



## **ADVIES**

**24 juni 2010**

**Betreffende het jaarverslag 2009 Natura 2000 beleid in Vlaanderen**

## Inhoud

Krachtlijnen.....	3
Inleiding .....	4
Adviestekst .....	5
1. Juridische situering van dit advies.....	5
2. Algemene beschrijving .....	5
3. Appreciatie en aanbevelingen.....	6

## Krachtlijnen

De Minaraad staat positief tegenover de uitgevoerde activiteiten in 2009. Uit het aangeleverde activiteitenoverzicht blijkt dat er voldoende aandacht besteed wordt aan overleg met alle betrokken partners. Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft een gedegen consultatieproces uitgewerkt, waarbij de conceptrapporten inzake de specifieke instandhoudingsdoelstellingen (S-IHD), via een vraag/advies-antwoord procedure, verder uitgewerkt worden.

De Minaraad wenst evenwel het belang van het goed opvolgen en strikt aanhouden van de voorziene timing te benadrukken. Het uitwerken van de S-IHD-rapporten en het bepalen van de S-IHD per cluster van Speciale Beschermingszones is een tijdsintensieve opdracht, die grotendeels zijn oorsprong vindt in het participatieve proces. In dit licht vraagt de Minaraad dat het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) voldoende middelen en personeel vrijmaken om het volledige proces zowel in kwalitatief en kwantitatief opzicht te laten slagen. Er dient zeker voorkomen te worden dat het proces bijkomende noemenswaardige vertragingen oploopt. De Minaraad hoopt ook dat de tijdsdruk niet een snoei in de inspraakmogelijkheden zal teweeg brengen.

Het oorspronkelijk doel om al de S-IHD-rapporten voor eind 2010 afgewerkt te hebben, werd klaarblijkelijk grondig bijgestuurd in de loop van 2009. Kennelijk heeft het beleid zich pas in een latere fase rekenschap gegeven van de omvang van de opdracht en van het daartoe benodigde overlegproces. De Minaraad vraagt zich af hoe het Vlaamse Gewest zal omgaan met de gewijzigde timing, gezien er in principe een reactie van de Europese Commissie verwacht kan worden. De Minaraad suggereert dat de Vlaamse Overheid zich hierop ter dege voorbereidt in lijn met de lopende processen.

De Minaraad vindt het belangrijk om met de implementatie van de S-IHD niet te wachten tot de effectieve vaststelling van die doelstellingen of van de op te stellen natuurrichtplannen.

Het ANB is aan de beleidsuitvoering vorm beginnen gegeven door in samenwerking met het INBO een vademecum inzake beheermaatregelen en beleidsinstrumenten op te stellen. De afwerking van dit vademecum wordt voorzien tegen eind 2010. Gezien een dergelijk vademecum van onmiddellijk belang is voor de betrokkenen, vraagt de Minaraad dan ook een snelle afwerking ervan.

Een gelijkaardige aanbeveling wenst de Minaraad te formuleren voor de "passende beoordeling op maat". De Minaraad is er voorstander van om tot een duidelijke en uniforme procedure te komen en staat dus in principe positief tegenover het instrument. De Minaraad vraagt dan ook om dit instrument als "*online tool*" zo snel mogelijk toepasbaar te maken op een transparante en toegankelijk wijze.

De Minaraad acht het nuttig om reeds in 2010 met de (beleids)voorbereidingen voor de natuurrichtplannen te starten in overleg met de actoren, zodat men klaar is om deze snel vast te stellen, eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen bekend zijn.

De Minaraad benadrukt bijkomend dat er voldoende aandacht besteed moet worden aan de evaluatie van het hoger genoemde vademecum en het instrument "passende beoordeling", zodat het in de loop van de beleidsimplementatie bijgestuurd kan worden. Dit moet kaderen in een algemene evaluatie en herijking van de natuurbeleidsinstrumenten en hun effectiviteit. De Minaraad pleit er voor om een dergelijke evaluatie-operatie zo snel mogelijk door te voeren en op principiële niveau af te ronden.

## Inleiding

De adviesvraag betreffende het jaarverslag 2009 van het Natura 2000 beleid in Vlaanderen gebeurt in uitvoering van artikel 12, §1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen, dat stelt dat *"de Minaraad op basis van dit jaarverslag een advies kan vaststellen"*.

Deze adviesvraag werd ontvangen op 29 april 2010. Er werd in de adviesvraagbrief geen adviestermijn vooropgesteld.

Het toegezonden dossier bevat, naast de adviesvraagbrief, het jaarverslag van het werkjaar 2009 (35 blz., inclusief vier bijlagen), opgemaakt door het Agentschap voor Natuur en Bos.

Over deze adviesvraag werd er vergaderd in de schoot van de Werkcommissie Open Ruimte op 10 juni 2010, op basis van een eerste voorontwerpadvies. Via een schriftelijke procedure werden vervolgens bijkomende wijzingen in het advies doorgevoerd.

Het advies werd unaniem goedgekeurd.

Walter Roggeman  
voorzitter Minaraad

# Adviestekst

## 1. Juridische situering van dit advies

- [1] **Besluit speciale beschermingszones en instandhoudingsdoelstellingen.** De adviesvraag gebeurt in uitvoering van artikel 12, §1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen, dat stelt dat er *"jaarlijks door de minister ten behoeve van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen verslag gedaan wordt over de aanwijzing van speciale beschermingszones ter uitvoering van artikel 36bis van het decreet, alsook over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor die gebieden in uitvoering van artikel 36ter, en de in dat verband genomen instandhoudingsmaatregelen"* en *"de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen kan op basis van dat verslag een advies vaststellen"*.

## 2. Algemene beschrijving

- [2] **Beschrijving activiteiten 2009.** Op 3 april 2009 werd door de Vlaamse Regering het procedurebesluit over de instandhoudingsdoelstellingen definitief goedgekeurd. Dit besluit regelt de grote lijnen van het overlegproces en de opmaak van de gewestelijke ("G-IHD") en per speciale beschermingszone vast te stellen, "specifieke" ("S-IHD") instandhoudingsdoelstellingen. Op 29 mei 2009 werden de G-IHD door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd. De Minaraad en de SALV gaven eind september 2009 een gezamenlijk positief advies over dit rapport met enkele aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het proces.

Ook in de loop van 2009 werd de methodiek voor de opmaak van de S-IHD uitgewerkt, in nauw overleg met de betrokken Vlaamse middenveldorganisaties (IHD-overleggroep) en administraties (IHD-projectgroep). Aan de hand van deze methodiek is het ANB gestart met de opmaak van de S-IHD-rapporten. Op basis hiervan zullen de S-IHD worden vastgelegd. Tegelijkertijd werd er een consultatieproces uitgewerkt dat bestaat uit vier fases: (1) wetenschappelijke controle, (2) controle van de leesbaarheid, (3) lokale consultatie (middenveld en administratie), (4) bespreking van de consultatieresultaten en samenstellen van het goedkeuringsdossier.

De betrokken belangengroepen werden financieel ondersteund met oog op communicatie over en participatie in het proces voor de opmaak van de IHD (inclusief capaciteitsopbouw).

In de tweede helft van 2009 is het INBO gestart met de opmaak van een vademecum dat inzicht wil geven in de mogelijke gevolgen van de IHD voor betrokken eigenaars en gebruikers van een gebied, en dit door aan te geven op welke wijze een bepaald habitat of leefgebied van een soort best wordt beheerd.

In 2009 werd een globale aanpak uitgewerkt om de "passende beoordeling" meer op maat en toegankelijker te maken. Op 3 april 2009 heeft de bevoegde minister hierover een mededeling gedaan aan de Vlaamse Regering.

Op vlak van monitoring in het kader van de Europese richtlijnen werd er in 2009 een werkplan en een voorstudie uitgevoerd, waarin het basisconcept werd uitgewerkt en mogelijke onderzoeksthema's werden opgelijst.

- [3] **Beschrijving vooruitblik 2010.** Het werkjaar 2010 zal grotendeels worden besteed aan de opmaak van de S-IHD-rapporten en de lokale participatieve consultatieprocessen daarover. Consultatie over de S-IHD rapporten zal zich in eerste instantie focussen op de speciale beschermingszones die werden aangeduid in het kader van de Habitatrichtlijn ("SBZ-H") en de clusters van SBZ-H met speciale beschermingszones die werden aangeduid in het kader van de Vogelrichtlijn ("SBZ-V"). Over de rapporten van de daarbuiten vallende, afzonderlijke SBZ-V zullen pas later consultatierondes gehouden worden, tenzij de Vlaamse Overleggroep hier anders over beslist.<sup>1</sup> Tegelijkertijd zal er ook verdere aandacht uitgaan naar de capaciteitsopbouw, de voorbereiding en de uitvoering van de IHD (maatregelen en instrumenten), de implementatie van de "passende beoordeling op maat" en het monitoringsprogramma.

### 3. Appreciatie en aanbevelingen

- [4] **Algemene appreciatie.** De Minaraad staat positief tegenover de uitgevoerde activiteiten in 2009. Het vaststellen en implementeren van het instandhoudingsdoelstellingenbeleid is een uitgebreid en complex proces, dat enkel kans op welslagen heeft indien er voldoende aandacht besteed wordt aan overleg met alle betrokken partners. Uit het aangeleverde activiteitenoverzicht blijkt dat er adequaat en in een constructieve zin aan deze voorwaarde voldaan werd. Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft immers, in samenwerking met de verschillende partners, een gedegen consultatieproces uitgewerkt, waarbij de conceptrapporten, via een vraag/advies-antwoord procedure, verder uitgewerkt worden. Het vooropgestelde overlegschemata is weliswaar complex<sup>2</sup>, maar schept een uitgebreid kader voor het noodzakelijke overleg, waar de Minaraad achter staat. De complexiteit van het proces mag echter niet leiden tot bijkomend uitstel van het opstellen van de S-IHD.
- [5] **Aanbevelingen betreffende het tijdsplan.** De Minaraad wenst het belang van het goed opvolgen en strikt aanhouden van de voorziene timing te benadrukken. Het uitwerken van de S-IHD-rapporten en het bepalen van de S-IHD per cluster van Speciale Beschermingszones is een tijdsintensieve opdracht, die grotendeels zijn oorsprong vindt in het participatieve proces. In dit licht vraagt de Minaraad dat ANB en INBO voldoende middelen en personeel vrijmaken om het volledige proces zowel in kwalitatief en kwantitatief opzicht te laten slagen. Er dient zeker voorkomen te worden dat het proces bijkomende noemenswaardige vertragingen oploopt. De Minaraad hoopt ook dat de tijdsdruk niet een snoei in de inspraakmogelijkheden zal teweeg brengen.

Het oorspronkelijk doel om al de S-IHD-rapporten voor eind 2010 afgewerkt te hebben, werd klaarblijkelijk grondig bijgesteld in de loop van 2009. Kennelijk heeft het beleid zich pas in een latere (te late) fase rekenschap gegeven van de omvang van de opdracht en van het daartoe benodigde overlegproces. Uit het jaarverslag blijkt dat er in 2010 acht (concept)-rapporten uitgewerkt zullen worden, hetgeen maar één vijfde beslaat van het totaal aantal voorziene rapporten (*i.e.* 39).

De Habitatrichtlijn stelt echter dat de doelstellingen/prioriteiten en maatregelen

---

<sup>1</sup> Conform de intentie-verklaring die alle IHD-partners van de Vlaamse Overleggroep hebben ondertekend

<sup>2</sup> Zie figuur 3, p. 19, ingediend IHD-jaarverslag 2009

voor eind 2010 bepaald dienen te worden.<sup>3,4</sup> Het Natura 2000-beleid in Vlaanderen zal, formeel gesproken, dus niet voldoen aan deze voorwaarde. De Minaraad betreurt dit en vraagt zich dan ook af hoe het Vlaamse Gewest hiermee zal omgaan, gezien er in principe een reactie van de Europese Commissie verwacht kan worden. De Minaraad suggereert dat de Vlaamse Overheid zich hierop ter dege voorbereidt in lijn met de lopende processen. De Minaraad wil ook benadrukken dat de betrokken partijen zich moeten houden aan de nieuw uitgewerkte planning, maar dat dit niet ten koste mag gaan van het overleg.

In het jaarverslag wordt ook geen inzicht gegeven in een tijdsplanning na 2010. De Minaraad wijst er op dat een dergelijk inzicht nuttig is.<sup>5</sup>

De Minaraad merkt ook op dat in het verslag geen melding gemaakt wordt van de wetenschappelijke toetsingscommissie.<sup>6</sup> Hoewel deze pas in uitvoering komt in 2010, zou haar werking toch reeds aan bod kunnen komen in het verslag.

**[6] Aanbevelingen betreffende capaciteitsopbouw.** Uit het dossier blijkt dat capaciteitsopbouw een belangrijke plaats inneemt binnen het IHD-proces. Gezien de complexiteit en de hoge detailgraad van de problematiek, beaamt de Minaraad dat capaciteitsopbouw inderdaad essentieel is om een open dialoog met de betrokkenen mogelijk te maken. De Minaraad beveelt dan ook aan om dergelijke initiatieven ook in de toekomst aan te houden.

**[7] Aanbevelingen inzake de implementatie.** De Minaraad vindt het belangrijk om met de implementatie van de S-IHD niet de wachten tot de effectieve vaststelling van die doelstellingen of van de op te stellen natuurrichtplannen. Dit wordt ook onderkend in het jaarverslag. Momenteel worden er overigens reeds vele behouds- en herstelmaatregelen genomen voor Europees beschermde habitats en soorten (bv. in reservaten, via bosbeheerplannen of met beheersovereenkomsten).

Het ANB is aan de beleidsuitvoering ook vorm beginnen gegeven door in samenwerking met het INBO een vademecum inzake beheermaatregelen en beleidsinstrumenten op te stellen. De Minaraad staat hier positief tegenover. De afwerking van dit vademecum wordt voorzien tegen eind 2010. Gezien een dergelijk vademecum van onmiddellijk belang is voor de betrokken partijen, vraagt de Minaraad dan ook een snelle afwerking ervan. Op die manier kan wellicht worden vermeden dat bijkomende vertragingen in het IHD-proces uiteindelijk de uitvoering hypothekeert.

Een gelijkaardige aanbeveling wenst de Minaraad te formuleren voor de "passende beoordeling op maat". In de huidige regionale regelgeving is er een gebrek aan specifieke reglementaire verduidelijkingen aangaande de concepten, procedures en sjablonen die betrekking hebben op passende beoordelingen. Informatie over de grote lijnen en richtkaders voor passende beoordelingen zijn wel reeds uitgetekend en beschikbaar. Ondanks verduidelijkende vonnissen van het Europese Hof van Justitie<sup>7</sup>, bestaat er echter nog steeds een grote onduidelijkheid

---

<sup>3</sup> Zie richtlijn 92/43/EEG van de Raad van van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

<sup>4</sup> Zie antwoordnota Wetenschappelijke Toetsingscommissie (WTC) in het kader van de S-IHD instrumenten voor de Habitat- en Vogelrichtlijn, april 2010, p.13-14

<sup>5</sup> Het einde van het IHD-proces zou voorzien worden voor mei 2012

<sup>6</sup> Enkel verwijzing in figuur 3, p. 19, ingediend IHD-jaarverslag 2009

<sup>7</sup> Zie de publicatie van de Europese Commissie: Managing NATURA 2000 sites. The provisions of Article 6 of

over de concrete Vlaamse toepassing van enkele centrale begrippen (zoals bv. "betekenisvolle aantasting"), waardoor een uniforme toepassing problematisch blijft en het opstellen van passende beoordelingen momenteel soms nog "met de natte vinger" gebeurt. De ruimte voor interpretatie kan discussies uitlokken bij de verschillende actoren (initiatiefnemers, bevoegde instanties, ...) en vergroot uiteindelijk het risico op significante vertragingen bij vergunnings- en/of planningsprocedures. De rechtszekerheid van de besluitvorming kan hierdoor soms ook in vraag gesteld worden. De Minaraad is er dus voorstander van om tot een duidelijke en uniforme procedure te komen en staat dus in principe positief tegenover het instrument van de "passende beoordeling op maat". In het jaarverslag wordt aangegeven dat er geen concrete timing kan vooropgesteld worden omwille van voornamelijk technische problemen. De Minaraad vraagt dat deze problemen snel aangepakt worden en stelt dat de aangekondigde ondersteunende instrumenten voor de voortoets (handleiding, effectenindicator en begeleidende fiches) als "*online tool*" zo snel als mogelijk beschikbaar worden gesteld.

De Minaraad acht het ten slotte nuttig om reeds in 2010 met de (beleids)voorbereidingen voor de natuurrichtplannen te starten in overleg met de actoren, zodat men klaar is om deze snel vast te stellen, eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor de speciale beschermingszone van de concept-S-IHD-rapporten bekend zijn. De Minaraad raadt ook aan om snel voortgang te maken met het nieuw uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering wat moet leiden tot meer eenvoudige en transparante natuurrichtplannen. Gezien de strakke timing van het IHD-proces, kan er echter ondertussen niet gewacht worden met het reeds nemen van maatregelen.

**[8] Aanbeveling inzake beleidsevaluatie.** De Minaraad benadrukt bijkomend dat er voldoende aandacht besteed moet worden aan de evaluatie van het hoger genoemde vademecum en het instrument "passende beoordeling", zodat het in de loop van de beleidsimplementatie bijgestuurd kan worden. Dit moet kaderen in een algemene evaluatie en herijking van de natuurbeleidsinstrumenten en hun effectiviteit. De Minaraad pleit er voor om een dergelijke evaluatie- en herijkingsoperatie zo snel mogelijk door te voeren en op principiële niveau af te ronden vooraleer de opmaak van de concrete natuurrichtplannen aangevat wordt. Op die manier weten alle betrokkenen waarover zij discussiëren, op het moment dat zij gevat worden door een natuurrichtplanproces.<sup>8</sup>

**[9] Aanbeveling inzake de wetenschappelijke basis.** Gezien de noodzaak van een degelijke wetenschappelijke basis, pleit de Minaraad er ook voor dat er zo snel mogelijk in de S-IHD rapporten een grondige doorvertaling gebeurt van de antwoorden die de Wetenschappelijke Toetsingscommissie heeft gegeven op vragen van de IHD-partners.<sup>9</sup>

**[10] Aanbeveling inzake afstemming met gelijklopende GRUP-procedures.** Gezien de mogelijke conflicten met gelijklopende procedures voor het afbakenen van de GRUPS, pleit de Minaraad ervoor dat aan die SBZs de voorrang wordt gegeven waarvoor er een GRUP in opmaak is.

---

the Habitats Directive 92/43/EEC, o.a. annex I, p. 53

<sup>8</sup> Zie ook advies Minaraad van 25 september 2009 aangaande het "Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats (2009|25)"

<sup>9</sup> Zie antwoordnota Wetenschappelijke Toetsingscommissie (WTC) in het kader van de S-IHD instrumenten voor de Habitat- en Vogelrichtlijn, april 2010