



ADVIES

29 november 2007

BESLUIT HOUDENDE BESCHERMING VAN NATUURLIJK IN
HET WILD VOORKOMENDE DIER- EN PLANTENSOORTEN
IN HET VLAAMSE GEWEST

Inhoud

Inleiding	3
Krachtlijnen	4
Advies	5
1. Algemene bemerkingen	5
2. Specifieke bemerkingen bij het voorontwerp van Soortenbesluit.....	9
2.1. Inleiding.....	9
2.2. Onderbouwing van het soortenbeleid	9
2.3. Planning van het soortenbeleid	11
2.4. Uitvoering van het soortenbeleid.....	14
2.4.1. Beheer van soorten	14
2.4.2. Bescherming van soorten	14

Inleiding

De Minaraad ontving op 8 november 2007 ter kennisgeving van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de bescherming van natuurlijk in het wild voorkomende dier- en plantensoorten in het Vlaamse Gewest.

Met dit voorontwerp van Soortenbesluit worden enkele bestaande besluiten inzake soortenbeleid opgeheven en geïntegreerd. Volgens de begeleidende brief is het de bedoeling te komen tot een samenhangende soortenregeling, die onder meer beantwoordt aan wat vereist is door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In de begeleidende brief stelt de Vlaamse minister voor Leefmilieu en Natuur tevens dat *“het de Minaraad vrij staat om op eigen initiatief een advies te verlenen op basis van deze documentatie”*. Het advies wordt verwacht voor 6 december 2007. Naast een beperkte begeleidende brief bevatte de kennisgeving geen enkele toelichtingsnota bij het voorontwerp van Soortenbesluit.

Het soortenbeleid vormt één van de vijf grote pijlers van het Natuurdecreet, naast het gebiedsgericht beleid, het beleid voor vrijwaring van de ecologische milieukwaliteit, het doelgroepenbeleid en het beleid gericht op lokale overheden. Artikel 51 van het Natuurdecreet geeft aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid om alle maatregelen te treffen voor instandhouding, herstel of ontwikkeling van populaties van soorten.

Met het voorliggend advies wenst de Minaraad dan ook positief te reageren op het aanbod van de Vlaamse minister voor Leefmilieu en Natuur om een advies uit te brengen over het voorontwerp van Soortenbesluit. De aanbevelingen van de Raad kunnen aldus meegenomen worden bij de verdere afwikkeling van het proces en de voorlegging van het ontwerp van Soortenbesluit aan de Vlaamse Regering. De Raad dringt er op aan dat het ontwerp van Soortenbesluit – samen met een volwaardige toelichtingsnota - voor advies aan de Minaraad zal worden voorgelegd.

In een eerste deel formuleert de Raad enkele algemene aanbevelingen. In een tweede deel worden specifieke bemerkingen geformuleerd bij het voorontwerp van Soortenbesluit. Gezien de beperkte adviestermijn focust de Raad zijn advies op de hoofdlijnen en spreekt hij zich niet uit over de concrete invulling van de bepalingen van het voorontwerp van Soortenbesluit.

Dit advies werd vastgesteld met unanimititeit.

Hubert David,
voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

In het voorliggend advies formuleert de Mineraad zijn aanbevelingen bij het voorontwerp van Soortenbesluit. De Raad dringt er op aan om na goedkeuring door de Vlaamse regering, het ontwerp van Soortenbesluit – samen met een volwaardige toelichtingsnota - voor advies aan de Mineraad voor te leggen.

De Raad wijst op de noodzakelijke inhaalbeweging; het soortenbeleid staat momenteel voor tal van uitdagingen. Het voorontwerp van soortenbeleid is een eerste stap in het oplossen van een aantal knelpunten. Met het voorontwerp van Soortenbesluit wordt bijvoorbeeld een eerste stap gezet in de noodzakelijke vereenvoudiging van de wetgeving inzake soortenbescherming in Vlaanderen. In het voorontwerp van Soortenbesluit liggen evenwel nog diverse kansen tot verdere vereenvoudiging. De Raad benadrukt tevens de noodzakelijke afstemming met andere lopende wetgevende initiatieven inzake het soortenbeleid (Wijziging Natuurdecreet, Besluit instandhoudingsdoelstellingen voor Speciale Beschermingszones, Jachtopeningsbesluit). De Raad gaat er van uit dat dit voorontwerp van Soortenbesluit gericht is op de volledige implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Of dit effectief het geval is, is echter voor de Raad - door het ontbreken van enige toelichtingsnota bij dit voorontwerp van Soortenbesluit - onmogelijk op te maken.

Naast de invulling van artikelen 51 en 52 van het Natuurdecreet grijpt het voorontwerp van Soortenbesluit ook in op andere bepalingen van het Natuurdecreet. Dit geldt onder meer voor het hoofdstuk II inzake de onderbouwing van het soortenbeleid, dat sterk samenhangt met artikel 10 (natuurrapport) en artikel 11 (natuurbeleidsplan) van het Natuurdecreet. De Raad wijst hierbij op de noodzakelijke afstemming.

Daarnaast dringt de Raad aan op een herindeling van het voorontwerp van Soortenbesluit naar de onderbouwing, de planning en de uitvoering van het Soortenbesluit. Deze herindeling kan het besluit duidelijker en eenvoudiger maken.

1. Algemene bemerkingen

[1] **Soortenbeleid vergt een inhaalbeweging.** De Raad erkent dat het soortenbeleid momenteel voor tal van uitdagingen staat. Zonder volledigheid na te streven gaat het hierbij onder meer om de vraag naar:

- een correcte en volledige implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn,
- de volwaardige uitvoering van het Natuurdecreet en in het bijzonder de bepalingen inzake soortenbescherming (artikelen 51 en 52) en planning (artikelen 10 en 11),
- een vergaande vereenvoudiging (duidelijker, meer samenhangend, beter handhaafbaar, meer rechtszekerheid) van de huidige wetgeving inzake soortenbescherming,
- het uitwerken van een regeling voor schade door beschermde soorten en voor bestrijding van invasieve soorten,
- meer effectiviteit in het bereiken van de beleidsdoelen (vastgelegd in de beleids- en planningsdocumenten).

[2] **Aanzet tot vereenvoudiging van de soortenwetgeving.** De specifieke wetgeving inzake het soortengericht natuurbehoud is in het Vlaamse Gewest sterk versnipperd.¹ De in het wild voorkomende vogelsoorten, behalve de soorten die vallen onder het jachtwild, kunnen worden beschermd op basis van het Jachtdecreet, vroeger de Jachtwet. In dat kader werd het KB Vogelbescherming genomen.² Bepaalde wilde soorten zoetwatervissen en de Europese rivierkreeft zijn beschermd via een uitvoeringsbesluit bij de wet op de riviervisserij.³ Verder zijn er een aantal uitvoeringsbesluiten bij de wet op natuurbehoud. Het KB Beschermde Diersoorten en het KB Beschermde Plantensoorten regelen respectievelijk de bescherming van bepaalde wilde diersoorten en bepaalde wilde

¹ Uitvoerige toelichting hierbij vindt u in "Geert Van Hoorick, Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg. Antwerpen, 2000."

² Koninklijk besluit van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest.

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 1992 tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij.

plantensoorten.⁴ Het Herintroductiebesluit regelt de introductie van niet-inheemse diersoorten in de natuur.⁵ De bescherming van bedreigde dieren en plantensoorten tegen de internationale handel is een federale bevoegdheid. Dit geldt ook voor de bescherming van soorten in en op de territoriale zee en het continentaal plat.

De Beleidsnota Leefmilieu 2004-2009 stelde een vereenvoudiging van de soortenwetgeving voorop. Volgens de beleidsbrief van de minister is het de bedoeling om tot een *'geïntegreerd en geharmoniseerd Soortenbesluit'* te komen.

De Raad erkent dat met het voorontwerp van Soortenbesluit een eerste stap wordt gezet in de noodzakelijke vereenvoudiging van de wetgeving inzake soortenbescherming in Vlaanderen. Het samenbrengen van de diverse besluiten betekent evenwel nog niet noodzakelijk een vereenvoudiging.⁶ De Raad wijst er op dat in het voorontwerp van Soortenbesluit nog diverse kansen liggen tot verdere vereenvoudiging. Dit geldt onder meer wat betreft het hoofdstuk III inzake de beschermde soorten (zie verder par. 13) en de noodzakelijke afstemming met de bestaande instrumenten (zie verder par. 4). Ook de interne samenhang van het voorontwerp van Soortenbesluit kan nog verbeterd worden. Diverse begrippen (o.a. soortenbeschermingsprogramma) worden in het voorontwerp van Soortenbesluit op diverse plaatsen verder uitgewerkt. De Raad pleit ervoor om dit te structureren en samen te brengen.

De Raad wijst er bovendien op dat met het voorontwerp van Soortenbesluit slechts een deel van de soortenwetgeving wordt samengebracht. Van één geïntegreerd en geharmoniseerd Soortenbesluit is geenszins sprake. De niet onbelangrijke wetgeving inzake jacht en riviervisserij wordt niet meegenomen in het voorontwerp van

⁴ Koninklijk besluit van 22 september 1980, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder toepassing vallen van de wetten en de besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming. Koninklijk besluit van 16 februari 1976 houdende maatregelen ter bescherming van bepaalde in het wild groeiende plantensoorten.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 1993 betreffende de introductie in de natuur van niet-inheemse diersoorten.

⁶ Het leidt tot de opheffing van vijf bestaande soortenbesluiten met name het KB Vogelbescherming, het KB Beschermde Diersoorten, het KB Beschermde Plantensoorten, het besluit inzake de introductie van niet-inheemse diersoorten en het besluit inzake erkenning opvangcentra voor vogels en wilde dieren.

Soortenbesluit.⁷ Ook andere aspecten, onder meer inzake de bestrijdingsproblematiek (distels, muskusratten, grijze eekhoorns) blijven buiten het bereik van dit besluit. De Raad stelt voor dat het voorontwerp van Soortenbesluit minstens zou uitgebouwd worden volgens een modulair systeem, zodanig dat minimaal de basis (structuur) wordt gelegd voor één geharmoniseerd Soortenbesluit. Bepalingen inzake de erkenning en de subsidiëring van vogelopvangcentra kunnen geregeld worden in een apart besluit. Dit hoort eerder thuis onder dierenwelzijn dan onder natuurbehoud.

[3] Samenhang met andere wetgevingsinitiatieven. De Raad benadrukt dat dit voorontwerp van Soortenbesluit in samenhang moet worden bekeken met andere wetgevingsinitiatieven inzake het soortenbeleid. De afstemming met deze initiatieven is noodzakelijk en dient nog te gebeuren.

Zo zou artikel 9 van het Natuurdecreet moeten worden gewijzigd voor de toepassing van artikel 51 van het Natuurdecreet en de volledige implementatie van de Habitatrichtlijn. Het is onduidelijk wat de impact van deze decreetwijziging zal zijn op het voorliggend voorontwerp van Soortenbesluit. De Raad heeft in het kader van dit advies niet onderzocht in hoeverre er nog andere decreetwijzigingen nodig of wenselijk zijn.⁸

Bovendien wijst de Raad op de regeling voor de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) voor speciale beschermingszones (SBZ) die momenteel wordt uitgewerkt in een apart besluit. Ook hier is afstemming noodzakelijk met de IHD voor soorten (zowel Europese als Vlaamse) die uitgewerkt worden in voorliggend voorontwerpbesluit (zie par. 13).

Ten derde wijst de Raad op het Jachtopeningsbesluit 2009-2014 en de schaderegeling volgens artikel 25 van het Jachtdecreet, die momenteel in voorbereiding zijn. Hierdoor zullen de verschillende schaderegelingen en bestrijdingsprocedures naast elkaar blijven bestaan. Niet-bejaagbare soorten worden best geheel in het Soortenbesluit opgenomen, of minstens op dezelfde manier behandeld in het Soortenbesluit en het

⁷ Artikel 2 van het voorontwerp van besluit regelt onder meer het toepassingsgebied van het besluit. De paragrafen 1, 2 en 3 overlappen gedeeltelijk. Bovendien is afstemming gewenst met de andere besluiten. Dit geldt onder meer voor de niet-inheemse soorten (evt. jachtwild) die nu onder de visserij- of jachtwetgeving vallen, de beschermde vissoorten in uitvoering van de Visserijwet. Indien deze soorten niet onder het toepassingsgebied van het Soortenbesluit vallen, kunnen er ook geen maatregelen voor worden getroffen.

⁸ In het kader van een overheidsopdracht heeft het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent in 2000 een Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek opgemaakt waarin ook de reglementering inzake soorten was geïntegreerd (Van Hoorick, G. et al. Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek. Intersentia, Antwerpen 2005).

Jachtopeningsbesluit.

En tenslotte is er nog een besluit in opmaak dat de schade moet regelen door beschermde soorten.

- [4] Samenhang met andere instrumenten voor het soortenbeleid.** Het voorontwerp van Soortenbesluit geeft invulling aan artikelen 51 en 52 van het Natuurdecreet. De Vlaamse Regering neemt, na advies van de Minaraad, alle maatregelen voor de instandhouding van soorten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn en voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de andere soorten. Artikel 52 legt de basis voor een schadevergoeding voor belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen of visserij veroorzaakt door de beschermde soorten.

Daarnaast grijpt het voorontwerp van Soortenbesluit echter ook in op andere bepalingen van het Natuurdecreet. Dit geldt onder meer voor het hoofdstuk II inzake de onderbouwing van het soortenbeleid, dat sterk samenhangt met artikel 10 (natuurrapport) en artikel 11 (natuurbeleidsplan) van het Natuurdecreet. De Raad vraagt om dit in de inleiding van het voorontwerp van Soortenbesluit te vermelden en dringt bovendien aan op de noodzakelijke afstemming (zie par. 7 en par. 9).

Bovendien stelt de Raad vast dat het voorontwerp van Soortenbesluit een aantal nieuwe instrumenten voor het soortenbeleid invoert (o.a. rode lijsten, soortenbeschermingsprogramma's, schaderegeling). De afstemming met de bestaande instrumenten is niet altijd duidelijk (zie verder par. 11 en par.13).

Verderop in dit advies pleit de Raad voor een volwaardig soortenbeleidsplan, als onderdeel van het natuurbeleidsplan. Dit plan moet onder meer het kader schetsen voor de verschillende versnipperde maatregelen en instrumenten die momenteel bestaan voor het soortenbeleid.

- [5] Stap naar een volledige omzetting Vogel- en Habitatrictlijn.** België werd in 2000 door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor de onvolledige en niet-correcte omzetting van de Europese Natuurrichtlijnen (Vogelrichtlijn, Habitatrictlijn).⁹ Als antwoord hierop werkte de Vlaamse Regering een stappenplan uit. Op zeer korte termijn werd gereageerd met een Noodbesluit.¹⁰ In een tweede stap gebeurde de aanpassing van

⁹ 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 van 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.

¹⁰ Minaraad. 2000|08. Advies van 8 juni 2000 over de implementatie van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn.

het Natuurdecreet en diverse andere wetgeving (o.a. Mestdecreet, Jachtbesluit, MER-wetgeving, Bosdecreet). Een laatste stap zou de codificatie van het milieubeheersrecht inhouden.

De Raad gaat er van uit dat dit voorontwerp van Soortenbesluit gericht is op de volledige implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Of dit effectief het geval is, is echter voor de Raad - door het ontbreken van enige toelichtingsnota bij dit voorontwerp van Soortenbesluit - onmogelijk op te maken.

2. Specifieke bemerkingen bij het voorontwerp van Soortenbesluit

2.1. Inleiding

[6] Inleiding. In dit deel van het advies gaat de Raad specifiek in op het voorontwerp van Soortenbesluit. Gezien de beperkte adviestermijn focust de Raad zijn advies op de hoofdlijnen en spreekt hij zich niet uit over concrete invulling van de bepalingen van het voorontwerp van Soortenbesluit. De Raad volgt hierbij niet strikt de structuur van het voorontwerp van Soortenbesluit. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderbouwing, de planning en de uitvoering van het soortenbeleid. De Raad is van mening dat door een herindeling, zoals hiervoor aangegeven, het besluit duidelijker en tegelijk eenvoudiger kan worden gemaakt.

2.2. Onderbouwing van het soortenbeleid

[7] Inventarisatie: de rol van het natuurrapport. Artikel 3 van het voorontwerp van Soortenbesluit geeft een specifieke rol aan het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) voor het inventariseren van alle in het wild voorkomende soorten dieren en planten.

De Raad meent evenwel dat de bijzondere aandacht inzake inventarisatie niet alleen moet gaan naar de soorten opgenomen in de bijlagen, maar ook naar de bedreigde en kwetsbare soorten van de rode lijsten en andere aandachtsoorten waarvoor Vlaanderen internationale verantwoordelijkheid draagt. De Raad stelt voor om naast inventarisatie ook monitoring te vermelden in het voorontwerp van Soortenbesluit. De functie van inventarisatie respectievelijk monitoring in de onderbouwing is verschillend. Inventarisatie én monitoring zijn niet alleen zinvol voor bescherming, maar ook voor schadebeheersing. Dat laatste geldt niet alleen voor niet-inheemse soorten, maar ook voor inheemse (zeker Europese) soorten (o.a. eikenprocessierups, grauwe gans).

De Raad dringt aan op de afstemming van artikel 3 met de bestaande rapporteringsinstrumenten van het natuurbeleid. Artikel 10 van het Natuurdecreet voorziet in de opmaak van het natuurrapport door het INBO. Het natuurrapport speelt een belangrijk rol in het uittekenen van de samenhang tussen soortenbescherming en gebiedsbescherming en de

samenhang tussen soortenbescherming (en natuurbehoud) en milieubescherming.

Ten slotte benadrukt de Raad dat momenteel tal van organisaties en instellingen (en dus niet alleen het INBO) inventarisatie- en monitoringgegevens verzamelen. Al deze verschillende partners dienen volwaardig betrokken te worden.¹¹

[8] Natuurindicatoren en databanken. In de voorgaande paragraaf benadrukte de Raad de belangrijke relatie tussen de inventarisatietask (artikel 3 van het voorontwerp van Soortenbesluit) en het natuurrapport. Indien in het Soortenbesluit geen relatie wordt gelegd met het natuurrapport dan moet de openbaarheid verder worden geëxpliciteerd.¹² Inzake de rol van de soortendatabanken moeten zowel de passieve als de actieve openbaarheid worden verduidelijkt. Ook de relatie met de natuurindicatoren en de indicatoren inzake biodiversiteit dient verduidelijkt te worden.

[9] Rode lijsten. Naast het inventariseren van planten en dieren, geeft het voorontwerp van Soortenbesluit (artikel 3) aan het INBO ook de taakstelling om rode lijsten op te stellen. Bestaande rode lijsten moeten om de tien jaar worden geactualiseerd. Een rode lijst is een overzicht van de bedreigde soorten opgedeeld in functie van hun graad van bedreiging (o.a. uitgestorven, met uitsterven bedreigd, bedreigd, kwetsbaar).

De Minaraad benadrukt dat rode lijsten een waardevol instrument zijn voor de bescherming van soorten. Rode lijsten geven immers inzicht in welke mate een soort in Vlaanderen in haar voortbestaan is bedreigd. Voor Vlaanderen bestaan er momenteel rode lijsten voor 16 groepen organismen.¹³ Voor Vlaanderen zijn aldus 3464 soorten onderzocht op hun status. Hiervan zijn 228 soorten uit Vlaanderen verdwenen en zijn 981 soorten opgenomen op de rode lijst. Tot op heden gebeurde de opmaak van rode lijsten op ad-hocbasis, deels door het INBO en deels door andere organisaties (universiteiten, natuurverenigingen).

¹¹ Wiering M, Crabbé A., Leroy P. & Arts B. Kennis voor beleid natuurlijk: onderzoeksproject stroomlijning van het wetenschappelijk natuuronderzoek in Vlaanderen. Wilrijk: Universitaire Instelling Antwerpen, 2001. Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, AMINAL.

¹² De openbaarheid van het natuurrapport is geregeld met het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005.

¹³ Natuurindicatoren, 2007. Rode Lijsten: aantal soorten waarvan de rodelijststatus bekend is. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel. www.natuurindicatoren.be: amfibieën (1996), broedvogels (2004), dagvlinders (1999), dansvliegen (2001), libellen (2006), loopkevers (1995), mieren (2003), paddenstoelen (1999), reptielen (2006), sprinkhanen (2000), slankpootvliegen (2000), spinnen (1998), vaatplanten (2006), vissen (1998), wantsen (2000), zoogdieren (2003).

De Raad vindt het positief dat het voorontwerp van Soortenbesluit de basis legt voor de systematische opmaak van rode lijsten. Een inhaaloperatie is evenwel noodzakelijk (diverse rode lijsten zijn verouderd, van veel groepen dieren en planten zijn geen rode lijsten bekend).

Tevens vindt de Raad het positief dat het voorontwerp van Soortenbesluit een koppeling maakt tussen de rode lijsten en de soorten opgenomen in de bijlagen bij het besluit. Zo stelt artikel 4 dat de bijlagen van het besluit kunnen worden aangepast op basis van de opname in de categorieën 'met uitsterven bedreigd', 'bedreigd', 'zeldzaam' en 'kwetsbaar' in een rode lijst. De koppeling tussen rode lijsten en andere instrumenten (o.a. soortenbeschermingsprogramma's) wordt echter niet gelegd en is in veel gevallen zelfs belangrijker. Voor de bijlagen is zeldzaamheid of bedreiging niet het enige criterium. Wel of de soort in kwestie beschermd moet worden door specifieke verbodsbepalingen.

De Raad stelt voor om de bepalingen inzake de rode lijsten in een aparte paragraaf te regelen, de inhoud is sterk afwijkend van de overige bepalingen van artikel 3 § 1.

De logische samenhang is dat de inventarisatie gebeurt in het kader van het natuurrapport. Op basis van de beschikbare informatie worden voorstellen geformuleerd voor het opstellen van rode lijsten voor bepaalde taxonomische groepen. Voor zover dit een (beleids)keuze inhoudt, is het aan het agentschap (de minister) om de opdracht te geven aan het INBO of de daartoe meest competente of geëigende instantie om die lijsten op te stellen. Dit gebeurt dan best onder het toezicht van het INBO dat de regels vastlegt en bewaakt voor de opmaak van rode lijsten (op basis van de IUCN-methodologie zoals vermeld in definitie).

2.3. Planning van het soortenbeleid

[10] Belang van het natuurbeleidsplan en het deelplan soorten. Artikel 11 van het Natuurdecreet voorziet in de opmaak van het natuurbeleidsplan. Dit plan bestaat uit vijf deelplannen waaronder een deelplan voor het behoud van soorten, waarin de doelstelling en de maatregelen inzake de bescherming van levende organismen worden vastgelegd. In dit deelplan kunnen soortenbeschermingsplannen worden opgenomen met aanwijzing van de gebieden waarin deze van toepassing zullen zijn.¹⁴

In het eerste deel van dit advies wees de Raad al op de belangrijke rol

¹⁴ Het Natuurdecreet voorziet in de opmaak van een natuurbeleidsplan dat opgebouwd is uit de volgende vijf delen: (1) gebiedsgericht beleid, (2) relatie natuurdoelstellingen en milieubeleid, (3) soortenbescherming, (4) doelgroepenbeleid en (5) ondersteuning provinciale en lokale overheden.

van het natuurbeleidsplan. Het voorontwerp van Soortenbesluit gaat niet verder in op de relatie met het natuurbeleidsplan (waaronder het deelplan soorten). Delen van het natuurbeleidsplan zijn momenteel sterk versnipperd opgenomen in het Milieubeleidsplan 2003-2007. Het is aldus niet eenvoudig om een goed beeld te krijgen van de doelstellingen inzake het soortenbeleid. De Raad stelt voor om soortbescherming (naast de andere delen) een duidelijker plaats te geven binnen het natuur- en milieubeleidsplan. Dit plan dient onder meer duidelijkheid te verschaffen over de beleidsdoelen, de prioriteiten (o.a. voor de opmaak van soortenbeschermingsplannen) en de algemene beleidsindicatoren. Bovendien moet het inzicht bieden in de resterende lacunes en de noodzakelijke afstemmingsnoden in de maatregelen en instrumenten voor het soortenbeleid.

[11] Soortenbeschermingsprogramma. Het voorontwerp van Soortenbesluit voert een nieuw instrument in, met name het soortenbeschermingsprogramma. Dit is een programma dat gericht is op het behoud of het verkrijgen van de gunstige staat van instandhouding van één of meerdere soorten in het gebied waarop het programma van toepassing is.

Het voorontwerp van Soortenbesluit maakt verder het onderscheid tussen individuele maatregelen (artikel 33) en programma's (artikel 34) en tussen soortenbeschermingsprogramma's op Vlaams niveau en op het niveau van de deelgebieden. De Raad vindt deze opsplitsing complex. De Raad benadrukt het belang van soortenbeschermingsprogramma's op Vlaams niveau. Het soortenbeschermingsprogramma vormt dan de brug tussen het natuurbeleidsplan (deelplan soorten) en de concrete acties en uitvoering. Lokale of gebiedsgerichte initiatieven blijven mogelijk zolang er geen soortbeschermingsprogramma op Vlaams niveau is, waarop kan afgestemd worden.

Bovendien wijst de Raad op de onduidelijke relatie van het soortenbeschermingsprogramma met het soortenbeleidsplan, zoals bepaald in artikel 11 van het Natuurdecreet (zie ook voorgaande paragraaf). Momenteel zijn er tien soortenbeschermingsplannen opgemaakt waarvan er acht in uitvoering zijn. De Raad pleit ervoor om beide instrumenten (soortenbeschermingsplan en soortenbeschermingsprogramma) te integreren. Het uittekenen van het strategisch kader en het programma voor het behoud van de soort staat hierbij centraal. Voor de definitie van soortenbehoud kan verwezen worden naar het Natuurdecreet, met name "het geheel van maatregelen gericht op het in stand houden, herstellen of ontwikkelen van populaties van soorten en ondersoorten." In bepaalde gevallen kan het zinvoller zijn om de beschermingsprogramma's uit te werken voor een (taxonomische of ecologische) soortengroep dan voor een individuele soort (bv. vleermuizen, akkervogels) of voor één soort die als paraplu-soort ook andere soorten mee betreft in de doelstellingen en maatregelen. Die mogelijkheid wordt best expliciet voorzien.

[12] Schadebeheersingsprogramma's. Artikel 15 e.v. van het voorontwerp van Soortenbesluit bepaalt de mogelijkheid voor bestrijding van een aantal soorten. Dit is grotendeels een voortzetting van de huidige praktijk. Daarnaast is er een uitbreiding naar een aantal bijkomende soorten. Voor de voorgestelde te bestrijden vogelsoorten (kauw, zwarte kraai, ekster) vraagt de Raad wetenschappelijke onderbouw. Bovendien gaat het voorontwerp van Soortenbesluit uit van een hele reeks afwijkingsmogelijkheden en beperkingen.

De Raad pleit ervoor om in het Soortenbesluit een procedure uit te werken voor de opmaak van schadebeheersingsprogramma's, parallel met de soortenbeschermingsprogramma's. De opmaak van dergelijke schadebeheersingsprogramma's maakt een beter en meer samenhangend beleid mogelijk ten aanzien van schade door soorten, gekoppeld aan de bestrijding van soorten. Hierdoor kan bovendien ook afgestapt worden van de oude invalshoek van het bestrijden van exoten. De invalshoek wordt de beheersing van schade (men grijpt in omdat een soort schade veroorzaakt en niet omdat een soort een exoot is). In het Soortenbesluit kan dan een lijst opgenomen worden van de soorten waarvoor schadebeheersingsprogramma's zullen worden opgesteld.

Verplichte onderdelen van deze programma's betreffen voorkoming, bestrijding en vergoeding. Ook de bepalingen onder hoofdstuk III-afdeling 4 (schade door beschermde dieren) en hoofdstuk IV-afdeling 2 (beheer en bestrijding van niet-inheemse soorten) kunnen hier worden geïntegreerd. Gezien het belang van een wetenschappelijke onderbouwing, wordt eenzelfde procedure voorgesteld als voor de soortenbeschermingsprogramma's (met inbegrip van de taakstellingen voor INBO en ANB).

Indien soorten en bestrijdingsmethoden toch in het Soortenbesluit zouden worden opgenomen, pleit de Raad minimaal voor een overzichtelijke opsomming waarbij per soort (en per groep) wordt aangegeven welke de voorwaarden zijn.

[13] Soortenrapport. Artikel 3 § 4 van het voorontwerp van Soortenbesluit voert een nieuw type rapport in. De gegevens die het rapport dient te bevatten worden uitvoerig opgesomd. Het gaat onder meer over de ecologie en het voorkomen van de soort, de bedreigingen en de kansen, de maatregelen die kunnen worden genomen en de actoren die hierbij betrokken kunnen worden. Het artikel stelt verder dat "een gemotiveerd voorstel tot het opstellen van instandhoudingsdoelstellingen op het niveau van het Vlaamse Gewest wordt opgemaakt door middel van dit rapport". *Artikel 32 voorziet dat de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen worden vastgesteld door de Vlaamse Regering na advies van de Minaraad.*

Het is voor de Raad niet duidelijk waarom nog een nieuw type rapport moet worden ingevoerd. De Raad is van mening dat doelstellingen en instandhoudingsdoelstellingen in het bijzonder logischerwijze een onderdeel zijn van het soortbeschermingsplan.

De Raad verwijst bovendien naar het besluit inzake de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Speciale Beschermingszones, dat in opmaak is. In het voorontwerp van Soortenbesluit moet de relatie tussen IHD-soorten en IHD-SBZ verduidelijkt worden. Belangrijk is dat de gewestelijke IHD voor soorten complementair zijn aan (en dus rekening houden met) de gewestelijke IHD voor SBZ. Dat geldt vooral voor de IHD voor de soorten die als aanmeldingscriteria werden gebruikt bij de afbakening van SBZ's, maar niet voor de soorten van bijlage IV van de HRL (waarvoor een generieke instandhoudingsplicht geldt ongeacht de ruimtelijke bestemming en/of de functie van de gebieden waarin ze voorkomen).

2.4. Uitvoering van het soortenbeleid

2.4.1. Beheer van soorten

[14] Soortenbeheersplannen. Op het niveau van de uitvoering van het beleid ontbreekt volgens de Raad nog een specifiek instrument voor het soortenbeleid. De soortenbeheersplannen kunnen beschouwd worden als uitvoeringsplannen op basis van de soortenbeschermingsprogramma's. Soortenbeheersplannen bestaan essentieel uit (een set) maatregelen ter uitvoering van het soortbeschermingsprogramma. Ze kunnen betrekking hebben op Vlaanderen of op specifieke deelgebieden (provincie, havengebied, ecodistrict). Ze kunnen de inzet van specifieke maatregelen voor specifieke doelgroepen vastleggen (bijvoorbeeld beheersovereenkomsten). Om het draagvlak voor soortenbescherming te verbreden is het belangrijk alle actoren en doelgroepen te betrekken. In het ontwerp van actualisatie van het Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010 wordt terecht aangedrongen op een stroomlijning van het soortenbeleid. Het plan kondigt de opmaak van een afwegingskader aan waarin de rol van de verschillende actoren bij het soortenbeleid op Vlaams niveau zal worden vastgelegd. De Raad wijst er op dat de provincies momenteel diverse initiatieven uitwerken inzake soortenbeleid. Vastlegging van een afwegingskader kan leiden tot een betere afstemming tussen de initiatieven van de provincies en het Vlaams Gewest.

Soortenbeheersplannen kunnen worden verplicht voor de uitvoering van soortenbeschermingsprogramma's voor bijlage IV-soorten en voor het bekomen van afwijkingen. Het initiatief kan uitgaan van verschillende instanties, overheden of doelgroepen. Het ANB zorgt voor de kwaliteitscontrole en voor de afstemming (met het soortenbeschermingsprogramma als belangrijke toetssteen).

2.4.2. Bescherming van soorten

[15] Soortenbescherming. Het voorontwerp van Soortenbesluit geeft in vijf bijlagen een opsomming van beschermde dieren (bijlage I, II, IV en V) en beschermde planten (bijlage III en IV). Het voorontwerp van

Soortenbesluit formuleert eveneens een reeks van beschermingsmaatregelen met tal van uitzonderingen en afwijkingsmogelijkheden. Het geheel van deze maatregelen leidt voor elke soort tot een specifieke graad van bescherming. Hierdoor ontstaat een zeer complex geheel aan beschermingsmaatregelen.

De weinig zinvolle opdeling in dieren en planten moet zoveel mogelijk vermeden worden (zeker voor wat de eigen soorten betreft die niet op een of andere verplicht te noemen internationale lijst staan). Overigens kunnen ook andere dan planten en dieren voorwerp zijn van soortenbescherming (paddenstoelen, korstmossen, (zee)wieren). Het is een vereenvoudiging die onnodige herhalingen voorkomt.

[16] Zorgplicht. Inzake de bescherming van soorten benadrukt de Raad het belang van de zorgplicht. Een duidelijke uitwerking van de zorgplicht (horizontaal beleid toegespitst op soorten) en het tegelijk beter onderbouwen van de afwijkingen maakt soortenbeheer en soortenbescherming complementair. Een aangevulde code van goede natuurpraktijk (met een deel soortenbeheer) is een noodzakelijke stap om de zorgplicht voor soorten sterker te implementeren.

[17] Integratie. Artikel 13 voorziet in een aantal 'integratiegronden'. In een aantal gevallen (o.a. natuurvergunning) dient geen ontheffing meer te worden gevraagd op basis van de artikelen 11 en 12, indien het beoordelingskader uitdrukkelijk in acht werd genomen. In het ontwerp van Natuurwetboek was voor de flora- en faunaverunning enkel een integratie voorzien met de natuurvergunning. Maar voor de natuurvergunning was op zijn beurt ook een integratie voorzien met de bouwvergunning en/of de milieuvergunning. Het uitgangspunt was dat integratie nodig is indien een soortenbepaling ook een verstoring van een leefplaats veroorzaakt en dus onderhevig is aan een natuurvergunning. Aangezien er in de huidige wetgeving nog geen volledige integratie is van de natuurvergunning met andere vergunningen, zou een bijkomende integratie naar de stedenbouwkundige vergunning aangewezen zijn. In artikel 13 kan dan een zesde ontheffingsgrond worden voorzien voor stedenbouwkundige en milieuvergunningen.