

ADVIES
VAN 17 MEI 2023
OVER HET ONTWERPBESLUIT TOT VASTSTELLING VAN
DE ALGEMENE ERKENNINGS- EN SUBSIDIËRINGSVOORWAARDEN
VOOR VLAAMSE PARKEN

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	REGELGEVEND PROCES	3
IV.	ERKENNINGSVOORWAARDEN.....	4
V.	MASTERPLANNEN EN OPERATIONELE PLANNEN	5
VI.	PARKBUREAU	7
VII.	INSPRAAK EN PARTICIPATIE	8
VIII.	OVERGANGSBEPALINGEN	9

I. SITUERING

1. SARO en Minaraad ontving op 2 mei 2023 een adviesvraag van minister Zuhair Demir over het ontwerpbesluit tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken.¹ De adviestermijn bedraagt 15 dagen.

Voorliggend advies betreft een gezamenlijk advies van SARO en Minaraad (verder ‘de raden’), zoals goedgekeurd door de raden op 17 mei 2023. Natuurpunt en BBL nemen in voorliggend advies een standpunt in (zie pag. 10-11).

2. Op 21 oktober 2022 keurde de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg (verder ‘het ontwerpdecreet’) principiële goed.² Dit ontwerpdecreet legt de basis voor een transversaal landschapsbeleid en is het opgevat als een kaderdecreet. Als herkenbare exponenten van een meer geïntegreerd landschapsbeleid wordt een decreetale basis voorzien voor de Vlaamse Parken. Deze bestaan uit Nationale Parken Vlaanderen en de Landschapsparken. Tevens wordt voor deze statuten een beheersstructuur voorzien en wordt de basis gelegd voor erkenning en subsidiëring van deze structuren. Daarnaast worden de regionale landschappen uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu gehaald en ondergebracht in dit decreetaal kader. Bovendien wordt de basis gelegd voor de toekomstige uitbreiding van het instrumentarium voor algemene landschapszorg.³

SARO en Minaraad brachten op 23 en 24 november 2022 een strategisch advies uit over dit ontwerpdecreet; Natuurpunt en BBL namen in dit gezamenlijk advies van de raden een standpunt in.⁴

Na advies van diverse strategische adviesraden gaf de Vlaamse Regering op 23 december 2022 een tweede principiële goedkeuring aan het ontwerpdecreet houdende de Vlaamse parken en algemene landschapszorg.⁵ Naar aanleiding van deze goedkeuring gaf de Vlaamse Regering in de memorie van toelichting ook duiding over hoe met de diverse adviezen is omgegaan.⁶ Na advies van de Raad van State hechtte de Vlaamse Regering op 31 maart 2023 haar definitieve goedkeuring aan het ontwerpdecreet over algemene landschapszorg en Vlaamse Parken.⁷

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/644BB63ACA1CB15B58CF55E1>

² <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6352BBFC1EA6B745D23CC3E7>

³ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63524EBC1EA6B745D23CC2EF>

⁴ <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/2023-04/SARO%202022-26%20Advies%20decreet%20parken.pdf>

⁵ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63A4779FDBF1CAE8110228E4>

⁶ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63A477AEDBF1CAE8110228E6>

⁷ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6425874E8A5434FEB56572A7>

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. Gezien de beperkte adviestermijn focussen de raden voorliggend advies op strategische hoofdlijnen en opteren de raden niet voor een exhaustieve artikelsgewijze beoordeling van het ontwerpbesluit.

De raden formuleren volgende strategische bemerkingen bij het ontwerpbesluit tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken:

- a. In deel III van dit advies formuleren de raden diverse bedenkingen bij het proces tot opmaak van het regelgevend kader inzake de erkenning en subsidiëring van Vlaamse Parken. De raden vragen aandacht voor het democratisch besluitvormingsproces en vraagt om de volwaardige rol van de strategische adviesraden te bewaken.
- b. De raden hebben heel wat bedenkingen bij de aanvullende erkenningsvoorwaarden (die in het ontwerpbesluit worden vastgelegd). De raden wijzen op de onduidelijke samenhang met de reeds vastgestelde voorwaarden in het decreet. In sommige gevallen zijn ze zelfs tegenstrijdig. Bovendien wijzen de raden op het gebruik van diverse vage en niet kwantificeerbare begrippen. Met het oog op eenduidigheid vinden de raden het ook geen goede zaak dat de Vlaamse Regering onderbouwd kan afwijken van de erkenningscriteria. De raden verwijzen verder naar deel IV van dit advies.
- c. Deel V van dit advies gaat in op het statuut van de masterplannen en operationele plannen. Het ontwerpbesluit (artikel 9,2°) bepaalt dat een operationeel plan van een kandidaat Vlaams Park een financieel plan dient te bevatten waarin onder andere de 'voorstellen voor zelfrealisatie' worden toegelicht. Er zijn evenwel nog tal van onduidelijkheden inzake het concept 'zelfrealisatie'. Ook inzake de op te richten commissies van experts dringen de raden aan op verdere verduidelijking.
- d. In deel VI van dit advies focussen de raden op de werking, samenstelling en financiering van een parkbureau. De raden dringen er op aan om de taken van een parkbureau alsnog eenduidig vast te leggen in het ontwerpbesluit. Met oog op een gedragen en evenwichtige realisatie van de doelstellingen van Vlaamse Parken achten de raden het bovendien noodzakelijk een eenduidig kader uit te werken voor de samenstelling van de parkbureaus. Wat betreft de subsidiëring van een Vlaams Park is het onduidelijk hoe en door wie de 20% van de kosten die niet door de Vlaamse subsidie worden gedekt, gefinancierd zal worden.
- e. In het ontwerpdecreet zijn geen enkele '*procedureregels*' inzake inspraak en participatie opgenomen. Het ontwerpbesluit (artikel 5 en artikel 8) stelt verder enkel dat de lokale besturen '*een vorm van inspraak*' moeten organiseren omtrent de parknota en het masterplan. De raden oordelen dat de bepalingen in artikel 5 en artikel 8 ruimschoots onvoldoende zijn en niet ingaan op de vraag van de raden (en van de Raad van State) om '*volwaardige invulling te geven aan actieve participatie, inspraak en betrokkenheid*'. Bovendien zijn er nog heel wat onduidelijkheden omtrent de bepalingen in het ontwerpbesluit inzake inspraak en advies. De raden verwijzen verder naar deel VII van dit advies.
- f. De raden gaan in deel VIII van dit advies tot slot in op de uitgewerkte overgangsregeling voor de weerhouden kandidaten van de oproep van 2021. De raden herhalen hun bezorgdheid inzake een noodzakelijke rechtszekere afstemming van de lopende erkenningsprocedures met het ontwerpdecreet en -besluit. Het is voor de raden totaal onduidelijk hoe de voorziene beperkte adviestermijn van 10 dagen toelaat om een volwaardig advies inclusief vorm van inspraak te hebben.

III. REGELGEVEND PROCES

4. Regelgevend proces. De raden formuleren allereerst diverse bedenkingen bij het proces tot opmaak van het regelgevend kader inzake de erkenning en subsidiëring van Vlaamse Parken en dit zowel wat betreft de totstandkoming van het ontwerpdecreet (zie par. 5) als het ontwerpbesluit (par.6). De raden erkennen dat door de oproep - die in 2021 reeds is opgestart - er een hoogdringendheid is om een regelgevend kader uit te werken voor de erkenning en subsidiëring van deze Vlaamse Parken (zie ook deel VIII van dit advies). Niettemin vragen de raden aandacht voor het democratisch besluitvormingsproces en voor de rol van de strategische adviesraden (par. 7).

5. Decretale kader. Inzake het decretale kader verwijzen de raden naar hun gezamenlijk advies van 23 november 2022 ten aanzien van het ontwerpdecreet over algemene landschapszorg en Vlaamse Parken.⁸ In dit gezamenlijk advies formuleerden de raden diverse kritische bemerkingen bij het ontwerpdecreet. De raden vroegen onder meer aandacht voor de rechtszekerheid en stelden vast dat diverse bepalingen in het ontwerpdecreet vaag zijn geformuleerd. Gezien de talrijke strategische bemerkingen drongen de raden aan op een grondige herwerking van het ontwerpdecreet om daarna het aangepaste ontwerpdecreet opnieuw voor advies voor te leggen aan de strategische adviesraden. De raden betreuren dat dit niet is gebeurd.

De raden verwijzen tevens naar het kritisch advies van de Raad van State bij het ontwerpdecreet. Dit kritisch advies heeft niet geleid tot grondige aanpassingen aan het ontwerpdecreet (zie verder enkele voorbeelden in voorliggend advies).⁹

Voor alle duidelijkheid merken de raden op dat het ontwerpdecreet nog niet is gestemd in het Vlaams Parlement. Op 2 mei 2023 werd beslist tot een behandeling van het ontwerpdecreet in de parlementaire commissie Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie (met hoorzitting en amendering).¹⁰

6. Ontwerpbesluiten. In hun advies over het ontwerpdecreet wezen de raden op het belang van de nog op te maken uitvoeringsbesluiten waarin een aantal cruciale elementen van het ontwerpdecreet nog verder moet worden ingevuld.

Voorliggend ontwerpbesluit geeft - volgens de nota aan de VR (pag. 1) - uitvoering '*aan bepaalde aspecten van het decreet, namelijk deze voor de Vlaamse Parken*'. De nota aan de VR geeft geen verduidelijking inzake de timing van het *andere* ontwerpbesluit waarin de overige elementen van het ontwerpdecreet zullen geregeld worden. Bovendien wijzen de raden op de samenhang tussen de ontwerpbesluiten. Zo stellen de raden vast dat het ontwerpdecreet (artikel 19) bepaalt dat de Vlaamse Regering '*de nadere regels kan bepalen met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, werking, bevoegdheden en rapportering van de regionale landschappen*.' Omdat het voorliggend besluit enkel uitwerking geeft aan de Vlaamse Parken blijft de rol van de regionale landschappen binnen de nieuwe gebiedscoalities van de Vlaamse Parken voorlopig nog onduidelijk.

7. Spoedadvies. De raden vinden het tenslotte geen goede zaak dat de adviesvraag uitgaat van een zogenaamd spoedadvies met een adviestermijn van vijftien dagen. En dit voor een ontwerpbesluit dat bestaat uit 25 bladzijden en 56 artikelen. Een dergelijke korte adviesvraag is niet onderbouwd

⁸ <https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/2023-04/SARO%202022-26%20Advies%20decreet%20parken.pdf>

⁹ Raad van State afdeling Wetgeving advies 72.844/1 van 27 februari 2023 over een voorontwerp van decreet 'houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1948778>

¹⁰ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1725161>
<https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissievergaderingen/1735421>

en niet correct; zeker niet nu vast staat dat het ontwerpdecreet nog in behandeling is in de commissie leefmilieu van het Vlaams Parlement. Dit impliceert dat er nog tijd was om de strategische adviesraden hun adviesrol inzake het ontwerpbesluit volwaardig te laten vervullen. Het is sowieso geen goede zaak dat momenteel een ontwerpbesluit voorligt terwijl het decreet nog niet is gestemd in het Vlaams Parlement (decreetale kader kan als dusdanig nog wijzigen). De raden dringen aan op een grondige herwerking van het ontwerpbesluit en vragen om het aangepaste ontwerpbesluit vervolgens opnieuw voor te leggen aan de raden.

IV. ERKENNINGSVOORWAARDEN

8. Aanvullende erkenningsvoorwaarden. Het ontwerpdecreet (artikel 7) bepaalt dat een Vlaams Park wordt erkend door de Vlaamse Regering indien het voldoet aan de voorwaarden zoals bepaald in het decreet én de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

Voorliggend ontwerpbesluit (art. 3,§1 en art. 4,§1) formuleert diverse voorwaarden waaraan het gebied – aanvullend aan de voorwaarden van het ontwerpdecreet - moet voldoen voor de erkenning als respectievelijk een Landschapspark of een Nationaal Park Vlaanderen. De raden hebben heel wat bedenkingen bij deze aanvullende voorwaarden en wijzen op de onduidelijke samenhang met de reeds vastgestelde voorwaarden in het decreet. In sommige gevallen zijn ze zelfs tegenstrijdig. Bovendien wijzen de raden op het gebruik van diverse vage en niet kwantificeerbare begrippen.

Zonder een exhaustieve beoordeling van alle aanvullende voorwaarden te willen nastreven (gezien de beperkte adviestermijn is dit niet mogelijk) illustreren de raden bovenstaande bemerking hierna voor wat betreft de voorwaarden inzake ruimtelijke samenhang en afbakening (zie par. 9), natuurkwaliteit (zie par. 10) en (natuurkern-)zones (zie par. 11).

9. Voorwaarde inzake ruimtelijke samenhang en afbakening. Terwijl het ontwerpdecreet (art. 4) onder meer bepaalt dat een ‘*Nationaal Park Vlaanderen samenhangend is*’ vult het ontwerpbesluit (4,§1,1°) dit aan met: *“het gebied heeft een ruimtelijke samenhang, de configuratie van het gebied beoogt een zo compleet mogelijk landschapsecologisch systeem dat ruimte geeft aan natuurlijke processen en voldoende samenhangend is (...).*

Het is voor de raden de vraag in hoeverre deze bijkomende voorwaarde leidt tot meer rechtszekerheid. De raden verwijzen naar de diverse vage begrippen. Bovendien is deze voorwaarde niet afgestemd met de bepaling in artikel 5,§3 van het ontwerpbesluit waarbij in het kader van het advies van de lokale overheden over de parknota wordt uitgegaan van een duidelijke afbakening van het gebied met name *‘de perimeter van een Vlaams Park moet minstens duidelijk aangeduid worden op kaart beschikbaar tot op perceelsniveau’.*

Bovendien is het - vanuit oogpunt van eenduidigheid en rechtszekerheid - geen goede zaak dat het ontwerpbesluit (artikel 4, §2, 2°) bepaalt dat de Vlaamse Regering onderbouwd kan afwijken van dit criteria inzake de erkenning van een Nationaal Park Vlaanderen.

10. Voorwaarde inzake natuurkwaliteit. Het ontwerpdecreet (art. 4, §1) bepaalt onder meer dat een Nationaal Park Vlaanderen een gebied *‘een uitzonderlijke natuurkwaliteit en een internationale uitstraling heeft.’* Het ontwerpbesluit (artikel 4,§1,2°) formuleert hierbij aan aanvullende voorwaarde dat *‘minstens de helft van de natuurkern biologisch waardevol of zeer waardevol is en dat die onderscheidend is binnen de Europese en Vlaamse context.’* In de nota VR wordt verder gesteld dat die 50% waardevol of zeer waardevol reeds bij indiening van de kandidatuur aanwezig moet zijn.

Deze bepaling in het ontwerpbesluit betekent aldus een belangrijke verstrenging ten aanzien van

het ontwerpdecreet. Het is voor de raden niet duidelijk in hoeverre – vanuit juridische zekerheid – deze voorwaarde *‘minstens de helft van de natuurkern biologisch waardevol of zeer waardevol’* niet veeleer moet worden opgenomen in het ontwerpdecreet. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre dit verstrengd criterium kan/zal doorwerken bij de beoordeling van de open oproep (zie ook deel VIII van dit advies).

Ook hier (cf. voorgaande paragraaf) is het – vanuit oogpunt van eenduidigheid en rechtszekerheid - geen goede zaak dat het ontwerpbesluit (artikel 4, §2, 2°) voorziet dat de Vlaamse Regering onderbouwd kan afwijken van dit criteria inzake de erkenning van een Nationaal Park Vlaanderen.

11. **Natuurkernzone.** De raden stellen vast dat het ontwerpbesluit (artikel 4, §4, 1) als bijkomende voorwaarde formuleert inzake de natuurkernzone en stelt dat *‘minstens één natuurkern heeft een oppervlakte groter dan 3000 hectare’*. Bovendien wordt vastgelegd dat *‘een natuurkern kan enclaves bevatten of doorsneden worden door een barrière mits de maximaal te overbruggen afstand van deze enclaves en barrières, kleiner is dan 200 meter.’*

De raden herhalen hun bezorgdheid ten aanzien van de aanvullende erkenningsvoorwaarden cf. hierboven. In het algemeen wijzen de raden in hun advies bij het ontwerpdecreet op enkele onduidelijkheden inzake de *‘natuurkernzone’*. De raden merkten onder meer op dat het ontwerpdecreet onduidelijk is over de andere type gebieden (dan de natuurkernzones) die kunnen uitmaken van een Nationaal Park Vlaanderen: *‘Gaat het ontwerpdecreet er aldus van uit dat de vier doelen van een Nationaal Park Vlaanderen moeten gerealiseerd worden in de natuurkernzones of bestaat een Nationaal Park uit verschillende gebiedstypes waarbij natuurontwikkeling veeleer gerealiseerd worden in de natuurkernzones en de andere doelen in het omgevend gebied.’*

De Vlaamse Regering antwoordt hier enkel op dat een nationaal park minstens bestaat uit één of meerdere natuurkernen en dat deze natuurkernen dienen verbonden te zijn in functie van de samenhang van het Nationaal Park.¹¹ Ook het ontwerpbesluit biedt hieromtrent geen verdere verduidelijking.

De raden benadrukken aldus dat er nog veel onduidelijkheid blijft bestaan over de verschillende zones of gebieden gelegen in een Nationaal Park alsook over de criteria, doelstellingen en rechtsgevolgen die hieraan al dan niet zijn verbonden. Tot op heden blijft de Vlaamse overheid in gebreke om duidelijkheid te creëren over de gebieden die in de perimeter of het werkingsgebied van een Nationaal Park zijn gelegen maar die geen deel uitmaken van de natuurkern of deel uitmaken van de natuurkern maar niet onder de minimale doelstelling van 75% vallen alsook over de rechtsgevolgen voor bedrijven, landeigenaars en landgebruikers die voor deze gebieden zullen gelden. Kennelijk kunnen de gebiedscoalities hieraan een *‘eigen invulling’* geven, voor zover de Vlaamse doelstellingen worden nageleefd, wat tot veel onduidelijkheid en onzekerheid op het terrein leidt.

V. MASTERPLANNEN EN OPERATIONELE PLANNEN

12. **Inleiding.** Het ontwerpbesluit (artikel 8 t.e.m. artikel 17) gaat uitvoerig in op de masterplannen en de operationele plannen. Gezien de beperkte adviestermijn focussen de raden hierna specifiek op het aspect van *‘zelfrealisatie’* en op de rol van de *‘commissie van experts.’*
13. **Zelfrealisatie.** Het ontwerpbesluit (artikel 9,2°) bepaalt dat een operationeel plan van een kandidaat Vlaams Park een financieel plan moet bevatten waarin onder andere de *‘voorstellen*

¹¹ Nota aan de Vlaamse Regering, pag. 19.

voor *zelfrealisatie*' worden toegelicht. De nota VR geeft hierover geen duiding.

De raden stellen vast dat er nog heel wat onduidelijkheid blijft over het begrip 'zelfrealisatie'. In hun advies bij het ontwerpdecreet vroegen de raden onder andere om een rechtszekere definitie van 'zelfrealisatie' in het ontwerpdecreet op te nemen en deze af te stemmen op andere regelgeving die hetzelfde concept hanteren in een andere context. De raden vroegen bovendien verdere verduidelijking bij volgende passages in de Memorie van toelichting (pag. 11): *'zelfrealisatie door private eigenaars en landbouwers'* en *'Zelfrealisatie of het inschakelen bij het beheer van deze privé-eigenaars is een belangrijke uitdaging en moet zo optimaal mogelijk gefaciliteerd worden. In een parallel traject zullen hindernissen op korte termijn weggewerkt worden.'* De raden stellen vast dat de Vlaamse Regering zich beperkt tot volgende summiere replek: *'Er dient een onderscheid gemaakt te worden met de definitie van 'zelfrealisatie' in het onteigeningsdecreet om verwarring te vermijden. Zelfrealisatie wordt niet gezien als verplichte eerste stap, maar het gaat eerder om een 'streven naar' zelfrealisatie.'*

In theorie staat de deur aldus open voor eigenaars en landbouwers om mee te realiseren, maar in de praktijk is hiervoor nog heel wat onduidelijkheid. Knelpunt is bovendien dat het ontwerpbesluit uitgaat van een strakke timing. Concrete voorstellen inzake zelfrealisatie dienen immers reeds deel uit te maken van de masterplannen, terwijl op het terrein de beheerders (landeigenaars, landgebruikers) nog niet betrokken zijn noch aan een onderzoek hebben kunnen deelnemen

14. Commissie van experts. Het ontwerpbesluit (artikelen 11 t.e.m. 14) voorziet in de beoordeling door een commissie van experts van de ingediende masterplannen en operationele plannen van de kandidaat Landschapsparken en de kandidaat Nationale Parken Vlaanderen.

De raden wijzen op de onduidelijkheid in hoeverre de commissie van experts zich kan uitspreken over alle erkenningsvoorwaarden. Artikel 11,1° verwijst enkel naar de erkenningsvoorwaarden zoals opgenomen in het besluit (en niet naar de erkenningsvoorwaarden van het decreet). Bovendien is sprake van *'het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden, vermeld in artikel 3, 1° t.e.m. 3'*. Het is onduidelijk waarom ook niet verwezen wordt naar artikel 3, §1,4° dat bepaalt dat het gebied een unieke belevingswaarde moet hebben. De commissie van experts brengt bovendien geen advies uit over het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak, terwijl dit een basisbeoordelingscriterium uitmaakt in artikel 7.

Het uitvoeringsbesluit opteert voor twee aparte commissies van experts. De samenstelling van de commissie van experts voor de beoordeling van de Landschapsparken wordt geregeld met artikel 15 van het ontwerpbesluit. Artikel 16 van het ontwerpbesluit legt de samenstelling vast van de commissie van experts voor de Nationaal Parken Vlaanderen. De raden stellen vast dat het ontwerpbesluit opteert voor een vrij brede omschrijving van het profiel van de experts (o.a. een expert inzake de natuur, een inzake omgeving, een expert inzake de bestuurskunde en participatie; ...).

De raden menen dat daarenboven het ontwerpbesluit criteria moet bepalen om te voorzien in een evenwichtige balans tussen terreinexpertise (representatieve beheerders, niet alleen landbouw en natuur) en wetenschappelijke kennis enerzijds en tussen overheid- en niet overheid perspectief.

Bij de landschapsparken is een expert inzake economische innovatie voorzien terwijl dit voor de Nationale Parken Vlaanderen niet het geval is. Er is geen reden waarom hier een verschil wordt gemaakt, ook hier dient de economische invalshoek bewaakt.

VI. PARKBUREAU

15. Opdracht parkbureau. Het ontwerpdecreet (artikel 7) stelt dat bij de erkenning van een Vlaams Park een parkbureau wordt aangeduid.¹² Het ontwerpdecreet (artikel 12,§1) bepaalt verder *‘Een parkbureau vervult de opdrachten die door dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan aan hem zijn toegekend. De opdracht van een parkbureau bestaat in het coördineren, afstemmen en initiëren van initiatieven en de werking in het gebied waarvoor het Vlaams Park erkend is en waarvan de coördinatie aan hem werden toevertrouwd, in overeenstemming met het doel, vermeld in artikel 3 en 4.’*

In hun advies over het ontwerpdecreet wezen de raden op diverse onduidelijkheden ten aanzien van de rol end de werking van een parkbureau. De raden benadrukte dat de taken van een parkbureau uitsluitend gericht kunnen zijn op het management van het park als structuur met specifieke werking; het verschil met het eigenlijk beheer van het gebied moet duidelijker gesteld worden. De Vlaamse Regering gaf hierop weinig concrete antwoorden.

Niettegenstaande het ontwerpdecreet (artikel 12,§4) aankondigt dat de Vlaamse Regering *‘nadere regels kan vastleggen met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, werking, bevoegdheden, samenwerking en rapportering van een parkbureau’* moeten de raden vaststellen dat het voorliggend ontwerpbesluit hier niet op ingaat. Dit betekent een belangrijke tekortkoming.

16. Samenstelling parkbureau. De raden wezen er in hun advies over het ontwerpdecreet op dat het ontwerpdecreet (artikel 12, §2) enkel voor wat betreft het *‘bestuursorgaan’* van het parkbureau vermeldt welke actoren hierin *‘minstens’* vertegenwoordigd dienen te zijn. De raden merkten ook op dat deze bepaling vooral focust op de deelname van lokale besturen, maar vaag blijft over de *‘andere leden’* van het bestuursorgaan. Ook blijft de omvang van het parkbureau onbepaald in het ontwerpdecreet, waardoor er volgens de raden weinig garantie is op een evenwichtige deelname van betrokken actoren bij het uitvoeren van de doelstellingen voor een Vlaams Park.

De raden stellen vast dat de Vlaamse Regering ook in het ontwerpbesluit geen nadere regels uitwerkt inzake de samenstelling van het parkbureau. Artikel 9 van het ontwerpbesluit beschrijft de ontvankelijkheidsvereisten waaraan een operationeel plan van een kandidaat Vlaams Park dient te voldoen. Eén van deze vereisten is *‘een beschrijving van het organogram en de werking van de rechtspersoon die in het masterplan als parkbureau wordt voorgedragen’*. De nota VR (pag. 10) licht daarbij toe: *‘Met de beschrijving van het organogram en de werking van de rechtspersoon wordt inzicht gegeven in de werking en de structuur van het parkbureau. In de structuur kunnen regie, terreinbeheer, thematische werkgroepen, ... worden samengebracht en kunnen alle bestuursniveaus en relevante sectoren vertegenwoordigd zijn.’*

Dit impliceert dat kandidaat Vlaamse Parken vanuit het terrein volledig zelf invulling kunnen geven aan de figuur van het *‘parkbureau’* waarbij geen waarborg is ingebouwd voor een transparante en open procedure voor aanstelling, vernieuwing of ontslag. Dit heeft volgens de raden tot gevolg dat er parkbureaus voorgedragen zullen worden die qua samenstelling en taakstelling zeer uiteenlopend zullen zijn. Met oog op een gedragen en evenwichtige realisatie van de doelstellingen van Vlaamse Parken achten de raden het noodzakelijk een meer eenduidig kader uit te werken voor de samenstelling van de parkbureaus.

17. Subsidiëring Vlaams Park. Het ontwerpbesluit (artikel 34) bepaalt dat de Vlaamse Regering de subsidie voor een erkend Vlaams Park toekent aan een parkbureau in het kader van een

¹² Artikel 2, 14° ontwerpdecreet: *‘parkbureau: een rechtspersoon zonder winstuitkeringsoogmerk aan wie het management van een Vlaams Park is toegewezen, vermeld in artikel 12;’*

samenwerkingsovereenkomst tussen bevoegde instantie en het betrokken parkbureau.

Het betreft een jaarlijkse subsidie voor personeels-, werkings- en projectmiddelen waarvan het subsidiepercentage maximaal 80% van de kosten bedraagt. De aanvraag en looptijd van deze subsidiëring wordt gekoppeld aan de zesjaarlijkse indiening van de operationele plannen. Voor parkbureaus die nog in oprichting zijn, is als overgangsmaatregel de mogelijkheid voorzien om eenmalig de equivalent van een jaarlijkse basissubsidie toe te kennen (artikel 43).

De raden stellen vast dat het ontwerpbesluit niets voorschrijft over de overige 20% van de personeels- en werkingskosten die niet door de Vlaamse subsidie worden gedekt. Het is onduidelijk hoe en door wie deze 20% van de kosten gefinancierd zal worden. De nota VR (pag. 24) stelt wel: *‘Indirect kan er een financiële impact zijn voor de lokale besturen, gezien de financiële bijdrage van de Vlaamse Overheid wordt geplafonneerd, zal de lokale overheid mogelijks gevraagd worden om een financiële bijdrage aan het parkbureau te leveren, er wordt echter geen verdeelsleutel noch verplichte bijdrage opgelegd’*. De raden merkten in het advies over het ontwerpdecreet al op dat dergelijke verplichte bijdrage vanuit de lokale besturen ook niet voorzien is in het ontwerpdecreet en niet ingeschreven in de oproep van april 2021.

18. Gemeentelijke autonomie. De Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet stelt: *‘De erkenning als Vlaams Park door de Vlaamse Regering, de werking van een parkbureau en de uitvoering van het masterplan en de operationele plannen kunnen nooit afbreuk doen aan de gemeentelijke bevoegdheden, opdrachten of autonomie. Een parkbureau houdt bij het vervullen van haar opdrachten rekening met het lokaal beleid, dat autonoom gevoerd wordt door de gemeenten op wiens grondgebied het park gelegen is. Dit betekent, mocht een gemeente voor het geheel of een deel van haar grondgebied niet wensen in te stappen, dat het parkbureau in de uitwerking van haar opdrachten dit dient te respecteren.’*

De raden vragen om te verduidelijken wat concreet wordt bedoeld met (mocht een gemeente voor het geheel of een deel van haar grondgebied niet wensen in te stappen) *‘het parkbureau dit in de uitwerking van haar opdrachten dient te respecteren’*. Het is niet duidelijk wat dit in concreto betekent: Kan een gemeente in dergelijke omstandigheden een park op haar grondgebied weigeren of kan de gemeentelijke autonomie worden overruled door het parkbureau, zelfs indien de gemeente negatief zou hebben geadviseerd over de parknota en het masterplan? Tevens is niet duidelijk of een gemeente in dergelijke omstandigheden zetelt in het bestuursorgaan van het parkbureau en of ze een vorm van inspraak moet organiseren over parknota en het masterplan. Ook is niet duidelijk of een gemeente zich na de erkenning van een park kan terugtrekken met haar grondgebied. De raden dringen er aldus op aan om verder duiding te geven inzake *‘de boogde gemeentelijke autonomie’*.

VII. INSPRAAK EN PARTICIPATIE

19. Actieve participatie, inspraak en betrokkenheid. In het advies over het ontwerpdecreet benadrukten de raden: *‘Bij de verdere uitwerking van de procedure moet volwaardig invulling worden gegeven aan actieve participatie, inspraak en betrokkenheid. Door het feit dat het ontwerpdecreet hierover momenteel geen duidelijkheid creëert wijzen de raden op de noodzaak van inspraak en participatie en het inzetten van de nodige instrumenten (o.a. toetsing met artikel 7 van het verdrag van Aarhus, passende beoordeling).’*

De Raad van State onderschreef deze bezorgdheid en stelde vast dat het ontwerpdecreet in geen enkele vorm van inspraak voorziet: *‘Er zou in de tekst van het voorontwerp van decreet evenwel moeten worden geëxpliciteerd dat er een procedure van publieke participatie dient te worden uitgewerkt voor het opstellen en uitvoeren van de parknota’s en de master- en operationele*

plannen'. De Raad van State suggereerde om in het decreet aan de Vlaamse Regering een duidelijke opdracht te geven om daartoe de vereiste procedureregels verder uit te werken.

De raden stellen vast dat bovenstaande aanbeveling niet is doorgevoerd in het ontwerpdecreet. In het ontwerpdecreet zijn geen enkele 'procedureregels' inzake inspraak en participatie opgenomen.

20. Vorm van inspraak. In het ontwerpbesluit (artikel 5 en artikel 8) is verder enkel opgenomen dat de lokale besturen 'een vorm van inspraak' moeten organiseren over de parknota en het masterplan.¹³ De nota VR (pag. 9) verduidelijkt dat met een vorm van inspraak wordt bedoeld (niet-limitatieve lijst): 'hoorzitting, bespreking in adviesraden, infovergadering, burgerbevraging, aankondiging in een gemeentelijk blad, open gemeenteraad, specifieke werkgroep, schriftelijke advies, etc'. De raden oordelen dat de bepalingen in artikel 5 en artikel 8 ruimschoots onvoldoende zijn en niet ingaan op de vraag van de raden (en van de Raad van State) om 'volwaardige invulling te geven aan actieve participatie, inspraak en betrokkenheid.' De aankondiging in een gemeentelijk blad kan niet als een volwaardige vorm van inspraak worden beschouwd.

Bovendien verwijzen de raden naar artikel 5 van het ontwerpbesluit dat bepaalt dat bij de inspraak 'de betrokken eigenaars en gebruikers individueel moeten kunnen reageren op basis van de beschikbaar gestelde informatie.' In het kader van het advies van de lokale overheden is er onder meer sprake van dat de lokale overheden een vorm van inspraak georganiseerd hebben, waarbij de perimeter van het Vlaams Park minstens duidelijk aangeduid op kaart beschikbaar tot op perceelsniveau en bruikbaar is bij de inspraak'. Het is onduidelijk 'hoe', 'hoeverre' en 'door wie' deze reacties effectief verder zullen worden behandeld met de nodige garanties voor een onafhankelijke beoordeling.

Bovendien is het een tekortkoming dat het ontwerpbesluit voor de operationele plannen geen enkele vorm van inspraak inschrijft.

21. Advies lokale overheden. Het ontwerpbesluit (artikel 5, alinea 3, 3° en artikel 8, 4°) bepaalt dat het advies van de lokale overheden moet deel uitmaken van respectievelijk de parknota en het masterplan. Het advies moet worden uitgebracht binnen zestig kalenderdagen na ontvangst van de parknota. Als er binnen die termijn geen advies is verleend, kan aan de adviesvereiste worden voorbijgegaan.

Het feit dat aan de adviesvereiste voorbij kan worden gegaan bij gebrek aan advies binnen de termijn getuigt van weinig wil om draagvlak in het gebied op te bouwen. De inspraak van de rechtshouders in het gebied kan door de lokale overheid terzijde gelegd worden; zeker indien die zelf geen advies uitbrengen.

22. Overgangsregeling. Volledigheidshalve verwijzen de raden naar par.23 van dit advies waarin de raden vaststellen dat het ontwerpbesluit voor de oproepen voorziet in een specifieke overgangsregeling inzake inspraak.

VIII. OVERGANGSBEPALINGEN

23. Rechtszekere afstemming. In hun advies over het ontwerpdecreet uitten de raden hun grote

¹³ Artikel 8. 'Een masterplan van een kandidaat Vlaams Park bevat, op straffe van onontvankelijkheid, minstens de volgende elementen: (...) 4° het advies van de betrokken lokale overheden, ..., waarbij de lokale overheden een vorm van inspraak georganiseerd hebben, waarbij de perimeter van het Vlaams Park minstens duidelijk aangeduid op kaart beschikbaar tot op perceelsniveau en bruikbaar is bij de inspraak. Betrokken lokale overheden die geen deel uitmaken van de gebiedscoalitie kunnen een advies overmaken dat opgenomen moet worden in het dossier; (...)'

bezorgdheid over de noodzakelijke rechtszekere afstemming van de lopende erkenningsprocedures met het ontwerpdecreet. Het ontwerpdecreet (artikel 35) vermeldt immers dat de kandidaturen die zijn ingediend in het kader van de oproep Landschapsparken van april 2021 of de oproep Nationale Parken Vlaanderen van april 2021 en werden weerhouden, rechtsgeldig blijven in het kader van dit decreet. De Vlaamse Regering kent aan deze kandidaten een overgangstermijn toe om aan te tonen dat zij aan de voorwaarden voldoen of kunnen voldoen binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn, alsook om een advies op te vragen bij de betrokken lokale besturen. Het ontwerpbesluit (artikel 56) legt verdere bepalingen vast inzake deze overgangsregeling. De raden benadrukken opnieuw hun bezorgdheid inzake een noodzakelijke rechtszekere afstemming van de lopende erkenningsprocedures met het ontwerpdecreet en met voorliggend ontwerpbesluit.

Deze bezorgdheid is onder meer ingegeven vanwege de gehanteerde erkenningscriteria. In het advies over het ontwerpdecreet stelden de raden: *'Problematisch is bovendien dat de criteria die werden gehanteerd voor de beoordeling van de kandidaturen verschillen van de criteria die opgenomen zijn in het ontwerpdecreet. (...) Een aantal (potentiële) kandidaturen sneuvelden in het begin van de procedure over criteria die nu niet meer gelden. Het is niet duidelijk in hoeverre kandidaturen die niet weerhouden zijn bij de open oproep maar die nu wel voldoen aan de criteria (zoals vastgelegd in het ontwerpdecreet) of die werden weerhouden zonder te voldoen alsnog rechtsgeldig behandeld kunnen worden.'*

De raden stellen nu vast dat met het ontwerpbesluit aanvullende erkenningsvoorwaarden worden vastgelegd (cf. par. 9). Het is onduidelijk in hoeverre de lopende erkenningsprocedures hieraan moeten/kunnen voldoen. In de overgangsmaatregelen van het ontwerpbesluit (artikel 56) is voorzien dat 10 dagen na de inwerkingtreding van het besluit nog gevraagd kan worden aan kandidaten om hun kandidaturen aan te passen. Zij krijgen uiterlijk dertig dagen de tijd om hun kandidaturen te conformeren aan het besluit.

Ook inzake inspraak voorziet het ontwerpbesluit in een specifieke regeling voor de lopende erkenningsprocedures. Het ontwerpbesluit (artikel 56, §3) stelt: *'In afwijking van artikel 5 van dit besluit, geldt, voor de kandidaturen die werden ingediend voor de inwerkingtreding van dit besluit, een advies van de betrokken lokale besturen, als vermeld onder artikel 8, punt 4°, als verplicht advies van de betrokken lokale overheden bij de parknota. Dit advies wordt uiterlijk binnen de een termijn van tien dagen, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit uitgebracht.'* Het is voor de raden totaal onduidelijk hoe dergelijke beperkte adviestermijn toelaat om een volwaardig advies inclusief vorm van inspraak te hebben. De raden merken op dat de meeste kandidaten die nog in running zijn in de realiteit reeds een samenwerkingsovereenkomst hebben ondertekend of afgewezen. Het is onduidelijk of daarbij vooraf een vorm van inspraak werd georganiseerd.

Standpunt Natuurpunt-BBL

Het is een goede zaak dat de voorwaarden inzake natuurkwaliteit opnieuw worden opgekrikt, maar het fundamenteel probleem blijft dat de spelregels en cours du route worden gewijzigd. Kritiek op het ontwerpbesluit is dan ook op zijn plaats, doch talrijke commentaren in onderhavig advies kunnen wij niet onderschrijven (o.a. onzekerheid rechtsonderhorigen, democratische besluitvorming, adviesvereiste gemeenten, zelfrealisatie). Problematisch vinden wij vooral de vraag om alles tot in detail te regelen in wetgeving. Zulke overdreven regeldruk (regulitis) is in strijd met het Vlaamse regeerakkoord (2019-2024), en dreigt in dit concrete dossier te leiden tot een Vlaamse top-down benadering, terwijl de parken net baat hebben bij een bottom-up aanpak van

bereidwillige gebiedscoalities. Enige vrijheidsgraden zijn hier op zijn plaats. Dit geldt onder meer voor de werking en de samenstelling van de parkbureaus, financiering, alsook participatie en inspraak. Dit blijkt ook duidelijk uit de voorbereiding van verschillende concrete aanvraagdossiers. Wat maakt het bijvoorbeeld uit dat de restfinanciering in elk van de parken op verschillende wijze bij elkaar wordt gebracht? Flexibiliteit maakt net dat gebiedscoalities elk op hun manier hierin slagen. Tot slot kan worden benadrukt dat artikel 8 van het decreet expliciet stelt dat de erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau op zich geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen genereert bovenop de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten of voor de gebruikers ervan. Bij de operationalisering is participatie en inspraak geregeld via de instrument-eigen geplogenheden. Vaak gaat het zelfs om een volwaardig openbaar onderzoek, gevolgd door een politieke beslissing op lokaal of zelfs Vlaams niveau. Dit garandeert het democratisch en rechtszeker karakter ervan.