

ADVIES



SALV

Strategische
adviesraad voor

Landbouw en Visserij

24 september 2009

25 september 2009

ADVIES OVER HET ONTWERP VAN BESLUIT VAN DE
VLAAMSE REGERING BETREFFENDE DE VASTSTELLING
VAN GEWESTELIJKE
INSTANDHOUDINGSDOELSTELLINGEN VOOR EUROPEES
TE BESCHERMEN SOORTEN EN HABITATS

2009 |

Inhoud

Inleiding	1
Krachtlijnen.....	2
Adviestekst	4
1. Beschrijving	4
1.1. Beschrijving van de juridische krijtlijnen.....	4
1.2. Stand van zaken van de implementatie	6
1.3. Beschrijving van het gevoerde proces en bekomen product	9
1.4. Discussiepunten en voorgestelde oplossingen in het overleg.....	12
2. Appreciatie en aanbevelingen.....	14

Inleiding

De adviesvraag werd ontvangen op 15 juni 2009. Er werd een adviestermijn toegekend die liep tot 30 september.

De adviesvraag was gericht aan de SALV, de S.E.R.V. en de Minaraad. De S.E.R.V. besliste, als adviesraad, om in deze fase van het proces geen advies uit te brengen, zodat haar leden zonder meer aan de werkzaamheden binnen de Minaraad kunnen deelnemen. De SALV en de Minaraad beslisten gemeenschappelijk advies uit te brengen.

De commissievergaderingen die geleid hebben tot de voorbereiding van een ontwerpadvies hebben plaatsgegrepen op 25 augustus, 8 september en 16 september. Aan deze *ad hoc* commissie werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het Algemeen Boerensyndicaat, de Boerenbond, Bond Beter Leefmilieu, Hubertusvereniging Vlaanderen, Landelijk Vlaanderen, Natuurpunt, VOKA. De vergadering werd ondersteund door personeel van het A.N.B., de SALV en de Minaraad.

Het advies werd met unanimitéit vastgesteld.

Piet Vanthemsche
Voorzitter SALV

Walter Roggeman,
Voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

In de eerste plaats overlopen de Minaraad en de SALV, in dit advies betreffende het ontwerp van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, de juridische en feitelijke elementen die geleid hebben tot de documenten waarover geadviseerd wordt:

1. de juridische krijtlijnen worden geschetst en de terminologie wordt geïnterpreteerd;
2. de stand van zaken van de implementatie van de Habitatrictlijn door het Vlaamse Gewest wordt overlopen;
3. het proces dat geleid heeft tot voorliggend ontwerp van doelstellingen wordt op hoofdlijnen geschetst;
4. de discussiepunten die tijdens dat proces aan de orde waren worden gereconstrueerd.

De Minaraad en de SALV komen tot de bevinding dat de voorliggende documenten – het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering, de bijlagen – de basis vormen om verder te gaan, daarbij ook verder rekening houdend met de aanbevelingen van de partners in het overleg en van de strategische adviesraden. Zij bevelen dan ook aan om deze documenten zonder uitstel vast te stellen, ten einde het overlegproces over de instandhoudingsdoelstellingen van de afzonderlijke speciale beschermingszones in goede omstandigheden en binnen de voorziene termijn te kunnen laten plaatsvinden.

De Minaraad en SALV hebben overigens nog volgende aanbevelingen:

1. Het is van cruciaal belang dat de tot dusverre lopende overlegprocessen op Vlaams en op lokaal en regionaal niveau verder gezet worden en dat de in het overleg betrokken partners daarin verder worden ondersteund. Voor thematisch of territoriaal gebonden kwesties moet het overleg kunnen worden uitgebreid.
2. Er is een bestendige inspanning nodig op het vlak van gegevensverzameling en monitoring, onderlinge afstemming en systematisatie, ontsluitbaarheid en toegankelijkheid van gegevens, rapportage en verslaggeving.
3. Er moet met spoed een wetenschappelijke begeleidingsgroep ingesteld worden bij het INBO, met een gemengde samenstelling: deels wetenschappers (een multidisciplinair panel, met ook inbreng van de relevante juridische expertise), deels representanten van de (in de overleggroep) betrokken maatschappelijke geledingen. Deze groep moet functioneren als een permanente toetsingscommissie voor kwesties die opduiken in het gewestelijk of lokaal overleg, en die op een onderbouwde wijze de kwaliteit of de actualiteit betreffen van het argumentarium dat gehanteerd werd bij bvb. het ontwerp van de instandhoudingsdoelstellingen. Er is een goede wederzijdse terugkoppeling nodig tussen deze toetsingsgroep en de overleggroep.
4. Het is bij elke stap en discussie terzake, belangrijk om de rechtskracht van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen juist te interpreteren.
5. Het evaluatiemechanisme van artikel 3 van het voorliggende vaststellingsbesluit moet op het gepaste moment in werking treden. Ook de evaluatiemechanismen uit artikel 12 van het besluit van 3 april 2009 moeten met zorg en binnen het gepaste tijdsplan worden ingezet.
6. De strategische adviesraden moeten ingezet worden voor de meerwaarde die ze kunnen leveren. Ze bieden (1) synthese en transparantie; (2) een bijkomend forum voor geschillenoplossing; (3) een forum waar tot dan toe nog niet betrokkenen aan bod kunnen komen.
7. Het te voeren instandhoudingsbeleid omvat drie componenten: het inzetten van

bestaande voor natuurbehoud relevante instrumenten, het opmaken van natuurrichtplannen en het herijken van de bestaande, generieke natuurbeleidsinstrumenten. Het is nodig deze drie componenten daadwerkelijk tot uitvoering te brengen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

8. Een transparante, concrete en realistische uitwerking van de figuur van de passende beoordeling is nodig.

1. Beschrijving

1.1. Beschrijving van de juridische krijtlijnen

[1] Gebiedsgerichte verplichtingen uit Habitatrichtlijn. De Habitatrichtlijn¹ dateert van 21 mei 1992. Op basis van in bijlage III gegeven criteria moesten de Lidstaten een lijst van gebieden voorstellen, met het oog op de bescherming van bepaalde in bijlage I en bijlage II opgelijste habitats, resp. soorten van communautair belang, die op hun grondgebied voorkomen. Deze lijst van gebieden moest binnen de drie jaar na kennisgeving van de richtlijn door de Lidstaten aan de Europese Commissie worden doorgezonden². Binnen de zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn moest de Europese Commissie dan een ontwerprijst uitgewerkt en vervolgens ook vastgesteld hebben³. Zodra een gebied op de communautaire lijst is geplaatst, gelden er de verplichtingen voor inzake het nemen of opleggen van instandhoudingsmaatregelen, zoals vastgelegd in artikel 6, leden 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn⁴. Wanneer een gebied aldus van communautair belang is verklaard, *"wijst de betrokken Lid-Staat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging."*⁵. Binnen een bepaald tijdspad moeten er dus habitatrichtlijngebieden definitief aangewezen worden en moeten er prioriteiten voor worden bepaald.

[2] Ook de Vogelrichtlijngebieden betrokken. Het aldus tot stand gekomen netwerk van gebieden wordt het Natura 2000 netwerk genoemd: *"het moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen"*⁶. Vermits het op te richten netwerk van beschermingszones in uitvoering van de Habitatrichtlijn – het Natura 2000 netwerk – *"ook de door de Lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG aangewezen speciale beschermingszone"* bestrijkt⁷, kan de operatie van de instandhoudingsdoelstellingen en prioritisering ook betrekking hebben op de gebieden van de Vogelrichtlijn.

[3] Betekenis van "instandhoudingsdoelstellingen". In de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn is er geen plicht opgenomen tot het vaststellen van instandhoudingsdoelen. Het begrip wordt er evenmin gedefinieerd, maar wel hier

¹ Voluit: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora.

² Habitatrichtlijn, artikel 4.1.

³ Habitatrichtlijn, artikel 4.2. en 4.3.

⁴ In artikel 6.3. van de Habitatrichtlijn is de enige plaats waar de notie "instandhoudingsdoelstellingen" vermeld wordt, met name als het ijkpunt tegenover hetwelk de al of niet significantie van gevolgen van een voorgenomen project op een speciale beschermingszone moet beoordeeld worden.

⁵ Habitatrichtlijn, artikel 4.1.

⁶ Habitatrichtlijn, artikel 3.1, eerste lid.

⁷ Habitatrichtlijn, artikel 3.1., tweede lid.

en daar vermeld. Voor de uitleg van "*instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied*" verwijst de Commissie zelf naar artikel 4, lid 1, dat bepaalt dat de Lidstaten een lijst moeten opstellen "*waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen*". Instandhoudingsdoelstellingen worden in dit verband door de Europese Commissie opgevat als de in doeltermen uitgedrukte ecologische vereisten die eigen zijn voor deze habitats en soorten. Toch is er geen puur automatisme. De Europese Commissie stelt immers: "*Soms bestaat er een zekere mate aan onverenigbaarheid tussen de verschillende typen van habitats en soorten, en het spreekt vanzelf dat het verantwoord kan zijn om bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied prioriteiten vast te leggen (bvb. door voorrang te verlenen aan de bescherming van een prioritair type van habitat ten opzichte van een concurrerend, niet-prioritair type van habitat)*".⁸.

[4] Betekenis van "prioriteiten". Ook de term "prioriteiten" is niet gedefinieerd in de Habitatrictlijn. Er is wel een plicht tot het bepalen van prioriteiten, zoals hiervoor uiteengezet, bij het definitief aanwijzen van speciale beschermingszones. De prioriteiten hebben dan ook, in eerste orde en zoals hiervoor vermeld, betrekking op de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten van communautair belang die in zo'n speciale beschermingszone voorkomen. Op het niveau van de speciale beschermingszones zal er immers steeds een zekere ruimte zijn voor prioriteitstelling, met name bvb. als er fricties zijn tussen de ecologische vereisten van de onderscheiden habitats en soorten in een speciale beschermingszone.

[5] Betekenis van de "instandhoudingsmaatregelen". Het opzet van de maatregelen die genomen worden in uitvoering van deze richtlijn betreft "*... de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantesoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen*".⁹ De instandhoudingsmaatregelen moeten daartoe "*zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen*" omvatten¹⁰. Het gaat dus om twee categorieën: enerzijds en zo nodig, passende beheerplannen, al of niet binnen de ruimtelijke ordening, anderzijds passende (i.e. algemene of concrete) reglementen en/of contracten¹¹.

Wanneer men de Habitatrictlijn (en ook het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu) er op doorneemt, dan ontkomt men niet aan de conclusie dat de notie "maatregelen" een dubbele betekenis heeft: enerzijds algemene, generieke en meestal verordenende maatregelen (i.e. het introduceren van "instrumenten" zoals uitvoeringsbesluiten met rechten, plichten en beoordelings- en vergunningenprocedures, zowel als vaststellingsbesluiten die aan een gebied een bepaald statuut geven), anderzijds concrete beheermaatregelen op het terrein.

Het instandhoudingsbeleid dient alleszins rekening te houden met "*de concrete*

⁸ EUROPESE COMMISSIE, Beheer van "Natura-2000"-gebieden – de bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, 2000, pp 1-70, p. 39.

⁹ Habitatrictlijn, artikel 2.2.

¹⁰ Habitatrictlijn, artikel 6.1.

¹¹ Artikel 36ter, §1 van het Natuurdecreet vermeldt de notie instandhoudingsmaatregelen in de zin van de Habitatrictlijn; in de daarop betrekking hebbende memorie van toelichting (Vlaams Parlement, Stuk 967 (2001-2002) – nr. 1, 7 januari 2002, p. 30) staat er een uitvoerige opsomming opgenomen van wat die maatregelen zouden kunnen zijn.

vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden in het gebied"¹². Een verdere verankering hiervan wordt geboden in artikel 9, §1 van het Natuurdecreet, dat in grote lijnen bepaalt dat de instandhoudingsmaatregelen op zich geen beperkingen mogen inhouden die absoluut werken of geen handelingen onmogelijk maken die overeenstemmen met de ruimtelijke plannen of met de realisatie ervan, tenzij ze expliciet opgenomen zijn in een natuurrichtplan.

[6] Natuurrichtplannen en instandhoudingsdoelstellingen. Het natuurrichtplan blijkt een centrale categorie te zijn, die beantwoordt aan de notie "beheerplannen" uit de Habitatrichtlijn. Voor elke speciale beschermingszone moet de Vlaamse regering dan ook een natuurrichtplan opstellen¹³. Deze plannen zijn er dan op gericht (1) de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten binnen de speciale beschermingszone ruimtelijk te gaan toewijzen¹⁴; (2) een specifieke, bindende afstemming te bekomen tussen de verschillende maatregelen en instrumenten die er in het gebied gelden of genomen (kunnen) worden in uitvoering van het Natuurdecreet, het Bosdecreet, het Jachtdecreet, de riviervisserijwetgeving of de landschapswetgeving¹⁵; (3) zo nodig extra, specifieke bepalingen op te leggen in uitvoering van het Natuurdecreet¹⁶; (4) bij dit alles desnoods te voorzien in een dwingend karakter, gebruikmakend van de uitzonderingsgrond van artikel 9 van het Natuurdecreet.

Met vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen voor een speciale beschermingszone moet er rekening worden gehouden bij "passende beoordelingen"¹⁷; bovendien zijn ze in principe ook bindend bij de opmaak van de benodigde natuurrichtplannen¹⁸. De instandhoudingsdoelstellingen gelden, wat dat betreft, als gebiedsvisie voor elk natuurrichtplan dat opgemaakt wordt voor een speciale beschermingszone¹⁹.

1.2. Stand van zaken van de implementatie

[7] Implementatie op wetgevend vlak. De verschillende bepalingen van de Habitatrichtlijn zijn in eerste orde getransponeerd in het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Betekenisvol zijn onder meer artikel 1, §36 (waar definities gegeven worden van "*goede staat van instandhouding*" van habitats en soorten), en artikel 36ter, §1, waarin onder meer staat: "*De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de nodige instandhoudingsmaatregelen en de ecologische vereisten, evenals een procedure voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen*". In uitvoering van deze geciteerde bepaling werd het besluit van de Vlaamse regering vastgesteld van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van de speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen. Voorliggende adviesvraag gebeurt op grond van dit besluit.

[8] Procedurele stand van implementatie. Voor wat het Vlaamse Gewest aangaat, werd er, in uitvoering van de Habitatrichtlijn, een lijst van gebieden van

¹² Artikel 2.2. van de Habitatrichtlijn, overigens vrijwel letterlijk geciteerd in artikel 11, §3 van het I.H.D.-besluit.

¹³ Natuurdecreet, artikel 48, §1 en §2.

¹⁴ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, artikel 11, §2.

¹⁵ Natuurdecreet, artikel 49, §2.

¹⁶ Natuurdecreet, artikel 49, §3.

¹⁷ De projectbeoordelingsprocedure die ontwikkeld wordt in artikel 36ter, §§ 3 tot en met 6.

¹⁸ Instandhoudingsdoelstellingenbesluit, artikel 11, §1.

¹⁹ Natuurdecreet, artikel 49, §1.

communautair belang overgemaakt aan de Europese Commissie, en dit op grond van een besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002²⁰. Er werden aldus in het Vlaamse Gewest 38 Habitatrichtlijngebieden afgebakend met betrekking tot 47 habitattypes²¹; de totale oppervlakte van de in Vlaanderen op land gelegen Habitatrichtlijngebieden bedraagt 101.891 ha²².

De communautaire lijsten van de aldus door de Lidstaten voorgestelde gebieden werden in december 2004 door de Europese Commissie vastgesteld²³. Door deze vaststelling van de communautaire lijsten is de in par. 1 geciteerde verplichting van artikel 4.4. van de Habitatrichtlijn in werking getreden, met name om "*binnen de zes jaar*" over te gaan tot de definitieve "*aanwijzing*" van de gebieden, vergezeld van "*de prioriteiten*".

Dit maakt dat het Vlaamse Gewest tegen einde 2010 zijn zgn. Habitatrichtlijngebieden definitief moet aangewezen hebben en er prioriteiten moet voor hebben vastgesteld. Hierdoor worden deze gebieden volwaardige "*speciale beschermingszones*" in de technische zin van het woord²⁴. Voor het Vlaams Gewest zal hierdoor de verplichting ontstaan tot het nemen van de in artikel 6.1 van de Habitatrichtlijn vermelde positieve, actieve instandhoudingsmaatregelen.

[9] Implementatie op het niveau van de maatregelen. Wat de politiek inzake actieve instandhoudingsmaatregelen betreft, kan er het beste verwezen worden naar een natuurindicator die in het NARA 2007 gepubliceerd werd²⁵: ze wordt hier met een enkele aanvulling (met betrekking tot de natuurrichtplannen) weergegeven.

²⁰ Betreffende estuaria voerde de Vlaamse regering een correctie door bij besluit van 15 februari 2008. Behalve één gebied in de Voerstreek – dat tot de continentale regio behoort – betrof het alle gebieden van de Atlantische regio.

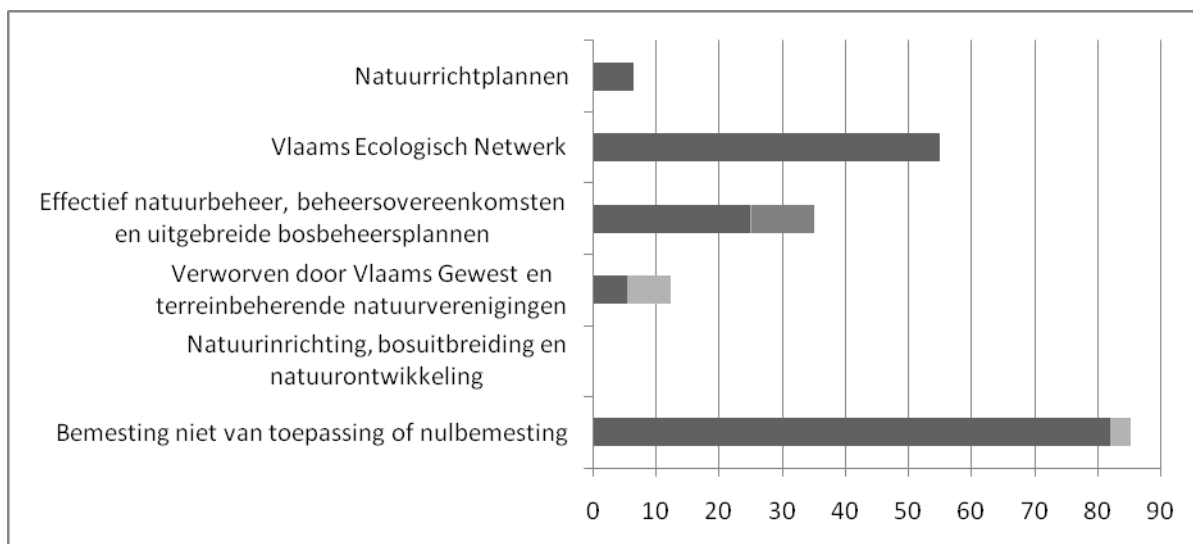
²¹ Natuurrapport 2007, p. 175. Van de 47 in Vlaanderen voorkomende te beschermen habitattypes, zijn er 30 voor meer dan 60% van hun oppervlakte opgenomen in een Habitatrichtlijngebied, wat door de Europese Commissie in principe als optimaal wordt beschouwd. Twaalf habitattypes zijn voor 20% tot 60 % van hun oppervlakte opgenomen in Habitatrichtlijngebied, wat door de Europese Commissie in principe als suboptimaal wordt beschouwd. Vijf habitattypes zijn voor minder dan 20% van hun oppervlakte opgenomen in Habitatrichtlijngebied, wat door de Europese Commissie in principe als niet voldoende wordt beschouwd: (1) 6120 Kalkminnend grasland op dorre zandbodem (in totaal 61 ha); (2) 91F0 Gemengde oevervegetaties langs de grote rivieren (in totaal 15 ha); (3) 6210 Droge halfnatuurlijke graslanden op kalkhoudende bodems (in totaal 1 ha); (4) 6510 Laaggelegen schraal hooiland (3700 ha) en (5) 1140 Bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (oppervlakten onbepaald).

²² Natuurrapport 2007, p. 171; hierbij wordt abstractie gemaakt van het correctiebesluit van 15 februari 2008, dat ong. 3000 ha toevoegde aan de afbakening van de estuaria. Te noteren valt dat de Vogelrichtlijngebieden, zoals afgebakend bij besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2000, in totaal 98.243 ha beslaan. Vermits Habitatrichtlijngebieden en Vogelrichtlijngebieden elkaar voor een belangrijk deel overlappen, beslaat het geheel van de speciale beschermingszones in Vlaanderen 163.500 ha, of ong. 12 % van de Vlaamse oppervlakte.

²³ Europese Commissie, beschikking 2004/789/EG (continentale biogeografische regio) en beschikking 2004/813/EG (Atlantische biogeografische regio), telkens van 7 december 2004, resp. PB L. 382 van 28 december 2004 en PB L. 387 van 29 december 2004.

²⁴ Zoals gezegd, voorheen gaat het om "vastgestelde" gebieden, waarvoor alleszins al de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn gelden, met name op grond van artikel 4.5. van de Habitatrichtlijn.

²⁵ Natuurrapport 2007, p. 179. De horizontale as, met de vermelding van percentages, heeft betrekking op het oppervlaktaandeel van de Habitatrichtlijngebieden als geheel dat door het betrokken instrumentarium bestreken wordt. De opdeling van de balkjes in grijstinten heeft, in voorkomend geval, betrekking op de resp. aandelen van de meerdere instrumenten die eventueel in één balkje vervat zijn. Bij de categorie "natuurinrichting, bosuitbreiding en natuurontwikkeling" staat er geen balkje aangegeven omdat de bereikte oppervlakte van deze maatregelen in relatie tot speciale beschermingszones onbekend is.



Uit deze tabel blijkt dat ongeveer 6,5% van de Habitatrichtlijngebieden begrepen is in een van de zes pilootnatuurrichtplannen en dat 55% van de Habitatrichtlijngebieden is aangeduid als VEN. Ongeveer 28% van de Habitatrichtlijngebieden is begrepen in gebieden met een "effectief natuurbeheer" (i.e. reservaten, militaire domeinen, andere terreinen in eigendom en beheer van overheden of reservaatbeherende verenigingen); de beheersovereenkomsten²⁶ dekken minder dan 0,5 % van de Habitatrichtlijngebieden en het aandeel bossen met een uitgebreid bosbeheerplan in deze gebieden wordt geraamd op ong. 10%. Dit maakt dat ong. 35% van de oppervlakte van de Habitatrichtlijngebieden momenteel een door de overheid financieel ondersteund, op natuur gericht beheer krijgt. In totaal geniet weliswaar 85% van de Habitatrichtlijngebieden van het regime van de nulbemesting, maar dat regime heeft betrekking op ong. 3000 ha van de 19.606 ha habitatrichtlijngebied in landbouwgebruik²⁷.

Hierbij aansluitend is ook volgende tabel betekenisvol²⁸:

	Vlaanderen	landbouwgebruik	aandeel in landbouwgebruik
Habitatrichtlijngebieden	101.891	19.606	19,20%
Vogelrichtlijngebieden	98.243	40.579	41,30%
Natura-2000 gebieden	163.500	53.866	32,90%

[10] Staat van instandhouding – stand van zaken. Bij categorisering van de 47 habitattypes naar landschappelijk aspect en in dalende orde van categorieomvang, bekomt men negen boshabitats, acht kustduinhabitats, zeven zoetwaterhabitats, zes graslandhabitats, zes heidehabitats, vijf moerashabitats, vier habitats gebonden aan slikken en schorren, met tot slot de afzonderlijke habitattypes

²⁶ I.e. deze types beheersovereenkomsten die tot een beheer leiden dat gelijk gesteld kan worden met "effectief natuurbeheer".

²⁷ Natuurrapport 2007, p. 180.

²⁸ Natuurrapport 2007, p. 239.

estuaria en niet-opengestelde grotten²⁹. Daarvan blijken er 37 habitattypes, aldus het NARA 2007, in een zeer ongunstige staat van instandhouding te zijn; zeven habitattypes verkeren in een matig ongunstige toestand, vier habitats krijgen een matig gunstige score, twee habitats worden kunnen bestempeld worden als in een gunstige staat van instandhouding, en bij één habitat is de staat van instandhouding onbekend.³⁰

Verder komen er in totaal 59 soorten planten en dieren van de Habitatrichtlijn voor in het Vlaamse Gewest^{31,32}. Het gaat om 18 soorten vleermuizen, 6 andere zoogdiersoorten, 1 reptielensoort, 10 amfibieënsoorten, 8 soorten vissen of rondbekken, 4 insectensoorten, 4 weekdiersoorten, 4 hogere plantensoorten, 3 mossensoorten en 1 korstmossoort. Van deze 59 soorten zijn er 22 in een zeer ongunstige staat van instandhouding en 16 in een gunstige staat van instandhouding³³.

1.3. Beschrijving van het gevoerde proces en bekomen product

[11] Procedurebepalingen. De in het besluit van 3 april 2009 vastgestelde procedure gaat in twee stappen, waarbij er eerst gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en vervolgens – en gedeeltelijk op basis van deze gewestelijke doelen – instandhoudingsdoelstellingen voor de afzonderlijke speciale beschermingszones worden vastgesteld. Bij elk van deze stappen wordt er een specifiek ingestelde overleggroep gehoord, en op gezette tijden wordt er aan de te betrekken adviesraden om advies gevraagd.

Over de vorm van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen is er een en ander bepaald. In de eerste plaats stelt artikel 4, tweede lid van het besluit dat *“de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen worden uitgedrukt in termen van opgaven betreffende het behoud, het herstel of de ontwikkeling van de kwaliteit, de oppervlakte, populatieomvang, of de verspreiding van de habitats en soorten waarop ze betrekking hebben”*. Artikel 5 van dat besluit bepaalt dat de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen moeten worden opgemaakt op basis van een wetenschappelijk onderbouwd rapport, dat een vijftal componenten dient te bevatten:

- (1) definities van de betrokken soorten en habitats met inbegrip van hun ecologische vereisten;
- (2) een bepaling van de Europese relevantie van de in Vlaanderen concreet voorkomende habitats en soorten van communautair belang;
- (3) een beoordeling van de staat van instandhouding ervan;
- (4) een voorstel van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen;
- (5) een voorstel van prioriteitstelling onder de speciale beschermingszones wat betreft elke habitat of soort.

De minister kan, aldus artikel 4, laatste lid, na de overleggroep te hebben gehoord, nadere vereisten bepalen voor de vorm, de inhoud en methode van opmaak van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen.

²⁹ Natuurrapport 2007, p. 57-59.

³⁰ Natuurrapport 2007, p. 67.

³¹ Een reeks andere inheemse Habitatrichtlijnsoorten (met name 26 soorten) zijn in Vlaanderen uitgestorven voor 1994 – het jaar waarin de opnames dienen te gebeuren in uitvoering van de Habitatrichtlijn

³² Er kan ook melding gemaakt worden van de 42 voor het vogelrichtlijnbeleid relevante soorten die in Vlaanderen broeden of recent, althans binnen de periode na vaststelling van de Vogelrichtlijn, gebroed hebben. De helft ervan is beleidsmatig in een problematische toestand, en er zijn er slechts zes niet bedreigde. Zie Natuurrapport 2005, p. 57.

³³ Natuurrapport 2007, p. 39-41.

Een van de resultaten van dit overleg is dat er besloten werd alle gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen in een keer op te maken, en ook de doelen voor de Europees te beschermen soorten in deze oefening te betrekken.

[12] Het gevoerde overleg. Tussen de beleidsmakers (ministerieel kabinet, A.N.B. en INBO) enerzijds en anderzijds de organisaties Algemeen Boerensyndicaat, Boerenbond, Hubertusvereniging Vlaanderen, Landelijk Vlaanderen, Vlaamse Hoge Bosraad, Natuurpunt, UNIZO en VOKA is er sinds aanvang 2008 een informeel overleg doorgegaan over deze materie. Zowel de voorbereiding van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009, betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, als de eerste versies van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen maakten het voorwerp uit van dit overleg.

Op 22 en 30 april werden de vernoemde overlegpartners terug samengeroepen, maar deze maal in uitvoering van artikel 6, §1, eerste lid van het voornoemde besluit van 3 april 2009.

De intentie om het opgestarte overleg verder te zetten werd overigens uitgedrukt in een intentieverklaring die op 30 april 2009 tot stand kwam en ondertekend werd door de leidinggevenden van de betrokken organisaties en door de toenmalige minister van natuurbeleid.

[13] Wetenschappelijke voorbereiding. In lijn met het besluit van 3 april 2009, komt het er op aan de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen op een gedegen manier wetenschappelijk te onderbouwen, wat tot uiting moet komen in een rapport. Het rapport zelf bevat per te behandelen habitat of soort een fiche, waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor die habitat en soort worden voorgesteld, en waarbij beknopt wordt weergegeven waarop die instandhoudingsdoelstellingen gebaseerd zijn.

De wetenschappelijke voorbereiding en de methode van dat rapport zijn dan ook van cruciaal belang en zijn gestoeld op een reeks publicaties, die zelf gestoeld zijn op een betekenisvol aantal voorafgaande wetenschappelijke processen. De synthese van deze publicaties en processen wordt geboden in een inleiding, in de vier eerste hoofdstukken/deelrapporten van het rapport³⁴ en in de bijlagen bij het rapport.

De bij deze syntheseoefening op te lossen vraagstukken betroffen onder meer: de objectivering van het relatief belang van een habitat of soort; de objectivering van de regionale staat van instandhouding; de bepaling van daartoe geschikte referentiewaarden (referentieareaal, referentieoppervlakte, referentiekwaliteit, referentieaantallen); de herkomst, toegankelijkheid, kwaliteit en bruikbaarheid van data inzake habitats en soorten in het algemeen en de geschiktheid van de biologische waarderingskaart, floradatabank, enz. in het bijzonder; de methodiek en inzetbare argumentatie bij het bepalen van de trends; de methodiek van het

³⁴ Deze vier inleidende hoofdstukken/deelrapporten zijn: (1) PAELINCKX D., STERCKX G., OOSTERLYNCK P., DE SAEGER S., AMEEUW G. en VAN LANDUYT W., Methodie voor het opstellen van gewestelijke doelstellingen voor habitats van de Europese Habitatrichtlijn; (2) VAN LANDUYT W., STERCKX G., AMEEUW G., ADRIAENS D. en LOUETTE G., Methodie voor het opstellen van gewestelijke doelstellingen voor de soorten van de Habitatrichtlijn (bijlage II en IV); (3) ANSELIN A., VERMEERSCH G., DEVOS K. en ADRIAENS P., Methodie voor het opstellen van gewestelijke doelstellingen voor de internationaal belangrijke vogelsoorten; (4) RUTTEN J., STERCKX G., VAN ELEGEM B. en SANNEN K., Methoden voor het kwantificeren van de voorgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

bepalen en kwantificeren van doelen; de methodiek van de prioriteitstelling.

[14] Wetenschappelijke toetsing. In opdracht van het Agentschap voor Natuur en Bos werd er ook een externe wetenschappelijke toetsing doorgevoerd van de tot dan doorgevoerde voorbereiding, *i.e.* van de toenmalige versie van het ontwerpproject. Deze toetsing is gebeurd door een team van in ecologisch onderzoek beslagen wetenschappers³⁵.

De toetsing leverde in de eerste plaats de bevinding op dat de kwaliteit van de onderbouwende gegevens, *i.e.* de kwaliteit van de gebruikte biologische waarderingskaart evenals het gebiedsdekkend karakter ervan, "*een uniek gegeven is in Europa*"; ook de betrouwbaarheid van de gebruikte soortgegevens "*mag niet worden onderschat*"³⁶.

De commissie stelde verder vast dat de werkwijze die gebruikt is geworden om de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen te ontwerpen "*in grote lijnen beantwoordt aan de internationaal voorgestelde procedure*"; wel werd er vastgesteld dat het methodologische gedeelte niet altijd even gedetailleerd of transparant was³⁷. Aansluitend hierbij werd er vastgesteld dat er een duidelijker onderscheid moest worden gemaakt tussen het normkader dat de lidstaten vanuit Europa krijgen opgelegd en deze die de auteurs inbrengen: "*vooral voor deze laatste acht de commissie bijkomende onderbouwing van de aannames, uitgangspunten en drempelwaarden gewenst*"³⁸.

De gehanteerde methodologie had volgens de commissie op verschillende manieren een impact op de robuustheid van de voorgestelde doelstellingen. Wat betreft de zgn. "*methode van de unie*" ondersteunde de commissie de achterliggende beleidskeuze voor rationeel ruimtegebruik. "*Indien men echter het duurzaam behoudsoogmerk met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou willen garanderen, is de methode van de unie wellicht niet ideaal. Immers, doordat men in eenzelfde gebied meerdere doelen beoogt, kan in de praktijk blijken dat dit toch problemen kan stellen.*"³⁹. De commissie oordeelde ook dat de gebruikte methode te weinig rekening houdt met de steeds groter wordende druk op de open ruimte, onder meer vanwege recreatie⁴⁰. Het – bij het bepalen van de oppervlakte doelen – in regel toepassen van een uitbreidingspercentage van 10% in geval van een ongunstige staat van instandhouding "*kan in vraag gesteld worden*", zeker bij die gevallen waar de staat van instandhouding zeer slecht is⁴¹.

Uiteindelijk besloot de commissie dat "*er bijna uitsluitend argumenten aan te dragen*" zijn "*die doen vermoeden dat – als gevolg van de gehanteerde methodes – gekozen wordt voor een eerder voorzichtig (conservatief) geformuleerde doelstellingen.*" Volgens de commissie legde de voorgestelde procedure dan ook "*de lat niet hoog met betrekking tot de geest van de richtlijnen, nl. duurzaam beheer van de biodiversiteit*"⁴². De commissie besloot "*dat het rapport beantwoordt*

³⁵ De Vocht, A., Hermy, M., Koedam N., Meire, P., Verheyen, K. en Verheyen, R. (voorzitter), Toetsingsnota van de wetenschappelijke toetsingscommissie betreffende de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, Brussel, Agentschap voor Natuur en Bos, 2008, 21 pagina's – hierna: "*Verheyen et al.*".

³⁶ Verheyen et al., p. 11.

³⁷ Verheyen et al., p. 8.

³⁸ Verheyen et al., p. 13.

³⁹ Verheyen et al., p. 15.

⁴⁰ Verheyen et al., p. 17.

⁴¹ Verheyen et al., p. 18.

⁴² Verheyen et al. p. 19. De commissie steunde dit op verschillende vaststellingen, met name (1) dat er veelal gerefereerd werd naar gegevens uit 2007, (2) dat de gehanteerde referentieperiode bijna nooit ver terug

*aan de vraag van de Europese Unie, aan de doelstellingen en bruikbaar is op het niveau van het Vlaams beleid. De gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen die volgen uit het proces zijn, vanuit de aard van de basisgegevens, vanuit de verwachte dynamiek, vanuit de geest en de context van de Vogelrichtlijn en vanuit de Habitatrichtlijn eerder conservatief van aard [...]. Het resultaat is een eerder minimale inschatting van de voorwaarden die nodig zijn om tot een duurzaam behoud van habitats en soorten in Vlaanderen te komen."*⁴³.

1.4. Discussiepunten en voorgestelde oplossingen in het overleg

[15] Discussiepunten en voorgestelde oplossingen in het overleg. Tijdens het hiervoor beschreven overleg zijn er verschillende zorgen en punten van kritiek inzake de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen naar voor gebracht. Vermits de overlegpartners nu ook deelnemen aan de voorbereiding van het advies en vermits de bij de adviesvraag aangeleverde documentatie tamelijk uitvoerig is, is het mogelijk de tijdens het overlegproces ingebrachte zorgen en kritiekpunten te reconstrueren en verbanden te leggen met wat voorligt.

- Een eerste, door VOKA benadrukt punt, was de bedenking dat er slechts een Europeesrechtelijke verplichting bestaat om, tegen de deadline van 7 december 2010, voor de Habitatrichtlijngebieden tot een aanwijzing te komen, "*vergezeld van prioriteiten*". Het gaat hier meer bepaald om een voorrangsorte tussen habitats en soorten. Het is, in die optiek, niet nodig om instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones te gaan expliciteren. Wat deze vraag betreft, wordt er in de regeringsnota toegegeven dat strikt genomen op grond van artikel 4.4. van de Habitatrichtlijn niet nodig is instandhoudingsdoelstellingen te gaan bepalen. Maar, zo wordt in diezelfde nota gesteld, de "*prioriteiten*" kunnen maar bepaald worden als de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones geëxpliciteerd zijn, en deze laatste kunnen maar zinnig vastgesteld worden in het kader van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen⁴⁴.
- Een tweede, door VOKA ingebrachte zorg betrof de kwaliteit van de feitelijke constatering (hoe komt het dat er discrepantie bestaat tussen de gegevens over de staat van de habitats bij de aanmelding en de rapportering over de actuele staat van instandhouding?) en de wetenschappelijke correctheid en conformiteit met de Europese omschrijvingen van de gehanteerde normen en methoden (de zgn.LSVI-tabellen: wat is er concreet te beschouwen als een goede staat van instandhouding van een habitat of soort en waarom wordt er een onderscheid gemaakt tussen "*gunstige staat*" en "*voldoende staat*"?). De eerste probleemstelling komt op het volgende neer: bij aanmelding worden dezelfde criteria gehanteerd als deze bij het vaststellen van de actuele staat en toch komt men tot enorme verschillen. In de nota aan de Vlaamse regering wordt er, door de beleidsmakers, wat dit betreft gesteld dat het verschil verklaard wordt tussen het verschil in opgelegde methodiek in de fase van de aanmelding versus de opgelegde methodiek bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor wat het bepalen van de kwaliteit aangaat,

gaat, (3) dat de staat van instandhouding soms te positief ingeschat zal worden omdat deelcriteria niet betrouwbaar kunnen gescoord worden, (4) dat er niet effectief rekening is gehouden met de stochasticiteit en met de natuurlijke dynamiek, noch met (5) de toenemende druk op de open ruimte.

⁴³ Verheyen et al. p. 21.

⁴⁴ Overigens kan er verwezen worden naar de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, zaak "Kokkelvisserij" van 7 september 2004, waar er in het kader van de habitattoets ook expliciet wordt melding gemaakt van de instandhoudingsdoelstellingen.

zijn de methodologische richtlijnen evenwel niet veranderd geworden, zodat er daar geen verschil op zou mogen zitten. Voor de behandeling van vraagstukken inzake wetenschappelijke gegevens of normstelling, wordt er voor het overige verwezen naar §17. Aansluitend bij de kwaliteit is onder meer de methodiek tot kwantificatie van de oppervlakte doelen voor alle betrokken partners een zorg gebleken. Dit houdt verband met zowel heel wat habitats als met heel wat soorten.

- De derde zorg die tijdens het overleg op verschillende manieren geformuleerd werd, betrof vanzelfsprekend de te verwachten impact van deze operatie, waarbij voor VOKA onder meer het bindend karakter van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen een aandachtspunt was. Wat dat betreft is er reeds op het niveau van het besluit van 3 april 2009 een relatie vastgesteld tussen gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en deze voor speciale beschermingszones. De gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn met name, aldus artikel 4, derde lid, van dat besluit, "*bindend bij de [...] beoordeling van een concreet Europees te beschermen gebied*", met name wanneer er moet bepaald worden hoe belangrijk zo'n concrete speciale beschermingszone is voor de Europees te beschermen habitats of soorten waarvoor dat gebied is aangemeld (of die er voorkomen). Dit neemt niet weg dat deze gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen in de praktijk een bindend karakter kunnen krijgen wanneer het gaat over soorten of habitats waarvan er concreet nog heel weinig populaties of oppervlakten overblijven.
- Een vierde, verwant punt was het door Boerenbond en Natuurpunt behandelde vraagstuk van de ruimtelijke doorwerking van de instandhoudingsmaatregelen⁴⁵. Dit vraagstuk wordt opgevangen met artikel 2 van het voorliggende vaststellingsbesluit, dat met name bepaalt dat de uitvoering van de instandhoudingsdoelstellingen prioritair zou gebeuren binnen de speciale beschermingszones – behoudens voor de Europeesrechtelijk te beschermen soorten die ook betekenisvol daarbuiten kunnen voorkomen. Bijkomende instandhoudingsmaatregelen kunnen, aldus nog dat artikel 2, buiten speciale beschermingszones enkel worden voorzien voor zover er rekening wordt gehouden met de geldende bestemmingen en na overleg met de overleggroep. Bij voorrang wordt er, aldus nog tot slot artikel 2, gebruik gemaakt van bestaande – i.e. gekende – instrumenten⁴⁶.
- Een vijfde, door VOKA ingebracht punt, betrof de vraag of het nodig is de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen te kwantificeren, vermits hier het risico ontstaat dat het Vlaamse Gewest zichzelf vastlegt op cijfers die achteraf niet waargemaakt kunnen worden. Deze kwantificatie wordt inderdaad doorgevoerd en betreft zowel habitats⁴⁷ als soorten⁴⁸. Maar ook deze kan, gegeven de bepaling van het besluit, als niet meer dan richtinggevend worden

⁴⁵ Om dit vraagstuk te kunnen situeren moet men aanvangen bij de vaststelling dat er op dit moment in Vlaanderen 65.000 tot 85.000 ha kwaliteitsvol te beschermen habitat te vinden is. De unie van alle oppervlakte doelen die vervat zijn in de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen is een oppervlakte van 41.000 tot 55.000 ha kwaliteitsvol habitat; hiervan zal 38.500 tot 51.000 ha gerealiseerd kunnen worden in de Habitatrichtlijngebieden.

⁴⁶ Dit artikel 2 komt aldus in ruime mate tegemoet aan de ter gelegenheid van de intentieverklaring (*i.e.* in punt 23) ingenomen stelling van de in het overleg betrokken partners.

⁴⁷ Bvb. p. 180 van het rapport: "*Het habitatype 3160 [dystrofe natuurlijke poelen en meren] heeft momenteel een oppervlakte van 40-42 ha in Vlaanderen. Daarvan bevindt zich 37,5 ha binnen SBZ-H. Ten gevolge van het toepassen van de methoden voor het kwantificeren van de voorgestelde instandhoudingsdoelstellingen (hoofdstuk 4), is er een extra oppervlakte van 20-45 ha van dit habitatype nodig.*"

⁴⁸ Bvb. p. 456 van het rapport, betreffende wespandief: "*minimaal behoud van het gemiddeld aantal broedparen van de huidige populatie: 200 paren*".

beschouwd. Zelfs dit richtinggevende zou volgens VOKA al een zeer beduidende impact kunnen hebben, met name indien er slechts zeer moeilijk van afgeweken zal kunnen worden. Het is in die optiek dan ook ten sterkste aan te bevelen de grootste zorg te besteden bij de opmaak en vaststelling ervan, ook zelfs al bij het aangeven van de benodigde richting ("te verbeteren", "te behouden", "beperkte afname mogelijk"). In omgekeerde richting formuleerde Natuurpunt de zorg, aansluitend bij de bevindingen van de wetenschappelijke toetsingscommissie, dat de voorgestelde gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen te conservatief zouden zijn.

In verband met deze zorgen valt er te noteren dat het besluit van 3 april 2009 voorziet in een jaarlijkse verslagplicht inzake het instandhoudingsbeleid; over dat jaarverslag moet er advies gegeven worden door de Minaraad. Ook moeten de verslagen die op grond van artikel 12 van de Vogelrichtlijn of op grond van artikel 17 van de Habitatrictlijn aan de Europese Commissie worden bezorgd, voorafgaand met de overleggroep worden besproken en nadien aan de Minaraad worden voorgelegd voor advies, met het oog op mededeling aan de Vlaamse regering. Ten slotte valt te noteren dat artikel 3 van het voorliggende ontwerpbesluit er toe noopt dat de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zullen geëvalueerd worden, eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen van de onderscheiden speciale beschermingszones vastgesteld zijn en in het licht van "de dan gekende stand van de wetenschap".

- Tot slot was er een door Natuurpunt en Boerenbond aangepakte kwestie, met name volgens welk tijdschema de Vogelrichtlijngebieden moesten ingebracht worden in de operatie tot bepaling van de instandhoudingsdoelstellingen. Wat dit betreft kan er verwezen worden naar het akkoord zoals dat geformuleerd werd in de zgn. intentieverklaring: *"Voor Habitat- en Vogelrichtlijngebieden worden rapporten opgesteld. Voor gebieden waar Habitat- en Vogelrichtlijn elkaar overlappen wordt een geïntegreerd rapport opgesteld. Op basis van deze rapporten worden per SBZ de instandhoudingsdoelstellingen (S-IHD) geformuleerd en besproken in het bovenlokale overleg: voor de SBZ-H en de overlappende delen van SBZ-H en SBZ-V altijd, voor de SBZ-V die niet overlappen enkel als er een akkoord bereikt wordt in de Overleggroep. De uitvoering van de instandhoudingsdoelstellingen gebeurt gefaseerd, waarbij de natuurrichtplannen voor habitatrictlijngebieden eerst worden opgemaakt en gerealiseerd."*⁴⁹.

2. Appreciatie en aanbevelingen

[16]Algemene appreciatie. De Minaraad en de SALV komen tot de bevinding dat de voorliggende documenten – het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering, de bijlagen – de basis vormen om verder te gaan, daarbij ook verder rekening houdende met de aanbevelingen van de partners in het overleg en van strategische adviesraden.

De Minaraad en de SALV bevelen de Vlaamse regering dan ook aan om deze documenten zonder uitstel vast te stellen, ten einde het overlegproces over de instandhoudingsdoelstellingen van de afzonderlijke speciale beschermingszones in goede omstandigheden en binnen de voorziene termijn te kunnen laten plaatsvinden.

⁴⁹ Intentieverklaring van 30 april 2009, punt 18.

De Minaraad en de SALV wijzen er op dat het verder doorvoeren van de lopende (Vlaamse) overlegprocessen en het tot stand brengen van regionale of lokale overlegprocessen cruciaal zullen zijn om betekenisvolle, gedragen instandhoudingsdoelstellingen tot stand te brengen. De ervaring met het natuurbeleid van de afgelopen decennia leert dat een open dialoog met de betrokken doelgroepen levensnoodzakelijk is voor het welslagen van het beleid. Het is dan ook nodig de ondersteuning verder te zetten die geboden wordt aan de bij het overleg betrokken partners, en die hen ertoe in staat stelt als "ambassadeur" te fungeren naar hun respectievelijke achterbanen.

[17] Aanbevelingen betreffende de onderbouwende gegevens en modellen. De Minaraad en de SALV stellen vast dat de toetsingscommissie verklaard heeft dat de ingezette gegevens en de gebruikte modellen in grote lijnen voldoen, om van een betrouwbaar rapport te kunnen spreken. Er was kritiek op de transparantie, en er werd gesteld dat bijkomende onderbouwing nodig is voor de aannames, de uitgangspunten en de gehanteerde drempels, waarbij een evaluatie terzake mogelijk is.

Het is voor de Minaraad en de SALV met name duidelijk dat er een bestendige inspanning nodig zal zijn op het vlak van gegevensverzameling en monitoring, onderlinge afstemming en systematisatie, ontsluitbaarheid en toegankelijkheid van gegevens, rapportage en verslaggeving, evenals wat overleg over en advisering inzake de aldus bekomen rapporten aangaat.

Bovendien leidt de hiervoor vermelde discussie betreffende bvb. de gehanteerde normen, methodologie, resultaten en LSVI tabellen – wat is er concreet te beschouwen als een goede staat van instandhouding van een habitat of soort? – de Minaraad en de SALV tot de bedenking dat er een probleem ontstaat wanneer de wetenschappelijke correctheid of actualiteit van de gebruikte gegevens, normen of modellen tijdens de overlegprocessen ter discussie worden gesteld.

De Minaraad en de SALV pleiten er dan ook voor dat er, naast de bij het Agentschap voor Natuur en Bos gelokaliseerde overleggroep, er met spoed een begeleidingsgroep zou ingesteld worden bij het INBO. Deze groep moet een gemengde samenstelling hebben: deels wetenschappers (een multidisciplinair panel, met ook inbreng van de relevante juridische expertise), deels representanten van de (in de overleggroep) betrokken maatschappelijke geledingen. Ze moet functioneren als een permanente toetsings- en *trouble-shooting*-commissie voor kwesties die opduiken in het gewestelijk of lokaal overleg, en die op een onderbouwde wijze de kwaliteit of de actualiteit betreffen van het argumentarium dat gehanteerd werd bij bvb. het ontwerp van de instandhoudingsdoelstellingen.

Voor de Minaraad en de SALV is het vanzelfsprekend dat er een geschikt terugkoppelingsmechanisme zal geconstrueerd en bewaakt moeten worden tussen het bestaande maatschappelijk overleg en deze wetenschappelijke toetsingsgroep. De in te stellen toetsingsgroep zal alleszins een nuttige rol te vervullen hebben op het moment dat de in artikel 12 van het besluit van 3 april 2009 voorziene rapporteringsplichten in werking treden.

[18] Aanbevelingen betreffende de kwantificatie van gewestelijke doelen. De Minaraad en de SALV stellen vast dat er een kwantificering is voorgesteld van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, op basis van een bepaalde, in het rapport uiteengezette methode. De beslissing om te gaan kwantificeren is positief omdat het duidelijkheid en richting verschaft. Tegelijk draagt deze beslissing een

aantal risico's in zich: als (deel-)Lidstaat kan het Vlaamse Gewest zich vastzetten ten aanzien van de Europese Commissie, en in de relatie tussen afzonderlijke speciale beschermingszones kan er een impasse ontstaan als een kwantitatieve gewestelijke doelstelling ertussen moet omgedeeld worden.

De Minaraad en de SALV wijzen daarom nogmaals op het belang van artikel 4, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009, dat bepaalt dat "*de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen [...] bindend [zijn] bij de [...] beoordeling van een concreet Europees te beschermen gebied [d.w.z. een speciale beschermingszone], wat betreft het belang ervan voor de Europees te beschermen habitats of soorten waarvoor dat gebied is aangemeld of die er voorkomen.*" In alle overige aspecten zijn gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen als richtinggevend of indicatief te beschouwen. Bovendien moet er gebruikt gemaakt worden van het mechanisme van artikel 3 van het voorliggende ontwerp van vaststellingsbesluit: de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zullen geëvalueerd worden eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen van de onderscheiden speciale beschermingszones vastgesteld worden. Op dat moment kunnen de gewestelijke kwantitatieve doelen terug ter discussie gesteld worden.

Wat betreft de relatie tussen de (deel-)lidstaat Vlaanderen en de Europese Commissie wijzen de Minaraad en de SALV op artikel 12 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009, betreffende de begeleiding door overleggroep en strategische adviesraad inzake de verslaggeving aan de Europese Commissie.

De Minaraad en de SALV bevelen aan om, zeker voor wat de kwantificering aangaat, de vermelde mechanismen met de nodige zorg en de gepaste timing in te zetten, zodat de risico's die er als gevolg van de onzekerheden in het proces kunnen ontstaan door de kwantificatie van gewestelijke doelen, tot een aanvaardbaar minimum kunnen worden beperkt.

[19] Aanbevelingen betreffende de te voeren processen. De Minaraad en de SALV bevelen aan om – in lijn met het besluit van 3 april 2009 – het gevoerde overleg verder te zetten. Allicht moet er nagegaan worden of er niet nog partners moeten worden uitgenodigd met het oog op op specifieke thema's of in geografisch afgebakende kwesties.

Het is voor de Minaraad en de SALV van belang dat er een goede complementariteit bekomen wordt tussen het – veeleer *ad hoc* samengestelde en informele – overleg enerzijds en anderzijds de rol van de – veeleer volgens een vast stramien samengestelde en publiek optredende – strategische adviesraden. De Minaraad en de SALV zien met name drie verschillen waarbij de strategische adviesraden een specifieke meerwaarde kunnen leveren: (1) adviezen van de Minaraad/SALV synthetiseren de tot dan toe gevoerde discussie en maken ze publiek; (2) de Minaraad en de SALV nemen de blijvende strategische geschilpunten op en lossen deze op of herformuleren ze zodanig dat ze rijp zijn voor politieke discussie; (3) de Minaraad en de SALV kunnen partijen en belangenorganisaties betrekken die niet in het overleg begrepen zijn.

De Minaraad en de SALV stellen vast dat de adviesvraagverplichtingen op grond van artikel 12 van het besluit van 3 april 2009 alleen betrekking hebben op de Minaraad. Dit is ten dele terecht, omdat de S.A.R. Minaraad nu eenmaal de strategische adviesraad is voor het beleidsdomein. De Minaraad neemt zich wel voor om, in voorkomend geval, de relevante strategische adviesraden en de daarin betrokken partners te betrekken bij deze processen.

[20] Aanbevelingen betreffende het te voeren beleid. Analytisch bekeken bevat het te voeren beleid drie componenten:

- (1) De instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszones gelden, in het tijdperk na de vaststelling ervan, in principe als bindende waarde bij het inzetten van natuurbeleidsinstrumenten in de ruime zin⁵⁰, en er moet mee rekening gehouden worden bij het "passende beoordelings"-processen⁵¹;
- (2) Bovendien moet er overgegaan worden tot de opmaak, in de komende jaren, van natuurrichtplannen voor elke speciale beschermingszone;
- (3) Ten derde is er een herijking nodig van de generieke instrumenten van het natuurbeleid in de ruime zin, ten einde een beter op deze doelstellingen toegespitste inzet van deze instrumenten te bekomen.

De Minaraad en de SALV stellen dat stellen dat het niet afdoende zou zijn het instandhoudingsbeleid tot de eerste stap te beperken. Er wordt dan immers geen actief, of geen samenhangend, beleid ingesteld met het oog op het behalen van een goede staat van instandhouding, en dat beleid wordt hoe dan ook niet op een overzichtelijke wijze doorgesproken met de betrokkenen. De Minaraad en de SALV vinden het dus noodzakelijk om de in het Natuurdecreet verankerde verplichting tot het opmaken van natuurrichtplannen ook daadwerkelijk en met tempo uit te voeren, eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten door de onderscheiden speciale beschermingszone bepaald zijn.

De Minaraad en de SALV vinden het bovendien nodig dat er ook een herijking zou komen van de instrumenten. Het is weliswaar niet onmogelijk dat er voldoende generiek instrumentarium (regelgeving, budget) aanwezig zou zijn om de instandhoudingsdoelstellingen, eenmaal ze vastgesteld zijn, daadwerkelijk te implementeren. Maar dat valt op dit moment niet uit te maken. Evenmin ligt er op dit moment een algemeen aanvaarde en doorgesproken evaluatie voor betreffende de vragen welke instrumenten nu wel of niet een extra accent moeten krijgen en welke concrete verbeteringen er toe zouden leiden dat deze instrumenten beter hun doel halen. De Minaraad en de SALV pleiten er voor om deze herijkingsoperatie – inclusief de nodige vergoedingen, tegemoetkomingen of schikkingen⁵² – zo snel mogelijk door te voeren en op principiële niveau af te ronden vooraleer de opmaak van de concrete natuurrichtplannen aangevat wordt. Op die manier weten alle betrokkenen waarover zij discussiëren, op het moment dat zij gevat worden door een natuurrichtplanproces.

⁵⁰ Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, artikel 48, §1: "Voor elke speciale beschermingszone [...] wordt een natuurrichtplan vastgesteld [...]"; Natuurdecreet, artikel 49, §1: "Voor zover een gewestelijk natuurrichtplan betrekking heeft op een speciale beschermingszone, gelden de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied [...] als gebiedsvisie van dat natuurrichtplan. [...]"; Natuurdecreet, artikel 49, §2: "Een gewestelijk natuurrichtplan is er op gericht om, in functie van de instandhoudingsdoelstellingen [...] een specifieke, bindende afstemming te bekomen tussen de verschillende maatregelen en instrumenten die, in uitvoering van onder meer dit decreet, het Bosdecreet van 13 juni 1990 [enz.] gelden voor het bestreken gebied. [...]".

⁵¹ Art. 6.3. van de Habitatrictlijn: "Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied." Dit verband tussen passende beoordeling en instandhoudingsdoelstellingen wordt evenwel niet gelegd in het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

⁵² Zie ook Intentieverklaring, 30 april 2009, punt 24: "Bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen zal er rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. De overheidspartners waken erover dat de vooropgestelde maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn en dat bestaande activiteiten en bedrijven maximaal worden gevrijwaard. Indien toch conflictsituaties ontstaan, zien de overheidspartners erop toe dat er in een billijke vergoeding wordt voorzien. De overheidspartners zullen deze problematiek en het bestaande instrumentarium onderzoeken en voorstellen dienaangaande ter bespreking voorleggen aan de overleggroep."

[21] Passende beoordelingen. Naast de herijking van het instrumentarium, en parallel daarmee, zal er alleszins moeten gekeken worden naar de rechtsfiguur van de passende beoordeling. Wanneer de passende beoordeling op een meer uitgebreide manier ingezet zal worden bij de vergunningverlening in of in de buurt van speciale beschermingszones, dan kunnen er lastige keuzesituaties ontstaan die uitdraaien op een als onevenredig ervaren nadeel voor de individuele vergunningaanvrager. De Minaraad pleit er dan ook voor om, op grond van de hiervoor vermelde evaluatie van de instrumentenmix, te komen tot een gerichte inzet of activering van deze instrumenten die toelaten deze situaties billijk en effectief op te lossen.

De Minaraad en de SALV doen overigens opmerken dat het instrument van de passende beoordeling nadere uitwerking behoeft. Er moet met name een concrete invulling gegeven worden aan dit instrument, waarbij er ook gewerkt kan worden met een lijst van "ingrepen met weinig of geen impact", waarvoor kan volstaan worden met een passende beoordelingsparagraaf, analoog als bij de watertoets. Het aantal situaties waarbij er "onderhandeld" moet worden en waarbij er studie bureaus moeten ingeschakeld worden, zouden aldus moeten ingeperkt worden. Een en ander moet vastgelegd worden in publieke documenten (een besluit en een handleiding) ten einde de transparantie en de gelijkvormigheid van de behandeling te garanderen.