



STUDIE

**BETREFFENDE DE INSTRUMENTEN VOOR NATUUR- EN
BOSBELEID**

in functie van instandhoudingsdoelstellingen

INLEIDING

**[studiedocument
13 | 1-inleiding]**

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Aanleiding	3
2. Begrippen "instrumenten" en "maatregelen"	4
3. Structuur van dit document	5
4. Vaststellingen en oordeelsvorming	6
5. Statuut van dit document	7

Inleiding

1. Aanleiding

De Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn) en 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 (hierna: Habitatrichtlijn) verplichten de Lidstaten van de Europese Unie er niet alleen toe om habitats en soorten op zich te beschermen, maar ook om daartoe speciale beschermingszones af te bakenen.

Er zijn 46 in Vlaanderen voorkomende, op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen habitattypes aangemeld. Bovendien komen er 49 Habitatrichtlijnsoorten voor in het Vlaamse Gewest, en zijn er voor Vlaanderen 56 internationaal belangrijke vogelsoorten waarvoor instandhoudingsbeleid aan de orde is. Met het oog op de bescherming van deze habitats en soorten zijn er in Vlaanderen speciale beschermingszones afgebakend; deze nemen een oppervlakte in van gezamenlijk ong. 160.000 ha, of meer dan 10% van het Vlaamse Gewest.

De afbakening van speciale beschermingszones op zich volstaat niet. De Lidstaten moeten aan elk van deze speciale beschermingszones instandhoudingsdoelstellingen toekennen, en binnen deze doelstellingen moeten de Lidstaten ook prioriteiten bepalen, ten einde de te ondernemen instandhoudingsmaatregelen aan te sturen. Ook voor de te beschermen soorten kunnen er instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald.

Om het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten voor de onderscheiden speciale beschermingszones goed te geleiden, heeft de Vlaamse regering in 2010 de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de te beschermend habitats en soorten vastgelegd¹. Deze gewestelijke doelen omvatten per habitatype of soort, naargelang het geval, telkens oppervlakte-doelstellingen, areaaldoelstellingen, kwaliteitsdoelstellingen en populatiedoelstellingen, en dit in de vorm van behouds- of verbeteropgaven. Het is dan zaak om deze gewestelijke doelstellingen voor habitats en soorten om te delen over de onderscheiden speciale beschermingszones en op basis daarvan ook prioriteiten per speciale beschermingszone te bepalen, een proces dat lopende is.

Deze omdeling van gewestelijke doelstellingen over de verschillende speciale beschermingszones is vanzelfsprekend een delicate aangelegenheid, waarbij er zich belangrijke beleidsvraagstukken aandienen. Twee nauw verbonden kwesties zijn (1) welke instandhoudingsmaatregelen er nu in feite gaan voortvloeien uit deze instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten in de onderscheiden speciale beschermingszones en (2) met welke instrumenten deze instandhoudingsmaatregelen zullen bewerkstelligd worden. Met deze kwesties voor ogen, sloten de direct bij het instandhoudingsdoelstellingenproces betrokken overheden en maatschappelijke organisaties in april 2009 een intentieverklaring af, met betrekking tot het gezamenlijk te voeren beleid inzake instandhoudingsdoelstellingen.

Betreffende het instrumentarium waren er, in dat verband, twee punten opgenomen in deze intentieverklaring:

"Bij de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen zal er rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden. De overheidspartners waken erover dat de vooropgestelde maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn en dat bestaande activiteiten en bedrijven maximaal worden

¹ Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 2010 tot vaststelling van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats.

ge vrijwaard. Indien toch conflictsituaties ontstaan, zien de overheidspartners erop toe dat er in een billijke vergoeding wordt voorzien. De overheidspartners zullen deze problematiek en het bestaande instrumentarium onderzoeken en voorstellen dienaangaande ter bespreking voorleggen aan de overleggroep.

"De overheidspartners engageren er zich toe om het bestaande instrumentarium, dat gebruikt kan worden voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, te evalueren en voldoende middelen te voorzien voor de uitbetaling van vergoedingen aan privé-eigenaars, ondernemingen, gebruikers en terreinbeherende verenigingen, evenredig aan de gevraagde inspanning."²

Aansluitend hierbij pleitten de Minaraad en de SALV, in hun advies van 24 september 2009 over gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, voor een herijking van het instrumentarium. Het was volgens de Raden weliswaar niet onmogelijk dat er voldoende generiek instrumentarium beschikbaar zou zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te implementeren – maar ze vonden het vooral onduidelijk. Ze stelden vast dat er geen algemeen aanvaarde en doorgesproken evaluatie voorligt betreffende de vragen welke instrumenten nu wel of niet een extra accent moeten krijgen en welke concrete verbeteringen er toe zouden leiden dat deze instrumenten beter hun doel halen. De Minaraad en de SALV pleitten er dan ook voor om deze herijkingsoperatie zo snel mogelijk door te voeren, met name vooraleer de opmaak van de concrete natuurrichtplannen aangevat zou worden.

In de afgelopen jaren is de Minaraad zich gaan voornemen deze evaluatie in eigen regie te gaan doorvoeren. Vervolgens is de behoefte aan die evaluatie een eigen leven gaan leiden, en kreeg de werkzaamheid van de Minaraad een soort processtatus als schaduwgroep in de zgn. overleggroep. Wat nu voorligt, is een in de schoot van de Minaraad opgemaakt evaluatiestudie met betrekking tot de instrumenten van het natuur- en bosbeleid, en deze evaluatie is gebeurd in functie van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Doordat deze studie de beoordeling van instrumenten nastreeft in functie van het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen, maakt ze gedeeltelijk abstractie van de andere doelstellingen van het natuur- en bosbeleid. Andere strategische doelen, naast de instandhoudingsdoelstellingen, houden verband met het behoud van de biodiversiteit en het voorzien van voldoende toegankelijk groen (bos) voor stadbewoners³. De Minaraad neemt zich voor om ook in verband met deze andere doelstellingen evaluatieactiviteiten te ontplooien.

2. Begrippen “instrumenten” en “maatregelen”

Centrale begrippen in deze studie zijn de noties “instrumenten” en “maatregelen”. Deze begrippen leiden nogal eens tot verwarring. In de discussie in verband met instandhoudingsdoelstellingen wordt de notie “maatregelen” veelal gebruikt in de zin van concrete ingrepen of beheermaatregelen op het terrein. In deze studie wordt dit gebruik van deze term zoveel mogelijk gevolgd. Met “instrumenten” wordt in deze studie min of meer verwezen naar in regelgeving gedefinieerde machtigingen voor de overheid om ten aanzien van rechtsonderhorigen bepaalde vormen van gedragsbeïnvloeding in werking te stellen.

Hoewel het onderscheid duidelijk lijkt, zijn er toch overlappingsen in het spraakgebruik. Wanneer een instrument concreet ingezet wordt, heet dat dikwijls eveneens een maatregel (t.t.z. een beleidsmaatregel) – zelfs al gaat het niet onmiddellijk om een ingreep op het terrein. En ook

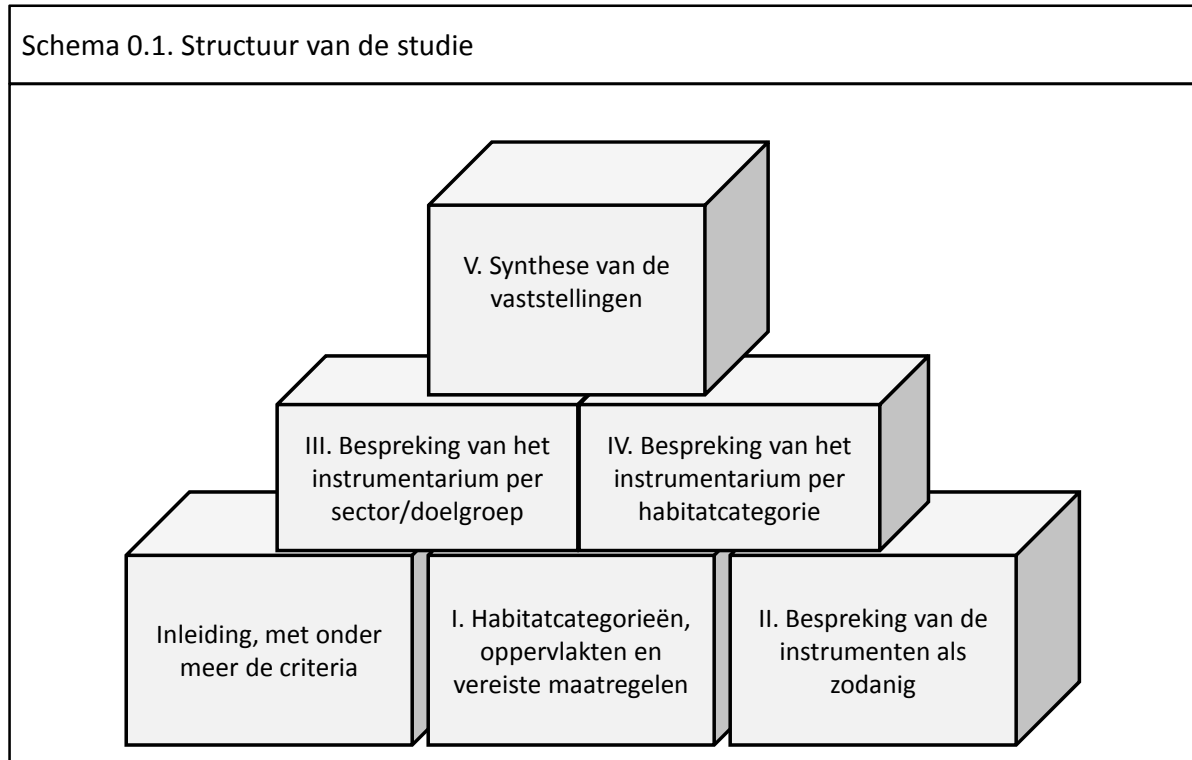
² Intentieverklaring van 16 april 2009 inzake het overlegproces bij de uitvoering van het gebiedsgericht aspect van de Vogelrichtlijn, en de Habitatrichtlijn (niet gepubliceerd), punt 24 en 25.

³ Zie Pact 2020 (<http://vlaandereninactie.be/actie/pact-2020/levenskwaliteit/>), voornemen 15, 3°.

wanneer een instrument in het leven wordt geroepen of gewijzigd wordt, kan dit bestempeld worden als een beleidsmaatregel. Het woord “instandhoudingsmaatregelen” in de Habitatrichtlijn schijnt al deze betekenissen te dekken.

3. Structuur van dit document

Dit document bevat, naast deze inleiding, vijf deelstudies – die met elkaar verband houden. Een en ander wordt weergegeven in schema 0.1.



De eerste deelstudie herneemt de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen om een eerste beeld te scheppen van datgene in functie waarvan er nu geëvalueerd wordt. De tweede deelstudie doorploegt het geheel van de wettelijk beschikbare instrumenten in of nabij het natuur- en bosbeleid, op basis van het klassieke onderscheid tussen regulerende, sociale en financiële instrumenten – maar voorafgegaan door een bijkomende categorie aan sturende instrumenten.

Aldus is het kader geschapen voor de volgende operaties. Deelstudie III verschaft, in de mate van het mogelijke, een macro-situering van de instandhoudingsdoelstellingen (beschreven in deelstudie I) in verhouding tot de instrumenten (beschreven in deelstudie II). Deze situering wordt geordend aan de hand van sectoren en/of doelgroepen. Hiermee wordt er ook een idee gegeven van de kracht die het natuur- en bosbeleid wellicht zou moeten ontplooiën om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen. Deelstudie IV onderzoekt de inzetbaarheid van de instrumenten voor de onderscheiden habitatcategorieën, rekening houdende met de oppervlakten van de na te streven instandhoudingsdoelstellingen, en met de relevante doelgroepen en sectoren. In deelstudie V wordt er een synthese geboden, die als basis kan dienen voor een advies van de Minaraad.

4. Vaststellingen en oordeelsvorming

In deze studie worden er noch aanbevelingen geformuleerd, noch beleid beoordeeld (of veroordeeld). Wel wordt er op een kritische wijze een reconstructie gemaakt van het voor instandhoudingsdoelstellingen relevante beleid, en worden er op grond hiervan vaststellingen gedaan. Zoals uit de hiervoor geschetste structuur van de studie blijkt, betreft de reconstructie van het beleid vragen zoals: hoe omvangrijk en uitdagend zijn nu deze instandhoudingsdoelstellingen in feite, welke instrumenten zijn er op dit moment beschikbaar, wat is de actuele onderlinge verhouding tussen de doelstellingen en de beschikbare instrumenten in Vlaamse context, en in welke mate zijn de instrumenten concreet inzetbaar? Bij deze reconstructie van het beleid werd er exactheid beoogd waar mogelijk, maar werd er ook volstaan met plausibiliteit waar nodig. Bij de beschrijving van de instandhoudingsdoelstellingen wordt er uitgegaan van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen, zoals deze vastgelegd zijn in het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudings-doelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats – wel wetende dat er nog bijstellingen kunnen gebeuren als gevolg van de processen in verband met instandhoudingsdoelstellingen voor de afzonderlijke speciale beschermingszones.

Voor zover er prognoses of scenario's gemaakt worden, wordt er gewerkt met een termijn van 30 jaar. Deze keuze lijkt relatief arbitrair. Er kon ook gekozen geweest zijn voor een prognosetermijn van 10 jaar (*grosso modo* gelijk aan deze van het pact 2020) of voor een prognosetermijn van 40 jaar (*grosso modo* 2050 – het ijkpunt van de VSDO en van vele Europese beleidsdocumenten). Het gaat niet om een onschuldige keuze: op een korter tijdsplan zou in principe het pleidooi voor instrumenten met lopende uitgaven de overhand halen, op een langer tijdsplan zou een keuze voor investeringen voordeliger uitvallen. Er wordt daarom gekozen een tijdsplan tussenin, van 30 jaar. Hiermee wordt ook uitdrukking gegeven aan de wens om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren binnen één generatie.

Bij al deze onderzoeken worden er in de studie regelmatig vaststellingen gedaan, i.e. uitspraken die relevantie kunnen hebben voor verdere adviesverlening over de problematiek. Bij de oordeelsvorming die nodig was voor het maken van deze vaststellingen werd er uitgegaan van het klassieke trio "effectiviteit", "efficiëntie" en "rechtvaardigheid".

"Effectiviteit" leidt tot het behalen van het wenselijke resultaat; "efficiëntie" leidt tot de laagst mogelijke kost bij het behalen van het resultaat. De vragen die in verband met de te verwachten "effectiviteit" en "efficiëntie" van instrumenten kunnen worden gesteld zijn: (1) zijn alle noodzakelijke instrumenten voorzien en dekken ze het geheel van de behandelde problematiek? (2) zijn deze beleidsinstrumenten op een eenvoudige en samenhangende wijze geconcipeerd en in werking gesteld? (3) zijn er adequate instrumentele doelen bepaald? (4) worden er voldoende overheidsmiddelen en –middelen gealloceerd voor de inzet van deze instrumenten? (5) is er een outputgericht en doelmatig management bij de inzet van de instrumenten? en (6) wordt de inzet van de instrumenten, de *output* en/of de *outcome* gemonitord?⁴

Bij vraag (5) kan er nog doorgevraagd worden: (a) wordt het instrument op een ruimtelijk samenhangende wijze ingezet? (b) wordt het instrument over een voldoende lange tijdspanne ingezet en worden de resultaten ervan voldoende lang gehandhaafd? (c) is er voor gezorgd dat het instrument in daartoe geschikte milieuomstandigheden is ingezet? (d) leidt de inzet van het instrument tot resultaatverbindingen bij de betrokken rechtsonderhorige of partner? (e) hoe wordt de attitude van de betrokken rechtsonderhorige of partner gemanaged? (f) worden de beschikbare middelen op een voldoende zuinige manier ingezet?

⁴ Deze vragen werden hoofdzakelijk geput uit Instrumentenstudie 2008, p. 14.

“Rechtvaardigheid” leidt tot (het behoud van) de aanvaarding van de inzet van de instrumenten. De moeilijkheid bij noties zoals “billijkheid” of “rechtvaardigheid” is wel dat iedere betrokkene een eigen beeld heeft van de inhoud van deze begrippen. Ook in verband met het natuur- en bosbeleid, waar de belangen en ervaringen nogal uiteenlopen, lopen deze conceptualisering uit elkaar. Niettemin zijn er ook bij de instrumenten een aantal vragen die gesteld kunnen worden in verband met de te verwachten rechtvaardigheidsaanvoelen: (1) is er inspraak geweest bij de conceptie van de instrumenten, zodat onder meer de rollen en het initiatief op een acceptabele wijze zijn verdeeld? (2) zijn de doelen goed doorgesproken, transparant en begrijpelijk? (3) kan de verdeling van de inspanningen tussen de doelgroepen als fair bestempeld worden, en staat de eventuele verdeling van de overheidsmiddelen in een aanvaardbare verhouding tot de inspanningen en de kenmerken van de doelgroepen? (4) is de wijze van inzet van de instrumenten transparant en doorgesproken, worden gelijke gevallen gelijk behandeld, is er een gepast evenwicht tussen correctheid en clementie bij de sanctionering? (5) zijn de neveneffecten van de *outputs* proportioneel, of worden disproportionele effecten vergoed?⁹ en (6) is de conceptie, de doelbepaling en de toepassing van de instrumenten wettelijk verenigbaar met bepalingen van de Grondwet of van Europees verdragsrecht?

De vermelde criteria en de daaraan verbonden vragen dienen als prikkel om “vaststellingen” te kunnen doen. Deze vaststellingen worden aan het einde van het document in een synthese samengebracht.

5. Statuut van dit document

In deze studie werd er veelvuldig gebruik gemaakt van studies, rapporten en beleidsdocumenten die, in hoofdzaak, opgemaakt werden in de schoot van het A.N.B., het INBO en de V.L.M. Vanuit de vernoemde instellingen werden er bovendien ook aanzienlijke inspanningen geleverd, op alle niveaus, om de nodige specifieke gegevens aan te leveren en op vragen te antwoorden. Dit neemt niet weg dat heel wat cruciale gegevens leken te ontbreken of niet toegankelijk leken te zijn. De gegevens zijn daarom afkomstig uit vele diverse bronnen met verschillende referentiejaar, soms gebaseerd op ongelijke definities, en/of niet altijd bekomen op basis van formeel uitgebrachte publicaties. Voor sommige (macro) kwesties ontbreekt het zonder meer aan gesystematiseerde basisgegevens. Vandaar dat hier benadrukt wordt dat de vaststelling van deze studie dikwijls slechts gebaseerd zijn op grootteordes – die als dusdanig wel relevant zijn.

De Minaraad heeft akte genomen van deze studie, en vastgesteld dat ze gepubliceerd mag worden. Deze studie is evenwel niet gelijk te stellen aan een advies: dit studiedocument bindt de raadsleden, de commissieleden en de raadsorganisaties dus niet, evenmin als de administraties die bijgedragen hebben tot de totstandkoming van deze studie.

Binnen het secretariaat werd aan deze studie gewerkt door Sofie Ruyschaert, Elise Barbé, Anke Geeraerts en mezelf. Het secretariaat dankt de raadsleden, de leden van de Werkcommissie Open Ruimte, de Permanente Werkcommissie Natuurbeleid en de Permanente Werkcommissie Bosbeleid voor hun inbreng en hun geduld. Het secretariaat dankt ook de leidinggevende ambtenaren en de vele contactpersonen van het Agentschap voor Natuur en Bos, het INBO en de Vlaamse Landmaatschappij voor hun intellectuele bijdragen en gegevensverstrekking. Foutieve interpretaties of onvolkomenheden zijn evenwel in het geheel voor rekening van het secretariaat van de Minaraad.

Jan Verheeke, secretariaat Minaraad

⁹ Deze vragen werden hoofdzakelijk geput uit Instrumentenstudie (2008), p. 17.