
Advies op eigen initiatief over Natuurbeheerplannen

Advies op eigen initiatief over het instrument natuurbeheerplan

Datum van goedkeuring	24/10/2024
Volgnummer	2024 018
Coördinator + e-mailadres	Kathleen Quick, Kathleen.quick@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Wim van Gils, wim.van.gils@minaraad.be Jan Verheeke, Jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Advies.....	5
1 Situering.....	5
2 Aanbeveling in relatie tot de doelstellingen.....	5
2.1 Doelstellingen voor het natuurbeheer in ruime zin.....	5
2.2 Zet in op realisatie en integratie van de diverse doel- en taakstellingen	8
2.3 Doe een evaluatie van het beleid in functie van de doelstellingen inzake het natuurbeheerplan.....	8
2.4 Zorg voor een sluitende financiering.....	10
3 Aanbevelingen over de regelgeving over natuurbeheerplannen	10
3.1 Voer meer vereenvoudiging door	10
3.2 Verbeter de procedures.....	12
3.3 Verbeter de transparantie in het hele traject.....	13
3.4 Zorg voor een goed werkende adviesinstantie	15
3.5 Aanbevelingen over inhoudelijke wijzigingen.....	16
3.6 Evalueer en herzie enkele financiële aspecten.....	18
3.7 Verduidelijk de rechtsgevolgen.....	19
3.8 Maak een kader op voor de evaluatie van de beheerplannen	20
3.9 Globale kaders en aankoopbeleid.....	20
Bibliografie.....	25

Krachtlijnen

De Minaraad geeft dit advies op eigen initiatief. De aanleiding was een reeks bekommernissen die werden geuit door leden van de Permanente Werkcommissie Bosbeleid van de Minaraad, met betrekking tot de praktische implementatie van het instrument 'natuurbeheerplannen'.

Het advies vangt aan met enkele beschouwingen en aanbevelingen over doelstellingen die worden nagestreefd met het instrument 'natuurbeheerplannen'. Daarna volgen meer puntsgewijze aanbevelingen.

Inzake de doelstellingen vraagt de Raad om een Vlaamse visie over de economische functie van bos op te maken, in te zetten op realisatie en integratie van de diverse doel- en taakstellingen en om vervolgens in functie hiervan het beleid te evalueren. De Raad vraagt eveneens naar een sluitende financiering voor het realiseren van al deze doelstellingen.

Met betrekking tot de regelgeving over de natuurbeheerplannen zelf vraagt de Raad in de eerste plaats om nog meer vereenvoudigingsvoorstellen door te voeren. Verder vraagt de Raad om enkele verbeteringen inzake de procedure in te voegen zoals het voorzien van een centraal aanspreekpunt bij het ANB, het voorzien in een (centrale) kwaliteitscontrole, het respecteren van termijnen voor goedkeuring, specificeren van de rol van de bosgroepen, verdere ondersteuning van indieners van natuurbeheerplannen en het wegwerken van het knelpunt inzake zelfrealisatie en bebossing.

Ook voor de transparantie van het traject doet de Raad diverse verbetervoorstellen. Aansluitend vraagt de Raad om de voorziene adviesinstantie eindelijk op te richten, maar met inachtneming van enkele wijzigingen wat betreft samenstelling, takenpakket en procedures.

Vervolgens doet de Raad enkele meer inhoudelijke aanbevelingen zoals het herbekijken van de lijst met natuurstreefbeelden en het opstellen van richtlijnen voor het bereiken ervan, een functionele invulling van het begrip 'ecologisch aaneengesloten', het expliciteren van de invulling van producerende ecosysteemdiensten in natuurbeheerplannen type-1 en type-2 en afstemming met klimaatbeleid.

Als laatste vraagt de Raad om enkele financiële aspecten (zoals bijvoorbeeld de normkosten) te actualiseren en te evalueren en indien nodig, te herzien.

Over de wijze van opmaak van globale kaders in relatie tot het aankoopbeleid zijn de Raadspartners het onderling oneens en formuleerden ze standpunten.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag Niet van toepassing

Geadresseerde

Rechtsgrond van de adviesvraag: Decreet van 5 april 1995, houdende algemene bepalingen milieubeleid, artikel 11.2.1., §1, 2°.

Betrokken experts: Niet toegepast

Overlegcommissie: PWC Bosbeleid en WG Biodiversiteit en Ecosystemen

Werkvergaderingen:

- PWC Bosbeleid: 8 februari 2022, 3 mei 2022, 5 juli 2022, 1 december 2022, 29 november 2023, 12 januari 2024, 5 juni 2024, 28 juni 2024
- Werkgroep Biodiversiteit en Ecosystemen: 22 september 2022, 2 maart 2023, 14 december 2023, 5 september 2024, 23 september 2024
- Raadszitting: 24 okt 2024

De aanleiding voor dit advies werd gevormd door een reeks bekommernissen die werden geuit door leden van de Permanente Werkcommissie Bosbeleid van de Minaraad, naar aanleiding van de praktische implementatie van het instrument 'natuurbeheerplan'.

Advies

1 Situering

- [1] **Aanleiding voor dit adviesproces.** De aanleiding voor dit advies werd gevormd door een reeks bekommernissen die werden geuit door leden van de Permanente Werkcommissie Bosbeleid van de Minaraad naar aanleiding van de praktische implementatie van het instrument natuurbeheerplan.

In 2017, bij de invoering van de nieuwe aanpak inzake de opmaak van natuurbeheerplannen, heeft de Minaraad gevraagd naar een in de toekomst door te voeren evaluatie van het instrument.¹ Daarin zouden die bekommernissen aan bod kunnen komen, maar de Raad heeft tot op heden geen weet van een dergelijke evaluatie.

De Raad doet daarom in onderstaand advies op eigen initiatief suggesties voor wijzigingen aan de regelgeving en voorstellen voor verduidelijking van de implementatie. Dit advies moet echter niet beschouwd worden als een vervanging van de gevraagde algemene evaluatie, omdat niet alle bestaande knelpunten konden worden opgelijst of opgelost.

- [2] **Kennisdocument als achtergrond bij dit advies.** Bij de totstandkoming van dit advies heeft het secretariaat van de Minaraad een kennisdocument opgemaakt, waarin de belangrijkste elementen van de regelgeving over de natuurbeheerplannen werden beschreven en geduid. Dit kennisdocument is publiek beschikbaar als achtergrondinformatie bij dit advies.² De kenniselementen die nodig zijn om de argumentatie in dit advies te duiden, zijn in dit advies in verkorte vorm opgenomen, zodat dit advies ook zonder achtergronddocument kan gelezen worden.
- [3] **Opbouw van dit advies.** Onderstaand advies vangt aan met enkele beschouwingen over de doelstellingen die worden nagestreefd met het instrument 'natuurbeheerplannen'. Daarna volgen meer puntsgewijze aanbevelingen in verband met transparantie, de procedures, inhoudelijke bepalingen en financiële aspecten van dit instrument.

2 Aanbeveling in relatie tot de doelstellingen

2.1 Doelstellingen voor het natuurbeheer in ruime zin

- [4] **Doelstellingen uit het Natuurdecreet.** De Vlaamse beleidsdoelstellingen inzake het natuurbeleid zijn, in algemene termen, opgenomen in het natuurdecreet (art. 6 en 7), en verwijzen naar Europese en internationale verplichtingen. Verderop in het decreet

¹ MINARAAD en SALV (2017-a).§8: "De Raden vragen daarom om te voorzien in een evaluatie om na te gaan of de doelen om het natuurbeheer te verbreden door meer doelgroepen te stimuleren om aan natuurbeheer te doen en om de oppervlakte onder natuurbeheer te vergroten, hiermee worden bereikt,"

² Voor meer uitleg, zie Minasecretariaat (2024).

zijn er ook ruimtelijke doelstellingen bepaald (art 17 en 27, met daarin de doelstellingen voor VEN en IVON, respectievelijk).

Natuurbeheerplannen zijn een belangrijk instrument om invulling te geven aan deze doelstellingen, maar niet het enige instrument. De relatie tussen de natuurbeheerplannen en natuurdoelstellingen wordt verder verduidelijkt in een aantal beleidsdocumenten.

- [5] **‘Passend beheer’ in functie van het NATURA 2000 beleid.** In het Vlaams NATURA 2000 programma³ werd de graduele realisatie van de instandhoudingsdoelen tegen 2050 vooropgesteld. Een centrale doelstelling daarin is het onder ‘passend beheer’ brengen van actuele en toekomstige habitats en leefgebieden, om zo concreet invulling te kunnen geven aan deze IHD.

De Programmatische aanpak stikstof⁴ bouwt voort op deze aanpak en stelt dat *“Om tegen uiterlijk 2045 de stikstofsanering overal opgestart te hebben, moeten de resterende openstaande natuurdoelen uiterlijk tegen 2030 geplaatst worden. Dit betekent dat alle terreinen met instandhoudingsdoelstellingen voor habitats in SBZ-H tegen 2030 onder natuurbeheerplan, of een gelijkgesteld instrument, gebracht worden (d.i. onder passend beheer).”* Op basis van de inventaris van goedgekeurde natuurbeheerplannen of daarmee vergelijkbare plannen en overeenkomsten, waren eind 2021 41.333 ha habitats onder passend beheer gebracht, en dit op een totale taakstelling van 64.033 ha binnen SBZ-H. Om de doelstelling te realiseren, dient er tussen 2021 en 2030 jaarlijks ca 2.500 ha bijkomend habitatdoel onder passend beheer te worden gebracht.⁵

- [6] **‘Effectief natuurbeheer’ in uitvoering van het regeerakkoord 2019 -2024.** In het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 werd als algemene doelstelling opgenomen om 20.000 ha bijkomende natuur onder effectief natuurbeheer te brengen.⁶ Het INBO hanteert een natuurindicator *‘Oppervlakte met effectief natuurbeheer’*⁷ en communiceert jaarlijks over deze cijfers. De referentiedatum voor deze doelstelling uit het regeerakkoord was gelegd op 1 oktober 2019: toen was er 91 835 ha onder effectief natuurbeheer⁸. Eind 2023 stond deze indicator op 107.668 ha.

- [7] **Doelen voor functionele ecosysteemdiensten i.f.v. klimaatmitigatie en -adaptatie.** In het Vlaams Energie en Klimaatbeleidsplan⁹ en het Vlaams Klimaatadaptatieplan¹⁰ zijn er doelstellingen opgenomen die verwijzen naar ecosysteemdiensten die geleverd worden door natuurgebieden en natuurelementen: koolstofopslag in bossen en wetlands, waterberging en -infiltratie door natte natuur, luchtkwaliteit en verkoeling

³ https://natura2000.vlaanderen.be/sites/default/files/vlaams_natura_2000-programma.pdf

⁴ Zie VLAAMSE OVERHEID (2023).

⁵ VLAAMSE OVERHEID (2023), p. 97.

⁶ VLAAMSE REGERING (2019), Regeerakkoord, p. 213 en p. 219.

⁷ <https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/oppervlakte-met-effectief-natuurbeheer>

⁸ Presentatie van het ANB voor de PWC Bosbeleid op 8 februari 2022.

⁹ https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1683894247/Vlaams_Energie- en_Klimaatplan_actualisatie_12_mei_2023_tpletf.pdf

¹⁰ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2023-05/Vlaams%20Klimaatadaptatieplan%202030.pdf>

door stadsnatuur, enz. Daarmee bestaan er, tot op zeker niveau, beleidsdoelstellingen voor deze functies, die waar relevant, kunnen worden door-vertaald in beheerplannen. Een deel van die ecosysteendoelen kan bereikt worden door een gepast beheer van bestaande natuur, een ander deel vergt inzetten op natuurherstel.

- [8] **Doelstellingen die volgen uit de Verordening betreffende Natuurherstel.** Sinds 18 augustus 2024 is de Verordening inzake Natuurherstel van kracht.¹¹ Op grond van deze verordening moet elke lidstaat binnen de twee jaar een nationaal natuurherstelplan opmaken. Deze verordening legt niet alleen concrete en bindende kwantitatieve hersteldoelstellingen op voor ecosystemen binnen en buiten Speciale Beschermingszones (hierna: SBZ's), maar omvat ook doelstellingen inzake rivierherstel, stadsnatuur, bestuivers en natuur in het landbouwgebied.

Er is een duidelijke overlapping tussen de doelstellingen van de Natuurherstelverordening en de doelen die hierboven beschreven zijn in uitvoering van het NATURA 2000 beleid, het VEKP en het VAP. De opmaak van het vereiste herstelplan kan dus tot op zekere hoogte worden opgevat als een integratie-oefening, en moet verder duidelijk maken hoe die verschillende doelen zullen gerealiseerd worden, en welke plaats natuurbeheerplannen hebben in het instrumentarium, naast andere instrumenten.

- [9] **Maak een Vlaamse visie over de economische functie van bos op.** Uit bovenstaande opsomming valt af te leiden dat er Vlaamse doelstellingen bestaan inzake (delen van) het biodiversiteitsbeleid en gericht op bepaalde ecosysteendiensten. Er is op dit moment geen Vlaamse, uitgeschreven visie op de productiefunctie van bossen. Artikel 6 van het Bosdecreet bepaalt nochtans dat de Vlaamse Regering lange-termijnplannen voor bos dient vast te stellen, en dit na advies van de Minaraad. De Raad meent dat dergelijke plannen de meest aangewezen manier zijn om een visie vast te stellen, rekening houdend met artikel 5 van het Bosdecreet, dat de verschillende functies van het bos vermeldt.

In een eerder vastgesteld briefadvies over de economische functie van het bos wees de Minaraad al op de multifunctionele rol van bossen. Verder wees de Raad op het belang van visievorming en in deze meer specifiek wat betreft over de economische functie van bos. Deze visie zou volgens de Raad *“niet alleen bijdragen tot meer duidelijkheid en transparantie over het bosbeleid van de Vlaamse Regering, maar moet ook de basis bieden voor een positief, stimulerend beleid met voldoende transparante, voorspelbare en eenvoudige instrumenten, opdat bosbeheer aantrekkelijker wordt voor alle types van eigenaars en betrokkenen.”*¹²

De Raad herhaalt de vraag tot opmaak van een visie en vraagt om deze op korte termijn op te maken en vast te stellen. De Minaraad wil bij de opmaak van deze visie betrokken worden.

¹¹ [Verordening \(EU\) 2024/1991](#).

¹² MINARAAD (2014), §5.

2.2 Zet in op realisatie en integratie van de diverse doel- en taakstellingen

- [10] **Zet verder in op natuurbeheerplannen in SBZ's voor de doelstellingen tegen 2030.** Bij de omzettingen van de oude beheerplannen naar het nieuwe systeem wordt er door het ANB extra aandacht besteed aan compatibiliteit ervan met de instandhoudingsdoelstellingen. Ook bij de opmaak van nieuwe plannen voor natuurterreinen in een SBZ, worden deze plannen daaraan getoetst.

De Minaraad stelt dat deze extra aandacht voor beheer van Europees beschermde habitats en soorten wenselijk is, gelet op de slechte staat instandhouding van vele habitats en soorten, zoals die bleek uit de vorige rapportage in het kader van de Vogel- en de Habitatrictlijn¹³ en het nog groot openstaand saldo dat onder passend beheer dient te worden gebracht volgens de meest recente rapportage over de voortgang van het Natura 2000-programma¹⁴ en de Programmatische Aanpak Stikstof¹⁵.

- [11] **... vergeet hierbij niet de openstaande taakstelling voor habitats buiten SBZ.** Zoals blijkt uit de zesjaarlijkse rapportering in het kader van de Vogel- en de Habitatrictlijn bevinden sommige Europees beschermde habitats zich ook buiten Habitatrictlijngebieden. Deze vlekken worden dus wel meegenomen en dragen bij tot de globale beoordeling inzake het bereiken van de gunstige staat van instandhouding.

Het is voor de Raad momenteel niet duidelijk in hoeverre deze habitatvlekken wel of niet beschikken over een natuurbeheerplan. Zowel voor bossen als voor graslandhabitats is er nog een openstaande oppervlakte-doelstelling buiten SBZ's. De Minaraad herhaalt hierbij de aanbeveling uit 2022 om op korte termijn een visiedocument op te maken inzake de allocatie van de bosdoelen.¹⁶

- [12] **... en denk ook aan de niet-Europees-beschermde natuur.** De Raad begrijpt dat er in functie van Europese verplichtingen prioritair wordt ingezet op Europees beschermde habitats en soorten. In het advies over het instandhoudingsbeleid uit 2022 vroeg de Raad om ook blijvend te investeren in niet Europees beschermde natuur, en verwees de Raad hierbij naar het dan lopende regeerakkoord.¹⁷

2.3 Doe een evaluatie van het beleid in functie van de doelstellingen inzake het natuurbeheerplan

- [13] **Voer de aangekondigde evaluaties grondig en transparant uit.** Om de doelen op een gecoördineerde manier uit te voeren, dient de Vlaamse Regering, voor een periode van zes jaar, een Vlaams NATURA 2000 programma op te maken. Daarna hoort een evaluatie "*op basis van de realisatiegraad van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen*" te volgen en begint een nieuwe cyclus.¹⁸ Na de

¹³ PAELINCKX ET AL.. (2019); DE KNIJF ET AL (2019) en VERMEERSCH ET AL. (2019)

¹⁴ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS (2022).

¹⁵ VLAAMSE OVERHEID (2023).

¹⁶ MINARAAD (2022), §42.

¹⁷ MINARAAD (2022), §46.

¹⁸ Natuurdecreet, art 50ter, en 50 quater.

goedkeuring van het eerste NATURA 2000 programma¹⁹ is deze cyclus echter stilgevallen – een nieuw ontwerp, voor de periode tot 2026, werd nog dit jaar aangekondigd²⁰. In de PAS is een deel van die evaluatie-opdracht opgenomen: een evaluatie van het aantal natuurbeheerplannen en de gerealiseerde oppervlakte onder passend beheer, met het daaraan gekoppeld stikstofsaneringsbeheer, is voorzien in 2025.

De Minaraad vraagt om de aangekondigde evaluaties grondig, en in alle transparantie uit te voeren, en om ze voor te leggen aan de Raad.

- [14] **Onderbouw en overleg mogelijke bijsturingen in het beleid.** In de PAS is voorzien dat *“indien nodig, bijkomende maatregelen genomen worden op basis van de resultaten van de evaluatie, met het oog op de doelstelling 2045 (alle PAS-relevante terreinen onder natuurbeheerplan)”*.²¹ Ook de opmaak van een geactualiseerd NATURA 2000 programma is bedoeld om, waar nodig, de aanpak bij te sturen in functie van het gewenste doelbereik.

De cijfers die uit de hiervoor genoemde evaluaties komen, dienen dan ook gebruikt te worden om mogelijke bijsturingen in het beleid te onderbouwen, en er het nodige overleg over te voeren. De Minaraad vraagt daarbij om een aantal in dit advies aangehaalde voorstellen, daarin op te nemen, zie [15], [40], [48], [49] en [53].

- [15] **Maak de voorziene evaluatie van de regels voor aankoopsubsidies publiek of voer deze uit.** Het natuurdecreet, artikel 16sedecies, tweede lid, bepaalt dat de Vlaamse Regering telkens voor een periode van drie jaar de regels bepaalt met betrekking tot het aandeel van het verleende budget voor de aankoop en subsidie voor aankopen in functie van de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen. Voor het verstrijken van een periode van drie jaar, worden de regels geëvalueerd.

Het artikel is in werking getreden in 2017, maar voor zover de Raad weet, zijn deze evaluaties niet uitgevoerd. Indien ze toch uitgevoerd werden, wenst de Raad op de hoogte te worden gebracht van de resultaten. Indien deze nog niet gebeurden, vraagt de Raad om dit zo snel als mogelijk uit te voeren en de resultaten aan de Raad over te maken.

- [16] **Communiceer over het totaal van de inspanningen.** Daarnaast vraagt de Raad dat er jaarlijks een rapport zou worden opgemaakt over het bredere gevoerde natuurbeleid, gelijkaardig aan het rapport over het Natura 2000-programma, en dat dit rapport ter informatie aan de Minaraad wordt overgemaakt.

De Raad vraagt om naast de natuurindicator effectief natuurbeheer ook de beschikbare informatie met betrekking tot alle goedgekeurde natuurbeheerplannen

¹⁹ [AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS \(2017\), Ontwerp Vlaams Natura 2000-programma, Eerste cyclus 2016-2020, VR 2017 1407 DOC.0775/2BIS](#)

²⁰ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS (2024), Ondernemingsplan, p. 11 (Een voorontwerp voor het volgende VN2000P 2021-2026 werd in 2020 afgewerkt, maar kon het politieke besluitvormingsproces niet doorlopen wegens prioriteit van het stikstofdossier. Nu het Stikstofdecreet definitief is goedgekeurd, wordt in 2024 een geactualiseerd ontwerp van het VN2000P 2021-2026) opgemaakt, afgestemd op de PAS.)

²¹ Programmatische aanpak stikstof, p. 97.

(dus inclusief type-1) jaarlijks te communiceren naar het bredere publiek, zodat alle inspanningen inzake natuurbeheer op een transparante manier kenbaar worden gemaakt en de evolutie ervan op een eenvoudige manier kan worden opgevolgd.

2.4 Zorg voor een sluitende financiering

- [17] **Neem de financiering op als volwaardig luik in de planning.** De Raad stelt vast dat er veel doelstellingen moeten worden gerealiseerd en dat het nodig is om hiervoor het nodige budget en de nodige prioritering te voorzien. De Raad meent dat dit dient te worden opgenomen: zowel in het volgende Natura2000-programma, als in het volgende PAF, evenals in het op te maken nationaal herstelplan op grond van de natuurherstelwet. De Raad steunt daarbij uitdrukkelijk de inspanningen om de financieringsbasis te verbreden, door te onderzoeken hoe verdienmodellen kunnen bijdragen aan het behoud en herstel van biodiversiteit.

3 Aanbevelingen over de regelgeving over natuurbeheerplannen

3.1 Voer meer vereenvoudiging door

- [18] **Vereenvoudiging is nodig.** In het advies uit 2017 stelde de Minaraad dat het nieuwe decreet en haar uitvoeringsbesluiten bijkomende administratieve lasten genereert voor de indieners van beheerplannen, zoals langere termijnen en complexere procedures voor de goedkeuring van een beheerplan. De Raad vroeg om een aantal vereenvoudigingen, die echter tot dusverre niet doorgevoerd werden.²² De Raad meent nog steeds dat verdere vereenvoudiging nodig én mogelijk is en doet hieronder enkele voorstellen.
- [19] **Certificeer beheerders of beheerpraktijken.** De Minaraad vroeg reeds in 2013 om een decretaal aanknopingspunt te voorzien voor certificering van beheerders of beheerpraktijken. Het effect van certificering is meervoudig:
- gecertificeerde beheerders tonen aan dat ze natuur beheren in functie van de realisatie van de gestelde doelen en daartoe de nodige competenties hebben;
 - de administratieve last voor de beheerders en de overheid neemt af doordat minder administratieve controles nodig zijn;
 - er ontstaat een impuls voor kwaliteitszorg en voortdurende verbetering bij de beheerders en voor het beheer²³ en
 - er kan een link worden gelegd met een aantal pistes inzake verdienmodellen.²⁴

De Raad vraagt opnieuw om deze piste te onderzoeken, omdat ze een betekenisvolle impact kan hebben op de administratieve lasten waar zowel de beheerders als de

²² MINARAAD (2017-a), §4

²³ MINARAAD en SALV (2013), §37

²⁴ Zie bv <https://www.natuurinvest.be/nieuws/de-biodiversiteitscrisis-vraagt-om-innovatieve-oplossingen-netwerkevent-ondernemen-de-natuur>

toezichhoudende overheid mee worstelen. Een specifiek aandachtspunt daarbij is dat de garanties inzake de kwaliteit van het natuurbeheer dienen gewaarborgd blijven.

[20] **Keur de toegankelijkheidsregeling samen met het beheerplan goed.** De Raad vraagt om de goedkeuring van een toegankelijkheidsregeling te koppelen aan die van het beheerplan, zodat er geen afzonderlijke goedkeuring meer nodig is voor een toegankelijkheidsregeling. De Raad vraagt om artikel 12octies, van het Natuurdecreet in die zin aan te passen.

[21] **Herbekijk de criteria geïntegreerd natuurbeheer.** De criteria voor geïntegreerd natuurbeheer vormen een leidraad bij de opmaak van een natuurbeheerplan van type-2, 3 of 4, evenals bij het daaruit volgende beheer van het desbetreffende terrein.²⁵ De Minaraad adviseerde reeds over het besluit en stelde dat het voor de Raad onduidelijk was hoe deze criteria in de praktijk zouden worden toegepast.²⁶ Dit is voor de Raad nog steeds onduidelijk.

De Minaraad beveelt daarom aan om de inhoud van dit besluit te herbekijken en na te gaan of de inhoud ervan niet minstens deels kan worden geïntegreerd in de overige regelgeving. Andere bepalingen, nodig voor verdere beoordeling, kunnen bijvoorbeeld omgezet worden in een omzendbrief.

[22] **Overweeg een differentiatie in de opmaakprocedure naargelang het beoogde type.** De procedure voor de opmaak van een natuurbeheerplan van type-2, 3 en 4 is dezelfde, terwijl de subsidiëring voor het geïntegreerd natuurbeheer grotendeels gebaseerd is op het bereiken van natuurstreefbeelden, waarbij de omvang van de oppervlakte van die streefbeelden tussen type-2 enerzijds en type-3 en 4 anderzijds sterk kan verschillen.

De Raad beveelt daarom aan om na te gaan of er geen eenvoudigere opmaakprocedure mogelijk is voor de natuurbeheerplannen type-2.

[23] **Vooreenvoudig de procedure voor vervreemding voor openbaar nut.** Artikel 33 van het subsidiëringsbesluit somt de regels op waaraan een aanvrager van een aankoopsubsidie is gebonden. Het artikel bepaalt dat percelen die met subsidies zijn aangekocht, niet mogen worden vervreemd, tenzij met toestemming van de minister.

De Minaraad vraagt om deze procedure te vereenvoudigen voor die gevallen waarin de vervreemding beperkt is in oppervlakte en gebeurt in functie van openbaar nut (bijvoorbeeld voor de aanleg van een fietspad of dijk).

[24] **Verbreed de mogelijkheid tot schenking tot familieleden in de derde graad.** In datzelfde artikel is een afwijking voorzien waardoor natuurlijke personen met subsidie aangekochte percelen kunnen schenken aan verwanten tot en met de tweede graad, uiteraard met behoud van de geldende verplichtingen.

²⁵ <https://natuurenbos.vlaanderen.be/natuurbeheerplannen/natuurbeheerplan-maken/algemeen#toc-criteria-ge-ntegreerd-natuurbeheer>

²⁶ MINARAAD EN SALV (2016)

De Raad stelt voor om die bepaling uit te breiden naar familieleden tot de derde graad.

- [25] **Overweeg een integratie van de diverse uitvoeringsbesluiten.** De Minaraad meent dat er nog verdere vereenvoudiging mogelijk is wat betreft integratie van de bepalingen uit de diverse besluiten (zie ook in [41]).

De Raad vraagt om na te gaan of de huidige drie uitvoeringsbesluiten tot één geïntegreerd geheel kunnen worden samengevoegd zodat indieners van beheerplannen maar één besluit moeten bekijken.

3.2 Verbeter de procedures

- [26] **Voorzie in een centraal aanspreekpunt bij ANB.** Het ontbreekt aan één centraal aanspreekpunt bij het ANB die vragen van eigenaars/beheerders kan doorverwijzen naar de juiste persoon. De Minaraad meent dat dit aangewezen is met het oog op het creëren van een formele overlegmogelijkheid tussen indieners en beoordelaars van natuurbeheerplannen.

De Raad stelt dan ook voor om binnen de werking van het ANB één centraal aanspreekpunt op te richten waar indieners van een natuurbeheerplan terecht kunnen voor vragen en opmerkingen die opduiken tijdens de opmaak en/of het indienen van een natuurbeheerplan.

- [27] **Voorzie in een (centrale) kwaliteitscontrole.** Met het oog op een uniforme behandeling van dossiers, onafhankelijk van de locatie, stelt de Minaraad voor om te voorzien in:
- het opstellen van richtlijnen voor de buitendiensten;
 - regelmatig overleg en centrale coördinatie tussen de verschillende diensten;
 - coördinatie van het goedkeuringsproces door een centrale dienst.

- [28] **Respecteer de termijnen bij de goedkeuring.** De Raad stelt vast²⁷ dat er soms veel tijd zit tussen het moment van indiening van een ontwerpplan en het moment van definitieve goedkeuring van het natuurbeheerplan. Nochtans zijn de behandeltermijnen verankerd in het BVR natuurbeheerplannen.

De Raad begrijpt dat een dossier in bepaalde omstandigheden een langere doorlooptijd kan hebben, maar vraagt meer aandacht voor het respecteren van de wettelijke termijnen.

- [29] **Veranker in een overeenkomst de rol van bosgroepen inzake gezamenlijke plannen.** Bosgroepen coördineren de opmaak en indiening van gezamenlijke beheerplannen in hun werkingsgebied. Het ANB beschouwt de bosgroepen als enig aanspreekpunt tijdens het goedkeuringsproces, maar doet dat ook daarna, tijdens de looptijd van het gezamenlijke natuurbeheerplan. De bosgroepen zijn bereid om deze taakstelling ook

²⁷ Vaststelling op basis van door het ANB gepubliceerde tabel
<https://natuurenbos.vlaanderen.be/natuurbeheerplannen/natuurbeheerplan-inkijken>

in de toekomst in te vullen, maar vragen aan ANB om structureel vast te leggen onder welke voorwaarden dit kan gebeuren.

Concreet vraagt de Raad dat er duidelijke afspraken gemaakt worden met de bosgroepen om de verwachtingen en richtlijnen vast te leggen. Dit kan volgens de Raad bijvoorbeeld opgenomen worden in de reeds bestaande samenwerkingsovereenkomst.

- [30] **Ondersteun de aanvragers verder met opleidingen.** Bij het invoeren van de nieuwe regelgeving stelde de Raad *“Doordat er meerdere belanghebbenden in meerdere processen betrokken zullen worden, zal er ook meer nood zijn aan competentieopbouw (vorming, scholing) om aan de gewenste ontwikkelingen gestalte te geven Ook deze processen zullen bijkomende of bijgestuurde financiële middelen vereisen.”*²⁸

De Minaraad stelt vast dat er hiertoe een voldoende groot aanbod aan opleidingen over natuurbeheer voorhanden is, maar vraagt om te onderzoeken in hoeverre de kost daarvan nog een drempel vormt.

- [31] **Werk het knelpunt inzake zelfrealisatie en bebossing weg.** Artikel 4, van het instandhoudingsbesluit, bepaalt dat “elke actor die een bijdrage wil leveren aan de realisatie van het Vlaams Natura 2000-programma, zijn engagement [formaliseert] door een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met het agentschap.” Daarnaast bepaalt de regeling over de “subsiëring van aankopen van grond met het oog op de bebossing” dat geen subsidies kunnen gegeven worden als de bebossing verplicht is door ... “een contractuele of een eenzijdige verbintenis ... ”.²⁹

Wanneer er op een aan te kopen grond een voorkooprecht voor realisatie van instandhoudingsdoelen rust, dan vormt de combinatie van beide bovenstaande bepalingen een probleem. Immers, indien een actor een terrein wil aankopen met het oog op bebossing om aldus IHD-bosdoelen te realiseren en deze actor daartoe een overeenkomst afsluit met het agentschap (omdat dit vaak de voorwaarde is vanuit de overheid om af te zien van hun voorkooprecht), komt deze niet meer in aanmerking voor aankoopsubsidies.

De Raad vraagt dan ook om dit artikel aan te passen zodat zelfrealisatie in functie van instandhoudingsdoelstellingen bij aankoop van gronden waarop een voorkooprecht rust mogelijk wordt.

3.3 Verbeter de transparantie in het hele traject

- [32] **Neem de principes van het Bestuursdecreet als leidraad.** De Raad hecht veel belang aan een correcte toepassing van de principes voor informeren en participeren, zoals die zijn opgenomen in het Bestuursdecreet.³⁰ De Raad benadrukt dat, met de

²⁸ MINARAAD EN SALV (2013), p. 22.

²⁹ Artikel 37, 5° van het subsidiëringsbesluit

³⁰ Bestuursdecreet, Hoofdstuk 1, Afdeling 2. Principes voor informeren en participeren

vernieuwing van de regelgeving rond natuurplannen, de toepassing hiervan aanzienlijk verbeterd is, en dat ook het ANB al aanzienlijke inspanningen heeft geleverd. Niettemin heeft de Raad nog suggesties voor verdere verbeteringen.

- [33] **Zorg voor meer transparantie tijdens de publieke consultatie** De Minaraad meent dat de oplijsting van ingediende dossiers via de website van het ANB op een overzichtelijke manier gebeurt. De Raad vraagt daarbij aanvullend dat bij een publieke consultatie over een wijziging of uitbreiding *altijd* ook het originele plan digitaal beschikbaar zou zijn of deel zou uitmaken van de publieke consultatie.³¹

Wat de publicatie van aangepaste en goedgekeurde beheerplannen betreft, verwijst de Raad naar zowel artikel 10, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten (met name dat een goedgekeurd natuurbeheerplan raadpleegbaar is bij het ANB) als naar afdeling 2, artikel II.3, van het Bestuursdecreet (met name dat overheidsinstanties ervoor dienen te zorgen dat de informatie die ze zelf beheren of die voor hen wordt beheerd, gemakkelijk te raadplegen is voor het beoogde doelpubliek via diverse kanalen en media). De Raad wijst er op dat het Bestuursdecreet later van kracht werd.

De Raad vraagt dat het ANB kijkt hoe de aangehaalde bepalingen van het besluit en van het Bestuursdecreet geïntegreerd kunnen worden ingevuld met inachtnaam van het voornemen in het regeerakkoord³².

- [34] **Voorzie aanpassingen in het kader van de GDPR-wetgeving.** De Minaraad stelt vast dat de naam en coördinaten van de indiener van een plan niet uit het dossier verwijderd worden, alvorens dit in het kader van de publieke consultatie op de website bekend wordt gemaakt.

De Raad meent dat een aanspreekpunt voor een gebied nodig is, maar dat vermelding van deze gegevens niet nodig is om bij het ANB opmerkingen op het plan in te dienen. De Minaraad stelt dan ook voor om die persoonsgegevens uit de dossiers te halen alvorens ze via de website of andere kanalen ter beschikking te stellen, of om minstens na te gaan of de huidige manier van werken overeenstemt met de GDPR-wetgeving.

- [35] **Bekijk de mogelijkheden voor een beter bereik bij het openbaar onderzoek.** De Raad begrijpt dat het omwille van GDPR-wetgeving niet mogelijk is voor de indiener van een beheerplan om alle eigenaars en gebruikers met percelen in een globaal kader aan te schrijven.

De Raad vraagt evenwel om toch te bekijken op welke manier eigenaars en/of gebruikers met percelen in het globaal kader beter bereikt kunnen worden in het kader van de publieke consultatie.

³¹ Dit is al het geval voor de dossiers die externen indienen via het nieuwe loket, maar (nog) niet voor alle dossiers van het Agentschap.

³² VLAAMSE REGERING (2024), p. 74.

- [36] **Motiveer de beslissingen en maak ze vlotter beschikbaar.** De achterliggende motivatie van beslissingen, genomen door het ANB, is niet altijd duidelijk voor indieners van een natuurbeheerplan, of voor insprekers in het openbaar onderzoek.

De Raad vraagt om in het verslag van de consultatie- en adviesronde duidelijker de motivering op te nemen van de beslissingen. Daarbij moeten zowel de afwijkingen ten opzichte van de aanvraag, als de verwerking van de ingediende opmerkingen, duidelijk aan bod komen. De Raad vraagt tenslotte dat dit verslag ook actief wordt bezorgd aan de indieners en insprekers.

- [37] **Zorg voor een vlottere beschikbaarheid van goedgekeurde natuurbeheerplannen.** Een goedgekeurd natuurbeheerplan is raadpleegbaar bij het ANB (BVR natuurbeheerplannen, art. 10).

De Raad vraagt om te verzekeren dat deze raadpleging vlot(ter) kan verlopen, zodat burgers en bedrijven op eenvoudige en snelle wijze, toegang krijgen tot goedgekeurde beheerplannen.

Aanvullend vraagt de Raad om, naast de bestaande laag in Geopunt Vlaanderen met de goedgekeurde natuurstreefbeelden³³, ook een laag te ontwikkelen waarin de in de natuurbeheerplannen geïnventariseerde natuurwaarden (vegetaties, leefgebieden), publiek beschikbaar gemaakt worden.

3.4 Zorg voor een goed werkende adviesinstantie

- [38] **Richt de voorziene adviesinstantie dringend op.** Bij de aanpassingen aan het natuurdecreet in 2014, werd de oprichting van een adviesinstantie voorzien³⁴. Deze instantie heeft een aantal belangrijke taken³⁵. De Minaraad stelt vast dat deze adviesinstantie nog steeds niet is opgericht.

De Raad herhaalt daarom nogmaals de vraag om deze adviesinstantie dringend op te richten³⁶, met inachtneming van de hieronder gevraagde wijzigingen. Gelet op de lange looptijd van het proces van oprichting van deze adviesinstantie, is een nieuwe oproeping voor kandidaturen waarschijnlijk aangewezen.

- [39] **Herbekijk zo snel mogelijk de samenstelling van deze adviesinstantie.** De Raad stelt vast dat de criteria die besluitmatig zijn vastgelegd³⁷, als zeer strikt worden gepercipieerd. Volgens de toelichting in de adviesvraag van 1 juli 2020 over de samenstelling van de adviesinstantie, heeft dit ook geleid tot vertraging bij de samenstelling.³⁸ Op het moment van vaststellen van dit advies, meer dan 10 jaar na het decreet, is de instantie nog altijd niet samengesteld.

³³ https://www.geopunt.be/?service=https%3A%2F%2Fwww.mercator.vlaanderen.be%2Fraadpleegdienstenmercatorpubliek%2Fows%3Flayers%3Dlu%3Alu_nsb

³⁴ Natuurdecreet, art. 16decies, 16undecies.

³⁵ Voor meer uitleg, zie Minasecretariaat (2024).

³⁶ In advies over het Vlaamse IHD-beleid uit 2022 vroeg de Minaraad naar een spoedige inwerkingtreding van deze adviesinstantie.

³⁷ Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten, artikel 18.

³⁸ Zie adviesvraagbrief van 1 juli 2020.

De Minaraad stelt daarom voor om de bepalingen uit het besluit inzake de samenstelling van dit adviescomité te herbekijken in functie van het takenpakket van deze adviesinstantie. Bij de samenstelling is het volgens de Raad vooral van belang om objectiviteit te garanderen bij de behandeling van dossiers en ervoor te zorgen dat deze adviesinstantie snel kan worden opgericht.

[40] **Herzie ook het takenpakket.** De Raad vraagt eveneens om bij deze oefening na te gaan of het takenpakket van deze adviesinstantie dient te worden uitgebreid, bijvoorbeeld met:

- advisering over de wijze van verwerking van de opmerkingen die tijdens de publieke consultaties worden ingediend op natuurbeheerplannen;
- opstelling van algemene en objectieve richtlijnen inzake het beoordelen van het evaluatieproces van natuurbeheerplannen.

[41] **Herzie de procedures.** De Raad stelt vast dat adviezen van de adviesinstantie (soms) voor goedkeuring aan de bevoegde minister moeten worden voorgelegd. Dit is niet voor alle hierboven opgesomde taken wenselijk.

De Raad vraagt om dit onderscheid ook duidelijk op te nemen bij de voorgestelde wijzigingen.

3.5 Aanbevelingen over inhoudelijke wijzigingen

[42] **Herbekijk de lijst met natuurstreefbeelden.** Artikelen 23 en 24, van het besluit betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten lijsten de bepalingen op inzake de natuurstreefbeelden. Bijlagen 3 en 4 van dit zelfde besluit, vermelden alle natuurstreefbeelden die in aanmerking komen voor opname in de verschillende types natuurbeheerplannen. Ondertussen is er al redelijk wat ervaring opgedaan met de nieuwe natuurbeheerplannen.

De Raad vraagt om een proces op te starten om de lijst met natuurstreefbeelden te herbekijken en indien nodig bij te sturen. Daarbij moeten zowel de wetenschappelijke actoren als de opstellers van natuurbeheerplannen betrokken worden.

[43] **Zorg voor een functionele invulling van het begrip “ecologisch aaneengesloten”.** Het besluit dat de oppervlaktecriteriën vastlegt voor type-3 en type-4 natuurbeheerplannen, bepaalt dat “*minstens één van de vooropgestelde streefbeelden in een ecologisch aangesloten geheel gerealiseerd [moet] worden*”.³⁹ De Minaraad verneemt dat deze bepaling momenteel strikt wordt geïnterpreteerd: plannen worden enkel goedgekeurd indien het gaat over *fysiek* aaneengesloten habitats en dus niet over *ecologisch* aaneengesloten habitats.

In het kader van geïntegreerd natuurbeheer meent de Raad dat de notie ‘ecologisch aaneengesloten’ niet automatisch impliceert dat deze habitats fysiek aaneen moeten sluiten. De Raad vraagt om bij het verwerken van ingediende plannen uit te gaan van

³⁹ Bijlage 3, deel D, van het besluit van 14 juli 2017 betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten

ecologische criteria om de aaneengeslotenheid te beoordelen en meent dat de bepalingen over de lokale staat van instandhouding hierbij sturend moeten zijn, indien het gaat over Europees beschermde soorten en habitats.⁴⁰

- [44] **Expliciteer ‘producerende ecosysteemdiensten’ in natuurbeheerplannen type-1 en 2.** Eerder al wees de Raad op het ontstaan van een zeker psychologisch risico. Onder meer in kringen van bosbeheerders kan de indruk ontstaan dat het beleid overstapt van een concept van multifunctioneel beheer naar een concept van een meer monofunctioneel beheer – immers ten behoeve van natuurbehoud. Dit risico zou kunnen uitgroeien tot een barrière voor een succesvolle implementatie van het decreet.⁴¹

De criteria voor de economische functie stellen dat het principe voor dit thema ervan uitgaat dat een beheerder “*via zijn natuurbeheerplan en het gevoerde beheer op een duurzame wijze [omgaat] met de levering van verschillende goederen en diensten om de ecologische en de economische levensvatbaarheid van het terrein en een breed scala aan maatschappelijke functies te waarborgen*”.⁴² Indicator 3.2.2. en 3.2.3 gaan daarbij specifiek in op de productiecapaciteit van een bos.

Voor bossen wordt dit verder verduidelijkt in de handleiding “*inventarisatie economische functie bos*”, waarin wordt geëxpliciteerd dat het hierbij gaat om het toekennen van economische *doelen* aan percelen. Het feit dat er naast een economische *functie* ook een economisch *doel* kan bestaan, wordt in dat document evenwel niet verduidelijkt. Dit is wel het geval bij de handleiding over de beheerdoelen⁴³.

De Raad vraagt om de invulling van economische doelen in de type-1 en type-2 natuurbeheerplannen bij te stellen. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan een inschatting van het potentieel aan productie, inclusief het type hout dan kan worden geproduceerd, enz.

- [45] **Verbeter de afstemming met het klimaatbeleid.** In eerdere adviezen wees de Minaraad al op de nood aan betere afstemming van het natuurbeleid met zowel het klimaatadaptatie als -mitigatiebeleid. Zo vroeg de Raad “*om in het natuurbeleid te voorzien in duidelijke doelstellingen en afdoende incentives opdat mitigatie- en adaptatiemaatregelen meegenomen zouden worden in het concrete terreinbeheer van natuurterreinen*”, alsook “*om te onderzoeken hoe de zorg om mitigatie (en adaptatie) met behulp van natuurwaarden meegenomen zou kunnen worden in de verdere vormgeving van deze diverse reglementeringen*.”⁴⁴

Deze Minaraad vraagt om deze doelen en incentives concreet vorm te geven.

⁴⁰ Zie [Lokale staat van instandhouding | Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek \(vlaanderen.be\)](#)

⁴¹ MINARAAD EN SALV (2013) en MINARAAD EN SALV (2014).

⁴² BVR van 14 juli 2017 houdende vaststelling van de criteria voor geïntegreerd natuurbeheer.

⁴³ bijlage 7 van deze handleiding, versie 14 december 2023 Houtoogst wordt hier als eerste mogelijke beheerdoelstelling vermeld, naast wildbeheer, visvangst, voedselproductie...

⁴⁴ MINARAAD (2016).

- [46] **Pas ook het natuurbeleid zelf aan.** Recent wetenschappelijk werk maakt duidelijk dat het ook noodzakelijk is om de verschillende elementen van het natuurbeleid zelf aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Het gaat dan om doelen⁴⁵, aanpassingen in het soortenbeleid, (bos)beheer⁴⁶, ...

De Raad vraagt wat dit betreft naar een planmatige aanpak om de tijdige doorwerking van wetenschappelijke inzichten te verzekeren.

- [47] **Stel richtlijnen op voor de evaluatie van het bereiken van natuurstreefbeelden.** Sommige streefbeelden kunnen niet bereikt worden binnen de looptijd van een beheerplan. Voor een type-4-streefbeeld is dit minder van belang, gezien er voor het betrokken terrein steeds een nieuw, opvolgend, plan wordt opgesteld, maar dit is niet automatisch het geval voor type-2 en type-3-beheerplannen. Het is momenteel niet duidelijk hoe de eindevaluatie bij deze plannen zal verlopen.

De Raad meent dat het in deze gevallen moet gaan om een betekenisvolle evolutie in de richting van het habitat. De Raad vraagt om dit ook op deze manier te interpreteren en die interpretatie te verduidelijken door het opstellen van richtlijnen voor deze evaluaties, hierbij rekening houdende met de situatie op terrein. De Raad stelt hierbij vast dat de eerste evaluaties eind 2024 zullen starten. De Raad vraagt om de ervaringen vanuit deze eerste evaluaties mee te nemen bij het opstellen van de hierboven gevraagde richtlijnen.

3.6 **Evalueer en herzie enkele financiële aspecten**

- [48] **Evalueer de impact van de fiscale gunstmaatregelen.** In het Instrumentenadvies uit 2012 wees de Raad op de nood aan een fiscaal instrumentarium voor natuurbeheerplannen⁴⁷. Dit instrumentarium kreeg concreet vorm bij de vernieuwing van de regelgeving, met als doelstelling om eigenaars te motiveren in te stappen in het systeem van natuurbeheerplannen en stimulansen te voorzien om te kiezen voor de hogere ambitieniveaus.

De Raad steunde dat voorstel, en vroeg om te voorzien in een evaluatie om na te gaan of die twee doelstellingen ook effectief bereikt worden.⁴⁸ De Raad herhaalt de vraag naar die evaluatie.

- [49] **Actualiseer de bedragen van de beheersubsidies en de aanvullende subsidies.** De Raad merkt op dat de hoogte van de beheersubsidies sinds 2017 niet meer werd gewijzigd. Het besluit betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer voorziet wel in een jaarlijkse indexering van de beheersubsidies en aanvullende subsidies. Het is voor de Raad niet duidelijk of deze indexering voldoende is om de stijgende kosten op te vangen.

⁴⁵ Zie bv. NARA 2023, kader 3 over natuurdoelen en overstromingsbescherming

⁴⁶ Vandekerkhove et al. (2020) Klimaat Klimaat klimaat bosbeheer: van wetenschappelijke achtergrond naar aandachtspunten voor de praktijk. INBO-advies INBO.A.4000

⁴⁷ MINARAAD (2012).

⁴⁸ MINARAAD en SALV (2017-b).

De Raad vraagt daarom om de bedragen van de beheersubsidies en aanvullende subsidies te herbekijken. Volgens de Minaraad dient dit te gebeuren aan de hand van een onderbouwing met de reële en actuele beheerkosten (normkosten) van de desbetreffende beheerwerken.

- [50] **Herbekijk artikel 32 van het subsidiëringsbesluit inzake de aankoopsubsidies.** Artikel 32 van het subsidiebesluit bepaalt de randvoorwaarden voor het verkrijgen van een aankoopsubsidie. De Raad stelde in 2017 al vast dat dit artikel in de praktijk soms een belemmering kan vormen voor het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen.⁴⁹

De Raad vraagt daarom om de voorwaarden in dit artikel te herbekijken en dit met inachtneming van het voornemen in het regeerakkoord om overheidsmiddelen voor aankopen met het oog op het realiseren van natuur- en bosdoelen in het agrarisch gebied te beperken tot percelen die gelegen zijn buiten (al dan niet in ruimtelijke uitvoeringsplannen) herbevestigd agrarisch gebied (HAG) behoudens gronden gelegen in SBZ en VEN.⁵⁰

- [51] **Overweeg om de aanvullende subsidie onbeheerde climaxvegetaties ook te voorzien voor type-3 plannen.** Onder de oude regelgeving werd de ontwikkeling van climaxvegetaties deels geregeld via de figuur van Bosreservaten. Deze werden erkend voor een periode van tenminste 27 jaar, dewelke kon worden verlengd (Bosdecreet, art. 23). Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie voor een type-3 natuurbeheerplan. De huidige regelgeving (BVR subsidies, art. 20, 21) bepaalt dat beheerders enkel in type-4 beheerplannen subsidies kunnen verkrijgen voor onbeheerde climaxvegetaties. Climaxvegetaties hebben nood aan garanties over het beheer op lange termijn. Die garanties zijn voorzien in de regelgeving inzake beheerplannen type-4. De Minaraad vraagt om te overwegen om deze subsidies ook te voorzien bij type-3 beheerplannen, indien kan gewaarborgd worden dat de toepassing van het stand-still beginsel uit het Natuurdecreet, ook in dat geval de noodzakelijke garanties op langer termijn kan bieden⁵¹.

3.7 Verduidelijk de rechtsgevolgen

- [52] **Expliciteer het onderscheid tussen gebiedsgerichte bescherming en natuurbeheer in functie van een natuurbeheerplan.** De Minaraad meent dat er verwarring kan ontstaan wat betreft het instrument 'natuurbeheerplannen' enerzijds en anderzijds rechtsgevolgen die het resultaat zijn van gebiedsgerichte bescherming van habitats in een SBZ. Wat dit laatste betreft, is een positieve 'passende beoordeling' vereist in de context van de vergunningsverlening van een geplande ontwikkeling.

⁴⁹ MINARAAD EN SALV (2017-a), p. 16 en p. 17.

⁵⁰ VLAAMSE REGERING (2024), p. 73.

⁵¹ Artikel 8, van het Natuurdecreet stelt: "De Vlaamse regering neemt alle nodige maatregelen ter aanvulling van de bestaande regelgeving om ... het standstill-beginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur. Dit standstill-beginsel is ook van toepassing na het verstrijken van de termijn van elk beheerplan wanneer de realisatie van de beheerdoelstellingen en -maatregelen van een natuurbeheerplan ... leidt tot een hogere natuurkwaliteit."

- Natuurbeheerplannen zijn nodig om een gunstige staat van instandhouding te bekomen van Europees beschermde habitats en soorten.⁵² Wanneer aldus een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt, is er minder kans op het vaststellen van een significant negatief effect in het kader van een ‘passende beoordeling’.
- De concrete allocatie van instandhoudingsdoelstellingen in een natuurbeheerplan heeft evenwel, in het huidig wettelijk kader, een lokale externe doorwerking, omdat die IHD wordt gebruikt als beoordelingselement in de ‘passende beoordeling’.

De Raad vraagt om dit onderscheid nog duidelijker te communiceren, bijvoorbeeld op het deel van de website over de natuurbeheerplannen.

Een goed voorbeeld in deze is de communicatie⁵³ naar aanleiding van een recent arrest van de Raad voor Vergunningenbetwistingen⁵⁴ over afstandsregels uit VLAREM II over motorcrossterreinen ten opzichte van natuurreservaten.

3.8 Maak een kader op voor de evaluatie van de beheerplannen

[53] **Zorg voor een methodiek en richtlijnen met objectieve toetsingscriteria.** De Raad stelt vast dat in 2024 de eerste evaluaties van individuele beheerplannen zullen starten (i.e. zes jaar na de goedkeuring van de eerste nieuwe natuurbeheerplannen). Momenteel is daarover nog geen informatie beschikbaar voor de beheerders. De Raad meent dat, onder andere gelet op het belang van het halen van vooropgestelde doelstellingen, het van belang is dat deze evaluaties op een gedegen manier worden aangevat.

De Raad vraagt daarom dat er hiertoe een methodiek en richtlijnen met objectieve toetsingscriteria zouden worden opgesteld en op de website van het Agentschap gepubliceerd. De Raad vraagt om bij de opmaak van de methodiek en richtlijnen voor deze evaluaties waar mogelijk te differentiëren in de aanpak per type (zie 0).

3.9 Globale kaders en aankoopbeleid

[54] **Probleemstelling.** Een ‘globaal kader’ is een verplicht onderdeel van elk natuurbeheerplan van type-2 of hoger.⁵⁵ Het beschrijft onder andere de gewenste natuurstreefbeelden en eventuele doelstellingen in het kader van erfgoed. De afbakening *kan* ruimer gaan dan de deelnemende percelen, “*indien dit nuttig is voor een betere ecologische onderbouwing*”. Aanvragers kunnen dus, bij de aanvraag van een beheerplan, een ruimer gebied aanduiden op basis van ecologische argumenten. Het ANB onderwerpt die afbakening aan een inhoudelijke toetsing. Na goedkeuring kunnen nieuwe percelen vlotter aan het plan toegevoegd worden en kunnen er aankoopsubsidies voor aangevraagd worden.⁵⁶

⁵² Zie ook §5 van dit advies.

⁵³ <https://natuurenbos.vlaanderen.be/natuurbeheerplannen/natuurbeheerplan-inkijken#vraag4>

⁵⁴ Arrest van 11 januari 2024 met nummer RvVb-A-2324-0345

⁵⁵ https://natuurenbos.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/globaal_kader.pdf

⁵⁶ Voor meer uitleg, zie Minasecretariaat (2024).

[55] **Situering van de discussies over de aankoopsubsidies en het 'globale kader'**. Er is binnen de Minaraad geen eensgezindheid over een aantal aspecten die verband houden met het aankoopbeleid. Die discussie draait rond twee aspecten.

De relatie tussen het aankoopbeleid en de ruimtelijke doelstellingen. Eén aspect van de discussie kadert binnen het gegeven dat een aantal ruimtelijke doelstellingen in Vlaanderen niet gerealiseerd zijn: er zijn onvoldoende gebieden ruimtelijk afgebakend en/of het ruimtegebruik in de afgebakende gebieden komt niet overeen met de bestemming. Binnen het ruimtelijke instrumentarium worden oplossingen gezocht voor deze uitdagingen, maar die instrumenten werken trager werken dan verwacht. Hierdoor ontstaat er een spanningsveld, waarin onder andere de realisatie van de (ruimtelijke en functionele) doelen voor natuur en bos moeizaam verloopt, én er nog geen bevredigend antwoord is gevonden op de vraag om landbouwgronden beter te beschermen.

Tegen die achtergrond loopt een discussie over *welke rol het aankoopbeleid heeft in die dynamiek*. De vraagstelling is niet nieuw: er zijn in het aankoopbeleid drempels ingebouwd die verzekeren dat er een afstemming is met de functionele doelstellingen, en die bepaalde ruimtelijke categorieën uitsluiten. Op budgettair niveau zijn er verhoudingen bepaald die maken dat slechts een beperkt deel van het aankoopbudget kan ingezet worden voor doelstellingen naast de IHD's. Niettemin loopt de discussie verder. Het lijkt duidelijk dat een binnen de Raad gedragen oplossing voor de totale problematiek een pakket van aanpassingen zal moeten bevatten dat breder gaat dan ingrepen in het aankoopbeleid.

Een tweede discussie handelt over de vraag welke **plaats het aankoopbeleid heeft**, of hoort te hebben, **in de instrumentenmix**. Het aankoopbeleid is niet het enige instrument dat de overheid kan inzetten voor het realiseren van de beoogde doelstellingen, en er is binnen de Raad discussie over het gewenste evenwicht tussen het aankoopbeleid en andere instrumenten. Bij het vernieuwen van de regelgeving rond natuurbeheerplannen werd beoogd om het instrumentarium breder toegankelijk te maken, om zo bestaande eigenaars te overtuigen om actief mee te werken aan de realisatie van de doelstellingen. Om een gefundeerd debat te kunnen voeren over dit aspect, is volgens de Raad eerst een grondige evaluatie nodig van de uitvoering van het volledige natuurbeleid op basis van de concrete resultaten ervan⁵⁷.

Standpunt Landelijk Vlaanderen

Een globaal kader werd voorzien als vervanger van de oude perimeters van natuurbeheerplannen. Hoewel ze wettelijk niet dezelfde impact hebben, stellen we wel vast dat ze bij de uitwerking impact kennen die niet voorzien was in het decreet en haar MvT. Ze diende tot het kaderen van de ecologische, sociale en economische visie van een gebied waarbinnen een natuurbeheerplan opgemaakt wordt (zie letterlijk MvT). Ze moest ook dienst doen om zo een akkoord te bekomen tussen de

⁵⁷ MINARAAD en SALV (2017-a), §8.

verschillende beheerders in een gebied (zie letterlijk MvT). In feite moest ze dienst doen als gebiedsvisiedocument.

Het probleem is dat dit globaal kader eenzijdig wordt opgemaakt door 1 beheerder die dit in de praktijk louter doet vanuit een ecologisch oogpunt en geen inspraak kent van de eigenaars die in dat globaal kader liggen. Jammer genoeg worden die kaders wel gebruikt door andere planmakers in dat gebied, hetgeen ongenoegen oproept.

Daarbij worden ook aankoopsubsidies versneld gegeven om die doelen, waarvoor geen overleg is gepleegd, uit te voeren en bijgevolg worden privé-eigenaars in de omliggende gebieden voor een oneerlijke concurrentiestrijd gezet. Zij willen gronden kopen aanpalend aan hun gebieden en worden geconfornteed met gesubsidieerde concurrentie die op die manier toch hogere prijzen kan geven.

Een ander probleem van ongelijke behandeling zien we in de praktijk waarbij private eigenaars geweigerd wordt om zich op te schalen naar de standaarden van natuurverenigingen (zogenaamd type-4 NBP), zo mogen ze niet de volgens hun visie ecologische gebieden aangeven in een globaal kader of krijgen ze bijkomende voorwaarden opgelegd om een type-4 te mogen nemen, die niet in de besluiten voorkomen. Niettemin hebben vele eigenaars ervaring in natuurbeheer, bezitten ze een type-3 of combinatie type-2-3 (die dan globaal type-2 genoemd wordt, maar waarin delen zitten conform de normen voor type-3 en 4), waarbij zij evenzeer zouden kunnen aankopen in natuurdoelen in type-4 te brengen.

Standpunt Boerenbond

Binnen goedgekeurde globale kaders van natuurbeheerplannen type-4 kunnen aankoopsubsidies verkregen worden in functie van natuurontwikkeling, vaak ook voor landbouwpercelen in agrarische bestemmingen indien deze binnen de perimeter gelegen zijn van het globaal kader. Daarnaast kunnen eigenaars binnen de perimeter vlot toegang krijgen tot beheersubsidies als ze het beheer van hun percelen afstemmen op de doelstellingen van het natuurbeheerplan. Dit is niet compatibel met de hoofdfunctie van de agrarische bestemmingen en betekent voor Boerenbond een uitholling van het agrarisch gebied.

Waar er in het verleden een duidelijke beleidskeuze werd gemaakt door middel van de herbestemming van het agrarisch gebied of door herbestemming van het agrarisch gebied in een ruimtelijk uitvoeringsplan dient de landbouwsector de hoofdfunctie te zijn en dient de overheid hier ook naar te handelen: dit betekent geen ruimte voor aankoopsubsidies en dus ook geen opname van deze bestemmingen in een globaal kader. Voor agrarische bestemmingen op het gewestplan waar er nog geen definitieve beleidskeuze gemaakt werd door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan, dient dit eerst te gebeuren om objectief te onderzoeken welke natuurdoelstellingen en landbouwstructuur er gelegen zijn en waar het aldus relevant is om de agrarische bestemmingen om te zetten of te behouden.

De opname van agrarische bestemmingen in globale kaders is voor Boerenbond dus niet op zijn plaats. Natuurbeheerplannen dienen een instrument te zijn om natuur in de groene bestemmingen te realiseren.

Standpunt Natuurpunt

Globale kaders zijn de vertaling van de uitbreidingszones voor natuurreservaten uit de natuurwetgeving van 1997. De idee van een samenhangend ecologisch geheel als kader is dus niet nieuw en dateert al uit de beginperiode van het natuurdecreet.

De uitbouw van natuurgebieden via vrijwillige verkopen was het politieke antwoord op het vastlopen van de realisatie van de groene hoofdstructuur begin jaren '90 en spoort met de beleidskeuze voor de stapsgewijze realisatie van een Vlaams ecologisch netwerk. De instelling van globale kaders dient in dit licht te worden gezien als een instrument om bottom up tot de gewenste natuurlijke structuur te komen.

Zonder globaal kader moet iedere aankoop apart beoordeeld worden. Gezien de versnipperde eigendomssituatie in Vlaanderen is een doelmatig beleid moeilijk zonder gebiedskaders die een samenhang zichtbaar maken. Bijgevoegd voorbeeld toont duidelijk de versnippering van onze beekvalleien en de noodzaak om zicht te krijgen op de gewenste ecologische samenhang.



Globale kaders zijn daarom een essentieel onderdeel voor de realisatie van robuuste natuur in Vlaanderen, los van de 50 jaar oude bestemmingplannen. Globale kaders hebben bovendien geen juridische gevolgen voor eigenaars en gebruikers van percelen in en rond het globaal kader.

Gezien de huidige toestand van de natuur in Vlaanderen, de uitdagingen van een wijzigend klimaat en de door België en Vlaanderen aangegane engagementen in

internationaal verband is een globaal gebiedskader essentieel in het effectief en efficiënt realiseren van de Vlaamse natuurdoelen.

De overige Raadspartners onthouden zich bij deze discussie en standpunten.

Bibliografie

- AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS (2022), *Voortgangsrapport Vlaams Natura 2000-programma 2016-2020*, Brussel, 2022.
- DE KNIJF ET AL. (2019), *Staat van instandhouding (status en trends) van de soorten van de Habitatrichtlijn, Algemene resultaten – rapportageperiode 2013-2018*, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2019, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- MINARAAD (2012), [Advies 2012|077](#), *Instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen*, Brussel, 25 oktober 2012.
- MINARAAD (2014), [Advies 2014|017](#), *De economische functie van bos*, Brussel, 22 mei 2014
- MINARAAD (2016), [Advies 2016|012](#), *inzake het te voeren klimaatbeleid*, Brussel, 2 juni 2016
- MINARAAD (2020), [Advies 2020|005](#), *het ontwerp van decreet tot wijziging van bijlage III bij het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu*, Brussel, 15 mei 2020
- MINARAAD (2020), [Advies 2020|009](#), *Samenstelling adviescommissie natuurbeheerplannen*, Brussel, 23 juli 2020
- MINARAAD (2021), [Advies 2021|010](#), *Koolstofopslag via (semi-)natuurlijke processen*, Brussel, 1 april 2021
- MINARAAD (2021), [Advies 2021|012](#), *de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer, wat betreft inrichtingen en aankopen in het kader van natte natuur*, Brussel, 20 mei 2021
- MINARAAD (2022), [Advies 2022|030](#), *Vlaamse uitvoering van de Habitatrichtlijn – waarheen met het instandhoudingsbeleid?*, Brussel, 24 november 2022
- MINASECRETARIAAT (2024), Briefing 2024|02, *Wettelijke situering natuurbeheerplannen*, Brussel, 27 september 2024
- MINARAAD en SALV (2013), [Advies 2013|61](#), *over het voorontwerp van decreet tot wijziging van regelgeving inzake natuur en bos en het voorontwerpbesluit betreffende het Natura 2000-programma enz.*, Brussel, 5 december 2013
- MINARAAD en SALV (2014), [Advies 2014|015](#), *Gezamenlijk advies voorontwerp besluit natuurbeheerplannen*, Brussel, 24 april 2014 resp. 25 april 2014
- MINARAAD en SALV (2016), [Advies 2016|021](#), *Besluit Criteria Geïntegreerd Natuurbeheer*, Brussel, 15 september 2016, resp. 16 september 2016
- MINARAAD en SALV (2017a), [Advies 2017|03](#), *Subsidiëring geïntegreerd natuurbeheer*, Brussel, 26 januari 2017 resp. 27 januari 2017
- MINARAAD en SALV (2017b), [Advies 2017|015](#), *voorontwerp van decreet betreffende de fiscale gunstmaatregelen die verbonden zijn aan natuurbeheerplannen*, 29 juni 2017 resp. 30 juni 2017
- PAELINCKX ET AL. (2019), *Regionale staat van instandhouding voor de habitattypen van de Habitatrichtlijn. Rapportageperiode 2013 - 2018. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2019 (13)*, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

- VERMEERSCH ET AL. (2019), Resultaten van de Vlaamse rapportage in het kader van artikel 12 van de Vogelrichtlijn en status van vogelsoorten met instandhoudings-populatiedoelen en van typische vogelsoorten van Natura 2000 habitattypes. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- VLAAMSE OVERHEID (2023), *Programmatische Aanpak Stikstof*, [Mededeling VR2023 1503 MED0103/2, bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof](#).
- VLAAMSE REGERING (2024), Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen. 30 september 2024.