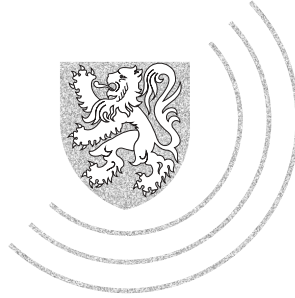


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2001-2002

2 mei 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 Vlaamse Havencommissie

Zie :

967 (2001-2002)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet
- Nr. 2 : Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
- Nr. 3 : Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen



VLAAMSE HAVENCOMMISSIE

SOCIAALECONOMISCHE RAAD
VAN VLAANDEREN

**AANBEVELING VAN DE VLAAMSE HAVENCOMMISSIE OVER
HET VOORSTEL VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET
NATUURDECREET EN ENKELE ANDERE DECRETEN MET HET
OOG OP DE OMZETTING VAN DE VOGELRICHTLIJN EN DE
HABITATRICHTLIJN**

Brussel, 30 april 2002

JPM 22-04-02

1. Inleiding

In januari 2002 werd in het Vlaams Parlement een voorstel van decreet ingediend tot wijziging van het natuurdecreet en enkele andere decreten met het oog op de omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Naast de omzetting van beide richtlijnen bevat het voorstel van decreet ook een aantal andere wijzigingen van het natuurdecreet.

Het voorstel van decreet wijzigt het decreet van 21 oktober 1997 over het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. De wijziging is het gevolg van een ingebrekestelling van 1 juli 1999 en een “met reden omkleed advies” van 10 februari 2000 waarin de Europese Commissie stelt dat de bestaande wetgeving in Vlaanderen niet volstond om de te bereiken resultaten van de Richtlijn 92/43 van de Raad van 21 mei 1992 (Habitatrichtlijn) en van de Richtlijn 79/409 van de Raad van 2 april 1979 (Vogelrichtlijn) te realiseren.

2. Overzicht van knelpunten in het voorstel van decreet en commentaren van de Vlaamse Havencommissie

2.1 De Vlaamse Havencommissie sluit zich aan bij de aanbeveling van de SERV

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) formuleerde op 13 maart 2002 een aanbeveling over het voorstel van decreet. De volledige tekst van de SERV-aanbeveling kan geraadpleegd worden op de website van de SERV: www.serv.be.

De Vlaamse Havencommissie sluit zich aan bij de aanbeveling van de SERV doch gaat in haar eigen aanbeveling iets dieper in op de havenspecifieke aspecten van de materie. Door hun specifieke functies zijn havens immers steeds gelegen aan de kust of aan grote rivieren. Hiermee treden de havens voor wat de ruimte-inname betreft

quasi onvermijdbaar in concurrentie met ecologisch waardevolle gebieden aan de kust of aan de rivieren. De verhouding tussen enerzijds de poortfunctie van de havens (waardoor er een grote behoefte bestaat aan ruimte voor havens) en anderzijds de beperkte ruimte in Vlaanderen in de nabijheid van havens (o.m. door de beperkte kustlijn) zorgt ervoor dat materies zoals ruimtelijke compensatie niet steeds eenvoudig zijn.

2.2 Omzetting Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn dringend en noodzakelijk

De correcte omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vormt een belangrijk onderdeel van een offensief natuurbeleid. De omzetting is niet alleen dringend en noodzakelijk voor de bescherming van belangrijke natuurwaarden of omwille van de lopende procedure tegen België wegens de onvolledige omzetting van deze Richtlijnen, maar ook om meer rechtszekerheid te bieden en aanslepende discussies te deblokken. In de Vlaamse havens zijn er diverse dossiers geblokkeerd of betrokken in een moeilijke procedurekwestie omwille van het uitblijven van een correcte omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dit vormt een belemmering van de verdere ontwikkeling van de Vlaamse havens. En gegeven het belang van de Vlaamse havens voor de welvaart in Vlaanderen (werkgelegenheid, toegevoegde waarde, ...) is snelle en correcte actie vereist, inclusief het nemen van de nodige uitvoeringsbesluiten. De Vlaamse Havencommissie vraagt hiermee niet om regelgeving die aan havenprojecten onvoorwaardelijke voorrang geeft, maar wel om duidelijke regels en procedures.

Daarnaast stelt de Vlaamse Havencommissie vast dat een correcte en efficiënte omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (het zoeken, het aanduiden en het beheer van compensatiegebieden) pas zal kunnen indien de personeelsformatie in de desbetreffende administratie op een adequate wijze is ingevuld.

2.3 Rechtszekerheid

De Vlaamse Havencommissie is niettemin verontrust over de mogelijke sociaal-economische implicaties van het voorstel van decreet. Deze zijn momenteel, met de vandaag beschikbare informatie, moeilijk in te schatten. De Havencommissie vraagt dan ook dat tijdens de parlementaire voorbereiding bijzondere aandacht wordt

geschonken aan de potentiële sociaal-economische implicaties, zodat een correcte en evenwichtige omzetting van de Vogel- en Habitatrichtlijn gebeurt. Met name de havengebieden in Vlaanderen zijn, gegeven de concurrentiële omgeving waarin zij opereren, bijzonder kwetsbaar voor rechtsonzekerheid. Bedrijven en activiteiten in de havengebieden beschikken over tal van alternatieve locaties in de naburige buitenlandse havens en zullen mogelijks van deze mogelijkheden gebruik maken als onvoldoende rechtszekerheid wordt geboden, met alle gevolgen van dien voor de havens en de Vlaamse economie. Enkele voorbeelden van elementen in het voorstel die rechtsonzekerheid creëren:

- **Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen.** Het voorstel van decreet vermeldt op verschillende plaatsen dat de Vlaamse regering nadere “regels *kan* vaststellen” en in sommige artikels wordt geen nadere uitvoeringsreglementering voorzien. Nochtans is er voor heel wat belangrijke bepalingen een concretere invulling vereist. Zonder degelijke en duidelijke regeling krijgt de Administratie bevoegd voor natuurbehoud en andere betrokken overheden te veel interpretatieruimte, hetgeen rechtsonzekerheid in de hand werkt.

De Vlaamse Havencommissie vindt het dringend en noodzakelijk dat de draagwijdte en de interpretatie van essentiële bepalingen zo concreet en duidelijk mogelijk in de regelgeving moeten worden vastgelegd. Deze verdere precisering van betreffende regelgeving voorkomt dat havendossiers geblokkeerd zouden geraken ten gevolge van onduidelijkheden over de draagwijdte en de interpretatie van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Vlaamse omzetting ervan.

- **Definitief vastgesteld gebied.** De Vlaamse regering heeft in 1996 op grond van art. 4.1 van de Habitatrichtlijn een aantal gebieden *voorgesteld als mogelijke* gebieden van communautair belang¹. Het is in het voorstel van decreet niet duidelijk welke gebieden als definitief vastgesteld gebied moeten beschouwd worden. Gaat het om de gebieden die in 1996 door de Vlaamse regering werden

¹ In een eerste fase van de procedure van de Habitatrichtlijn dienden de EU-lidstaten ‘gebieden van communautair belang’ voor te stellen. De aanmelding daarvan moest gebeuren tegen 10 juni 1995. België heeft deze termijn overschreden en deed aanmelding in 1996. Iedere lidstaat diende een zgn. nationale lijst op te stellen, op basis van de criteria van bijlage III van de richtlijn en relevante wetenschappelijke gegevens. Aan de hand van deze nationale lijsten wordt in een tweede fase door de Commissie in overleg met de Lidstaten, en uiterlijk tegen 10 juni 1998, een lijst van gebieden van communautair belang opgesteld (zgn. communautaire lijst). Deze termijn is ondertussen overschreden. In een derde fase worden de gebieden die voorkomen op de communautaire lijst tegen 10 juni 2004 door de lidstaten definitief aangewezen als speciale beschermingszone.

voorgesteld als zijnde van communautair belang of gaat het om gebieden die in een door de Vlaamse regering nog te nemen beslissing zullen worden aangeduid? Er is dus onduidelijkheid over wat precies als een definitief vastgesteld gebied in de zin art. 36bis §6 van het voorstel van decreet moet worden verstaan, hetgeen rechtsonzekerheid creëert. Daarenboven kan voor wat de gebieden betreft, die in uitvoering van art. 4.1 van de Habitatrichtlijn zijn voorgesteld aan de Europese Commissie, volgens de Habitatrichtlijn nog niet gesproken worden van een “speciale beschermingszone” (SBZ). De aanwijzing van een SBZ in het kader van de Habitatrichtlijn verloopt immers in verschillende fases. Pas in de laatste fase gebeurt de aanwijzing als SBZ-H, nadat het gebied door de Europese Commissie op de lijst van “gebieden van communautair belang” is geplaatst. Die lijst is echter nog niet vastgesteld.

Onder de regeling van het voorstel van decreet worden de bestaande SBZ's gehandhaafd zonder hiervoor enige formaliteit te vereisen. Uit het voorstel kan evenwel niet worden afgeleid dat de gebieden die als SBZ werden aangeduid, voor eens en voor altijd dergelijke status blijven behouden. Het verdient aanbeveling om de bestaande SBZ's te koppelen aan een herevaluatie.

Bovendien is het noodzakelijk om de plicht tot het vastleggen van instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied gelijktijdig met de aanmelding en/of aanduiding van dat betrokken gebied, zowel bij aan te wijzen gebieden als bij herziening van reeds aangewezen gebieden, decretaal te verankeren. De passende beoordeling van de effecten van een project in het kader van de EU-richtlijnen moet immers gebeuren in het licht van deze instandhoudingsdoelstellingen.

- **Code van goede natuurpraktijk.** Artikel 6 van het voorstel van decreet beoogt een tweede lid in art. 14 van het decreet Natuurbehoud in te voegen, met als tekst: *“De Vlaamse regering kan een code van goede natuurpraktijk vaststellen die de in het voorgaande lid bedoelde zorgplicht verduidelijkt.”* Een “code van goede natuurpraktijk” kan meebrengen dat een reeks bijkomende, specifieke verplichtingen in het leven wordt geroepen die vergaande rechtsgevolgen instellen zonder werkelijke decretale basis.

2.4 Het voorstel van decreet moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

Het voorstel van decreet beoogt in de eerste plaats de omzetting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, maar bevat ook andere wijzigingen van het natuurdecreet die soms ingrijpend zijn en waarover meer inspraak en overleg wenselijk is. Deze opmerking werd door de SERV reeds geformuleerd en de Vlaamse Havencommissie sluit zich hierbij volledig aan. De overige wijzigingen van het natuurdecreet kunnen beter in een latere fase gebeuren, in een afzonderlijk decreet, waarbij ruim de tijd wordt genomen voor overleg en debat.

Het feit dat het voorstel van decreet verdergaat dan de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kan in een aantal gevallen nadelig zijn voor de havens en de verdere ontwikkeling ervan:

- **De elementen reeds aangehaald in het SERV-advies.** Zie o.m. bij nieuw art. 36ter.
- **Gelijktijdigheid bij compenserende maatregelen.** Art. 25 van het voorstel van decreet wenst een artikel 36ter in te voegen in het decreet natuurbehoud. Door middel van deze invoeging wordt in essentie art. 6, leden 2 t.e.m. 4 van de Habitatrichtlijn, omgezet (compensatieplicht). Het betreffende artikel in het voorstel van decreet *gaat echter verder* dan het overeenkomstige artikel in de Habitatrichtlijn. Er wordt met name een eigen (strengere) interpretatie gegeven aan de notie "gelijktijdigheid". In feite komt het er in het voorstel op neer dat er reeds een compensatieplicht is van zodra een planbeslissing (zeer ruime interpretatie met uitzondering van beleidsverklaringen die de krijtlijnen van het beleid uittekenen) wordt genomen. Het onderscheid tussen het planniveau en het projectniveau wordt volledig genegeerd².

² Voor wat het begrip "project" betreft kan steun worden gevonden in de Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieubeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Voor wat het begrip "plan" betreft kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen en ook sectorale plannen (bijv. plannen inzake beheer van afvalstoffen, waterbeheer, vervoersnetwerken, ...) in aanmerking komen. Ten allen tijde moet echter vermeden worden dat plannen die de aard hebben van een beleidsverklaring, algemene beleidsintenties of intenties van een ondergeschikt bestuur ook in aanmerking komen als "plan" in de zin van de Habitatrichtlijn.

De Havencommissie vindt dat met betrekking tot de “gelijktijdigheid” een onderscheid moet gemaakt worden tussen het planniveau en het projectniveau. Compensaties dienen op planniveau zeker in overweging te worden genomen en er moet op zijn minst stedenbouwkundig aangetoond kunnen worden dat ze realiseerbaar zijn zonder dat er reeds sprake is van actieve compensaties. Op projectniveau is dit uiteraard anders.

Wat die ruime interpretatie van plannen en programma's betreft worden in de toelichting uitdrukkelijk de Strategische Plannen voor de havens vermeld: *“Het gebruik van het veelomvattende begrip ‘plannen of programma’ is tevens aangewezen omdat de eventuele negatieve effecten op een speciale beschermingszone, of een gebied dat aldus is voorgesteld aan de Commissie, van plannen of projecten best in een zo vroeg mogelijk stadium worden ingeschat (bijv. reeds bij de opmaak van strategische plannen voor havens) en niet eerst op het ogenblik van de wijziging van een plan van aanleg of de opmaak van een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP). Op dat ogenblik heeft het project waarvoor een plan van aanleg wordt gewijzigd of een RUP wordt opgemaakt immers reeds zijn definitieve vorm gekregen. Een passende beoordeling die pas dan zou worden uitgevoerd, zou tot absoluut te vermijden problemen kunnen leiden. Dit toont ook aan dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming inzake een plan of programma de eventuele betekenisvolle effecten op een speciale beschermingszone worden ingeschat en passend beoordeeld.”*

De Vlaamse Havencommissie vindt het al te ver gaand dat de goedkeuring van plannen of programma's (zoals bijvoorbeeld de Strategische Plannen) mogelijk zou worden gekoppeld aan de voorwaarde van een gelijktijdige ‘actieve’ compensatie. Bij het opmaken van een “plan” met mogelijke effecten op een SBZ is het noodzakelijk dat ook de nodige compensaties worden “gepland”. Waar het vooral op aankomt is dat het begrip “plan” zo duidelijk en zo strikt mogelijk wordt afgebakend zonder verder te gaan dan volgens art. 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn noodzakelijk kan zijn. Aangezien in de betrokken richtlijn zelf de begrippen “plan” en “project” niet duidelijk worden omschreven is het strikt noodzakelijk dat de interpretatiebeginselen met de passende zorgvuldigheid worden toegepast.

- **Gelijkaardige oppervlakte en gelijkwaardige habitat.** In datzelfde toe te voegen art. 36ter wordt ook bepaald dat de compenserende maatregelen van die aard zijn “*dat een evenwaardige habitat of het natuurlijke milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld*”. De voorwaarde van gelijk(w)aardigheid in oppervlakte wordt toegevoegd in het voorstel van decreet, doch dit is geen rechtstreekse vertaling van de Habitatrichtlijn.

De Vlaamse Havencommissie vindt de compensatieplicht, zoals geïnterpreteerd in het voorstel van decreet, te ruim en te streng in vergelijking tot overeenkomstige bepalingen in de Habitatrichtlijn. Dit kan tot resultaat hebben dat er projecten, die essentieel zijn voor de havens, niet meer kunnen doorgaan omwille van het decreet. De Vlaamse Havencommissie is van mening dat evenwaardig niet noodzakelijk betekent dat eenzelfde oppervlakte moet worden gecompenseerd. Wel moet de kwaliteit van de habitat minstens gelijkwaardig zijn. Bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid moeten kwaliteit en kwantiteit gezamenlijk in aanmerking genomen worden.

2.5 Speciale beschermingszones versus andere maatschappelijk gewenste projecten

De aanduiding van een speciale beschermingszone doet geen uitspraak over de functies die in dergelijke zones mogelijk zijn. Sociaal-economische activiteiten blijven er in principe, binnen bepaalde randvoorwaarden, mogelijk. Conform de Habitatrichtlijn zijn door het voorstel van decreet in speciale beschermingszones vergunningsplichtige activiteiten die een ‘betekenisvolle aantasting’ van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kunnen veroorzaken slechts toegestaan onder strikte voorwaarden (art. 36ter § 5). Zij komen erop neer dat (1) sociaal-economische activiteiten die niet van *dwingend groot openbaar belang* zijn geen afwijking kunnen krijgen van het nieuwe art. 36ter §4 en (2) afwijkingstoelatingen steeds de nodige ecologische compensaties moeten opleggen, onafhankelijk van de ruimtelijke mogelijkheden, de natuurtechnische haalbaarheid of de kostprijs daarvan. Hieruit blijkt dat de in het voorstel van decreet (en de Habitatrichtlijn) toegelaten afweging slechts partieel is omdat vragen rond proportionaliteit niet kunnen worden gesteld. Bijzondere aandacht is voorts nodig voor de implicaties van de aanduiding van speciale beschermingszones voor *bestaande activiteiten* in én in de nabijheid van deze zones. Het betreft o.m. de gevolgen voor de bestaande exploitatievoorwaarden, voor de

hernieuwing van de vergunning, voor de goedkeuring van uitbreidingen, wijzigingen e.d. Terzake wordt vandaag in de praktijk reeds de administratieve richtlijn gehanteerd dat zgn. sterk dynamiserende activiteiten³ die gelegen zijn binnen een straal van 400m van een vogelrichtlijngebied “allicht niet verenigbaar” zijn met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving. De mogelijke impact van de speciale beschermingszones op bestaande en nieuwe sociaal-economische activiteiten kan dus weldegelijk aanzienlijk zijn, mede gelet op het verwachte aantal hectaren waarover het gaat.

In dit verband vindt de Vlaamse Havencommissie de volgende elementen essentieel:

- Het voorstel van decreet stelt dat *“de Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard”*. De Vlaamse Havencommissie wijst in dit verband op het enorme belang van de havens en van het netwerk van lijninfrastructuur op Vlaams niveau voor de Vlaamse economie en welvaart en vraagt uitdrukkelijk om duidelijke en objectieve criteria te hanteren bij dergelijke beoordeling, rekening houdende met de enorme impact van de havens op de welvaart in Vlaanderen. De “poortfunctie”, een essentiële functie die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uitdrukkelijk wordt erkend, mag niet in vraag worden gesteld.
- Voor de speciale beschermingszones geldt de primauteit van de ruimtelijke ordening niet. Er kunnen maatregelen opgelegd worden die conflicteren met de ruimtelijke bestemming, wat conform de habitatrichtlijn is. Het is daarentegen uitermate belangrijk dat dit gepaard gaat met een zorgvuldige afstemming van het ruimtelijk beleid en de nodige begeleidings-en overgangsmaatregelen. Daarenboven heeft de habitatrichtlijn niet tot doel sociaal-economische activiteiten binnen speciale beschermingszones onmogelijk te maken of te verbieden. Deze mogelijkheid tot verweving zal echter verschillen van gebied tot gebied en zal bijgevolg ook stelselmatig moeten afgewogen worden.

³ De ruimtelijke impact wordt bepaald aan de hand van criteria zoals ruimtegebruik, generatie van verkeer- en vervoerstromen, lawaai-, stof-, licht- of reukhinder, afvalproductie, enz. Aan deze criteria worden scores toegekend en aan de hand van deze scores worden activiteiten ingedeeld als zwak of sterk dynamiserend.

- De activiteiten die op dit moment binnen de havenzones plaatsvinden zijn tot stand gekomen binnen de geldende Belgische en Vlaamse regelgeving en zijn reeds uitgebreid getoetst aan diverse door de overheid opgelegde criteria en vergunningen. Om een minimum aan rechtszekerheid te garanderen is het wenselijk dat de bestaande activiteiten zullen kunnen toegelaten blijven, ook na de implementatie van het nieuwe decreet. Voor zover hiervan toch wordt afgeweken door de Vlaamse overheid, in het kader van de internationale verplichtingen ten gevolge van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, moet de Vlaamse overheid passende ecologische en/of economische alternatieven en/of compensaties bieden.