



ADVIES

20 oktober 2011

over het jaarverslag van het IHD-beleid in 2010 en over de procesmatige aspecten in verband met de eerste acht ontwerpbesluiten tot aanwijzing van speciale beschermingszones en tot vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (deel 1)

Inhoud

Krachtlijnen.....	3
Inleiding	4
Adviestekst	1
1. Algemene situering.....	1
2. Recente adviezen van de Minaraad en de SALV.....	4
3. Overlegproces	6
4. Algemene kwesties.....	8

Krachtlijnen

In het advies geeft de Minaraad eerst een overzicht van de juridische en beleidsmatige achtergrond van het Europese Natura 2000 beleid in Vlaanderen. Hierbij wordt de stand van zaken aangaande de voorbereiding en implementatie van de gewestelijke en specifieke instandhoudingsdoelstellingen bondig omschreven. Voorts brengt de Minaraad de aanbevelingen onder de aandacht die hij in vorige adviezen geformuleerd heeft. De Minaraad apprecieert de inspanningen die het beleid reeds geleverd heeft om tegemoet te komen aan deze aanbevelingen, maar stelt vast dat verschillende punten tot op heden nog niet of slechts in beperkte mate opgestart en/of gerealiseerd zijn. De Minaraad blijft daarom het grote belang van de aanbevelingen onderschrijven.

De Minaraad heeft reeds in eerdere adviezen benadrukt dat het bepalen van de S-IHD een tijdsintensieve opdracht is, die grotendeels zijn oorsprong vindt in het complexe participatieve proces. De Minaraad heeft in het verleden meermaals gewezen op het belang van het goed opvolgen en aanhouden van het voorziene tijdspad om procesvertragingen te vermijden. Uit het adviesdossier blijkt dat het ANB, het INBO en de partners er tot op heden in geslaagd zijn om het overlegproces te laten verlopen volgens de vooropgestelde planning. De Raad is daar verheugd om en hoopt dat dit ook het geval zal zijn voor de komende dossiers.

De Raad wenst blijvend de aandacht te vestigen op het feit dat Vlaanderen volgens de Habitatrictlijn in principe voor eind 2010 alle vastgestelde habitatrictlijngebieden moet aanwijzen, alsook er prioriteiten voor moet vastleggen. Vlaanderen heeft deze oorspronkelijke deadline verschoven tot eind 2012. De Minaraad suggereert dat de Vlaamse Overheid zich ter dege voorbereidt op mogelijke vervolgstappen vanuit Europa in lijn met de lopende processen en daarover ook duidelijk communiceert met de overlegpartners.

De Minaraad staat algemeen positief tegenover de oprichting van de vijf werkgroepen om de kwesties aan te pakken. De Raad beklemtoont de grote uitdaging en het belang om de verwachte resultaten op te leveren binnen de vooropgestelde planning. De Minaraad stelt echter vast dat de werkgroepen vooral gericht zijn op maatschappelijke kwesties. De Minaraad stelt daarom voor om, naast de vijf bestaande werkgroepen, een zesde werkgroep op te starten, bestaande zowel uit experts als maatschappelijke actoren. Deze werkgroep moet oplossingen aanbieden voor wetenschappelijke en juridische kwesties met een concreet plan van aanpak in samenspraak met de verschillende doelgroepen. In deze werkgroep kunnen dan ook de discussiepunten aan bod komen, die tot op heden nog niet binnen de WBC opgelost konden worden.

Inleiding

Op 12 juli 2010 heeft de Minaraad een adviesvraag ontvangen van het Agentschap voor Natuur en Bos over het jaarverslag voor 2010 inzake het instandhoudingsdoelstellingenbeleid in Vlaanderen. Deze adviesvraag gebeurde 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"*. Het jaarverslag geeft een overzicht van de in 2010 uitgevoerde activiteiten in het kader van het Vlaamse IHD-beleid, alsook een vooruitblik op de werking voor het jaar 2011. In het verslag wordt een stand van zaken gegeven van de lopende IHD-processen, inclusief het tot stand komen van de eerste acht S-IHD-dossiers. In die zin is er een belangrijke mate van overlap tussen dit jaarverslag en het adviesvraagdossier over de eerste acht S-IHD-rapporten. De Minaraad heeft zich daarom voorgenomen om over het jaarverslag niet afzonderlijk te adviseren, maar de inhoud en eventuele opmerkingen erover wel mee te nemen in het advies over de S-IHD.

De Minaraad ontving op 20 juli 2011 ook een adviesvraag van de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu, Natuur en Cultuur over de eerste acht ontwerpbesluiten van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van speciale beschermingszones en vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten. Deze adviesvraag werd gesteld vanwege de beslissing van de Vlaamse Regering dd. 15 juli 2011 (VR/2011 1507 DOC.0751) in uitvoering van artikel 9, § 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen: *"De minister stelt een voorontwerp van instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten vast voor een Europees te beschermen gebied [...]. De Vlaamse Regering neemt een principiële beslissing over het voorontwerp van instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor het desbetreffende gebied en vraagt hieromtrent advies aan de Milieu- en Natuurraad Vlaanderen, de SERV en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij."* Het besluit voorziet geen specifieke adviestermijn, maar de bevoegde minister heeft in haar brief om advies verzocht *"volgens de normale procedure"*, wat een termijn van 30 dagen impliceert, i.e. tot 20 augustus. Er werd uitstel gevraagd tot de raadszitting van 20 oktober 2011.

Deze adviesvraag had betrekking op acht dossiers, die elk o.a. bestaan uit een nota aan de leden van de Vlaamse Regering en een ontwerpbesluit. Bijkomend bevatte elk dossier als bijlage een (genummerd) rapport dat de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor de betreffende speciale beschermingszone(s) onderbouwt, een landbouwgevoeligheidsanalyse en de verslagen van overlegvergaderingen. De voorliggende adviestekst behandelt enkel de algemene procesmatige kant van deze dossiers, omdat die een samenhang vertoont met het jaarverslag waarover er op 12 juli advies werd gevraagd. Er wordt hier dus niet ingegaan op inhoudelijke kwesties. De Minaraad neemt zich voor om hierover later meer ten gronde te adviseren. In die zin moet het voorliggende advies als een deel 1 beschouwd worden van het advies inzake de S-IHD adviesvraag van 20 juli 2011.

Het advies werd voorbereid en besproken op de vergaderingen van de Werkcommissie Open Ruimte van 26 augustus en 6 oktober 2011. Dit resulteerde in het voorliggende document, dat op de zitting van de Minaraad van 20 oktober vastgesteld werd.

Het advies werd unaniem goedgekeurd.

Marc Van den Bosch
Voorzitter Minaraad

Minaraad - 20 oktober 2011 – Advies jaarverslag van het IHD-beleid in 2010 en over de procesmatige aspecten in verband met de eerste acht ontwerpbesluiten over de aanwijzing en vaststelling van speciale beschermingszones en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (deel 1)

Adviestekst

1. Algemene situering

- [1] **Natura 2000 netwerk.** Het natuurbeleid in Europa krijgt vorm door de implementatie van de Vogelrichtlijn¹ en de Habitatrichtlijn², die op Europees grondgebied de bescherming beogen van voor Europa belangrijke habitats en soorten. Daartoe moet elke lidstaat gebieden afbakenen als speciale beschermingszone (SBZ), die samen het Natura 2000 netwerk vormen. In deze gebieden moeten de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om de daar voorkomende en/of aangemelde Europees beschermende habitats en soorten in stand te houden.

Vlaanderen heeft deze Europese verplichting in 2002 bekrachtigd in het Decreet Natuurbehoud (art. 36bis en 36ter) en heeft aan Europa een lijst met habitatrichtlijngebieden (SBZ-H) voorgesteld. Deze gebieden werden in 2004 door de Europese Commissie van communautair belang verklaard. Volgens de Habitatrichtlijn moet Vlaanderen vervolgens binnen de zes jaar, dus in principe voor eind 2010, overgaan tot definitieve "*aanwijzing*" van deze gebieden als SBZ. Daarnaast moeten er ook "*prioriteiten*" vastgesteld zijn betreffende het in een gunstige staat van instandhouding brengen of houden van de Europees beschermde habitats en soorten³. De vogelrichtlijngebieden (SBZ-V) zijn reeds formeel aangewezen. Gezien het Natura 2000 netwerk ook de SBZ-V bestrijkt⁴, heeft hogergenoemde ook betrekking op de gebieden van de Vogelrichtlijn. Op 3 april 2009 heeft de Vlaamse Regering een procedure goedgekeurd voor het aanwijzen van speciale beschermingszones en de eraan gekoppelde vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (verder "*Procedurebesluit*" genoemd).

Momenteel komen in Vlaanderen aldus 38 Habitatrichtlijngebieden en 24 Vogelrichtlijngebieden voor, die elkaar deels overlappen. Ze beslaan samen een totale oppervlakte van 166.187 ha^{5,6}. Met de acht ontwerpbesluiten, die nu ter advies voorliggen aan de Minaraad, voert de Vlaamse Regering de aanwijzingsverplichting ten aanzien van de Europese richtlijnen uit voor de eerste acht SBZ-H (gecombineerd met vijf SBZ-V).

- [2] **Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen.** In de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn is er geen plicht opgenomen tot het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen, maar het begrip wordt wel vermeld. Het wordt door de Europese Commissie opgevat als de in doeltermen uitgedrukte ecologische vereisten die eigen zijn voor de communautair belangrijke habitats en soorten⁷.

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 fauna en flora

³ Habitatrichtlijn, artikel 4.1

⁴ Habitatrichtlijn, artikel 3.1, tweede lid

⁵ Dumortier, M., De Bruyn, L., Hens, M., Peymen, J., Schneiders, A., Van Daele, T. en Van Reeth, W (red.), 2007. Natuurrapport 2007. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, nr. 4, Brussel.

⁶ Van Daele, T., Van Reeth, W., Dumortier, M., Peymen, J., 2010. Natuurindicatoren 2010. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, INBO.M.2010.2, Brussel.

⁷ Zie advies Minaraad en SALV van 24 en 25 september 2009 aangaande het "Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees

Op 23 juli 2010 heeft de Vlaamse Regering de instandhoudingsdoelstellingen goedgekeurd voor 46 Europees beschermde habitats en 105 soorten voor het hele grondgebied Vlaanderen^{8,9}. Deze gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen (G-IHD) omvatten enerzijds doelstellingen voor oppervlakte (voor habitats) en populatiegrootte (voor soorten) en anderzijds kwaliteitsdoelstellingen. Daarnaast werden er ook nog doelen opgesteld voor 17 niet-Europees beschermde habitattypes, *i.e.* "Regionaal Belangrijke Biotopen" (RBB), die nodig zijn als leefgebied voor een aantal Europees beschermde soorten.

De G-IHD zijn geen statisch gegeven, maar kunnen aangepast worden aan voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Art. 3 van het G-IHD-besluit stelt in die zin het volgende: "*Na de definitieve goedkeuring van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Europees te beschermen gebieden in uitvoering van de Habitatrichtlijn, overeenkomstig de bepalingen van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, kan de Vlaamse Regering de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, vermeld in artikel 1 van dit besluit, evalueren en bijsturen in het licht van de goedgekeurde instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen gebieden en de dan gekende stand van de wetenschap. De bevoegde minister bereidt dit voor, in voorkomend geval na overleg met de overleggroep [...]". Volgens het Procedurebesluit dient een wijziging van de vastgestelde G-IHD op dezelfde wijze te gebeuren als de initiële vaststelling ervan (art.6, §2).*

[3] Gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen. Vanaf 2009 is men in Vlaanderen gestart met de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen door te vertalen naar specifieke instandhoudingsdoelstellingen (S-IHD) per (groep van) speciale beschermingszone(s) volgens de procedure vastgelegd in het Procedurebesluit. Deze S-IHD dienen onderbouwd te worden door een rapport, waarvoor de onderstaande algemene structuur en inhoud vastgelegd werden¹⁰. Punt 7 en 9 hebben een integratie van socio-economische factoren tot doel.

1. Een analyse, met betrekking tot het gebied in kwestie, van de Europees te beschermen habitats en soorten waarvoor het gebied is aangemeld of die er voorkomen, alsook, op basis van de beschikbare habitatkartering en veldgegevens, een verfijning en actualisering van de verkregen informatie, zo mogelijk toegespitst per deelgebied;
2. Een voorstel van beoordeling, zo mogelijk toegespitst per deelgebied, van de actuele staat van instandhouding alsook, voor zover dat mogelijk is, de trends sinds de aanmelding, betreffende de op grond van 1° beschreven habitats en soorten, rekening houdend met de ecologische vereisten van die habitats en soorten en met de aan de Europese Commissie aangemelde gegevens bij de vaststelling van de betrokken Speciale Beschermingszone;

te beschermen soorten en habitats" (2009|25)

⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats ("G-IHD-besluit")

⁹ Paelinckx, D., Sannen, K., Goethals, V., Louette, G., Rutten, J., Hoffmann, M., 2009. Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de habitats en soorten van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn voor Vlaanderen, p. 44 e.v.

¹⁰ Zie art. 8, §1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen

Mineraad - 20 oktober 2011 – Advies jaarverslag van het IHD-beleid in 2010 en over de procesmatige aspecten in verband met de eerste acht ontwerpbesluiten over de aanwijzing en vaststelling van speciale beschermingszones en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (deel 1)

3. Een inschatting, zo mogelijk toegespitst per deelgebied, van de potenties voor duurzame instandhouding in het Europees te beschermen gebied in kwestie, van de relevante Europees te beschermen habitats en soorten;
4. Een beoordeling van het belang van het Europees te beschermen gebied in kwestie voor elke relevante Europees te beschermen habitat en soort, in het licht van de op grond van artikel 6 vastgestelde gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, en hieruit volgend een beoordeling van het belang van elke habitat en soort binnen het Europees te beschermen gebied in kwestie;
5. Het formuleren, op basis van punt 1° tot en met 4°, van instandhoudingsdoelstellingen per relevante Europees te beschermen habitat en soort in het gebied, met het oog op het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen voor het Europees te beschermen gebied, zoals vermeld onder 9°;
6. Een opgave van maatregelen die kunnen bijdragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, vermeld in punt 5°;
7. Een beschrijving, in hoofdlijnen, van de planologische status van het gebied en een socio-economische actorenanalyse van de voornaamste eigenaars- en gebruikerscategorieën in of in de nabijheid van het gebied;
8. Een beschrijving van de bedreigingen en kansen met betrekking tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, vermeld in punt 5°;
9. Het formuleren van een voorstel van instandhoudingsdoelstellingen voor het Europees te beschermen gebied, op basis van de doelstellingen, vermeld in punt 5°, waarbij de prioriteiten werden geïntegreerd, rekening houdend met punt 4° en 8°, en na punt 6° en 7° in overweging te hebben genomen.

[4] Gebiedsspecifieke prioriteiten. Het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor een specifiek gebied gaat gepaard met het vastleggen van prioriteiten. Bij het definitief aanwijzen van speciale beschermingszones geldt de plicht tot het vaststellen van deze prioriteiten (zie hoger). De Europese Commissie stelt in die zin: *“Soms bestaat er een zekere mate aan onverenigbaarheid tussen de verschillende typen van habitats en soorten, en het spreekt vanzelf dat het verantwoord kan zijn om bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied prioriteiten vast te leggen, bv. door voorrang te verlenen aan de bescherming van een prioritair type van habitat ten opzichte van een concurrerend, niet-prioritair type van habitat.”*¹¹. In art. 1, 18° van het Procedurebesluit worden prioriteiten dan ook gedefinieerd als *“een voorrangsorte van instandhoudingsdoelstellingen binnen een Europees te beschermen gebied, gelet op de Europees te beschermen soorten en habitats waarvoor het gebied is aangeduid, gelet op de desbetreffende gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en gelet op de voor dat Europees te beschermen gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging met betrekking tot de in dat gebied te beschermen soorten en habitats”*. In de Ontwerpbesluiten van de Vlaamse Regering inzake de S-IHD wordt *“een voorrangsorte van instandhoudingsdoelstellingen”* verder geïnterpreteerd als een *“oplijsting van een*

¹¹ Europese Commissie, Beheer van “Natura-2000”-gebieden – de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, 2000, pp 1-70, p. 39; zie ook advies Minaraad en SALV van 24 en 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)

aantal te nemen acties die inspelen op de naar voren geschoven instandhoudingsdoelstellingen". Die acties "zullen niet per definitie toelaten om alle instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, maar het prioritair aanpakken ervan geniet een sterke voorkeur". De prioriteiten worden in die zin dan beschouwd als "prioritaire inspanningen, die bijkomend noodzakelijk zijn om een aantal doelstellingen te verwezenlijken en die onafhankelijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd".

Met de voorliggende acht ontwerpbesluiten wil de Vlaamse Regering de S-IHD en de eraan gekoppelde prioriteiten vaststellen voor de eerste acht SBZ-H, gecombineerd met vijf SBZ-V. Hiermee heeft reeds één vijfde van het totaal aantal op te stellen IHD-dossiers (*i.e.* 34) de finale fase van het vaststellingsproces bereikt.

- [5] **Instandhoudingsmaatregelen.** Het halen van de instandhoudingsdoelstellingen noopt tot het nemen van 'instandhoudings-maatregelen'. De lidstaten zijn er immers toe verplicht om de nodige instandhoudingsmaatregelen te nemen om *"de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen."*¹². Deze maatregelen behelzen *"zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen"*¹³. Bij het nemen van die maatregelen dient men rekening te houden met *"de concrete vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden in het gebied"*¹⁴. Deze maatregelen kunnen uitgevoerd worden via tal van instrumenten, waaronder o.a. wettelijke bepalingen, beheerplannen, beheerovereenkomsten, projectsubsidies en terreinrealisaties.
- [6] **Passende beoordeling.** De instandhoudingsdoelstellingen spelen een belangrijke rol bij de zogenaamde 'passende beoordeling'. Voor vergunningsplichtige activiteiten, plannen en programma's, die een betekenisvolle verstoring kunnen betekenen voor een speciale beschermingszone, geldt immers een plicht tot een voorafgaande passende beoordeling, die rekening houdt met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied¹⁵.

2. Recente adviezen van de Minaraad en de SALV

- [7] **Advies Minaraad en SALV over de G-IHD.** Op 24 en 25 september 2009 hebben respectievelijk de Minaraad en de SALV gezamenlijk een advies uitgebracht over het ontwerp van Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats¹⁶. In de huidige fase van het proces kan het nuttig zijn de toen geformuleerde aandachtspunten en aanbevelingen kort op te lijsten om na te gaan in hoeverre ze reeds in rekening gebracht werden.

¹² Habitatrictlijn, artikel 2.2.

¹³ Habitatrictlijn, artikel 6.1.

¹⁴ Art. 2.2. van de Habitatrictlijn en art. 11, §3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 tot de vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats

¹⁵ Zie art. 36ter van het Natuurdecreet

¹⁶ advies Minaraad en SALV van 24 en 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)

De Minaraad en de SALV kwamen tot de bevinding dat het G-IHD dossier een goede basis vormde om verder te gaan. Ze vroegen dan ook om de G-IHD zonder uitstel vast te stellen, opdat het overlegproces over de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen in goede omstandigheden en binnen de voorziene termijn zou kunnen plaatsvinden. In deze context hebben ze voor het verdere IHD-proces een aantal aandachtspunten naar voren geschoven:

- De lopende overlegprocessen moeten op de verschillende niveaus verdergezet worden met voldoende ondersteuning van de betrokken partners.
- Er is een blijvende inspanning nodig op het vlak van monitoring, afstemming, gegevensontsluiting en rapportage.
- Er is een dringende nood aan een wetenschappelijke begeleidingsgroep (cf. permanente toetsingscommissie) met wetenschappers en maatschappelijke partners.
- Bij elke stap en discussie dient men de rechtskracht van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen correct te interpreteren.
- De evaluatiemechanismen die in de besluiten ingebouwd zijn, moeten met zorg binnen het gepaste tijdsplan worden ingeschakeld.
- Het is nodig om in te zetten op al de verschillende componenten van het instandhoudingsbeleid: de toepassing en herijking van relevante instrumenten en de opmaak van natuurrichtplannen
- Er is nood aan een transparante, concrete en realistische uitwerking van het instrument van de passende beoordeling.

[8] Advies Minaraad over het jaarverslag van het IHD-beleid in 2009. Op 24 juni 2010 heeft de Minaraad op basis van het jaarverslag van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) een advies uitgebracht over de IHD-activiteiten die in 2009 uitgevoerd zijn. De Minaraad heeft zich toen over het geheel genomen positief uitgelaten, maar heeft de aandacht gevestigd op onderstaande aspecten, die verdere opvolging en uitwerking behoeven. Een aantal van de aangehaalde punten spoort samen met de aanbevelingen uit het G-IHD-advies (zie hoger), wat hun belang extra onderstreept.

- De voorziene timing dient men goed op te volgen en aan te houden zonder te snoeien in de inspraakmogelijkheden van betrokken actoren. Hiervoor dienen te allen tijde de nodige middelen vrijgemaakt te worden.
- Het beleid heeft zich kennelijk pas in een late fase rekenschap gegeven van de omvang van de IHD-opdracht en van het daartoe benodigde overlegproces. Hierdoor kon de Europese deadline van eind 2010 niet gehaald worden.
- Voor de implementatie van de S-IHD moet er niet gewacht te worden tot de effectieve vaststelling van de doelstellingen en natuurrichtplannen.
- Een snelle, gedegen afwerking en evaluatie van ondersteunende hulpmiddelen, zoals het vademecum voor het (privé-)beheer van Europees beschermde habitats en soorten en de *online tool* voor een "passende beoordeling op maat".
- Het is raadzaam om zo vroeg mogelijk met de (beleids)voorbereidingen voor de natuurrichtplannen te starten in overleg met de actoren, zodat men klaar is om deze vast te stellen, eenmaal de S-IHD bekend zijn.
- Gezien de noodzaak van een degelijke wetenschappelijke basis voor de IHD, dient er zo snel mogelijk in de S-IHD rapporten een grondige doorvertaling te gebeuren van de antwoorden die de Wetenschappelijke Toetsingscommissie heeft gegeven op vragen van de IHD-partners.
- Er zou voorrang gegeven moeten worden aan die SBZs waarvoor er een GRUP in opmaak is, rekening houdend met mogelijke conflicten met

Minaraad - 20 oktober 2011 – Advies jaarverslag van het IHD-beleid in 2010 en over de procesmatige aspecten in verband met de eerste acht ontwerpbesluiten over de aanwijzing en vaststelling van speciale beschermingszones en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (deel 1)

gelijklopende procedures voor het afbakenen van GRUPs.

- [9] **Opmerkingen en aanbevelingen.** De Minaraad apprecieert de inspanningen die het beleid reeds geleverd heeft om tegemoet te komen aan de hoger genoemde aanbevelingen, maar stelt vast dat verschillende punten tot op heden nog niet of slechts in beperkte mate opgestart en/of gerealiseerd zijn. Dit kan het vertrouwen van de overlegpartners en daarmee ook het succesvol verlopen van het overlegproces bemoeilijken (zie [11]). De Minaraad blijft het grote belang van de aanbevelingen dus onderschrijven. Zo wenst de Minaraad ook nog eens de noodzaak te benadrukken van het vrijmaken van voldoende middelen en personeel om het complexe proces zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht te laten slagen.

3. Overlegproces

- [10] **Opzet.** Sinds 2007 komen de maatschappelijke belangengroepen, het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het bevoegde kabinet samen om het beleid aangaande Natura 2000 in Vlaanderen voor te bereiden en uit te voeren. Deze Vlaamse overleggroep speelt, naast hun inbreng tijdens de opmaak van de G-IHD en S-IHD, ook een belangrijke rol bij het ontwerp van het verdere overlegproces. Zo heeft ANB in 2009 in nauw overleg met de gewestelijke en lokale middenveldorganisaties en administraties een consultatieproces en een methodiek voor de opmaak van de S-IHD uitgewerkt. Naast de IHD-overleggroep werd hiertoe ook een IHD-projectgroep opgericht, waarin de Vlaamse administraties vertegenwoordigd zijn. Op die manier wordt uitvoering gegeven aan art. 3 van het Procedurebesluit. Op 30 april 2009 hebben alle partners hun medewerking aan dit overlegproces bekrachtigd door de ondertekening van de Intentieverklaring, die de werkwijze en de aanpak van het proces beschrijft. Het IHD-overlegproces geeft zo via de intentieverklaring invulling aan punt 9 van art. 8, §1 van het Procedurebesluit (zie [3]).

Aan de hand van het uitgetekende overlegkader is ANB in samenwerking met het INBO gestart met de opmaak van de eerste S-IHD-rapporten, die de vaststelling van de S-IHD onderbouwen. Elk S-IHD-dossier doorloopt lokaal en gewestelijk een uitgebreid, participatief overlegproces dat in grote lijnen bestaat uit vier fases: (1) wetenschappelijke controle door de wetenschappelijke begeleidingscommissie (WBC); (2) controle van de leesbaarheid door de overleg- en projectgroep; (3) lokale consultatie via een bovenlokaal overleg en de projectgroep⁺ (i.e. projectgroep aangevuld met lokale overheden) met focus op prioriteiten; en (4) bespreking van de consultatieresultaten en samenstellen van het goedkeuringsdossiers door de overleg- en projectgroep. Doorheen het proces gebeurt er op geregelde tijdstippen een mondelinge en schriftelijke terugkoppeling tussen de verschillende overlegorganen en ANB via een vraag-antwoord procedure.

- [11] **Verloop.** De eerste acht S-IHD dossiers hebben in 2010 en de eerste helft van 2011 de volledige consultatieprocedure doorlopen. Per dossier duurde het proces 9 tot 11 maanden. De finale bespreking van alle acht dossiers in de Vlaamse overleggroep vond plaats op 22 februari 2011. De verschillende overlegpartners hebben toen bevestigd dat de documenten "*een goede weergave zijn van de elementen die naar voren gekomen zijn tijdens het overlegproces*"¹⁷, waarna ze

¹⁷ Zie de nota's aan de Vlaamse Regering bij de ontwerpbesluiten (p. 2) en de verslagen van de overleggroep **Minaraad - 20 oktober 2011 – Advies jaarverslag van het IHD-beleid in 2010 en over de procesmatige aspecten in verband met de eerste acht ontwerpbesluiten over de aanwijzing en vaststelling van speciale beschermingszones en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten (deel 1)**

ingestemd hebben met de voorlegging aan de Vlaamse Regering en de strategische adviesraden.

In 2010 is ANB ook van start gegaan met de voorbereidingen en consultatieprocedures voor de volgende acht S-IHD dossiers. Deze reeks van S-IHD-rapporten is ondertussen volledig in het overlegproces gebracht en zal in de loop van 2011 afgerond worden¹⁸. De rapporten hebben betrekking op de volgende gebieden: Valleigebied Kampenhout, Heesbossen, Demervallei, Vlaamse Ardennen, Fortengordel, Hallerbos, Duingebieden en Bosbeekvallei.

Na finalisatie van het proces van de eerste acht rapporten, heeft het ANB samen met de overlegpartners een evaluatie gemaakt van de volledige procedure¹⁹. Uit deze evaluatie is gebleken dat er via de S-IHD-rapporten te weinig antwoord gegeven wordt op maatschappelijke vragen, terwijl dit wel verwacht wordt door de doelgroepen. De aandacht zou te veel uitgaan van een wetenschappelijke invalshoek, waardoor het overleg te weinig doorwerkt op de rapporten. Rekening houdend met deze vaststelling heeft ANB het overlegproces enigszins bijgestuurd. Daarnaast werden een aantal afzonderlijke werkgroepen opgericht, die de geïdentificeerde algemene probleempunten (de zogenaamde "kwesties", zie verder) zullen aanpakken, parallel aan het participatieproces van de individuele rapporten.

[12] Opmerkingen en aanbevelingen inzake timing. De Minaraad heeft reeds in eerdere adviezen benadrukt dat het uitwerken van de S-IHD-rapporten en het bepalen van de S-IHD per SBZ-cluster een tijdsintensieve opdracht is, die grotendeels zijn oorsprong vindt in het complexe participatieve proces. De Minaraad heeft in het verleden meermaals gewezen op het belang van het goed opvolgen en aanhouden van het voorziene tijdspad om procesvertragingen te vermijden. Uit het adviesdossier blijkt dat het ANB, het INBO en de partners er tot op heden in geslaagd zijn om het overlegproces te laten verlopen volgens de vooropgestelde planning. De raad is daar verheugd om en hoopt dat dit ook het geval zal zijn voor de komende dossiers.

De raad wenst evenwel blijvend de aandacht te vestigen op het feit dat Vlaanderen volgens de Habitatrichtlijn in principe voor eind 2010 alle vastgestelde habitatrichtlijngebieden moet aanwijzen, alsook er prioriteiten voor moet vastleggen. Vlaanderen heeft deze oorspronkelijke deadline echter verschoven tot eind 2012. Door het ondertekenen van een addendum bij de intentieverklaring op 18 mei 2010, hebben de partners kennis genomen van dit nieuwe tijdspad. In augustus 2011 heeft het Vlaamse Gewest de gewijzigde timing gecommuniceerd naar de Europese Commissie. De Minaraad suggereert dat de Vlaamse Overheid zich ter dege voorbereidt op mogelijke vervolgstappen in lijn met het lopende overlegproces en daarover ook duidelijk communiceert met de overlegpartners.

[13] Opmerkingen en aanbevelingen inzake WTC en WBC. De Minaraad stelt vast dat de wetenschappelijke toetsingscommissie (WTC), bestaande uit experts die het basisinstrumentarium voor de S-IHD onderzocht hebben, tot op heden slechts één keer samengekomen is met als resultaat een rapport met aanbevelingen. Het was de bedoeling dat deze aanbevelingen via een wetenschappelijke begeleidingscommissie (WBC) dan doorvertaald zouden worden in de S-IHD-

van 22 februari 2011

¹⁸ Zie ANB, 2011, Jaarverslag 2010 van het Natura 2000 beleid in Vlaanderen

¹⁹ Zie ANB, 2011, Jaarverslag 2010 van het Natura 2000 beleid in Vlaanderen

rapporten en de overlegprocessen. In de nota's aan de Vlaamse Regering bij de S-IHD ontwerpbesluiten staat vermeld dat er effectief als eerste stap in elk overlegproces een WBC georganiseerd wordt. Dit gebeurde "*in uitvoering van het advies van de Minaraad en SALV over het G-IHD-besluit*"²⁰. De WBC is een werkgroep van ecologisch onderlegde experts van de verschillende belangengroepen, die de wetenschappelijke basis van de S-IHD-rapporten controleert. De Minaraad apprecieert dat zijn aanbeveling opgevolgd werd, want de WBC is een noodzakelijke stap in het proces. De Minaraad stelt echter vast dat de WBC niet voldoende gemengd samengesteld werd (i.e. wetenschappers, juristen, representanten van de betrokken maatschappelijke geledingen), zoals in het G-IHD advies vooropgesteld werd (zie ook [7]).

De Minaraad stelt ook vast dat de aanbevelingen van de WTC nog niet volledig doorvertaald geweest zijn in de WBC's, wat voor rechtsonzekerheid kan zorgen bij de sectoren. Er kan namelijk verwacht worden dat het opvolgen van de WTC-opmerkingen een aanpassing van de IHD met zich mee brengt, bv. door het opnemen van kensoorten in de 'lokale staat van instandhouding' (LSVI). Dit laatste zou meer kwaliteitseisen stellen voor bepaalde habitats en zou dus tot gewijzigde IHD kunnen leiden. In navolging van eerdere adviezen (zie [8]), beklemtoont de Minaraad dan ook hun vraag aan ANB en INBO om de impact van de WTC-opmerkingen tegen eind 2012 in beeld te brengen. In de nota's aan de Vlaamse Regering is die vraag ook expliciet opgenomen op aanwijzen van de Natuursector²¹.

De Minaraad stelt voor om een nieuwe werkgroep op te starten, naast de vijf reeds bestaande kwestiewerkgroepen (zie [15]), die, zoals de Minaraad vaststelt, veeleer maatschappelijke aspecten behandelen. Een dergelijke zesde werkgroep dient zowel te bestaan uit experten (in analogie met de samenstelling van de WTC) als maatschappelijke actoren. Deze werkgroep moet oplossingen aanbieden voor wetenschappelijke en juridische kwesties met een concreet plan van aanpak in samenspraak met de verschillende doelgroepen. In deze werkgroep kunnen dan ook de discussiepunten aan bod komen, die tot op heden nog niet binnen de WBC opgelost konden worden.

4. Algemene kwesties

[14] Situering. Tijdens het overlegproces over de eerste S-IHD-dossiers zijn een aantal algemene "*kwesties*" naar voren gekomen die de verdere lokale uitwerking en implementatie van de S-IHD's kunnen bemoeilijken. Deze kwesties omvatten in principe zowel wetenschappelijke als maatschappelijke discussies. De betrokken partners willen deze kwesties uitgeklaard zien voor de definitieve vaststelling van de S-IHD door de Vlaamse regering, voorzien ten laatste op 31 december 2012.

[15] Overzicht. In totaal werden vijf algemene kwesties geïdentificeerd, die hieronder kort geschetst worden. ANB heeft voor elk van deze algemene kwesties in 2011 een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van alle overlegpartners. Voor elke werkgroep werden afspraken gemaakt over de vooropgestelde resultaten, de uitwerking en de planning. Algemeen verwacht men de resultaten in de tweede helft van 2012. ANB zal de tussentijdse stand van zaken op regelmatige basis terugkoppelen met de andere lopende IHD-overlegprocessen.

²⁰ Zie de nota's aan de Vlaamse Regering bij de ontwerpbesluiten, p. 14-15

²¹ Zie de nota's aan de Vlaamse Regering bij de ontwerpbesluiten, p. 8

- *Kalibratie*: duidelijkheid verkrijgen over de verticale kalibratie (relatie G-IHD en S-IHD) en de horizontale kalibratie (mogelijkheden van verschuiving van S-IHD tussen de verschillende SBZ)
- *Instrumentarium en implementatie*: duidelijkheid verkrijgen over de effectiviteit, de efficiëntie en de herijking van het bestaande instrumentarium, dat gebruikt kan worden voor de realisatie van de IHD; afspraken maken over de wijze van implementatie en de eventuele rol van de BOLOV's
- *IHD en doorvertaling in ruimtelijke planning*: opstellen van een richtkader om duidelijkheid te verkrijgen over hoe de IHD meegenomen zullen worden bij de Afbakening van de Agrarische en Natuurlijke Structuur (AGNAS)
- *Impactanalyse*: methode ontwikkelen om de globale en lokale impact na te gaan van activiteiten op de IHD, met inschatting van de sociale en economische gevolgen; evaluatie van de impact
- *Passende beoordeling en effectenindicator (voortoets)*: duidelijkheid geven over de vraag wanneer wel of niet een passende beoordeling opgemaakt moet worden, en welke effecten dan onderzocht dienen te worden; opmaak van een *online* 'effectenindicator'

[16] Opmerkingen en aanbevelingen. De Minaraad staat algemeen positief tegenover de oprichting van de vijf werkgroepen om de kwesties aan te pakken. De Raad beklemtoont evenwel de grote uitdaging en het belang om de verwachte resultaten op te leveren binnen de vooropgestelde planning, zodat hierover voldoende duidelijkheid bestaat op het moment dat de Vlaamse Regering de besluiten definitief goedkeurt. Dit zal een blijvende inspanning vergen van ANB, INBO en de andere overlegpartners. De behandelde kwesties sluiten rechtstreeks aan bij de aanbevelingen die de Minaraad in eerdere adviezen geformuleerd heeft inzake o.a. passende beoordeling, implementatie en monitoring (zie §2). De Minaraad hoopt dan ook dat de resultaten van de werkgroepen concreet invulling zullen geven aan deze belangrijke aandachtspunten. De Raad herhaalt hier ook nog eens zijn vraag uit [13] om, naast de vijf bestaande werkgroepen, ook nog een zesde werkgroep op te richten waarin wetenschappelijke en juridische kwesties ten gronde behandeld worden.

Inzake implementatie vraagt de raad dat er werk wordt gemaakt van een uitvoeringsplan in overleg met de doelgroepen, zodat het voor de betrokken actoren duidelijk is wie welke doelen waar en wanneer moet realiseren. Zo kan het principe van 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten' duidelijker vertaald worden in de implementatie, wat belangrijk is om voldoende draagvlak te vinden voor het proces.