastgesteld op grond van internationale verdragen.

natuurreservaat.¹⁸

Het nieuwe artikel 36bis van het natuurdecreet bepaalt de procedure voor vastlegging van de speciale beschermingszones conform artikel 4 van de Habitatrichtlijn. Nieuw (ten aanzien van de bepalingen van de Habitatrichtlijn) opteert het voorstel van decreet er voor om in de aanwijzingsprocedure een openbaar onderzoek in te lassen. De Raad vindt de inlassing van dit openbaar onderzoek verdedigbaar maar geen absolute voorwaarde voor een kwaliteitsvolle afbakening. Hij benadrukt de beperkte “afwijkingmarge” die hierbij mogelijk is (artikel 36 bis §6). Voor de aanduiding van de speciale beschermingsgebieden is de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten vrij beperkt.¹⁹ De richtlijnen laten in deze fase van aanduiding maar een beperkte ruimte voor afweging. Pas in een latere fase namelijk bij de uitwerking van maatregelen en bij de beoordeling van plannen en projecten kunnen socio-economische overwegingen een rol spelen (zie volgende paragraaf). In deze fase is een openbaar onderzoek zeer relevant.

[11] Overgangsregeling Vogelrichtlijn. Artikel 36bis §§12 regelt de overgangsregeling voor de vogelrichtlijngebieden die reeds zijn voorgesteld aan de Europese Commissie. Na lezing van dit artikel – in combinatie met artikel 77 - gaat de Raad er van uit dat alle speciale beschermingszones zoals opgenomen in het besluit van 17 oktober 1988 zijn te beschouwen als definitief aangewezen speciale beschermingszones (conform artikel 36bis §9).²⁰ Volgens de memorie van toelichting betreft het de zeven integrale vogelrichtlijngebieden en de zestien niet-integrale vogelrichtlijngebieden.²¹ Het is onduidelijk in hoeverre de speciale beschermingszones opgenomen in de besluiten van 20 september 1996 en 23 juni 1998 kunnen beschouwd worden als definitief aangewezen.²²

De Raad meent dat voorliggend voorstel van decreet onvoldoende duidelijkheid biedt omtrent het statuut van de momenteel reeds aangemelde gebieden bij de

¹⁸ Gen: Grote Eenheid Natuur, GENO: Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling

¹⁹ De afwijkingmogelijkheid is verschillend voor de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Het Hof van Justitie stelt duidelijk dat de aanwijzing van vogelrichtlijngebieden door de lidstaten uitsluitend kan op basis van wetenschappelijke (ornithologische) criteria. De lidstaten dienen alle gebieden die voldoen aan deze criteria aan te duiden. De Vogelrichtlijn geldt voor alle gebieden die beantwoorden aan de wetenschappelijke criteria; ook indien deze gebieden nog niet zijn aangemeld door de lidstaten. Ook voor de Habitatrichtlijngebieden ligt het zwaartepunt van de bevoegdheid voor de aanduiding op het Europees niveau.

²⁰ Het besluit van de Vlaamse regering van 17 oktober 1988 wijst voor Vlaanderen 23 speciale beschermingszones voor vogelsoorten aan. Zeven zones zijn integraal aangeduid. In de andere speciale beschermingszones zijn slechts bepaalde habitats beschermd.

²¹ Enerzijds zijn dit de zones die vermeld worden in artikel 1, § 2, van dat besluit: zeven zones die over geheel de oppervlakte van de op de bijlagen 1 tot en met 7 van het besluit aangegeven zone zijn aangewezen als speciale beschermingszone. Anderzijds zijn dit de zestien in artikel 1 §3 van dat besluit vermelde zones (aangegeven in de bijlagen 8 t.e.m. 23), doch enkel wat betreft de delen ervan die als speciale beschermingszone zijn aangewezen krachtens artikel 1 § 3 1°: deze die op de gewestplannen bestemd zijn als natuurgebied, bosgebied, bosgebied met ecologisch belang of natuurreservaten en 2° de in artikel 1, § 3, per zone vermelde habitats.

²² Het besluit van de Vlaamse regering van 20 september 1996 regelt de opname van poldergraslanden en hun microreliëf voor de IJzervallei, Het Zwin en het Poldercomplex. Het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998 breidt de speciale beschermingszones van Durme en middenloop van de Schelde uit ter compensatie van de inkrimping van de zones van de Beneden-Schelde. De besluiten bevatten geen kaarten met afbakening van de 23 speciale beschermingszones (totale oppervlakte bedraagt 97.600 ha).

Europese Commissie. De Raad vraagt in voorliggend voorstel van decreet betere garanties omtrent de snelle aanwijzing van speciale beschermingszones.

Bovendien wijst de Raad er op dat de Europese Commissie reeds duidelijk gesteld heeft niet akkoord te kunnen gaan met het principe van niet integraal beschermde gebieden. De niet integraal beschermde vogelrichtlijngebieden dienen daarom wellicht te worden herbekeken. De Raad vraagt dat bij dit proces alle gebieden worden meegenomen die aan de aanduidingscriteria van de Vogelrichtlijn voldoen doch tot op heden nog niet als Vogelrichtlijngebied werden aangewezen. Dit is immers van uitermate belang voor de rechtszekerheid van alle betrokken landeigenaars en gebruikers gezien de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in de zaak Basses Corbières.²³ Zoals gesteld in het advies van 8 juni 2000 komt dit proces neer op een “indikking” van de gebieden.²⁴

[12] Overgangsregeling Habitatrichtlijn. Artikel 36bis §§13 regelt de overgangsregeling voor de Habitatrichtlijngebieden die reeds zijn aangemeld aan de Europese Commissie. Het voorstel van decreet voorziet dat de gebieden die – overeenkomstig artikel 4, eerste lid van de Habitatrichtlijn – voorgesteld zijn aan de Commissie kunnen worden beschouwd als “definitief vastgesteld” (artikel 36 bis §12). Het voorstel van decreet koppelt hieraan evenwel een belangrijke voorwaarde namelijk in zoverre deze gebieden zijn opgenomen in een besluit van de Vlaamse regering. Dit is op heden nog niet gebeurd. Voor de Habitatrichtlijngebieden die reeds zijn aangemeld aan de Europese Commissie vraagt de Raad dat deze gebieden dringend (voor inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet) zouden worden opgenomen in een besluit van de Vlaamse regering.²⁵ Een andere mogelijkheid is de gebieden op te nemen als bijlage van het natuurdecreet.

Bijkomend stelt de Raad vast dat conform het voorstel van decreet deze als “definitief vastgelegde gebieden” nog de resterende procedure moeten doorlopen (artikel 36bis §9) alvorens te kunnen worden beschouwd als “aangewezen speciale beschermingszones”.

[13] Vraag snelle implementatie. De Raad meent dat in voorliggend voorstel van

²³ In zijn uitspraak van 7 december 2000 in de zaak Basses Corbières (Case C-374/98) stelt het Europees Hof dat een lidstaat zich niet kan beroepen op de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn om ontwikkelingen toe te laten in een gebied dat wel voldoet aan de aanduidingscriteria van de Vogelrichtlijn maar waarvan de lidstaat nagelaten heeft om het als dusdanig aan te melden. In dat geval blijft artikel 4 van de Vogelrichtlijn van kracht die een zeer strikte bescherming oplegt en geen enkele ontwikkeling toelaat.

²⁴ Bij de herziening van de gebieden dienen in de eerste plaats de zones die reeds bij de eerste afbakening minder van belang waren voor de bescherming van de beoogde habitattypes en soorten uit de perimeters gehaald te worden. Tegelijkertijd dienen alle relevante habitattypes en alle gebieden die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de beoogde doelsoorten binnen de bestaande perimeters, inclusief voldoende bufferzones, te worden opgenomen. Deze *indikking* zal uiteraard leiden tot een enigszins kleinere totale oppervlakte, maar zal tevens leiden tot een betere beschermingsstatus van de weerhouden gebieden.

²⁵ In uitvoering van de Habitatrichtlijn waren begin september 2001 38 speciale beschermingszones aangemeld bij de Europese Commissie. Een eerste aanmelding van gebieden voor ongeveer 70.000 ha gebeurde in 1996 (beslissing van de Vlaamse regering van 14 februari 1996). Na herziening – op vraag van de Europese Commissie – en aanvulling van deze eerste aanmelding werd bij beslissing van de Vlaamse regering van 4 mei 2001 ongeveer 102.000 ha goedgekeurd en aan de Europese Commissie voorgelegd.

decreet voldoende garanties moeten worden ingebouwd omtrent de snelle afronding van de aanwijzing van speciale beschermingszones. Deze garanties zijn er momenteel niet.

De Raad wijst er dan ook op dat de voorliggende wijzigingen ernstige vertraging kunnen inhouden voor de definitieve aanwijzing van speciale beschermingszones. De vraag van de Europese Commissie naar een snelle en volwaardige implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn komt hiermee in gedrang. De Raad herinnert aan de drie fundamentele voorwaarden die de Europese Commissie heeft gekoppeld aan de goedkeuring van het Programma voor Plattelandsontwikkeling. De Vlaamse regering heeft er zich in dit programma toe verbonden om (1) tegen eind december 2001 belangrijke vooruitgang te boeken in de aanduiding van de kwetsbare zones en in de formulering en de realisatie van de bindende regelgeving overeenkomstig bijlage III van de Nitraatrichtlijn 91/676 EEG, (2) in het kader van Natura 2000 uiterlijk in maart 2001 bijkomende gebieden af te bakenen overeenkomstig de Habitatrichtlijn 92/43/EEG en de daaraan gerelateerde wetenschappelijke informatie te verstrekken en (3) erop toe te zien dat de aangeduide en in de toekomst aan te duiden gebieden onder Natura 2000 niet negatief zullen worden beïnvloed door de maatregelen inzake plattelandsontwikkeling.

[14] Instandhouding speciale beschermingszones. Aanvullend op de afbakening moet het beleid in de speciale beschermingszones gericht zijn op de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Het nieuwe artikel 36ter formuleert de instandhoudingsmaatregelen in de speciale beschermingszones. Ook legt het artikel het afwegingskader vast voor vergunningsplichtige activiteiten of plannen, zoals vastgelegd in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De memorie van toelichting geeft zeer uitvoerig toelichting over de verschillende stappen van dit afwegingskader. Ze baseert zich hiervoor op de Europese leidraden.²⁶ De Raad wijst op het belang van het vastleggen van de nodige instandhoudingsmaatregelen. Na de aanduiding van de speciale beschermingszones moet het beleid gericht zijn op de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De Raad staat in het algemeen positief ten aanzien van het toegevoegd artikel 36ter. Hij formuleert hierna enkele randbemerkingen.

De Raad wijst er allereerst op dat het Europees Hof van Justitie reeds meer dan eens gesteld heeft dat zelfs bij ontstentenis van omzettingsmaatregelen en in gevallen waarin de naleving van specifieke, uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet aan de orde is, de nationale autoriteiten bij de interpretatie van de nationale wetgeving al het mogelijke dienen te doen om de doelstellingen van een richtlijn te realiseren. De lidstaten dienen maatregelen te treffen voor een gunstige staat van instandhouding van de speciale beschermingszones.²⁷

Volgens de richtlijnen is het niet aanvaardbaar om pas maatregelen te gaan treffen wanneer de kwaliteit van de natuurlijke habitats verslechtert of wanneer er

²⁶ cf. voetnoot 14.

²⁷ Artikel 2 34° van het gewijzigd natuurdecreet geeft een definitie van instandhouding nl. het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud én herstel van habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding. Bovendien bevat de definitie een toelichting van wanneer de staat van instandhouding van een habitat als gunstig kan worden beschouwd.

verstorende effecten optreden voor de soorten. De Europese Commissie verduidelijkt dat het hierbij gaat om zowel voormalige, huidige als toekomstige activiteiten. Indien een bestaande activiteit in een speciale beschermingszone leidt tot verslechtering van de natuurlijke habitats of tot verstoring van de soorten moeten de nodige beheersmaatregelen getroffen worden voor de habitats en voor de soorten die de basis vormden voor de aanduiding van het gebied als speciale beschermingszones. Het voorstel van decreet voorziet dan ook dat van zodra een gebied door de Vlaamse regering definitief is vastgesteld op dit gebied reeds een minimaal aantal van de maatregelen van toepassing zijn die gelden voor speciale beschermingszones (nieuw artikel 36bis, § 14, onder meer de passende beoordeling).

Volgens het voorstel van decreet zal het geheel van instandhoudingsmaatregelen worden vastgelegd in een goedgekeurd natuurrichtplan (zie volgende paragraaf). Het voorstel van decreet voert nergens een termijn in voor goedkeuring van deze natuurrichtplannen. De Raad vraagt dat in het natuurdecreet een bepaling wordt opgenomen die voorziet dat zeer snel na de goedkeuring van het wijzigingsdecreet natuurrichtplannen zullen worden vastgesteld voor de speciale beschermingszones.

In de inleidende paragraaf 2 wees de Raad op de achteruitgang van de natuurkwaliteit in de speciale beschermingszones in Vlaanderen. Sinds de invoering van de Vogelrichtlijn zijn vier van de bijzonder te beschermen broedvogels van bijlage I in Vlaanderen uitgestorven (Kemphaan, Zwarte Stern, Otolaan en Duinpieper). Drie andere soorten staan op het punt om definitief uit Vlaanderen te verdwijnen (Grauwe Kiekendief, Korhoen en Velduil). De huidige afbakening van de speciale beschermingszones en de huidige regelgeving zijn onvoldoende om de meest primaire doelstelling van de Vogelrichtlijn – het behoud en het herstel van vogelsoorten – te realiseren.²⁸

Uitgaande hiervan stelt de Raad voor om reeds in het besluit van de Vlaamse regering waarin de speciale beschermingszones worden vastgesteld per gebied concrete instandhoudingsdoelstellingen te formuleren. In afwachting van het vaststellen van meer concrete maatregelen en instrumenten in het natuurrichtplan bieden deze instandhoudingsdoelstellingen reeds een eerste verduidelijking voor de diverse betrokken. Ook kunnen ze worden ingezet bij het openbaar onderzoek.

- [15] **Natuurrichtplan: vereenvoudiging en concrete invulling.** Het voorstel van decreet voorziet in de aanpassing van de bepalingen inzake het natuurrichtplan. Deze wijzigingen zijn in eerste instantie noodzakelijk voor een volwaardige implementatie van de Europese natuurrichtlijnen. Reeds in zijn advies van 8 juni 2000 wees de Raad op de centrale rol van het natuurrichtplan voor de instandhouding van de speciale beschermingszones. De Raad drong er ook op aan om dringend werk te maken van het noodzakelijke uitvoeringsbesluit zoals voorzien in artikel 48 §5 van het natuurdecreet. De Raad is verheugd dat het voorstel van decreet voorziet in de verdere invulling van het instrument natuurrichtplan. De Raad benadrukt bovendien dat het samenbrengen van de diverse bepalingen inzake het natuurrichtplan in de onderafdeling D (artikel 48 en artikel 50) een belangrijke vereenvoudiging inhoudt.²⁹

²⁸ Natuurrezervaten snelschrift 2000/1. *Voorstellen voor een betere invulling van de Europese natuurrichtlijnen*. 6 april 2000.

²⁹ De bepalingen inzake het natuurrichtplan zijn in het huidig natuurdecreet zeer verspreid en verschillen onder meer voor VEN en IVON.

In zijn advies van 8 juni 2000 wees de Raad onder meer op de onduidelijkheid omtrent de vorm en de inhoud van natuurrichtplannen. De Raad benadrukte dat het natuurrichtplan een gebiedsvisie moet bevatten en concreet invulling moet geven aan de noodzakelijke maatregelen voor dat gebied. De Raad is dan ook verheugd dat het voorstel van decreet verdere invulling geeft aan de inhoud en de vorm van “een natuurrichtplan”. Het voorstel van decreet doet dit op twee manieren. Enerzijds voorziet het voorstel van decreet in de opname van een definitie van natuurrichtplan onder artikel 2.³⁰ De drie belangrijkste elementen van een natuurrichtplan worden vervolgens nogmaals herhaald in artikel 48 §2 met name (1) een gebiedsvisie, (2) stimulerende en bindende maatregelen en (3) de instrumenten die nodig zijn om de gebiedsvisie te verwezenlijken. De Raad onderschrijft voorliggende wijzigingen. De Raad meent evenwel dat enige technische afstemming gewenst is tussen de definitie van natuurrichtplan (art.2 37°) en de bepalingen in artikel 48 §2. Zo is het onder meer wenselijk om de begrippen “gebiedsvisie” en “streefbeeld” – zoals voorzien in artikel 48 §2 - op te nemen in de definitie en af te stemmen op de daar gehanteerde omschrijving “wat op vlak van natuurbehoud voor een specifiek gebied wordt beoogd”.

De Raad onderschrijft ook de voorziene uitbreiding van het toepassingsgebied van natuurrichtplannen van VEN, IVON en SBZ naar alle groene gebieden³¹ en naar alle internationale gebieden.

Bovendien voorziet het voorstel van decreet in een belangrijke wijziging en verduidelijking van het bindend karakter van de maatregelen van een natuurrichtplan. Het natuurrichtplan kan bepalen welke gedeelten van de gebiedsvisie bindend zijn voor de administratieve overheid. Voor particulieren zijn de maatregelen bindend voor gebieden gelegen in het VEN of in de internationale gebieden. Zoals reeds gesteld bij de bespreking van artikel 9 kunnen maatregelen in de speciale beschermingszones afwijken van de ruimtelijke beschermingsvoorschriften indien de maatregelen opgenomen zijn in een goedgekeurd natuurrichtplan (zie ook par. 9). De Raad stelt voor om het opleggen van bindende maatregelen in het natuurrichtplan ook mogelijk te maken in de groene gebieden. Het handhaven van de ruimtelijke bestemming van groene gebieden kan in specifieke gevallen immers noodzaken tot de opname van bindende maatregelen in het natuurrichtplan.

Met het oog op het respecteren van het proportionaliteitsbeginsel stelt de Raad volgende drie aanpassingen voor.

- Ten eerste voorziet het gewijzigd artikel 50 §1 dat de natuurrichtplannen worden goedgekeurd door de Vlaamse regering of haar gemachtigde. Indien het praktisch mogelijk is stelt de Raad voor om dit te wijzigen in “de natuurrichtplannen worden goedgekeurd door de Vlaamse regering of bij delegatie door de bevoegde minister”.

³⁰ Volgens het voorstel van decreet is het natuurrichtplan “een plan dat aangeeft wat op vlak van natuurbehoud voor een specifiek gebied wordt beoogd en waarin de instrumenten en maatregelen zijn opgenomen die al dan niet projectmatig verlopen, om de beoogde doelstellingen op het vlak van het natuurbehoud te realiseren. Het plan komt tot stand en wordt uitgevoerd met medewerking van eigenaars of grondgebruikers.”

³¹ Groengebieden, parkgebieden, buffergebieden, bosgebieden of de ermee vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening)

- Ten tweede stelt de Raad vast dat in de bepalingen inzake het uitvoeringsbesluit voor natuurrichtplannen – gewijzigd artikel 50 §2 – de beroepsmogelijkheid wordt geschrapt. De Raad stelt voor om de mogelijkheid te onderzoeken om in de procedure voor natuurrichtplannen eventueel de mogelijkheid van een beroepsprocedure te voorzien, eventueel gekoppeld aan een arbitragecommissie.
- Ten slotte voorziet het gewijzigd artikel 50 §2 dat bij de opmaak van het natuurrichtplan grondeigenaars en grondgebruikers worden betrokken.³² De Raad vindt het positief dat het voorstel van decreet voorziet in de medewerking van de grondgebruikers en grondeigenaars bij het totstandkomen van het natuurrichtplan. De Raad stelt evenwel voor om in het natuurdecreet duidelijke bepalingen op te nemen omtrent de nadere invulling van deze betrokkenheid.

[16] Instrumenten. De Europese Commissie heeft meermaals de belangrijke rol benadrukt van financiële maatregelen voor de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Europese leidraad stelt bijvoorbeeld dat de instandhoudingsmaatregelen nauw verbonden zijn met artikel 8 van de Habitatrichtlijn inzake de cofinanciering. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten samen met de voorstellen voor de speciale beschermingszones aan de Europese Commissie ook hun raming overmaken voor de verwachte communautaire cofinanciering om aan de verplichtingen van artikel 6 §1 te kunnen voldoen. De Europese leidraad beklemtoont bovendien dat alle Europese fondsen (o.a LIFE, rurale ontwikkeling en regionale fondsen) kunnen worden gebruikt voor ondersteuning van de maatregelen in de speciale beschermingszones.

De Raad pleit reeds lang voor een zakelijke benadering en vroeg in zijn advies van 8 juni 2000 dat waar de instandhoudingsmaatregelen beperkingen zullen inhouden, volwaardige financiële compensaties noodzakelijk zijn. Het natuurdecreet geeft reeds het kader voor de uitwerking van verschillende vergoedingen. Zo bijvoorbeeld voorziet het natuurdecreet in de toekenning van vergoedingen voor de uitvoering van een natuurrichtplan (artikel 48 §4). Het voorliggend voorstel van decreet voegt hier diverse nieuwe vergoedingen aan toe. In artikel 9 wordt een vergoeding voorzien voor gebodsbepalingen in de speciale beschermingszones en in het VEN (zie par. 9). De memorie van toelichting wijst er verder op dat daarnaast - in uitvoering van het Vlaams regeerakkoord – een decretaal initiatief wordt genomen tot volledige of gedeeltelijke ontheffing van (het Vlaams aandeel) van de onroerende voorheffing en van de successierechten.³³ De Raad meent dat het waardevol zou zij om al deze initiatieven samen te brengen en te verduidelijken aan de grondeigenaars en gebruikers.

De Raad vraagt in het algemeen dat de verschillende ondersteunende maatregelen samengebracht worden in een duidelijk samenhangend geheel. Deze maatregelen moeten op een transparante en gerichte manier bekend gemaakt worden aan de verschillende doelgroepen. Naast financiële maatregelen voorziet het natuurdecreet in tal van andere instrumenten zoals natuurinrichting, aanwijzing als natuurreservaat, verwerving, recht van voorkoop, onteigening of koopplicht door de overheid.

³² Deze bepaling is ook ingevoegd in de definitie van natuurrichtplan in artikel 2.

³³ memorie van toelichting: pag. 6

- [17] **Soortenbescherming.** De Habitatrichtlijn bevat een uitgebreid aantal bepalingen voor de bescherming van specifieke planten- en diersoorten (artikelen 12 t.e.m. 16). Deze maatregelen zijn – in tegenstelling tot de instandhoudingsmaatregelen– niet uitsluitend beperkt tot de speciale beschermingszones. Het voorstel van decreet brengt enkele aanpassingen aan in artikel 51 betreffende de soortgerichte maatregelen. Zoals de memorie van toelichting stelt, bieden deze wijzigingen echter slechts een oplossing voor de belangrijkste en meest zwaarwegende bezwaren van de Europese Commissie. Volgens de memorie van toelichting vergt een volledige omzetting van deze bepalingen in elk geval een aanvullend uitvoeringsbesluit.

Bovendien wijst de Raad erop dat de bestaande wetgeving rond soortbescherming zeer uitgebreid en versnipperd is. Het betreft bijvoorbeeld diverse wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming. In zijn met reden omkleed advies wees de Europese Commissie er onder meer op dat de wetgeving op de riviervisserij niet conform de richtlijn is, aangezien noch het ruilen en het in ruil aanbieden van beschermde vissen noch het in bezit hebben voor persoonlijke doeleinden verboden wordt. De Raad stelt vast dat noch het voorliggend voorstel van decreet noch de memorie van toelichting ingaat op deze noodzakelijke wijzigingen aan de diverse besluiten en wetten die relevant zijn voor de bescherming van soorten.

Het gewijzigd artikel 51 van het natuurdecreet geeft aan de Vlaamse regering de mogelijkheid om maatregelen te treffen met het oog op het behoud van de populaties van soorten (opgenomen in bijlage II, III en IV) in een gunstige staat van instandhouding. Belangrijk is de toevoeging dat de Vlaamse regering nadere regels dient vast te stellen inzake de maatregelen en de procedure. Een uitvoeringsbesluit is hier dus nog noodzakelijk. De Raad vraagt dringend werk te maken van soortbeschermingsplannen. Deze bevatten alle specifieke inrichtings- en beheersmaatregelen die ten gunste van de beoogde soort kunnen worden genomen alsmede de stimulerende en dwingende maatregelen die de overheid zal nemen om het soortbeschermingsplan te ondersteunen.

De Raad wijst er evenwel op dat het huidig natuurdecreet reeds de decretale basis legt voor de opmaak van soortbeschermingsplannen. Artikel 11 §2 van het huidig natuurdecreet voorziet immers dat het natuurbeleidsplan - in het deelplan voor het behoud van soorten - soortbeschermingsplannen opneemt. De Raad vraagt dan ook dat dringend werk wordt gemaakt van het eerste natuurbeleidsplan. Dit plan zou dan onder meer soortbeschermingsplannen moeten bevatten voor soorten van de lijsten opgenomen in de bijlagen van het gewijzigd natuurdecreet.

- [18] **Aanpassing bepalingen natuurreserveaat: artikel 36.** Het voorstel van decreet wijzigt de voorwaarden voor erkenning van terreinen als natuurreserveaat. De memorie van toelichting verduidelijkt dat om een betere invulling te kunnen geven aan de instandhoudingsdoelstellingen ook terreinen met een agrarische bestemming in de speciale beschermingszone als natuurreserveaat erkend moet kunnen worden. De Raad ondersteunt dit voorstel tot wijziging.
- [19] **Wijziging andere decreten en wetten.** Het voorstel van decreet voorziet tevens in de integratie van de bepalingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in andere decreten en wetten. Zo regelt artikel 45 van het voorstel van decreet onder meer de opname van instandhoudingsmaatregelen in het beheersplan voor openbare bossen

en bosreservaten gelegen in speciale beschermingszones. Ook de afstemming met het beheersplan voor beschermde landschappen wordt geregeld. Artikel 47 regelt de afstemming van landschapsbeheersplannen en besluiten tot bescherming van een landschap op de ecologische vereisten van een speciale beschermingszones.

Ook de integratie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in andere vergunningstelsels wordt geregeld. Artikel 52 voegt onder meer in artikel 20 van het milieuvergunningendecreet een tweede lid toe dat stelt dat indien de hinderlijke inrichting binnen een speciale beschermingszone of in de onmiddellijke omgeving ervan ligt, de milieuvorwaarden en de bijzondere exploitatievoorwaarden de maatregelen bedoeld in artikel 36ter §2 van het natuurdecreet moeten bevatten. Tenslotte merkt de Raad op dat een correcte omzetting en toepassing van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn een snelle wijziging van het MER-decreet vereist, zodat beleidsplannen en –programma's aan een plan MER kunnen worden onderworpen. Dit is essentieel om invulling te kunnen geven aan in artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn opgelegde passende beoordeling van de effecten van plannen en programma's op speciale beschermingszones.

IV. BIJKOMENDE WIJZIGINGEN

[20] **Overzicht wijzigingen.** Naast de wijzigingen die specifiek gericht zijn op de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn realiseert het voorstel van decreet ook enkele bijkomende aanpassingen aan het natuurdecreet. De Raad gaat in dit hoofdstuk in op deze bijkomende wijzigingen aan het natuurdecreet. Zoals bij de bespreking van de wijzigingen zal blijken, staan deze wijzigingen evenwel niet helemaal los van de vraag naar een volledige implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De Raad bespreekt respectievelijk:

- de decretale verankering van de natuurvergunning voor wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen in artikel 13 §§ 4-6 (par. 21);
- de wijziging van de procedure voor afbakening van VEN en IVON (par. 22 en par. 23);
- de wijziging van de toegankelijkheid van natuurreservaten en VEN (par. 24);
- de wijzigingen aan het instrument natuurinrichting (par. 25).

[21] **Natuurvergunning: decretale verankering van de natuurvergunningsplicht voor het wijzigen van vegetatie en van kleine landschapselementen.** Het voorstel van decreet voorziet tevens in het decretaal verankeren van de vergunningsplicht voor wijziging van vegetatie en kleine landschapselementen in het natuurdecreet. De toegevoegde paragrafen 4 t.e.m. 6 aan artikel 13 zorgen onder meer in de decretale vastlegging van het ruimtelijk toepassingsgebied en de ontheffingsmogelijkheden van deze vergunning.³⁴

De Raad onderschrijft deze toevoegingen die in essentie gericht zijn op het opvangen van de schrapping van de vergunningsplicht voor het wijzigen van kleine landschapselementen in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. De Vlaamse regering besliste immers op 18 februari 2000 om de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud te gelasten tot het voorleggen van een ontwerp van decreet tot wijziging van het natuurdecreet aan de Vlaamse regering. Hierbij dient de bestaande natuurvergunningplicht minstens uitgebreid te worden tot agrarische gebieden in het geval van de wijziging van kleine landschapselementen en tot de volledige perimeter van internationale gebieden.

Artikel 13 § 6 1° voorziet vrijstelling van de vergunningsplicht wanneer de activiteit op basis van een andere wetgeving reeds onderworpen is aan een vergunningsplicht, na advies van de administratie bevoegd voor het natuurbehoud. Volgens de memorie van toelichting zou de Vlaamse regering op basis hiervan kunnen besluiten tot het opheffen van de natuurvergunningsplicht indien er een kapmachtiging geldt.

³⁴ zoals vastgelegd in 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.

- [22] **Wijziging procedure afbakening VEN en IVON.** Het voorstel van decreet bevat een aantal wijzigingen aan de afbakeningsprocedures van de gebieden van het VEN en IVON. Deze wijzigingen realiseren een betere afstemming met het ruimtelijk beleid.

Het voorstel van decreet zorgt onder meer voor de afstemming van het afbakeningsproces van gebieden van het VEN via gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen met het afbakeningsproces zoals voorzien in het natuurdecreet. Toch is deze afstemming niet volledig en symmetrisch. Daarom leidt de voorgestelde wijziging van de procedure niet noodzakelijk tot een vereenvoudiging en zeker niet tot een versnelling die noodzakelijk kan geacht worden gelet op de einddatum voor de afbakening van het VEN en de verbindingengebieden.

De Raad stelt daarom voor om in de gevallen dat afbakening van gebieden van het VEN zal gebeuren via de procedure van artikel 21 van het natuurdecreet ook de automatische koppeling met het ruimtelijk beleid wordt voorzien. De Raad stelt voor om na het eerste lid van artikel 17 §3 van het natuurdecreet volgende bepaling toe te voegen: "Elke GEN of GENO die de Vlaamse regering afbakent overeenkomstig artikel 21 van dit decreet wordt van rechtswege beschouwd als een GEN of GENO overeenkomstig de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen."

Het huidige natuurdecreet gaat uit van de afbakening van 125.000 ha VEN en 150.000 ha natuurverwevingsgebied tegen 20 januari 2003. De Raad wijst er op dat momenteel slechts een eerste fase in uitvoering is, gericht op de aanduiding van 92.000 ha VEN waarvan amper 8.000 ha groene gewestplanwijzigingen (van de 38.000 ha vastgesteld in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen). De Raad stelt vast dat de voorgestelde wijzigingen geen enkele oplossing bieden voor voorgaand fundamenteel probleem met name het tijdig realiseren van deze voor natuur noodzakelijke inhaalbeweging – zoals opgenomen in het Vlaams regeerakkoord (zie ook par. 4). De memorie van toelichting geeft geen enkele toelichting over de afstemming tussen de voorgestelde wijzigingen aan de afbakeningsprocedures en het huidige afbakeningsproces van gebieden van het VEN.

- [23] **Advisering MiNa-Raad.** Het voorstel van decreet geeft aan de MiNa-Raad een bijzondere adviesrol bij de afbakening van gebieden van het VEN en van natuurverwevingsgebieden, volgens het gewijzigd artikel 21 van het natuurdecreet. De MiNa-Raad krijgt de taak van het ontvangen en coördineren van alle bezwaren en opmerkingen van het openbaar onderzoek en het gemotiveerd adviseren daarover aan de Vlaamse regering. Tegelijk zou met dit voorstel de rol vervallen die in het huidige natuurdecreet onder meer aan de MiNa-Raad en de SERV toegekend werd, met name te adviseren over het voorlopig vastgesteld afbakeningsplan. Meer algemeen wordt er bij het openbaar onderzoek niet meer om advies gevraagd aan bepaalde instanties bijvoorbeeld ook niet meer aan de gemeenteraden. De MiNa-Raad gaat er van uit dat al deze instanties nog op eigen initiatief mogen optreden tijdens het voorziene openbaar onderzoek.

In het voorstel van decreet krijgt de MiNa-Raad de rol toebedeeld die, naargelang het geval, in het huidige natuurdecreet voorzien was voor de administratie bevoegd voor het natuurbehoud of voor de Bestendige Deputatie. Voor de ruimtelijke ordening wordt een vergelijkbare rol overigens waargenomen door de VLACORO, zowel wat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen aangaat, als voor de gewestelijke

ruimtelijke uitvoeringsplannen. De MiNa-Raad is bereid deze nieuwe taakstelling op te nemen maar wijst evenwel op enkele belangrijke randvoorwaarden.

1. De Bestendige Deputaties, de administratie bevoegd voor het natuurbehoud en de VLACORO zijn instanties die op zichzelf omvangrijke administratieve lichamen vormen, of daarmee rechtstreeks verbonden zijn. Het secretariaat van de VLACORO is bvb. nauw verbonden met de bevoegde administratie voor ruimtelijke ordening. Bij een openbaar onderzoek met een grote kwantiteit aan bezwaarschriften, kunnen deze instanties dus in principe de nodige middelen en mankracht mobiliseren.. Het secretariaat van de MiNa-Raad is daarentegen een betrekkelijk aparte entiteit, die niet zomaar kan terugvallen op reserves aan arbeidskracht om deze kortstondige maar arbeidsintensieve opdracht te vervullen. Het is niet duidelijk of de extra 60 dagen adviestijd die de MiNa-Raad zou kunnen opvragen hierbij soelaas zou kunnen brengen.
2. Ten tweede gaat het bij bezwaarschriften meestal over rechtsonderhorigen die zich op een onheuse wijze in hun rechten aangetast voelen. Zij willen dat goed akte genomen wordt van hun bezwaren, dat er een onderbouwd advies over gegeven wordt en dat er een duidelijke en rechtvaardige beslissing volgt door de regering. De beoordeling door de MiNa-Raad heeft dus een juridisch draagwijdte, op basis waarvan rechtstreeks wordt beslist over specifieke rechten en plichten van concrete rechtsonderhorigen. Deze situatie is nieuw voor de MiNa-Raad, en schept een bepaalde verantwoordelijkheid. De implicaties hiervan zijn evenwel niet helemaal duidelijk, en de MiNa-Raad zou dan ook graag vernemen wat de kwaliteitsvereisten zijn – zowel procesmatig als naar “product”.
3. In de derde plaats herinnert de MiNa-Raad er aan dat er weliswaar geen meerderheid, maar toch wel een overwicht is voor de milieubeweging in de schoot van de Raad. Dit mag ook aangepast lijken aan de situatie die nu ontstaat: advisering bij de afbakening van het VEN. Immers, het VEN kan per definitie maar afgebakend worden in ruimtelijke bestemmingsgebieden die toch al overwegend “groen” van aard zijn – en die op hun beurt afgebakend werden na een zo evenwichtig mogelijke maatschappelijke afweging.

[24] Wijziging toegankelijkheid natuurreservaten en VEN. De wijziging aan artikel 13 § 1 6° van het natuurdecreet maakt het mogelijk om de toegankelijkheid van de natuurreservaten en van het VEN af te stemmen met de huidige regeling van toegankelijkheid in bossen. De nieuwe bepaling voorziet één gemeenschappelijke reglementering voor de toegankelijkheid van de voor het verkeer minder belangrijke openbare wegen, ongeacht of die opgenomen zijn in de atlas der buurtwegen of dat niet zijn. Tevens wordt het mogelijk bij besluit een regeling uit te werken voor het aanduiden op identieke wijze van de toegankelijkheid op de voor het verkeer minder belangrijke openbare wegen. Deze mogelijkheid geldt voor de natuurreservaten en voor het VEN of onderdelen ervan.

De Raad vindt het positief dat de toegankelijkheid van natuurreservaten en het VEN afgestemd wordt met de regeling inzake toegankelijkheid van bossen. De Raad meent evenwel dat de harmonisatie tussen beide regelingen niet volledig is doorgevoerd. De Raad stelt bijvoorbeeld vast dat conform artikel 10 van het bosdecreet de toegankelijkheid van bossen ook toepasbaar is op private wegen.

Complementair aan voorgaande bepaling regelt de nieuwe paragraaf artikel 35 §1

de toegankelijkheid voor natuurreservaten voor voetgangers op alle wegen, op paden waar slechts één voetganger kan passeren of buiten de wegen. Toegang voor niet-voetgangers wordt geregeld in het beheersplan.

- [25] Natuurinrichting.** De voorgestelde wijzigingen aan de regelgeving met betrekking tot natuurinrichting zijn gericht op het wegwerken van een aantal praktische problemen en het verduidelijken van enkele juridische onduidelijkheden (artikel 47).

Deze wijzigingen zijn deels gekoppeld aan de implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De schrapping van de koppeling van natuurinrichting aan vooral groene gebieden maakt de toepassing van natuurinrichting in speciale beschermingszones mogelijk. Bovendien vindt de Raad het positief dat het instrument van “herverkaveling” – dus met mogelijkheid tot aanpassing van kavelgrenzen - wordt ingevoerd. Tevens wordt de mogelijkheid ingevoegd tot het afschaffen of vestigen van erfdienstbaarheden. Positief is bovendien dat de decretale grondslag wordt ingevoerd voor het uitwerken van een vergoeding aan eigenaars voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject. Toevoeging van artikel 47bis verduidelijkt verder dat geschillen inzake natuurinrichting in de toekomst worden toegekend aan de vrederechter van het kanton waarin het grootste gedeelte van het natuurinrichtingsproject ligt. Tenslotte wijst de Raad erop dat aanpassing noodzakelijk is van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998.