



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 8 juni 2000

over de implementatie

van de Europese Vogelrichtlijn

en Habitatrichtlijn

D/2000/7080/A18

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inhoudstafel

1. Inleiding 5
2. Beleidskader 7
3. Stapsgewijs proces 12
4. Aanduiding speciale beschermingszones 15
5. Instrumenten 18
6. Gebiedsgericht natuurbeleid en ruimtelijk beleid 25
7. Samenvatting 29

1. Inleiding

De MiNa-Raad ontving op 27 april 2000 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw voor het ontwerpbesluit van de Vlaamse regering houdende de aanwijzing en instandhouding van speciale beschermingszones in toepassing van de Vogelrichtlijn 79/409/EEG (verder VR)¹ en de Habitatrichtlijn 92/43/EEG (verder HR)².

België werd recent door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor de onvolledige en niet correcte omzetting van beide Europese natuurrichtlijnen.³ De Vlaamse regering heeft als antwoord een stappenplan uitgewerkt. Een eerste stap betreft het voorliggend ontwerpbesluit inzake de aanwijzing van VR- en HR-gebieden. In een tweede stap zal de aanpassing gebeuren van diverse wetgeving (o.a. natuurdecreet, mestdecreet, jachtbesluit, m.e.r.-wetgeving, bosdecreet). Deze stap is gepland voor juni 2000. Een derde stap is gericht op de codificatie van het milieubeheersrecht met een afstemming van de inrichtingsinstrumenten en van de wetgeving inzake soortbescherming en beheer van de leefgebieden van soorten. Deze stap is gericht op langere termijn (2 à 4 jaar).

De adviesvraag gaat uitsluitend over de eerste stap van de implementatie met name voorliggend ontwerpbesluit inzake de aanwijzing van VR- en HR-gebieden. Het stappenplan

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

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

3) Met redenen omkleed advies gericht aan het Koninkrijk België, uit hoofde van artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, wegens de niet-nakoming van de op hem rustende verplichtingen uit hoofde

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (inbreukprocedure 98/2226), 10 februari 2000.

werd ter informatie bijgevoegd bij de adviesvraag. De Raad richt voorliggend advies niet specifiek op het ontwerpbesluit maar focust zijn advies op het gehele proces van implementatie van de natuurrichtlijnen (zie verder par. 8). Waar relevant wordt ingegaan op het voorliggend ontwerpbesluit.

Ter voorbereiding van het advies organiseerde de MiNa-Raad een eerste voorbereidende vergadering op 16 maart 2000. Een gemeenschappelijke hoorzitting met de SERV ging door op 10 mei 2000. Vervolgens vergaderde de werkgroep natuur nog drie maal ter voorbereiding van voorliggend advies.⁴

Het eerste hoofdstuk van voorliggend advies schetst het algemeen beleidskader. Vervolgens gaat de Raad in op de stapsgewijze implementatie van de richtlijnen. In het derde en vierde hoofdstuk formuleert de Raad aanbevelingen betreffende respectievelijk de aanduiding van speciale beschermingszones en de noodzakelijke instrumenten en maatregelen. Een vijfde hoofdstuk tenslotte behandelt de integratie van de natuurrichtlijnen in het gebiedsgericht natuurbeleid en de afstemming met het ruimtelijk beleid.

Boerenbond, UNIZO, VEV en ACV onthouden zich van dit advies.

Rudi Verheyen

Voorzitter MiNa-Raad

4) Sprekers 16 maart 2000: Els Martens (Afdeling Natuur) en Geert Van Hoorick (U.G).
Sprekers 10 mei 2000: Herbert Smitz (Afdeling beleid havens, waterwegen en zeeuwen), Guido Janssen (Boerenbond), Patrick Huvenne en Jan Spaas (Vlaamse Hoge Bosraad), Peter Symens

(Natuurreservaten) en Lieze Cloots (afdeling Europa en Milieu). Werkgroep van 23 mei 2000, werkgroep van 29 mei 2000 en amendementenvergadering van 7 juni 2000. Volgende organisaties van de MINA-RAAD namen aan alle vijf de vergaderingen deel: Bond Beter Leefmilieu, De Wielewaal,

Natuurreservaten, Vlaamse Hoge Bosraad, Boerenbond. UNIZO nam deel aan de hoorzitting en de vergaderingen van 29 mei en 7 juni. Het ABVV, ACV, VEV en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud namen deel aan de hoorzitting.

2. Beleidskader

[1] **Europese natuurrichtlijnen.** Twee Europese Richtlijnen - de Vogelrichtlijn van 1979 en de Habitatrichtlijn van 1992- vormen de basis van het Europees natuurbeleid.⁵ De Vogelrichtlijn is gericht op de instandhouding van waardevolle vogelsoorten en op de bescherming van hun leefgebieden. De Vogelrichtlijn maakt daarbij onderscheid naar drie categorieën vogelsoorten. Voor de instandhouding van trekvogelsoorten en van bijzonder kwetsbare vogelsoorten (bijlage I-soorten) dienen de lidstaten speciale beschermingszones (of VR-gebieden) aan te duiden. Hiervoor gelden specifieke verbodsbepalingen onder meer inzake het doden of vangen van vogels, het vernielen van nesten en eieren of het verstoren tijdens de broedperiode. De bescherming van soorten opgenomen in bijlage II van de Richtlijn is minder expliciet. Voor de bijlage II-soorten dienen geen speciale beschermingszones aangeduid te worden. Op deze soorten kan worden gejaagd onder specifieke voorwaarden. Handel drijven is in principe toegestaan voor vogelsoorten opgenomen in bijlage III van de Vogelrichtlijn.

De Habitatrichtlijn is gericht op de instandhouding en het herstel van de wilde flora en fauna en de natuurlijke habitats. Net zoals bij de Vogelrichtlijn dienen de lidstaten hier toe speciale beschermingszones (of HR-gebieden) aan te duiden. Bijzonder aandacht moet gaan naar prioritaire typen natuurlijke habitats en prioritaire soorten. Het betreft soorten waarvan een belangrijk deel van hun verspreidingsgebied in de Europese Gemeenschap ligt. Het concept van een samenhangend ecologisch netwerk, dat reeds deels invulling kreeg in de Vogelrichtlijn, werd in de Habitatrichtlijn verder uitgewerkt onder de naam Natura 2000. De HR-gebieden zullen samen met de VR-gebieden deel uitmaken van Natura 2000.

5) Naast de genoemde Europese natuurrichtlijnen zijn ook een aantal internationale verdragen van belang zoals de Conventie van Ramsar, de Conventie van Bern en het Verdrag voor Biodiversiteit.

[2] **Instandhoudingsmaatregelen.** De lidstaten moeten voor de VR- en HR-gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. De Habitatrichtlijn omschrijft positieve beheersmaatregelen (artikel 6 §1), preventieve maatregelen (artikel 6 §2) en maatregelen gericht op de afstemming van ‘schadelijke’ plannen of projecten (artikel 6 §3 en 6 §4). Voorgaande bepalingen van de Habitatrichtlijn zijn van zeer groot belang en gelden bovendien ook voor de VR-gebieden. Immers in deze bepalingen wordt de relatie vastgelegd tussen de instandhouding en het gebruik van de speciale beschermingszones. De Europese Commissie heeft recent een ‘interpretatiegids’ gepubliceerd voor artikel 6.⁶ Hierbij wordt o.a. het belang benadrukt dat de maatregelen rekening dienen te houden met economische, sociale, culturele en regionale vereisten (artikel 2 ‘3). Ook andere bepalingen van de Habitatrichtlijn gaan verder in op de socio-economische afweging. Artikel 6 §4 bijvoorbeeld creëert een afwegingskader voor de realisatie van plannen of projecten, met negatieve impact op het gebied. Afwijking is mogelijk bij ontstentenis van alternatieve oplossingen en om dwingende redenen van groot algemeen belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Artikel 8 bepaalt de mogelijkheid van cofinanciering. In artikel 16 worden afwijkingmogelijkheden vastgelegd voor soortbescherming ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren. De algemene overwegingen van de Habitatrichtlijn situeren de richtlijn in het kader van duurzame ontwikkeling. Hierbij zijn economische, sociale, culturele en regionale aspecten van belang. Het behoud van de biologische diversiteit kan in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten vereisen.

De recent gepubliceerde interpretatiegids geeft verduidelijking over de juiste lezing van de Habitatrichtlijn. De Europese Commissie benadrukt evenwel de rol van de lidstaten bij de verdere detaillering van deze interpretatiegids. Gedetailleerde leidraden opgesteld door de lidstaten moeten leiden tot een verdere verduidelijking van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn.⁷

De laatste jaren is er meer en meer duidelijkheid ontstaan over de rechtsgevolgen van de beide natuurrichtlijnen. Het Europees Hof heeft in diverse uitspraken de rechtsgevolgen van beide richtlijnen verder verduidelijkt en versterkt.⁸

Op Europees niveau zijn beide richtlijnen meer en meer geïntegreerd in andere beleidsdomeinen. Zo dienen bijvoorbeeld plannen en programma’s voor de Structuurfondsen rekening te houden met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Communautaire financiering is slechts mogelijk als de betrokken acties in overeenstemming zijn met de richtlijnen. In

6) Managing Natura 2000 sites: The provisions of article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC. European Commission. April 2000.

7) The primary targets of the document are Member State authorities and not individuals. It is however expected that it will also facilitate the understanding of the mechanics of the ‘Habitats’ Directive by

the various bodies and groups concerned, especially if it is complemented with more detailed guidance which should be drawn up by the Member States themselves.

8) Hof van Justitie (zaak C-44/95).

zijn schrijven van 16 maart 2000 wijst de Europese Commissie op de mogelijkheid om gelden uit de Structuurfondsen en de Life-fondsen te bevrozen indien de Lidstaten onvoldoende invulling geven aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Europese Commissie stelt bovendien dat de lidstaten tijdens de uitvoering van programma's en projecten moeten toezien dat alle activiteiten in overeenstemming zijn met de communautaire milieuregeling.⁹

[3] **Situatieschets Vlaams Gewest.** De Vlaamse regering heeft in het verleden niet geopteerd voor de uitwerking van een specifiek wetgevend kader voor de VR- en HR-gebieden. Diverse beschermingsmaatregelen zijn geïntegreerd in de specifieke wetgeving. De jacht in de VR-gebieden is deels geregeld door het jachtbesluit.¹⁰ Het vegetatiebesluit bepaalt de voorwaarden voor wijziging van vegetatie en van kleine landschapselementen in VR- en HR-gebieden.¹¹ Het mestdecreet legt de bemesting in de speciale beschermingszones vast. De bebossing van deze gebieden wordt geregeld in het bosdecreet en het natuurdecreet.¹² Voor bepaalde activiteiten binnen de VR-gebieden is een milieueffectrapport (MER) vereist. Ook het natuurdecreet bevat instrumenten voor de bescherming van VR- en HR-gebieden. Voorgaande maakt dat de wetgeving inzake bescherming van VR- en HR-gebieden sterk versnipperd is. De Europese Commissie diende bij haar evaluatie niet minder dan 26 besluiten of decreten te toetsen en stelde daarbij vast dat de invulling zeer onvolledig is (zie par. 4). Desalniettemin opteert ook de Raad ervoor om de natuurrichtlijnen in eerste instantie volledig te implementeren door middel van aanpassing van de bestaande regelgeving. Hierbij wordt op de eerste plaats gedacht aan het natuurdecreet.

Wat betreft de aanduiding van VR-gebieden is een specifiek besluit uitgewerkt. Het besluit van 17 oktober 1988 somt voor Vlaanderen 23 VR-gebieden op. Het besluit bevat geen kaarten met afbakening van de 23 VR-gebieden. Ook bevat het besluit geen concrete beschermingsmaatregelen voor deze gebieden.¹³ Zeven VR-gebieden zijn integraal aangewezen. In de andere VR-gebieden zijn slechts welbepaalde habitats (o.a. houtkanten, hagen, heiden, moerassen, beken of oevers) beschermd. De grenzen van de VR-gebieden zijn tweemaal aangepast. Het besluit van de Vlaamse regering van 20 september 1996 regelt de opname van 'poldergraslanden en hun microreliëf' in de VR-gebieden 'IJzervallei', 'Het Zwin' en 'Poldercomplex'. Het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni

9) Europese Commissie, 23 juni 1999.

10) Besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998 betreffende de jacht in het Vlaamse Gewest voor de periode van 1 juli 1998 tot 30 juni 2003.

11) Besluit van de Vlaamse Gemeenschap van 23 juli 1998 tot

vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

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

13) Besluit van de Vlaamse

Regering van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

1998 betekent een uitbreiding van het VR-gebied 'Durme en middenloop van de Schelde' ter compensatie van de inkrimping van het VR-gebied 'Beneden-Schelde'. De oppervlakte van de integraal beschermde VR-gebieden bedraagt 8.013 ha. De totale oppervlakte van de niet-integraal beschermde VR-gebieden bedraagt 89.569 ha waarvan slechts een beperkt deel beschermde habitats van onbekende oppervlakte.

De procedure voor aanduiding van de HR-gebieden verschilt grondig van de procedure voor de VR-gebieden. Vlaanderen stelde in 1996 40 HR-gebieden voor aan de Europese commissie via een beslissing van de Vlaamse regering.¹⁴ De totale oppervlakte bedraagt 69.939 ha.¹⁵ Ongeveer de helft van de HR-gebieden overlapt met de VR-gebieden. Aan de hand van de lijsten van de lidstaten werkt de Europese Commissie in een tweede fase een ontwerplijst uit van gebieden van communautair belang. De procedure heeft heel wat vertraging opgelopen. De selectie uit de nationale lijsten van de gebieden met communautair belang zal wellicht pas eind 2000 afgerond worden. In een laatste fase worden alle gebieden van de communautaire lijst door de lidstaten aangeduid als speciale beschermingszone. De Europese Commissie heeft in september 1999 geconcludeerd dat voor Vlaanderen een aanvulling en/of uitbreiding voor bepaalde habitattypen en leefgebieden voor bepaalde soorten noodzakelijk is. Deze uitbreiding van de nationale lijst van voorgestelde habitatrichtlijnen wordt momenteel voorbereid (zie verder par. 8).¹⁶

- [4] **Onvolwaardige omzetting richtlijn.** De Europese Commissie heeft België recent in gebreke gesteld voor de niet correcte en onvolledige omzetting van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG in het intern recht.¹⁷ De opmerkingen zijn talrijk en fundamenteel. Voor het Vlaams Gewest vermeldt de Europese Commissie o.a. essentiële tekortkomingen inzake de correcte en volledige omzetting van (1) artikel 1: begrippen natuurlijke habitats, habitat van een soort, instandhouding en speciale beschermingszones, (2) artikel 4 lid 5: de omzetting van de beschermingsmaatregelen voor gebieden van communautair belang, (3) artikel 5 lid 4: de uitwerking van de procedure in geval van de afwezigheid van gebieden die beantwoorden aan de wetenschappelijke criteria op de nationale lijst, (4) artikel 6 lid 1: het treffen van de nodige maatregelen voor de instandhouding van de speciale beschermingszones en het treffen van de passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert; (5) artikel 6 lid 3 en 4: de beoordeling van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied en het nemen van compenserende maatregelen, (6) artikel 10: het bevorderen van een adequaat beheer van landschapselementen die van

| | | |
|--|---|--|
| 14) In tegenstelling tot een besluit wordt een beslissing niet gepubliceerd. | antwoorden – nr.13 – 19 mei 2000. | niet-nakoming van de op hem rustende verplichtingen uit hoofde |
| 15) Beslissing van de Vlaamse regering van 14 februari 1996. | 17) Met redenen omkleed advies gericht aan het Koninkrijk België uit hoofde van artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de | Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. |
| 16) Vlaams Parlement – Vragen en | Europese Gemeenschap wegens de | |

primair belang zijn voor de wilde fauna en flora en (7) artikel 11: het toezicht op de staat van instandhouding van de bijlage I-soorten en natuurlijke habitat.

De onvoldoende bescherming van de speciale beschermingszones manifesteert zich in een sterke achteruitgang in deze gebieden. De huidige beschermingsmaatregelen voor de VR-gebieden zijn onvoldoende geweest voor de bescherming van de prioritaire vogelsoorten in Vlaanderen. Het natuurrapport 1999 toont aan dat de Vlaamse broedvogelpopulatie van bijlage I-soorten nog beduidend achteruit gegaan is in de huidig afgebakende gebieden sinds de totstandkoming van de Vogelrichtlijn. Een zevental broedvogelsoorten zijn verdwenen of staan op het punt om definitief te verdwijnen. Negen broedvogelsoorten zijn sterk achteruitgegaan. Voor tien broedvogelsoorten, voornamelijk voorkomend in bosbiotopen, is een positieve evolutie waargenomen. Volgens het natuurrapport 1999 zijn de belangrijkste oorzaken voor deze gebrekkige bescherming: de versnipperde wetgeving, de onvoldoende integratie van natuur in andere beleidsdomeinen, de onvoldoende bescherming van bepaalde habitats, het voorkomen van niet integraal beschermde vogelrichtlijngebieden en de onvolledigheid van de huidig afgebakende gebieden.¹⁸

- [5] **Beleidsnota leefmilieu.** De beleidsnota “Leefmilieu 2000-200” benadrukt dat het behoud van de biodiversiteit een wereldwijde uitdaging is waaraan ook Vlaanderen een bijdrage moet leveren. Vlaanderen heeft op dit vlak een belangrijke achterstand in te halen. De internationale dimensie van het natuurbeleid krijgt steeds meer aandacht als gevolg van het toegenomen inzicht in de ecologische samenhang. Bijgevolg is een internationale aanpak van de natuurproblematiek vereist. Bovendien beklemtoont de beleidsnota dat de instandhouding van biodiversiteit in belangrijke mate afhangt van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van ruimtelijk netwerken van elkaar versterkende natuurwaarden. Een samenhangend ecologisch netwerk is van belang voor het behoud van de biodiversiteit in Vlaanderen, voor het tot stand komen van het Europees Netwerk (Natura 2000) en zelfs het mondiaal netwerk (o.a. Pan-Europees en netwerk van rust- en voedselgebieden voor migrerende diersoorten).

18) Natuurrapport, 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van

het Instituut voor Natuurbehoud 6, Brussel. 250 blz.

3. Stapsgewijs proces

[6] **Stapsgewijze omzetting.** Volgens het voorgestelde stappenplan, hoopt de Vlaamse regering in drie stappen tegemoet te komen aan de vraag van de Europese Commissie naar een volledige implementatie van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.¹⁹ Een eerste stap betreft het voorliggend ontwerpbesluit voor aanwijzing en instandhouding van VR- en HR-gebieden, dat definitief goedgekeurd zou worden in juni 2000. Het voorliggend uitvoeringsbesluit gaat slechts in op drie elementen van de implementatie. Een eerste aspect betreft de aanwijzing van de speciale beschermingszones. De instandhouding van deze speciale beschermings-zones wordt vastgelegd via het natuurrichtplan (hoofdstuk III – afdeling I) en het vergunningenluik (hoofdstuk III- afdeling II en III).

De Vlaamse regering stelt vast dat een aantal bezwaren van de Commissie niet kunnen worden opgelost met voorliggend uitvoeringsbesluit. In een tweede stap zal de aanpassing gebeuren van diverse relevante wetgeving (o.a. natuurdecreet, bosdecreet). Het stappenplan voorziet voor deze fase de definitieve goedkeuring van de Vlaamse regering vóór eind 2000.

Een laatste stap zou de codificatie van het milieubeheersrecht inhouden. Deze stap bestaat uit twee fasen. Een eerste fase, termijn twee jaar, voorziet de afstemming van de verschillende inrichtingsinstrumenten. Een tweede fase is gericht op de afstemming van de wetgeving inzake soortbescherming en beheer van de leefgebieden van soorten (termijn vier jaar).

19) Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat maar laat aan de lidstaten de vrijheid om passende vormen en middelen ter verwezenlijking daarvan te kiezen. Centraal staat dus het te bereiken resultaat.

[7] **Vraag naar een volwaardige en snelle implementatie.** De Raad stelt vast dat een aanvang wordt gemaakt met de implementatie die op termijn moet leiden tot een volwaardige omzetting van de Europese natuurrichtlijnen. Voorliggend besluit is evenwel onvoldoende; een volwaardige implementatie vereist immers de aanpassing van het natuurdecreet en tal van andere wetgeving. Deze belangrijke elementen van het implementatieproces zullen pas in de tweede fase van het stappenplan aan bod komen. De Raad stelt bovendien vast dat diverse bepalingen van het voorliggend ontwerpbesluit in een tweede fase zullen worden “opgeheven” of “aangepast”. De bijgevoegde nota bij het ontwerpbesluit stelt immers: “het voorliggend uitvoeringsbesluit is dan ook uitdovend in de mate dat artikels 4 tot 6 zullen worden omgezet bij de decretale wijziging die op relatief korte termijn wordt gepland of in andere uitvoeringsbesluiten.” In het ontwerpbesluit zijn diverse bepalingen inzake natuurrichtplannen opgenomen terwijl momenteel ook een specifiek besluit voor de natuurrichtplannen in voorbereiding is.

Uitgaande van voorgaande vaststelling pleit de Raad voor een volwaardige implementatie van de Habitatrichtlijn via één samenhangend proces, beperkt in de tijd. Voorafgaand benadrukt de Raad de veelheid aan reeds beschikbare instrumenten voor de implementatie. Het is in eerste instantie van belang om deze instrumenten operationeel te maken. Slechts in een beperkt aantal gevallen zal aanpassing van de wetgeving noodzakelijk zijn. Als centrale visie bij de uitwerking van het implementatieproces gaat de Raad uit van het maximaal behoud van de huidige wetgeving. Indien aanpassing van de wetgeving noodzakelijk is, dient de aanpassing uitsluitend gericht op een volwaardige implementatie van de natuurrichtlijnen.

Uitgaande van de vaststelling dat reeds heel wat instrumenten beschikbaar zijn en uitgaande van de doelstelling om bij aanpassing van de wetgeving uit te gaan van een maximaal behoud van de bestaande wetgeving meent de Raad dat het volledig implementatieproces zoals hierboven beschreven tegen eind 2000 kan afgerond worden. Bepaalde stappen die momenteel opgenomen zijn in het voorgestelde stappenplan zijn niet essentieel voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een algemene codificatie van het milieubeheersrecht bijvoorbeeld kadert binnen een *vereenvoudiging* van de wetgeving maar is niet noodzakelijk voor de volwaardige implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De Raad vraagt een goede organisatorische onderbouwing van het implementatieproces met aandacht voor openheid en inspraak. In diverse gevallen zal het implementatieproces een extra inspanning vereisen van de administratie. Dit geldt onder meer voor de opmaak van de natuurrichtplannen. De Raad vraagt hiervoor de nodige aandacht. Dit betekent niet steeds extra financiële middelen aangezien bijvoorbeeld momenteel reeds voorzien is in de integratie van de contractuele werknemers van de ecologische impulsgebieden.

In volgende hoofdstukken gaat de Raad in op de verschillende elementen van het implementatieproces. Hoofdstuk III behandelt de aanduiding van de speciale beschermingszones. Het beleid in deze speciale beschermingszones moet vervolgens gericht zijn op de

instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Hoofdstuk iv gaat uitvoerig in op de instandhoudingsmaatregelen en het instrumentarium. Bij de uitwerking van maatregelen en instrumenten is een koppeling met de ruimtelijke bestemmingscategorieën vaak noodzakelijk. Deze relatie komt aan bod in hoofdstuk v.

4. Aanduiding speciale beschermingszones

[8] **Correcte aanwijzing speciale beschermingszones.** Cruciaal voor een betere invulling van de Vogel- en Habitatrichtlijn is een correcte afbakening van de speciale beschermingszones. Het ontwerpbesluit somt 23 VR-gebieden en 40 HR-gebieden op als speciale beschermingszone. Als HR-gebied worden deze gebieden aangeduid die in 1996 zijn aangemeld bij de Europese Commissie (zie par. 3). Voor de VR-gebieden is de oppervlakte met beschermd statuut grondig gewijzigd ten opzichte van het besluit van 17 oktober 1988. De 16 niet-integraal beschermde VR-gebieden worden integraal aangeduid en beschermd. Voor het Vlaamse Gewest wordt aldus 97.582 ha VR-gebieden en 69.939 ha HR-gebieden aangeduid. Aangezien ongeveer de helft van de HR-gebieden overlapt met de VR-gebieden bedraagt de totale oppervlakte van de speciale beschermingszones – zoals voorgesteld in het uitvoeringsbesluit - naar schatting 130.000 ha of bijna 10% van het Vlaamse Gewest.

Voor de aanduiding van de VR- en HR- gebieden is de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten vrij beperkt. Het Hof van Justitie stelt duidelijk dat de aanwijzing van VR-gebieden door de lidstaten uitsluitend kan op basis van wetenschappelijke (ornithologische) criteria. De lidstaten dienen alle gebieden die voldoen aan de wetenschappelijke criteria aan te duiden. Het Europees Hof stelt bovendien dat de Vogelrichtlijn geldt voor alle gebieden die beantwoorden aan de wetenschappelijke criteria; ook indien deze gebieden nog niet zijn aangemeld door de lidstaten. Ook voor de HR-gebieden ligt het zwaartepunt van de bevoegdheid voor de aanduiding op het Europees niveau. De richtlijnen laten in deze fase van aanduiding maar een beperkte ruimte voor afweging. Pas in een latere fase nl. bij de uitwerking van maatregelen en bij de beoordeling van plannen en projecten kunnen socio-economische overwegingen een rol spelen (zie par. 2).

In Vlaanderen zijn op heden verschillende gebieden opgenomen in de perimeter van de VR- en HRgebieden, die van minder belang zijn voor de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Anderzijds zijn een aantal gebieden, die wel voldoen aan de criteria van de richtlijnen, niet opgenomen. Verder heeft de Europese Commissie meermaals gesteld niet akkoord te gaan met het principe van niet-integraal beschermde gebieden. Daarom pleit de Raad voor een herziening van de afbakening van de bestaande beschermingszones en voor de aanduiding van nieuwe gebieden die aan de criteria van de richtlijn voldoen. Daartoe dienen in de eerste plaats de zones die reeds bij de eerste afbakening minder van belang waren voor de bescherming van de beoogde habitattypes en soorten uit de perimeters gehaald te worden. Tegelijkertijd dienen alle relevante habitattypes en alle gebieden die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de beoogde doelsoorten binnen de bestaande perimeters, inclusief voldoende bufferzones, te worden opgenomen. Deze indikking zal uiteraard leiden tot een enigszins kleinere totale oppervlakte, maar zal tevens leiden tot een betere beschermingsstatus van de weerhouden gebieden. Bovendien dienen een aantal bijkomende VR- en HR-gebieden afgebakend te worden. Uit de laatste inventaris van Belangrijke Vogelgebieden van Birdlife International is immers gebleken dat er in Vlaanderen momenteel minstens 6 belangrijke Vogelgebieden zijn die in alle opzichten aan de afbakeningscriteria van de Vogelrichtlijn voldoen en die dus volgens de bindende bepalingen van deze richtlijn als bijkomend Vogelrichtlijngebied dienen aangeduid te worden.²⁰ Dit is bovendien belangrijk voor de rechtszekerheid van alle betrokken eigenaars en grondgebruikers, aangezien het Europees Hof stelt dat de richtlijnen ook gelden voor gebieden die voldoen aan de criteria, maar niet als dusdanig zijn aangemeld door de lidstaten (zie par. 9).

- [9] **Volwaardige bekendmaking van aanduiding van speciale beschermingszones.** De Raad benadrukt dat de aanduiding van de speciale beschermingszones een belangrijke element uitmaakt van het implementatieproces. De Raad vraagt dan ook de aanduiding van de speciale beschermingszones via een besluit. De Raad heeft evenwel diverse bedenkingen bij de wijze waarop de speciale beschermingszones worden opgesomd in het ontwerpbesluit.

Allereerst stelt de Raad vast dat het ontwerpbesluit zich beperkt tot een opsomming van de speciale beschermingszones. Tot op heden is nog geen enkele kaart gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad met afbakening van de VR- en HR-gebieden. De Raad benadrukt het belang van openheid en informatieverstrekking omtrent de aanwijzing van de speciale beschermingszones. De Raad beklemtoont de noodzaak de kaarten van de VR- en HR-gebieden vast te leggen bij ministerieel besluit. De aanduiding van de speciale beschermingszones betreft ongeveer 10% van het Vlaams grondgebied. Het is belangrijk dat de talrijke grondeigenaars en gebruikers van deze gebieden doeltreffend geïnformeerd

20) Heath, M.F. and Evans, M.I., eds. (2000) *Important bird areas in Europe: priority sites for conservation*. 2 vols. Cambridge, UK: Birdlife International (Birdlife Conservation Series n° 8).

worden. Volwaardige informatieverstrekking is van essentieel belang zowel voor de uitvoering van de richtlijnen als om een draagvlak te zoeken voor de beschermingsmaatregelen. Om die informatieverstrekking te ondersteunen stelt de Raad voor om de HR- en VR-gebieden als overdruk op te nemen bij de gewestplannen of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bovendien voorziet het decreet ruimtelijke ordening in plannenregisters op gemeentelijk niveau, waar onder meer kaarten met een “Europees statuut” moeten deel van uitmaken.

Openheid en informatie is verder noodzakelijk aangezien de begrenzing van de speciale beschermingszones in de toekomst nog verder dienen te veranderen. Sinds de inwerkingtreding van de richtlijnen (resp. 1979 en 1992) zijn de natuurlijke leefmilieus en soorten verder geëvolueerd. De Europese Commissie voorziet een evaluatie van de richtlijnen in overleg met de wetenschappelijke comités. Ook de beleidsnota Leefmilieu voorziet onderzoek naar de mogelijke uitbreiding van de bestaande zones, afgebakend in het kader van de internationale regelgeving, op basis van wetenschappelijke onderzoek en in functie van soort- en habitatbescherming. Bovendien stelt de Raad vast dat momenteel overleg wordt gevoerd met de Europese Commissie over correcte aanpassing van de reeds aangeduide VR-gebieden (zie par. 8).

5. Instrumenten

[10] **Instandhoudingsmaatregelen.** Na de afbakening moet het beleid in de speciale beschermingszones gericht zijn op de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De lidstaten moeten voor de VR- en HR-gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. Deze maatregelen zijn afgestemd op de ecologische vereisten van de natuurlijke habitats en de voorkomende soorten. De Habitatrichtlijn omschrijft positieve beheersmaatregelen (artikel 6, §1), preventieve maatregelen (artikel 6, §2) en maatregelen gericht op de afstemming van “schadelijke” plannen of projecten (artikel 6, §3 en 6, §4). Mogelijke maatregelen zijn beheersplannen of wettelijke, bestuursrechtelijke en contractuele maatregelen. Deze maatregelen moeten rekening houden met economische, sociale, culturele en regionale vereisten. De Europese Commissie geeft als voorbeeld (reeds bestaande) landbouwmilieumaatregelen (bv. overeenkomsten met landbouwers in het kader van de EU-plattelandsverordening 1257/99) of bosbouwmilieumaatregelen (maatregelen voor instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten in het kader van een certificatieprocedure).

De Raad gaat in onderstaand hoofdstuk in op de talrijke instrumenten (van het natuurbehoud en andere beleidsdomeinen) die reeds beschikbaar of dringend noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de speciale beschermingszones. De Raad wijst op specifieke gevallen waar aanpassing van de wetgeving noodzakelijk is om de instrumenten operationeel te maken voor de speciale beschermingszones. De Raad herinnert aan de centrale visie die hij vooropstelt bij het gehele implementatieproces (zie par. 8). Bij de uitwerking van het implementatieproces staat het maximaal behoud van de huidige wetgeving voorop. Indien aanpassing van de wetgeving noodzakelijk is, dient de aanpassing uitsluitend gericht op een volwaardige implementatie van de natuurrichtlijnen. De Raad behandelt achtereenvolgens het natuurrichtplan, de zorgplicht, de vergunningen, het financieel instrumentarium, de beheersovereenkomsten en de soortenbescherming.

[11] **Natuurrichtplan.** Voor het treffen van de nodige beheersmaatregelen voor de speciale beschermingszones voorziet de Habitatrichtlijn de mogelijkheid van beheersplannen. Het instrument van beheersplanning is in het natuurdecreet ingevoerd onder de vorm van natuurrichtplan. Natuurrichtplannen bevatten een gebiedsvisie waarmee andere beheersplannen moeten in overeenstemming zijn en/of geven invulling aan de maatregelen voor het gebied. Het natuurdecreet voorziet de opmaak van natuurrichtplannen voor gebieden die deel uitmaken van het VEN, IVON en voor gebieden met een internationaal beschermd statuut. De natuurrichtplannen worden opgemaakt door het bestuur of door een door de Vlaamse regering erkende instelling. Provincies en gemeenten kunnen ook als erkende instellingen worden aangeduid voor gebieden binnen het IVON. Ter stimulering van de uitvoering van de opgenomen beheersmaatregelen door grondeigenaars en -gebruikers kan een financiële ondersteuning worden voorzien. Volgens de bepalingen van het natuurdecreet kan het natuurrichtplan administratieve overheden binden. Natuurrichtplannen die van toepassing zijn in het VEN kunnen gebods- en verbodsbepalingen bevatten voor private eigenaars en grondgebruikers. Andere maatregelen zijn niet bindend voor de private eigenaars of gebruikers. Positieve stimuli kunnen de eigenaars en grondgebruikers ertoe brengen om maatregelen te nemen die het IVON ten goede komen of die uitvoering geven aan de vastgestelde natuurrichtplannen. Dit is steeds gebaseerd op vrijwilligheid.

De Raad erkent dat natuurrichtplannen een rol kunnen spelen bij de instandhouding van de speciale beschermingszones. De Raad dringt erop aan dat werk wordt gemaakt van een uitvoeringsbesluit betreffende de natuurrichtplannen zoals voorzien in artikel 48, §5 van het natuurdecreet. De Vlaamse regering bepaalt de vorm, de inhoud, de termijn en de procedure voor indiening, inspraak, overleg en goedkeuring van een natuurrichtplan. De Raad is op de hoogte dat momenteel een dergelijk besluit in voorbereiding is. Het is onduidelijk in welke mate dit besluit bepaalde bepalingen van het nu voorliggend ontwerpbesluit Natura 2000 zullen "opheffen" of "aanpassen". Bij de uitwerking van een uitvoeringsbesluit wenst de Raad de aandacht te vestigen op de afstemming met andere beheersplannen en de procedure voor inspraak, overleg en goedkeuring.

Een eerste aandachtspunt vormt de afstemming met beheersplannen. Verschillende sectorwetgevingen hanteren beheersplannen als centraal instrument voor het beleid in bossen, natuurreservaten en beschermde landschappen. Wat het bos betreft voorziet het bosdecreet onder meer dat het beheer van bossen wordt vastgelegd in beheersplannen. In het beheersplan worden de maatregelen opgenomen voor de verwezenlijking van de functies van een bos uitgaande van de bestaande toestand, de vooruitzichten en de nagestreefde doelstellingen. Voor alle domeinbossen wordt door het Bosbeheer een beheersplan opgesteld. Voor alle andere openbare bossen wordt door de eigenaar een beheersplan opgesteld. Voor privé-bossen wordt slechts voor bossen van ten minste vijf hectare een beheersplan door de bosbeheerder opgesteld. De afstemming tussen beheersplannen en natuurrichtplannen is vastgelegd in het decreet natuurbehoud, waarin gesteld wordt dat bestaande beheersplannen blijven gelden. Een bijkomende bepaling in het natuurdecreet is nodig opdat ook beheersplannen voor bossen gelegen in de speciale bescher-

mingszones afgestemd zouden zijn met de natuurrichtplannen, en dus met de doelstellingen van de natuurrichtlijnen. Indien aanpassing dient te gebeuren van de beheersplannen dient de overheid hiervoor de nodige vergoeding te voorzien. Dit geldt ook voor andere beheersplannen zoals voor natuurreservaten en beschermde landschappen.

Een tweede aandachtspunt betreft de procedure voor indiening, inspraak, overleg en goedkeuring van een natuurrichtplan. De Raad vraagt dat hier voldoende aandacht zou gaan naar inspraak van de diverse betrokkenen, zonder evenwel de procedure te sterk te gaan verzwaren. De Raad meent dat het voorliggende ontwerpbesluit deze inspraak niet adequaat regelt, en pleit voor een procedure die kan volstaan met één openbaar onderzoek, maar met langere termijnen voor het openbaar onderzoek en waarin de eigenaars en beheerders actief betrokken worden via media die aan de doelgroep zijn aangepast (niet enkel via aanplakking of Staatsblad). Het is belangrijk dat de overheid zijn beslissingen na het openbaar onderzoek omstandig moet motiveren.

- [12] **Zorgplicht.** Het voorzorgsbeginsel is duidelijk ingebouwd in de Habitatrictlijn. De lidstaten dienen maatregelen te treffen opdat de kwaliteit van de “natuur” in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Het is niet aanvaardbaar om pas maatregelen te gaan treffen wanneer de kwaliteit van de natuurlijke habitats verslechtert of wanneer er versturende effecten optreden voor de soorten. Dit geldt voor alle mogelijke activiteiten (onder meer visserij, landbouw) en is dus veel ruimer opgevat dan de “plannen” of “projecten” die besproken worden in volgende paragraaf. De Europese Commissie verduidelijkt dat het hierbij gaat om zowel voormalige, huidige als toekomstige activiteiten. Indien een bestaande activiteit in een speciale beschermingszone leidt tot verslechtering van de natuurlijke habitats of tot verstoring van de soorten moeten de nodige beheersmaatregelen getroffen worden voor de habitats en de soorten die de basis vormen voor de aanduiding van het gebied als speciale beschermingszones. In specifieke gevallen kunnen maatregelen buiten de speciale beschermingszone noodzakelijk zijn om verslechtering van de kwaliteit in de zone te voorkomen.

Artikel 14 van het natuurdecreet voert een algemene zorgplicht in door te eisen, van iedereen die voor natuurwaarden relevante handelingen verricht, dat deze de redelijkerwijze kenbare natuurschadelijke gevolgen zou vermijden, en dit met behulp van de redelijkerwijze verlangbare voorkomings-, beperkings- of herstelmaatregelen. Deze bepaling heeft in de eerste plaats een auto-executief karakter en vereist geen verdere uitvoeringsbesluiten. De zorgplicht vormt een erkenning van de intrinsieke waarde die aan natuur kan worden toegekend, de natuur heeft haar eigen recht op bestaan. Als gevolg hiervan heeft de mens de plicht op een verantwoorde wijze met de natuur om te gaan. Zorgplicht dient aldus een sturend principe te zijn voor alle handelingen en voor de verdere uitwerking van besluiten. De zorgplichtbepaling vervult ook een zekere vangnetfunctie. De Raad merkt evenwel op dat de formulering van de zorgplicht, zoals die is opgenomen in het decreet natuurbehoud, volgens de Europese Commissie onvoldoende strikt is om ook in de HR- en VR-gebieden aan de Europese wetgeving te voldoen.

[13] **Vergunningen en plannen.** De Habitatrichtlijn bepaalt een afwegingskader (artikel 6, §3 en 6, §4) voor de beoordeling van plannen of projecten in de VR- of HR-gebieden. Een eerste stap betreft de evaluatie van elk plan of project (binnen of buiten het gebied) dat een significant effect kan hebben op het VR- of HR-gebied. De bevoegde instanties mogen slechts toestemming geven voor het plan indien uit de beoordeling blijkt dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Voor projecten of plannen met negatieve impact kan toch toestemming gegeven worden indien alternatieve oplossingen ontbreken, dwingende redenen van openbaar belang gelden en indien alle compenserende maatregelen worden genomen om de samenhang van Natura 200 te bewaren. Voor een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort kunnen alleen argumenten worden aangevoerd die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang. Bij de interpretatie van artikel 6 gaat de Europese Commissie uit van een brede interpretatie van de definitie van plannen en projecten. De Commissie verwijst onder meer naar de Richtlijn 85/337/EEC waar onder project verstaan wordt “de uitvoering van constructiewerken of van andere installatie, andere interventies in de natuurlijke omgeving en landschap inbegrepen de ontginning van natuurlijke rijkdommen”.

Voorgaande betekent dat alle plannen en projecten binnen de speciale beschermingszones aan een voorafgaande evaluatie dienen gekoppeld te worden. In alle vergunningsstelsels dient een afstemming met de natuurrichtlijnen te worden geïntegreerd. Dit betekent onder meer het inbouwen van voorafgaande evaluatie, van de zorgplicht en van effectieve vergunningverlening. Artikel 15 van het natuurdecreet voorziet in een stilzwijgende toestemming bij niet tijdige beslissing over een vergunningsaanvraag. De Commissie merkt in haar met redenen omkleed advies, op dat dit mechanisme van stilzwijgende toestemming indruist tegen de Habitatrichtlijn. Het natuurdecreet zal in die zin moeten worden aangepast. Ook wat betreft het natuurvergunningbesluit van 23 juli 1998 wijst de Europese Commissie op belangrijke tekortkomingen. Onder meer het gebrek aan voorafgaande evaluatie van de effecten en het gebruik en omschrijving van de zorgplicht druisen in tegen de eisen van de richtlijnen. De Raad wijst er bovendien op dat een aantal prioritaire habitattypen niet onder het verbod van wijziging van vegetatie vallen en vraagt deze habitattypen onder de verbodsbepaling te brengen.²¹ Ook de bouwvergunning, de milieuvergunning en andere vergunningen van toepassing in VR- of HR-gebied dienen afgestemd met de natuurrichtlijnen. Een aanpassing van de desbetreffende wetgeving is hiervoor noodzakelijk.

Om in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming de impact op de speciale beschermingszones te kunnen inschatten, om alternatieven te kunnen onderzoeken en om inspraak te kunnen organiseren, moet dringend werk worden gemaakt van het

21) Besluit van de Vlaamse regering van nadere regels ter uitvoering van betreffende het natuurbehoud en ring van 23 juli 1998 tot vaststelling het decreet van 21 oktober 1997 het natuurlijk milieu, artikel 7§1.

instrument van de strategische m.e.r. Zo kunnen beleidsvoornemens en plannen, die een negatieve impact kunnen hebben op de speciale beschermingszones aan een strategische m.e.r. worden onderworpen. Daarvoor is een aanpassing van de m.e.r.-wetgeving noodzakelijk.

[14] **Aanpassing compensatiebeginsel.** Naast aanpassing van het vergunningsstelsel is ook de aanpassing en operationalisering van het compensatiebeginsel noodzakelijk. Het natuurdecreet voert reeds een afwegingskader en compensatieplicht in (artikel 16). Dit afwegingskader druist op verschillende plaatsen in tegen de Habitatrictlijn (o.a. mechanisme omvat niet de afgifte van een uitdrukkelijke vergunning of toestemming, het criterium van “onvermijdbare en onherstelbare schade” komt niet overeen met het criterium van de richtlijn “niet aantasten van de natuurlijke kenmerken van het gebied”). Ook hier is aanpassing van het natuurdecreet noodzakelijk. Het Vlaamse Gewest kent een stijgend aantal klachten over schadelijke projecten binnen de VR- en HR-gebieden. Er dient snel duidelijkheid te ontstaan over de toepassing van artikel 6 §3 en 6 §4 van de Habitatrictlijn in het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering dient onder meer te verduidelijken wat onder ‘groot openbaar belang’ wordt verstaan. De vraag van de Europese Commissie om op niveau van de lidstaten een ‘meer gedetailleerde interpretatiegids van artikel 6’ uit te werken complementair aan de EU-interpretatiegids lijkt hier zeer zinvol.

[15] **Financiële maatregelen.** De Commissie benadrukt de belangrijke rol van financiële maatregelen voor de implementatie van de Habitatrictlijn. In de interpretatiegids wordt bijvoorbeeld duidelijk gesteld dat de instandhoudingsmaatregelen nauw verbonden zijn met artikel 8 van de Habitatrictlijn inzake de cofinanciering.²² Artikel 8 bepaalt dat de lidstaten samen met de voorstellen voor de speciale beschermingszones aan de Commissie ook hun raming overmaken voor de verwachte communautaire cofinanciering om aan de verplichtingen van artikel 6 §1 te kunnen voldoen. Dergelijke raming van de cofinanciering van maatregelen is nog niet ingediend door het Vlaamse Gewest. De Raad stelt vast en betreurt dat het stappenplan zelfs geen melding maakt van stappen om de raming te maken.

De EU-interpretatiegids beklemtoont bovendien dat alle EU-fondsen (o.a. LIFE, rurale ontwikkeling en regionale fondsen) kunnen worden gebruikt voor ondersteuning van de maatregelen in de speciale beschermingszones.

De Raad stelt vast dat noch het ontwerpbesluit noch de bijgevoegde nota ingaat op de financiële maatregelen die beschikbaar zijn of uitgewerkt worden in het kader van de implementatie van de richtlijn. Nochtans wenst de Raad te benadrukken dat momenteel reeds heel wat aanzetten voor financiële instrumenten beschikbaar zijn om de instandhoudingsmaatregelen in de speciale beschermingszones te ondersteunen. Zo bij

22) Managing Natura 2000 sites: ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC.
The provisions of article 6 of the European Commission. April 2000.

voorbeeld voorziet het decreet natuurbehoud in de toekenning van vergoedingen voor de uitvoering van een natuurrichtplan (artikel 48 §4). Het natuurrichtplan in het IVON kan voor grondeigenaars en grondgebruikers het gewenst beheer aangeven (dus niet bindend). Indien de eigenaar dit beheer uitvoert, kan hij daarvoor vergoedingen krijgen.

Waar de instandhoudingsmaatregelen beperkingen zullen inhouden zijn volwaardige financiële compensaties noodzakelijk, zowel in het VEN als het IVON, om een draagvlak voor de implementatie te scheppen. De Raad vraagt dan ook dat zeer dringend een overzicht wordt opgemaakt en bekendgemaakt van alle financiële maatregelen die zullen worden ingezet voor de ondersteuning en instandhouding van de speciale beschermingszones, van de wijze waarop die maatregelen zullen werken en van de bedragen die daarmee gemoeid zijn.

[16] **Beheersovereenkomsten.** Beheersovereenkomsten kunnen een belangrijk instrument zijn voor instandhouding van de speciale beschermingszones. Daarnaast kunnen beheersovereenkomsten een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie van natuur- en milieudoelstellingen enerzijds en bosbeheers- en landbouw-doelstellingen anderzijds. In tal van VR-gebieden (en in mindere mate HR-gebieden) kunnen beheersmaatregelen een belangrijke ondersteuning vormen voor de voorgestelde instandhoudingsmaatregelen. In zijn advies van 9 maart 2000 formuleerde de Raad evenwel enkele belangrijke bemerkingen ten aanzien van beheersovereenkomsten. De Raad benadrukte dat beheersovereenkomsten verder moeten gaan dan de gebruikelijke goede landbouwmethoden en dat beheersovereenkomsten kosteneffectief, resultaatgericht en controleerbaar moeten zijn. Bovendien meende de Raad dat de inzet van beheersovereenkomsten, overeenkomstig artikel 45 en 46 van het natuurdecreet, dient beperkt tot bepaalde gebieden en kaderend in een gebiedsvisie.²³

[17] **Soortenbescherming.** De Habitatrichtlijn bevat een uitgebreid aantal bepalingen voor de bescherming van specifieke planten- en diersoorten (artikel 12 t.e.m. artikel 16). Deze maatregelen zijn – in tegenstelling tot de instandhoudingsmaatregelen – niet uitsluitend beperkt tot de speciale beschermingszones.

De bestaande wetgeving rond soortbescherming is zeer uitgebreid en versnipperd. Het betreft onder meer talrijke wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming. Ook diverse bepalingen van het natuurdecreet zijn gericht op de bescherming van soorten (bv. artikel 35). De Europese Commissie heeft er op gewezen dat de soortenwetgeving niet in overeenstemming is met de bepalingen van de richtlijn inzake soortenbescherming. Met betrekking tot de wetgeving op de riviervisserij merkt de Europese

23) MINA-RAAD. Advies van 9 maart 2000 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen

2000-2006 in toepassing van de EU-verordening 1257/99, afl. 2000/9

Commissie op dat de bepalingen niet helemaal conform de richtlijn zijn, aangezien noch het ruilen en het in ruil aanbieden van beschermde vissen noch het in bezit hebben voor persoonlijke doeleinden verboden wordt. Krachtens artikel 35 van het natuurdecreet is het binnen natuurreservaten verboden dieren te doden, te jagen of te vangen en op welke wijze ook hun jongen, eieren, nesten of schuilplaatsen te storen of te vernietigen. Ook hier oordeelt de Commissie dat de bedoelde bepaling niet zorgt voor een correcte omzetting van de Habitatrichtlijn aangezien hierbij noch het opzettelijk vangen of doden van beschermde specimens, noch het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur, noch het beschadigen of vernielen van de voortplantings- of rustplaatsen wordt verboden. Bovendien merkt de Commissie op dat het decreet zorgt voor een minder ruime bescherming dan vereist krachtens artikel 12 van de richtlijn aangezien de begrippen nesten en schuilplaatsen een beperktere definitie hebben dan die van voortplantingsplaatsen en rustplaatsen. In elk geval is de Commissie van mening dat de afwijkende terminologie van het decreet ten opzichte van die van de richtlijn slechts kan zorgen voor verwarring over de daadwerkelijke draagwijdte van de uit het communautair recht voortvloeiende bescherming.

De Raad meent dat de aanpassing van voorgaande “soorten” wetgeving binnen het hoger geschetst proces vrij snel kan doorgevoerd worden aangezien de opmerkingen van Europa vaak sterk juridisch-technisch van aard zijn.

De Raad wijst er bovendien op dat artikel 51 van het natuurdecreet toelaat om maatregelen te nemen die nodig zijn voor de bescherming van planten- en diersoorten en van hun levensgemeenschappen. Artikel 51 van het natuurdecreet biedt aldus rechtsgrond om concrete aanvullende maatregelen te treffen voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in te vullen. Een uitvoeringsbesluit voor het soortenbeschermingsbeleid is dan ook een belangrijke prioriteit in het implementatieproces, maar krijgt tot verbazing van de Raad geen prioriteit in het stappenplan van de Regering. Dit besluit legt de procedures en de timing vast voor het opstellen van soortbeschermingsplannen. Soorten en soortgroepen die vermeld staan op de bijlagen van de EU-richtlijnen verdienen hoogste prioriteit. Soortbeschermingsplannen bevatten alle specifieke inrichtings- en beheersmaatregelen die ten gunste van de beoogde soort kunnen worden genomen worden. Tevens omschrijven de beschermingsplannen de stimulerende maatregelen die de overheid zal nemen om het soortbeschermingsplan te ondersteunen, toegespitst naar de verschillende gebieden.

Opname van de soortbeschermingsplannen in de code goede natuurpraktijk is wenselijk. Hierdoor kunnen de specifieke inrichtings- en beheersmaatregelen voor de bijlage-soorten maximaal geïntegreerd worden in de beleidsuitvoering (o.a. landinrichting, ruilverkaveling, GNOP-projecten, natuurrichtplannen, beheersplannen).

6. Gebiedsgericht natuurbeleid en ruimtelijke beleid

[18] **Ruimtegebruik.** Het ruimtegebruik in de VR- en HR-gebieden is zeer divers. Een belangrijke oppervlakte van de VR- en HR-gebieden is in landbouwgebruik of is bos. Volgens ramingen is de helft van de VR-gebieden (nl. 45.000 ha) en bijna één derde van de HR-gebieden (nl. 20.000 ha) in gebruik door de landbouw.²⁴ In de VR-gebieden ligt ongeveer 34.000 ha bossen ten opzichte van 43.000 ha in de HR-gebieden.²⁵

Het natuurrapport 1999 geeft volgend beeld van de gewestplanbestemmingen binnen de VR-gebieden en de HR-gebieden. Uit bovenstaande cijfers blijkt reeds dat deze bestemmingen geenszins een beeld geven van het reële bodemgebruik.

| | VR-gebied | HR-gebied |
|--|-----------|-----------|
| groene bestemming | 28% | 47% |
| bosgebied | 8% | 9% |
| agrarisch gebied met ecologisch belang | 8% | 5% |
| agrarisch gebied | 37% | 19% |
| militaire domeinen | 10% | 15% |
| industriegebied | 5% | 1% |
| andere (o.a. woon, recreatie, stort) | 4% | 4% |

* voor de VR-gebieden slaan de gegevens op de totale oppervlakte binnen de perimeter.

24) BB-inventarisatie van het landbouwgebruik

25) Natuur-CD 2000, versie 2.0. – 2000 Instituut voor natuurbehoud en Boskartering Bos en Groen.

[19] **Gebiedsgericht natuurbeleid.** De Raad erkent de beperkte keuzevrijheid van de Vlaamse regering bij de aanduiding van de speciale beschermingszones. De Vogelrichtlijn gaat ervan uit dat alle gebieden die beantwoorden aan de wetenschappelijke criteria ook als dusdanig dienen aangeduid te worden (zie par. 9). De Raad wijst op de noodzaak van de afbakening van een ecologisch netwerk voor Vlaanderen. Het decreet natuurbehoud bepaalt de afbakening tegen 2003 van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON).²⁶ Het VEN en het IVON vormen samen met de ecologische infrastructuur de natuurlijke structuur in Vlaanderen.²⁷ Voor Vlaanderen zal 125.000 ha VEN afgebakend worden en 150.000 ha verwevingsgebied. Deze bepalingen passen binnen de ruimtebalans van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Deze ruimtebalans voorziet in een toename van de oppervlakte met de gewestplanbestemming “natuur- en reservaatgebied” met 38.000 ha (tot een totaal van 150.000 ha). Bovendien bakent het Vlaams Gewest 10.000 ha als bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied tot een totaal van 53.000 ha bosgebied op het gewestplan. Natuurverwevingsgebied zal aangeduid worden binnen de bestemmingscategorieën “agrarisches gebied” (70.000 ha) “bosgebied” (40.000 ha), overige groengebieden (30.000 ha) en recreatiegebied (10.000 ha).

Het decreet natuurbehoud bepaalt in principe de opname van de grootste delen van de VR- en HR-gebieden in het VEN.²⁸ De Vlaamse invulling van Natura 2000 zal als ruggengraat dienen voor de natuurlijke structuur in Vlaanderen. Aangezien de afbakening van de natuurlijke structuur nog niet is voltooid, is het momenteel niet duidelijk in welke mate (bepaalde delen van) VR- of HR-gebieden terecht zullen komen binnen het VEN, het IVON of eventueel buiten de natuurlijke structuur zullen komen te liggen.²⁹ Voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid en om de gepaste maatregelen te kunnen treffen is het van groot belang dat snel gestart wordt met de afbakening van GEN, GENO en IVON, conform het natuurdecreet. Een uitgewerkte gewenste natuur- en bosstructuur zoals gevraagd in het MiNa-Raad advies van 4 juni 1999, is aangekondigd tegen eind juni 2000.

[20] **Spreiding over verschillende bestemmingscategorieën.** De aanduiding van de speciale beschermingszones doet geen uitspraak over de functies die in het gebied mogelijk zijn. De Raad benadrukt dat binnen de speciale beschermingszones ook andere functies dan natuur mogelijk zijn zolang deze geen significante effecten hebben voor de te beschermen

26) Het Vlaams Ecologisch Netwerk is een samenhangend en georganiseerd geheel, van gebieden waarin een specifiek beleid inzake het natuurbehoud, gebaseerd op de kenmerken en elementen van het natuurlijk milieu, de onderlinge samenhang tussen de

gebieden van de open ruimte en de aanwezige en potentiële natuurwaarden wordt gevoerd.

27) Deze term wordt gebruikt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

28) Memorie van toelichting bij het natuurdecreet, pag. 13.

29) Het natuurdecreet koppelt de afbakening van het VEN en het IVON aan welbepaalde gewestplanbestemmingen, zodat delen van de VR- en HR-gebieden niet in aanmerking komen om als VEN of IVON aangeduid te worden.

natuurwaarden. De speciale beschermingszones dienen dus geenszins globaal als natuurreservaat aangeduid en beheerd te worden. Elke handeling die niet indruist tegen de doelstellingen van deze gebieden – instandhouding van de habitats en soorten – is mogelijk. De instandhouding van bepaalde halfnatuurlijke graslanden bijvoorbeeld noodzaakt maaien en begrazing. Duurzame visserij in speciale, mariene beschermingszones is mogelijk indien het behoud van de habitat niet in het gedrang komt.³⁰ De mogelijkheid van andere functies (dan natuur) in VR- of HR-gebieden zal sterk verschillen van gebied tot gebied. Het natuurrichtplan zal onder meer ingaan op de mogelijkheid van recreatie, houtproductie, waterwinning, landbouwexploitatie, visserij, jacht.

De Raad meent dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een volwaardig kader biedt voor een goede spreiding van de VR- en HR- gebieden over de verschillende ruimtelijke gebiedscategorieën. Deze VR- en HR-gebieden zullen in het VEN komen te liggen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de habitat. Voor andere gebieden (zoals een belangrijk deel van de VR-gebieden) is onderbrenging in het VEN niet noodzakelijk om de doelstellingen van de richtlijn te kunnen garanderen. In zoverre de huidige activiteiten niet strijdig zijn met de instandhouding van de habitats en de voorkomende soorten kan in het kader van de verschillende ruimtelijke structuren de aanduiding in verschillende beleidscategorieën (VEN, IVON, zelfs stedelijk gebied...) of bestemmingen (agrarisch gebied, bosgebied, recreatiegebied,...) mogelijk zijn. De Raad wenst hierbij het belang te benadrukken van de natuurverwevingsgebieden. De memorie van toelichting stelt dat in de natuurverwevingsgebieden de natuurwaarden verweven en verbonden zijn met andere functies en activiteiten. De basisbestemming van de geldende plannen van aanleg blijft geldig. Deze verweving kan tot uiting komen als een ruimtelijke afwisseling (bv. landschapselementen tussen akkers en weiden) of als een verweving op perceelsniveau (bv. weidevogels). Het is de bedoeling in de natuur-verwevingsgebieden de natuurgebieden en natuurwaarden te versterken zonder het functioneren van de andere activiteiten te hypothekeren. De ruimtelijke bestemmingen blijven het geldende ruimtelijke kader. Omtrent de natuurverwevingsgebieden verduidelijkt de memorie van toelichting verder dat de voorkomende landbouwgebieden, natuurgebieden, bosgebieden op de geldende plannen van aanleg dus rechten en plichten geven aan de eigenaars en grondgebruikers. Op basis van vrijwilligheid kunnen eigenaars en grondgebruikers echter inspelen op stimulerende maatregelen voor de ondersteuning van de ruimtelijke afwisseling en van de verweving op perceelsniveau.³¹

In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds aangetoond dat het ruimtegebruik in de speciale beschermingszones zeer uiteenlopend is. Bebouwde ruimte, recreatiegebied gemeenschapsvoorzieningen, militaire domeinen en ontginningsgebieden maken deel uit van de

30) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Visserijbeheer en natuurbehoud in het mariene milieu. Brussel 14 juli 1999. COM (1999) 363 def.

31) Decreet natuurbehoud, Memorie van toelichting.

aangeduide speciale beschermingszones. Naast de spreiding van de VR- en HR-gebieden over de verschillende *open ruimte* gebiedscategorieën zullen bepaalde delen van VR- en HR-gebieden ook aangeduid blijven (of worden) met een harde bestemming (wonen, industrie, enz.) voor zover de instandhouding van de speciale beschermingszones niet in het gedrang komt. De Raad herinnert ook hier aan de centrale visie die ze wenst te benadrukken in het implementatieproces. Voor de integratie van de natuurrichtlijnen in het ruimtelijk beleid betekent dit in elk geval het respecteren van de ruimtebalans zoals vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

7. Samenvatting

- [21] **Vraag naar een volwaardige en snelle implementatie.** De Raad pleit voor een volwaardige implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijn via één samenhangend proces. Uitgaande van de vaststelling dat reeds heel wat instrumenten beschikbaar zijn en uitgaande van de doelstelling om bij aanpassing van de wetgeving uit te gaan van een maximaal behoud van het bereikte evenwicht meent de Raad dat het volledig implementatieproces zoals hierboven beschreven tegen eind 2000 kan afgerond worden. De Raad vraagt een goede organisatorische onderbouwing van het implementatieproces met aandacht voor openheid en inspraak.
- [22] **Correcte aanwijzing speciale beschermingszones.** Voor een volwaardige invulling van de Vogel- en Habitatrictlijn is een correcte afbakening van de speciale beschermingszones cruciaal. Openheid en informatieverstrekking zijn hierbij van belang. De Raad beklemtoont de noodzaak de kaarten van de VR- en HR-gebieden vast te leggen bij ministerieel besluit. Om de informatieverstrekking verder te ondersteunen stelt de Raad voor om de VR- en HR-gebieden als overdruk op te nemen bij de gewestplannen of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Bovendien voorziet het decreet ruimtelijke ordening de opname van kaarten met een 'Europees statuut' in de gemeentelijke plannenregisters. Ook de noodzakelijk aanpassing van de begrenzing van de speciale beschermingszones vraagt openheid en toelichting.
- [23] **Natuurrichtplan.** De Raad erkent dat natuurrichtplannen een rol kunnen spelen bij de instandhouding van de speciale beschermingszones. De Raad dringt erop aan dat werk wordt gemaakt van een uitvoeringsbesluit betreffende de natuurrichtplannen zoals voorzien in artikel 48, §5 van het natuurdecreet. De afstemming met andere beheersplannen en de procedure voor inspraak en overleg is belangrijk. Een bijkomende bepaling in het

natuurdecreet is nodig opdat ook beheersplannen voor bossen gelegen in de speciale beschermingszones afgestemd zouden zijn met de natuurrichtplannen, en dus met de doelstellingen van de natuurrichtlijnen. Indien aanpassing dient te gebeuren van de beheersplannen dient de overheid hiervoor de nodige vergoeding te voorzien. Dit geldt ook voor andere beheersplannen zoals voor natuurreservaten en beschermde landschappen. De Raad vraagt bovendien dat bij de opmaak van natuurrichtplannen voldoende aandacht zou gaan naar inspraak van de diverse betrokkenen, zonder evenwel de procedure te sterk te gaan verzwaren.

- [24] **Zorgplicht.** De Habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten maatregelen treffen opdat de kwaliteit van de natuur in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Ook het natuurdecreet bevat een algemene zorgplicht. De Raad merkt evenwel op dat de formulering van de zorgplicht, zoals die is opgenomen in het decreet natuurbehoud, volgens de Europese Commissie onvoldoende strikt is om ook in de HR- en VR-gebieden aan de Europese wetgeving te voldoen.
- [25] **Vergunningen.** De Habitatrichtlijn bepaalt een afwegingskader voor de beoordeling van plannen of projecten in de VR- of HR-gebieden. Voorgaande betekent onder meer de voorafgaande evaluatie van alle plannen en projecten binnen deze gebieden. In alle vergunningsstelsels (o.a. natuurvergunning, bouwvergunning, milieuvergunning) dient een afstemming met de natuurrichtlijnen te worden geïntegreerd. Dit betekent onder meer het inbouwen van voorafgaande evaluatie, van de zorgplicht en van effectieve vergunningverlening. Voorgaande betekent tevens een aanpassing van artikel 15 van het natuurdecreet. Om in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming de impact op de speciale beschermingszones te kunnen inschatten, om alternatieven te kunnen onderzoeken en om inspraak te kunnen organiseren moet dringend werk worden gemaakt van het instrument van de strategische m.e.r.
- [26] **Aanpassing compensatiebeginsel.** Naast aanpassing van het vergunningsstelsel is ook de aanpassing en operationalisering van het compensatiebeginsel noodzakelijk. Het natuurdecreet voert reeds een afwegingskader en compensatieplicht in. Dit afwegingskader druist op verschillende plaatsen in tegen de Habitatrichtlijn. Ook hier is aanpassing van het natuurdecreet noodzakelijk. De Raad vraagt dat de Vlaamse regering snel duidelijkheid creëert over de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering dient onder meer te verduidelijken wat onder “groot openbaar belang” wordt verstaan. De vraag van de Europese Commissie om op niveau van de lidstaten een “meer gedetailleerde interpretatiegids van artikel 6” uit te werken complementair aan de EU-interpretatiegids lijkt hier zeer zinvol.
- [27] **Financiële maatregelen.** De Commissie benadrukt de belangrijke rol van financiële maatregelen voor de implementatie van de Habitatrichtlijn. Ze draagt de lidstaten op om samen met de voorstellen voor aanwijzing van de speciale beschermingszones de

Commissie ook hun raming over te maken voor de verwachte communautaire cofinanciering. Dergelijke raming van de cofinanciering van maatregelen is nog niet ingediend door het Vlaamse Gewest. De Raad stelt vast en betreurt dat het stappenplan zelfs geen melding maakt van stappen om de raming te maken. De Raad vraagt dat zeer dringend een overzicht wordt opgemaakt en bekendgemaakt van alle financiële maatregelen die zullen worden ingezet voor instandhouding van de speciale beschermingszones. Waar de instandhoudingsmaatregelen beperkingen zullen inhouden zijn volwaardige financiële compensaties noodzakelijk, zowel in het VEN als het IVON, om een draagvlak voor de implementatie te scheppen.

- [28] **Beheersovereenkomsten.** Beheersovereenkomsten kunnen een belangrijk instrument zijn voor instandhouding van de speciale beschermingszones. In tal van VR-gebieden (en in mindere mate HR-gebieden) kunnen beheersmaatregelen een belangrijke ondersteuning vormen voor de voorgestelde instandhoudings-maatregelen. In zijn advies van 9 maart 2000 formuleerde de Raad enkele belangrijke bemerkingen ten aanzien van beheersovereenkomsten. De Raad benadrukte dat beheersovereenkomsten verder moeten gaan dan de gebruikelijke goede landbouwmethoden en dat beheersovereenkomsten kosteneffectief, resultaatgericht en controleerbaar moeten zijn. Bovendien meende de Raad dat de inzet van beheersovereenkomsten, overeenkomstig artikel 45 en 46 van het natuurdecreet, dient beperkt tot bepaalde gebieden en kaderend in een gebiedsvisie.
- [29] **Soortenbescherming.** De Habitatrichtlijn bevat een uitgebreid aantal bepalingen voor de bescherming van specifieke planten- en diersoorten. Deze maatregelen zijn – in tegenstelling tot de instandhoudingsmaatregelen – niet uitsluitend beperkt tot de speciale beschermingszones. De Europese Commissie heeft erop gewezen dat de bestaande soortenwetgeving niet in overeenstemming is met de bepalingen van de richtlijn inzake soortenbescherming. De Raad meent dat de aanpassing van voorgaande soortenwetgeving vrij snel kan doorgevoerd worden aangezien de opmerkingen van Europa vaak sterk juridisch-technisch van aard zijn. De Raad wijst er bovendien op dat artikel 51 van het natuurdecreet toelaat om maatregelen te nemen die nodig zijn voor de bescherming van planten- en diersoorten en van hun levensgemeenschappen. Een uitvoeringsbesluit voor het soortenbeschermingsbeleid is dan ook een belangrijke prioriteit in het implementatieproces. Dit besluit legt de procedures en de timing vast voor het opstellen van soortbeschermingsplannen.
- [30] **Gebiedsgericht natuurbeleid.** De Raad erkent de beperkte keuzevrijheid van de Vlaamse regering bij de aanwijzing van de speciale beschermingszones. De Raad wijst op de noodzaak van de afbakening van een ecologisch netwerk voor Vlaanderen. Het decreet natuurbehoud bepaalt de afbakening tegen 2003 van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). Het decreet natuurbehoud bepaalt in principe de opname van de grootste delen van de VR- en HR-gebieden in het VEN. Voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid en om de gepaste maatregelen te kun-

nen treffen is het van groot belang dat snel gestart wordt met de afbakening van GEN, GENO en IVON, conform het natuurdecreet. Een uitgewerkte gewenste natuur- en bosstructuur zoals gevraagd in het MiNa-Raad advies van 4 juni 1999, is aangekondigd tegen eind juni 2000.

- [31] **Spreiding over verschillende bestemmingscategorieën.** De Raad benadrukt dat binnen de speciale beschermingszones ook andere functies dan natuur mogelijk zijn zolang deze geen significante effecten hebben voor de te beschermen natuurwaarden. Elke handeling die niet indruist tegen de doelstellingen in deze gebieden – instandhouding van de habitats en soorten – is mogelijk. De mogelijkheid van andere functies (dan natuur) in VR- of HR-gebieden zal sterk verschillen van gebied tot gebied. De Raad meent dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een volwaardig kader biedt voor een goede spreiding van de VR- en HR- gebieden over de verschillende ruimtelijke gebiedscategorieën. Deze VR- en HR-gebieden zullen in het VEN komen te liggen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de habitat. Voor andere gebieden (zoals een belangrijk deel van de VR-gebieden) is onderbrenging in het VEN niet noodzakelijk om de doelstellingen van de richtlijn te kunnen garanderen. Naast de spreiding van de VR- en HR-gebieden over de verschillende open ruimtegebiedscategorieën zullen bepaalde delen van VR- en HR-gebieden ook aangegevoeld blijven (of worden) met een harde bestemming (wonen, industrie, enz.) voor zover de instandhouding van de speciale beschermingszones niet in het gedrang komt.