

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer

1. SITUERING

Op 15 juli 2016 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van besluit houdende vaststelling van de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer principieel goedgekeurd en de Vlaamse minister, bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, gelast het advies in te winnen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) (VR 2016 1507 DOC 0839).

2. ADVIES VAN MINARAAD EN SALV

Het gezamenlijk advies nummer 2016/21 van 15 en 16 september 2016 van de Minaraad en de SALV gaat als bijlage 3.

Randnummer [7]: Minaraad en SALV wijzen op het feit dat de wijzigingen aan het natuurdecreet die dienen als rechtsgrond voor het ontworpen besluit, nog niet in werking zijn getreden alsook op het advies op het ontwerp van uitvoeringsbesluit inzake de natuurbeheerplannen. Beide bevelen aan om voorliggend ontwerp van besluit pas definitief goed te keuren als de andere ontwerpen van besluit zijn afgewerkt en voor advies zijn voorgelegd.

Het in werking treden van de artikelen van het gewijzigd Natuurdecreet, aangebracht bij het decreet van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos, die voorzien in de rechtsgrond voor voorliggend ontwerp van besluit, is voorzien in het ontwerp van besluit betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer, meer bepaald in artikel 62, dat op 30 november 2016 een eerste keer principieel is goedgekeurd door de Vlaamse Regering (VR 2016 2511 DOC.0910). Het ligt in de bedoeling om de drie uitvoeringsbesluiten ter uitvoering van het concept 'geïntegreerd beheer ten behoeve natuurbehoud' tegelijk definitief vast te stellen. In dat opzicht kan worden gesteld dat aan de aanbeveling van Minaraad en SALV zal worden tegemoet gekomen. Voorliggend ontwerp van besluit is weliswaar gekoppeld aan de overige uitvoeringsbesluiten ter uitvoering van het concept 'geïntegreerd beheer ten behoeve natuurbehoud', maar dat neemt niet weg dat de inhoud van voorliggend ontwerp van besluit op zichzelf kan worden beoordeeld. De vaststelling van criteria waaraan moet worden voldaan bij het uitvoeren van natuurbeheer in uitvoering van een natuurbeheerplan, kan worden beschouwd als een voldoende afgebakend gegeven. Bij nazicht van het ontwerp van besluit kan ten slotte worden opgemerkt dat niet was voorzien in het opheffen van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003 tot vaststelling van de criteria voor duurzaam bosbeheer voor bossen gelegen in het Vlaamse Gewest. De in dat besluit opgenomen criteria voor duurzaam bosbeheer worden bij voorliggend ontwerp van besluit vervangen door de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer. Een nieuw artikel 5 is dan ook toegevoegd in het ontwerp van besluit, waarmee het besluit van 27 juni 2003 uitdrukkelijk wordt opgeheven.

Randnummer [8]: Minaraad en SALV stellen zich vragen bij de duidelijkheid van de functie van de criteria en de bijhorende indicatoren en vragen om te verduidelijken voor welke doeleinden deze criteria en deze indicatoren precies zullen worden ingezet, waartoe deze zullen dienen en hoe deze in de praktijk zullen worden toegepast. Van belang daarbij is de interpretatie van artikel 16septies, zevende lid, van het Natuurdecreet, met name wat moet worden verstaan onder “waaraan het beheer moet voldoen”.

Uit het samenlezen van de door Minaraad en SALV geciteerde bepalingen hoeft geen tegenspraak of verwarring te blijken. De bepalingen in kwestie vullen elkaar aan. Het uitgangspunt is duidelijk artikel 16septies, zevende lid, van het Natuurdecreet. Bij het uitvoeren van natuurbeheer zoals vastgesteld in een natuurbeheerplan, moeten de criteria worden nageleefd. Verder moet het duidelijk zijn dat de criteria van toepassing zijn voor de hele oppervlakte waarop het natuurbeheerplan betrekking heeft, dus ook op die delen van het natuurbeheerplan waar geen natuurstreefbeelden voor zijn geformuleerd. Welke criteria moeten worden nageleefd, hangt af van welk van de vier types natuurbeheerplan men als beheerder heeft gekozen. De door Minaraad en SALV aangehaalde bepaling uit artikel 3, §1, tweede lid, van het ontworpen besluit, dat stelt dat de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer op een redelijke en technisch verantwoorde wijze moeten worden nageleefd, zonder dat op elk ogenblik en op elke plaats van het terrein aan elk van de criteria voldaan moet zijn, is niet in tegenspraak met bovengenoemd decretaal uitgangspunt. Dat de criteria een leidraad moeten zijn bij de opmaak van een natuurbeheerplan, zoals bepaald in artikel 4 van het ontworpen besluit, is evenmin in tegenspraak met het decretaal uitgangspunt. Het is logisch dat een beheerder die zich voorneemt om aan geïntegreerd beheer te gaan doen en die daartoe overgaat tot de opmaak van een beheerplan, zich bewust moet zijn van de inhoud van de criteria. Die criteria zullen immers moeten worden nageleefd bij het beheer dat hij zal moeten voeren na goedkeuring van zijn natuurbeheerplan. Minaraad en SALV citeren tevens de passage uit de nota aan de Vlaamse Regering bij de goedkeuring van het voorontwerp van besluit dat het voldoen aan de criteria moet garanderen dat het beoogde ambitieniveau inzake natuurbeheer ook effectief gehaald wordt. Ook deze passage kan niet in tegenspraak worden gezien met het decretaale uitgangspunt voor de criteria. Die passage wil louter duiden dat er bij de opmaak van de diverse criteria is op toegezien dat de criteria zodanig zijn geformuleerd dat ze er kunnen voor zorgen dat de ambitie van de beheerder gehaald kan worden. Het is zo dat de vier verschillende types natuurbeheer zich onderscheiden door het verschillend ambitieniveau dat er aan vasthangt. In artikel 16ter, §1, van het Natuurdecreet worden de ambitieniveaus weergegeven. De criteria zijn zodanig opgesteld dat een beheerder die zich aan die criteria houdt, er zonder meer mag van uitgaan op de goede weg te zitten wat het door hem overeenkomstig zijn natuurbeheerplan te voeren beheer betreft. De criteria maken duidelijk aan een beheerder binnen welke grenzen hij zijn natuurbeheer moet voeren, en kan daardoor van meet af aan, van bij de opmaak van zijn beheerplan, met de criteria rekening houden. Door rekening te houden met de criteria bij de opmaak van zijn natuurbeheerplan en bij de latere uitvoering ervan weet hij zich ervan verzekerd dat hij voldoet aan het vereiste ambitieniveau dat samenhangt met het door hem gekozen type van natuurbeheer. De aanbeveling geeft geen aanleiding tot een wijziging van het ontworpen besluit.

Randnummer [9]: Minaraad en SALV brengen de potentiële impact van bepaalde criteria op agrarisch natuurbeheer ter sprake. Er wordt aangehaald dat die criteria alleen zouden passen binnen zeer extensieve landbouwuitbating. Minaraad en SALV bevelen dan ook aan om de werkgroep, zoals voorzien in het goedgekeurd Soortenbeschermingsprogramma grauwe kiekendief, te starten. De werkgroep die voorzien is in het goedgekeurd soortenbeschermingsprogramma grauwe kiekendief, zal gestart worden. Deze werkgroep zal een afweging maken over de inzet van instrumenten voor de realisatie van agrarisch natuurbeheer en de verschillende mogelijkheden ervan grondig analyseren. Dit vergt geen wijziging van de criteria.

Randnummer [10]: Minaraad en SALV bevelen aan om indicator 1.2.2 duidelijker in relatie te brengen met indicator 1.3.2, omdat beide menen dat de eerste indicator de tweede indicator zou kunnen hinderen.

De twee indicatoren staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar maar moeten samen worden gelezen. De bedoelde indicatoren vullen elkaar immers aan. Ze mogen zeker niet worden

gelezen als op zichzelf staande bepalingen die los staan van andere bepalingen in zowel voorliggend ontwerp van besluit als in het Natuurdecreet en bij uitbreiding van het hele concept van geïntegreerd beheer ten behoeve van natuurbehoud. De twee criteria waarop de vermelde indicatoren betrekking hebben, respectievelijk de criteria 1.2 en 1.3, kunnen niet anders worden gelezen dan dat ze elkaar aanvullen. Criterium 1.3 beschrijft een van de sleutelementen van het concept geïntegreerd natuurbeheer, namelijk het natuurbeheer wordt gevoerd op basis van een natuurbeheerplan waarin bepaalde natuurstreefbeelden worden vooropgesteld, waarvoor de nodige beheermaatregelen moeten genomen worden. Minaraad en SALV verwijzen terecht naar artikel 16septies van het Natuurdecreet, waarin zaken worden opgesomd die gelden als een kader waarmee de in een natuurbeheerplan voorziene doelstellingen en maatregelen in overeenstemming moeten zijn. Als men indicator 1.2.2 dermate strikt zou lezen dat dit in de praktijk er op neer komt dat men alleen de huidige situatie zou kunnen bewaren, dan kan dat niet anders gezien worden dan als een te strikte interpretatie die, zonder dat daar enige grond kan worden gevonden in de bewoordingen van het besluit of de begeleidende stukken, deze indicator boven andere indicatoren plaatst en dat op een wijze die de facto het hele concept van geïntegreerd beheer ten behoeve van natuurbehoud op de helling zou zetten. De aanbeveling geeft geen aanleiding tot een wijziging van voorliggend voorstel.

Randnummer I1 tot en met 13: Minaraad en SALV wijzen op een contradictie met betrekking tot criterium 2.1 in relatie tot artikel 12septies, §2, vijfde lid, van het Natuurdecreet. De vermelding in criterium 2.1 dat een beheerder moet streven naar een maximale toegankelijkheid van het terrein op de openbare en de private wegen, kan worden gezien als een tegenstrijdigheid met artikel 12septies, §2, vijfde lid, van het Natuurdecreet, waar wordt vooropgesteld dat in terreinen waarvoor een goedgekeurd natuurbeheerplan van type twee, drie of vier bestaat, een minimale toegankelijkheid geldt, die er in bestaat dat voor een dergelijk terrein geen volledige ontoegankelijkheid kan worden ingesteld zoals vermeld in het eerste en het tweede lid van artikel 12septies, §2.

Het gebruik van de terminologie in criterium 2.1 moet zo worden gelezen dat beheerders van terreinen worden aangespoord om zo veel mogelijk een toegankelijkheid na te streven die verder gaat dan de verplichte minimale toegankelijkheid, als vermeld in artikel 12septies §2, vijfde lid, van het Natuurdecreet. Hieraan kan door middel van criterium 2.1 geen afbreuk worden gedaan. De uitdrukkelijke vermelding van dat artikel in criterium 2.1 maakt duidelijk dat men zich daar van bewust is en dat het niet de bedoeling is om daar afbreuk aan te doen. Niettemin wordt erkend dat de formulering van criterium 2.1, en met name het gebruik van het woord 'maximale', voor verwarring kan zorgen. Naar aanleiding van de bemerking van Minaraad en SALV wordt het woord 'maximale' in criterium 2.1 dan ook geschrapt en vervangen door bewoordingen die duidelijk maken dat een beheerder gevraagd wordt zo veel mogelijk te streven naar een toegankelijkheid van het terrein op de openbare en private wegen die verder gaat dan de wettelijk bepaalde minimale toegankelijkheid. Minaraad en SALV geven ten slotte aan het wenselijk te vinden dat het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) de beheerders van terreinen aanspoort om in een bredere toegankelijkheid te voorzien van terreinen waar aan geïntegreerd beheer ten behoeve van natuurbehoud wordt gedaan. Die aanbeveling is voor verder gevolg bezorgd aan het ANB en geeft geen aanleiding tot een wijziging van het ontworpen besluit.

Onderdeel 2.5 inzake ecosysteemdiensten (niet ondergebracht bij een bepaald randnummer): Minaraad en SALV stellen dat het concept 'ecosysteemdiensten' ongelijkmatig doorwerkt in het ontworpen besluit en alleen behandeld wordt in de economische functie. Er wordt gesuggereerd om een bepaling over ecosysteemdiensten uit de memorie van toelichting bij het decreet van 9 mei 2014 aan het ontworpen besluit toe te voegen. Ook wordt aangegeven dat de notie 'klimaat' te weinig aan bod komt in het ontworpen besluit. Minaraad en SALV zijn van mening dat er nog een weg is af te leggen om de concepten ecosysteemdiensten, klimaatadaptatie en -regulatie ook daadwerkelijk in het natuurbeheer te verankeren en stellen voor te onderzoeken hoe regulerende diensten op termijn kunnen geïntegreerd worden in de criteria voor duurzaam natuurbeheer.

Dat ecosysteemdiensten niet alleen bijdragen aan de economische functie van een terrein, maar ook aan de sociale functie en de ecologische functie, staat buiten discussie. De bewoordingen in de inleiding van de criteria inzake de economische functie, waar de term 'ecosysteemdiensten' aan bod komt, spreken dit niet tegen. Het concept 'ecosysteemdiensten' komt bij de criteria met betrekking

tot de economische functie aan bod om te onderstrepen dat een beheerder in het kader van die economische functie rekening houdt met dat concept bij het voeren van een beheer dat ook een economische component heeft. Er is geen meerwaarde om die reeds in de betrokken memorie opgenomen passage hier te herhalen in een bepaling die louter dient als inleiding bij de criteria die specifiek betrekking hebben op de economische functie. Integendeel, het zou eerder verwarrend zijn om op die plaats weer over de andere twee functies te beginnen, terwijl die eerder in de bijlage al aan bod zijn gekomen met hun eigen set aan criteria. De aanbeveling van Minaraad en SALV om het concept ecosysteemdiensten daadwerkelijk in het natuurbeheer te verankeren, wordt uiteraard bijgetreden maar hoeft niet te leiden tot aanpassingen aan de criteria en de indicatoren zoals ze voorliggen, aangezien dat concept nu al duidelijk weerklank krijgt in de criteria en de indicatoren, ook al komt het niet woordelijk voor. Het onderwerp 'klimaat' komt woordelijk alleen aan bod in de indicatoren 3.1.2 en 3.2.2, maar het komt ook duidelijk in beeld op andere plaatsen, zoals in indicator 3.1.1. In ondergeschikte orde, en zonder afbreuk te willen doen aan het belang van de notie 'klimaat', moet ook worden gesteld dat voorliggend ontwerp van besluit in de eerste plaats betrekking heeft op het vaststellen van criteria waaraan het beheer als bepaald in een natuurbeheerplan moet voldoen. Hoewel het klimaataspect daarbij mag en zelfs moet aan bod komen, moeten de criteria hun focus op natuurdoelen blijven behouden. In de indicatoren 3.1.2 en 3.2.2 komt het klimaataspect uitdrukkelijk aan bod, en daarin krijgt het aspect een duidelijke rol toebedeeld. Gelet op het voorgaande wordt het niet nodig geacht om meer expliciete aandacht te besteden aan het klimaataspect. Het voorstel van Minaraad en SALV om te onderzoeken of en hoe regulerende diensten op termijn kunnen geïntegreerd worden in de criteria duurzaam natuurbeheer en om een kader uit te werken voor klimaatgericht natuurbeleid, wordt voor verder gevolg aan het ANB bezorgd.

Randnummer [14]: Minaraad en SALV stellen voor om in indicator 3.1.1 het voorbeeld van 'onbeheerde climaxvegetaties' te schrappen.

Minaraad en SALV geven niet aan waarom dat voorbeeld moet geschrapt worden. De passage met voorbeelden is tijdens het aan voorliggend ontwerp van besluit voorafgaand overlegproces opgesteld op vraag van meerdere doelgroepen. Het is niet duidelijk waarom alleen dit voorbeeld zou moeten worden geschrapt. Dat voorbeeld draagt nog steeds bij tot een verduidelijking van deze indicator. Deze opmerking geeft geen aanleiding tot een wijziging van het ontworpen besluit.

Randnummer [15]: Minaraad en SALV wijzen er op dat ook duurzaamheidscriteria inzake biomassa worden opgesteld in het Energiebesluit van 19 november 2010, waarvoor ook criteria duurzaam bosbeheer worden geïntroduceerd, en bevelen aan om ter zake het Energiebesluit en voorliggend ontwerp van besluit op elkaar af te stemmen.

De voorgenomen wijziging van het Energiebesluit waarop wordt gedoeld, en waarbij men ook voor vaste en gasvormige biomassa duurzaamheidscriteria wil invoeren samen met voorwaarden inzake indirecte landgebruikswijzigingen (VR 2016 1706 DOC.0634), omvat onder meer een set van 'criteria voor duurzaam bosbeheer'. Het toepassingsgebied voor die criteria geldt in feite zowel voor groot-schalige, middelgrote als kleinschalige biomassacentrales, maar uit vrees voor hoge administratieve lasten en kosten worden middelgrote en kleinschalige centrales voorlopig vrijgesteld. Daardoor zal de toepassing in de praktijk alleen gelden voor grootschalige biomassacentrales die elektrische stroom opwekken. Dat is op dit moment beperkt tot één centrale. Die haalt in principe geen biomassa uit Vlaamse natuurgebieden of bossen. Op conceptueel vlak is het inderdaad raadzaam om te streven naar één generieke set van duurzaamheidscriteria. Beide types van criteria hebben evenwel elk hun finaliteit en historiek, wat maakt dat 100% afstemming zeer moeilijk te behalen zal zijn. Naar aanleiding van de hoorzitting gehouden door SALV en Minaraad op 24 augustus 2016, is er overleg gestart tussen het Vlaams Energieagentschap (VEA) en het ANB om afstemming te vinden inzake de formulering en bijbehorende toepassing van de criteria. De wijziging van het Energiebesluit vergt immers een implementerend ministerieel besluit, dat vooral de toepassing, inclusief het toepassingsgebied, van de duurzaamheidscriteria zal vaststellen en de manier van bewijzen en documenteren. Op die manier blijken er wel mogelijkheden te zijn om een koppeling te maken tussen het beschikbaar hebben van een natuurbeheerplan dat de Vlaamse criteria voor duurzaam natuurbeheer omzet naar de beheerpraktijk van een gebied en de conformiteit hiervan met de duurzaamheidscriteria op het vlak van terreinbeheer zoals deze in het Energiebesluit zullen worden toegevoegd.

3. WEERSLAG

Het aldus aangepast en als bijlage 1 toegevoegd ontwerp van besluit en de aldus aangepaste en als bijlage 2 toegevoegde bijbehorende bijlage hebben geen andere weerslag op de begroting, het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap of op de lokale besturen dan aangegeven in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp van besluit houdende vaststelling van de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw