





Gebiedsgericht natuurbeleid: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

An Cliquet, *Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent*

Geert Van Hoorick, *Centrum voor Milieurecht, UGent*

Jesse Lambrecht, *Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent*

Dirk Bogaert, *Arteveldehogeschool Gent*

INLEIDING

Het natuurbehoudsrecht wordt doorgaans opgesplitst in een gebiedsgericht luik, een soortgericht luik, een horizontaal luik en een luik draagvlakvorming. Alhoewel al die benaderingen elkaar aanvullen en noodzakelijk zijn, beperken we ons hier tot het gebiedsgerichte natuurbeleid en gaan we onrechtstreeks in op de draagvlakvorming. Veel van de gebiedsgerichte maatregelen die Vlaanderen neemt, vloeien voort uit internationale verdragen (bv. Biodiversiteitsverdrag) en richtlijnen van de Europese Unie.

De evaluatie beperkt zich tot de twee belangrijkste EU-natuurrichtlijnen, met name de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Dit hoofdstuk evalueert de omzetting van de gebiedsgerichte verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de regelgeving van het Vlaamse Gewest en de instrumenten die kunnen bijdragen tot de realisatie van die gebiedsgerichte verplichtingen. Deze evaluatie is een juridische en beleidswetenschappelijke evaluatie. Er is nagenoeg geen onderzoek gebeurd over de economische impact van speciale beschermingszones, noch in Vlaanderen, noch in andere Europese landen. Ook het onderzoek naar de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid staat nog in zijn kinderschoenen (Van Reeth, 2005a, Wätzold & Schwerdtner, 2005). Een uiteindelijke beleidsevaluatie van de instrumenten zal zowel de ecologische, juridische, economische en maatschappelijke aspecten (draagvlak e.d.) moeten omvatten.

Deze studie werd uitgevoerd in de periode december 2004 – mei 2005 in opdracht van MIRA, VMM. Volgende onderzoeksvragen komen aan bod:

- welke concrete gebiedsgerichte verplichtingen voor Vlaanderen vloeien voort uit de richtlijnen?
- heeft Vlaanderen de richtlijnen correct omgezet?
- welke instrumenten zijn voorzien en welke worden daadwerkelijk ingezet?
- wat zijn mogelijke succes- of faalfactoren?

Deel 2 van dit hoofdstuk beschrijft de selectie van de instrumenten en de evaluatiemethode. In deel 3 worden de belangrijkste gebiedsgerichte verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn opgelijst aan de hand van een juridische tekstanalyse van de richtlijnen en een analyse van de desbetreffende rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. Deel 4 omvat enerzijds een evaluatie van de omzetting van de verplichtingen uit de richtlijnen in de Vlaamse wetgeving en anderzijds een evaluatie van de belangrijkste instrumenten in Vlaanderen voor de verwezenlijking van de gebiedsgerichte verplichtingen.

1. Situering

Op het vlak van het behoud van de wilde flora en fauna en hun habitats of biotopen zijn twee Europese richtlijnen relevant, met name de Richtlijn 79/409 van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn) en de Richtlijn 92/43 van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn).

De *Vogelrichtlijn* heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. De richtlijn betreft onder meer de bescherming en het beheer van die soorten en stelt regels voor de exploitatie ervan. Zij bevat zowel maatregelen voor het behoud van de habitats van vogelsoorten als maatregelen ter beperking van de vangst van, de jacht op en de handel in vogelsoorten.

De *Habitatrichtlijn* heeft als doel bij te dragen tot het behoud van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied. Zij bevat aan de Vogelrichtlijn analoge maatregelen met betrekking tot de wilde flora en fauna, zonder de vogelsoorten.

Centraal in beide richtlijnen staan de aanwijzing en het behoud van respectievelijk speciale beschermingszones (SBZ) voor kwetsbare vogelsoorten ('Vogelrichtlijngebieden', hier *speciale vogelbeschermingszones* genoemd) en bepaalde planten- en andere diersoorten ('Habitatrichtlijngebieden', hier *speciale habitatbeschermingszones* genoemd). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde 'Natura 2000-netwerk', een Europees ecologisch netwerk. De aanwijzing van die zones wordt in de desbetreffende richtlijnen geregeld. De bescherming tegen nadelige plannen en projecten wordt voor beide types zones geregeld in de Habitatrichtlijn (de zogenaamde *habitattoets*).

2. Concepten & methoden

2.1. SELECTIE VAN INSTRUMENTEN

Het natuurbeleid kan juridische, economische of sociale (communicatieve) instrumenten inzetten. Daarvoor is een veelheid aan instrumenten beschikbaar (o.a. Kayaerts, 2005 met een overzicht van financiële instrumenten). Voor de selectie van de instrumenten in deze studie werden volgende criteria gehanteerd:

- gebiedsgerichte instrumenten;
- instrumenten die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (o.a. Tack et al., 2003);
- hoofdzakelijk juridische instrumenten;
- economische instrumenten die duidelijk verankerd zitten in de natuurbehoudswetgeving (bv. subsidies voor verwerving en beheer).

Aangezien deze evaluatie handelt over het gebiedsgerichte beleid zijn horizontale maatregelen van het natuurbeleid (zoals de zorgplicht) niet opgenomen. Dat doet evenwel geen afbreuk aan het belang van die instrumenten.

In de uiteindelijke lijst van instrumenten die worden geëvalueerd, zit geen hiërarchische rangschikking. De instrumenten worden geclusterd in volgende groepen:

- *beleidsplannen*: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Milieubeleidsplan en Milieujaarprogramma;
- *verwerving*: aankoopbeleid, subsidiëring voor aankopen, recht van voorkoop;
- *subsidiëring voor beheer*: subsidies voor erkende natuurreservaten, beheerovereenkomsten;
- het *LIFE*-instrument (aparte tekst);
- *natuurvergunning*;
- *inrichting*: natuurinrichting, landinrichting en ruilverkaveling;
- *gebiedsgerichte plannen*: natuurrichtplannen (aparte tekst), beheerplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Aangezien het *natuurrichtplan* zich tussen planning en uitvoering bevindt, behandelen we dat instrument in een aparte tekst bij de gebiedsgerichte plannen. Natuurrichtplannen zijn belangrijke instrumenten voor het invullen van de instandhoudingsmaatregelen in de speciale habitatbeschermingszones.

W E T G E V I N G

Natuurdecreet: Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998, zoals gewijzigd.

Natuurrichtplannenbesluit: B. Vl. Reg. van 28 februari 2003 betreffende natuurrichtplannen, BS 27 maart 2003.

Wijzigingsdecreet: Decreet van 19 juli 2002 houdende wijziging van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (...), BS 31 augustus 2002.

Maatregelenbesluit: B. Vl. Reg. van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid, BS 27 januari 2004.

Natuurbesluit: B. Vl. Reg. van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 september 1998, zoals gewijzigd.

2.2. EVALUATIEMETHODE EN -CRITERIA

Deze studie is voor de meeste instrumenten beperkt gebleven tot een *planevaluatie*.

Daarbij zijn volgende evaluatiecriteria gehanteerd: legaliteit (bij omzetting van de richtlijnen), concreetheid, coherentie en ambitieniveau (bij instrumenten ter verwezenlijking van de gebiedsgerichte verplichtingen uit de richtlijnen). Slechts in een beperkt aantal gevallen was het mogelijk een *productevaluatie* (doeltreffendheid) van de instrumenten te maken of te verwijzen naar een bestaande productevaluatie (meestal het Natuurrapport 2005, Instituut voor Natuurbehoud). Voor de meeste van de instrumenten ontbreken immers de gegevens om op systematische manier aan productevaluatie te doen. Plan- en productevaluatie gebeurden aan de hand van literatuuronderzoek. *Procesevaluatie* is beperkt tot het instrument van de natuurrichtplannen. Aangezien het proces van de natuurrichtplannen nog in een beginfase zit, is de procesevaluatie vrij beperkt. Het leek echter nuttig om juist in een vroeg stadium van het proces al een eerste evaluatie te maken. De procesevaluatie gebeurde aan de hand van een documentenanalyse en een beperkt aantal interviews met sleutelfiguren.



3. Analyse

In dit deel wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste verplichtingen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (Van Hoorick, 2004).

3.1. AANWIJZING VAN SPECIALE BESCHERMINGSZONES

SPECIALE VOGELBESCHERMINGSZONES

Voor de instandhouding van de vogelsoorten van Bijlage I van de *Vogelrichtlijn* ('bijzonder kwetsbare soorten') (bv. blauwborst, ijsvogel, roerdomp ...) en de geregeld voorkomende trekvogelsoorten moeten de lidstaten speciale vogelbeschermingszones instellen. De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten om de 'meest geschikte gebieden' aan te wijzen als speciale vogelbeschermingszones, wat onder meer inhoudt dat bij de afbakening geen rekening mag worden gehouden met economische criteria.

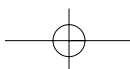
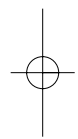
SPECIALE HABITATBESCHERMINGSZONES

De *Habitatrichtlijn* heeft tot doel door de aanwijzing van speciale habitatbeschermingszones het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen. Bijlage I bevat verschillende types van natuurlijke habitats (bv. droge heide, hoogveen ...). Bijlage II omvat de dier- en plantensoorten (bv. bepaalde vleermuizen, kamsalamander ...). Anders dan de Vogelrichtlijn, bevat de Habitatrichtlijn een gedetailleerde aanwijzingsprocedure, die verloopt in drie fases. Net zoals bij de Vogelrichtlijn mogen bij de afbakening van speciale habitatbeschermingszones geen andere overwegingen spelen dan zuiver wetenschappelijke.

3.2. INSTANDHOUDINGSVERPLICHTINGEN

De lidstaten dienen de speciale beschermingszones te onderwerpen aan een geheel van passende voorschriften voor het behoud ervan. Over welke maatregelen een lidstaat moet nemen, zijn de richtlijnen weinig concreet. Wel geven zij een resultaat aan, met name dat de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen, moeten kunnen voortbestaan en dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet mag verslechteren. Het Hof van Justitie heeft reeds verduidelijkt dat de lidstaten de speciale vogelbeschermingszones een juridische beschermingsstatus moeten geven en dat vrijwillige maatregelen niet volstaan.

De administratieve overheid moet instandhoudingsmaatregelen nemen die beantwoorden aan de vereisten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, ongeacht de ruimtelijke bestemming van het gebied. Met instandhoudingsmaatregelen worden volgens de Europese Commissie actieve en positieve maatregelen bedoeld.



3.3. HABITATTOETS

De habitattoets houdt in dat plannen of projecten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor speciale beschermingszones aan een specifieke beoordeling worden onderworpen en slechts onder bepaalde cumulatieve voorwaarden mogen worden toegelaten (art. 6, leden 3 en 4 van de Habitatrictlijn, d.i. de 'habitattoets').

4. Evaluatie

4.1. OMZETTING VAN DE VERPLICHTINGEN UIT DE VOGELRICHTLIJN EN DE HABITATRICHTLIJN

AANWIJZING VAN SPECIALE BESCHERMINGSZONES

Speciale vogelbeschermingszones. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 wijst 23 *speciale vogelbeschermingszones* aan, goed voor 99 745 ha. Daarmee bevindt Vlaanderen zich in de Europese middenmoot: 7,2 % van de oppervlakte van Vlaanderen in vergelijking met het EU-gemiddelde van 7,7 % (Vlaamse Regering, 2004).

De speciale vogelbeschermingszones kunnen onderverdeeld worden in 7 integraal aangewezen zones die over hun gehele oppervlakte beschermd zijn (het zijn gebieden die voorheen ook reeds grotendeels een beschermd statuut genoten als natuurreservaat) en 16 niet-integraal aangewezen zones, waarin naast de vermelde habitats (bv. heiden en vennen, moerassen), ook de natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, bosgebieden en bosgebieden met ecologisch belang volgens de gewestplannen, beschermd zijn. De 23 kaarten van de speciale vogelbeschermingszones werden niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, maar lagen wel ter inzage op het gemeentehuis van de betrokken gemeenten. Het Hof van Justitie beschouwt het niet publiceren van die kaarten in het Belgisch Staatsblad als een onvoldoende omzetting, omdat het voor het Hof niet vaststaat dat de afbakening op die manier dwingende kracht heeft voor de burger.

De aanpassing van het Natuurdecreet in 2002 had als belangrijkste bedoeling het luik inzake *speciale beschermingszones* uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn om te zetten. Door dat 'Wijzigingsdecreet' wordt de aanwijzing van de speciale vogelbeschermingszones in artikel 36bis van het Natuurdecreet geregeld. De 7 integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones worden beschouwd als definitief aangewezen. Bij de 16 niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones is dat alleen het geval voor de aangeduide habitats en bestemmingsgebieden (en dus niet voor de hele perimeter van

OVERZICHT VAN VLAAMSE WETGEVING WAARMEE DE VERPLICHTINGEN UIT DE VOGELRICHTLIJN EN HABITATRICHT- LIJN FORMEEL WERDEN OMGEZET.

Aanwijzing van speciale beschermingszones:

Art. 36bis Natuurdecreet, Besluit van de Vlaamse Regering van 17.10.1988,
Besluit van de Vlaamse Regering van 24.05.2002

Instandhoudingsverplichtingen:

Art. 36ter, § 1 en 2 Natuurdecreet, Art. 7 Maatregelenbesluit

Negatieve impact tegengaan:

Art. 36ter, § 3 t.e.m. 7 Natuurdecreet

de zones). Wel wordt het gehele gebied binnen de perimeter van die speciale vogelbeschermingszones onderworpen aan de habitattoets.

Speciale habitatbeschermingszones. In Vlaanderen zijn de speciale habitatbeschermingszones vastgesteld bij Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2002. Aangezien al die gebieden bij Beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 werden goedgekeurd en op de lijst van communautaire gebieden geplaatst, dient de Vlaamse Regering die gebieden volgens het Natuurdecreet binnen de 3 maanden aan te wijzen als speciale habitatbeschermingszones. Dat is tot dusver nog niet gebeurd. Het gaat om 101 891 ha (7,5 % van Vlaanderen) waarvan 35 % van de aangeduide gebieden overlappen met de speciale vogelbeschermingszones. Het gemiddelde van de 15 EU-landen bedraagt evenwel 13,8 % (Vlaamse Regering, 2004). De kaarten van de als speciale habitatbeschermingszones voorgestelde gebieden werden samen met het Vaststellingsbesluit van 24 mei 2002 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Sinds het Wijzigingsdecreet van 2002 is de aanwijzing van nieuwe speciale habitatbeschermingszones in artikel 36bis van het Natuurdecreet geregeld. De reeds aangeduide zones van het Besluit van 24 mei 2002 worden volgens het Wijzigingsdecreet beschouwd als definitief vastgesteld. Het is echter pas nadat die gebieden ook zijn aangewezen als speciale habitatbeschermingszones dat alle voor de speciale beschermingszones geldende bepalingen op die gebieden van toepassing zullen zijn.

INSTANDHOUDINGSVERPLICHTINGEN

De instandhoudingsverplichtingen van de Habitatrictlijn zijn letterlijk overgenomen in het Natuurdecreet (artikel 36ter, § 1 en 2), maar behalve in het Maatregelenbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003), werd er nog geen concrete uitvoering aan gegeven. Volgens dat besluit moet elke administratieve overheid de instandhouding realiseren van de habitats van Bijlage I van het Natuurdecreet en de historisch permanente graslanden, vennen en heiden, moerassen en waterrijke gebieden, duinvegetaties en struwelen en kleine landschapselementen, die voorkomen op gronden waarover zij enig recht van beheer uitoefenen. Dat houdt een resultaatsverplichting in. Het Maatregelenbesluit omvat één nieuwe, specifieke verbodsbepaling voor de aangewezen speciale habitatbeschermingszones. Het is verboden om overstorten aan te leggen in de speciale beschermingszones aangeduid voor een vissoort uit Bijlage II van het Natuurdecreet. Waarom die en geen andere verbodsbepalingen werden opgelegd, is niet duidelijk.

Volgens het Natuurdecreet moet voor de speciale beschermingszones een natuurrichtplan (zie verder) worden opgesteld.

In het Natuurdecreet ontbreekt in art. 36ter, § 1 en 2 de vermelding van 'geregeld voorkomende trekvogelsoorten' waarvoor ook de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen.

Overheden kunnen aan de instandhoudingsverplichtingen ontsnappen door de betrokken onroerende goederen (waarop zich de waardevolle soorten of habitats bevinden) te

verkoopen. Naar analogie met het Bosdecreet was het mogelijk een machtiging van de Vlaamse Regering te eisen voor het vervreemden van onroerende goederen in speciale beschermingszones, maar dat is nu niet het geval.

HABITATTOETS

De omzetting van de habitattoets is geregeld in artikel 36ter, § 3 tot en met 7 van het Natuurdecreet. Deze habitattoets omvat een 'passende beoordeling' en de voorwaarden voor het toelaten van een plan of programma dat een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. De regeling is van toepassing op integraal en niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones en definitief vastgestelde speciale habitatbeschermingszones.

Alhoewel de habitattoets behoorlijk is omgezet, zijn er nog enkele knelpunten:

- Bij de habitattoets in het Natuurdecreet is er sprake van 'plan of programma' (in plaats van enkel plan) en van 'vergunningsplichtige activiteit' (in plaats van project zoals in de Habitatrichtlijn). De begrippen 'plan of programma' en 'vergunningsplichtige activiteit' zijn in het Natuurdecreet gedefinieerd. Aangezien plan of programma veeleer op grootschalige zaken slaan, ontstaat een hiaat in de regeling. Beheerplannen bijvoorbeeld moeten volgens de Habitatrichtlijn wellicht als een project, zoniet als een plan worden gezien, wat in de habitattoets van het Natuurdecreet niet steeds het geval lijkt. De decreetgever gaat ervan uit dat beheerplannen altijd aan de instandhoudingsdoelstellingen moeten (en zullen) beantwoorden, wat misschien in de praktijk niet altijd het geval is. Ingevolge de overgangsbepalingen blijven oude bosbeheerplannen voor private bossen gewoon van kracht, wat problematisch kan zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.
- Een belangrijk gebrek in de implementatie van de habitattoets is het ontbreken in de Vlaamse wetgeving van een 'catch-allbepaling' die alle nadelige ingrepen in de speciale beschermingszones, vergunningsplichtig maakt.
- De verhouding en de onderlinge afstemming tussen de habitattoets, MER en de watertoets, kunnen voor inhoudelijke problemen zorgen.



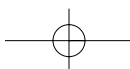
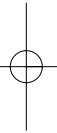
4.2. ALGEMENE EVALUATIE VAN HET JURIDISCHE INSTRUMENTARIUM

Een goede wetgeving vormt een belangrijke basis voor een goed natuurbeleid. De huidige 'groene' wetgeving (natuur, landschap, bos, flora en fauna) vertoont een aantal knelpunten:

- Er is onvoldoende afstemming en een gebrek aan eenvormigheid en integratie. Eenzelfde gebied of activiteit wordt telkens benaderd vanuit één, beperkt aspect (natuurwetenschappelijk, bosbouwkundig, cultuurhistorisch), met onder meer dubbele vergunningsplichten tot gevolg. Er zijn vaak opeenvolgende en elkaar overlappende beschermingsstatuten.
- Een groot deel van de wetgeving is van slechte juridische kwaliteit. Hoofdzaken en bijzaken worden onvoldoende als zodanig beschouwd en door opeenvolgende recente wijzigingen gaat de logische opbouw van sommige wetgeving, voor zover die al aanwezig was, volledig verloren. Het is dan ook niet eenvoudig om te weten hoe al die wetgevingen samen inwerken op een onroerend goed. Ook zijn sommige regelingen nodeloos ingewikkeld. Dat heeft zijn weerslag op de uitvoering, maar vooral op de handhaving van de wetgeving.
- Het primaat van de ruimtelijke ordening als centraal uitgangspunt in het Natuurdecreet vormt een probleem. De meeste juridische instrumenten van het natuurbeleid beperken zich tot 'groene' of 'geelgroene' bestemmingen. Een bijkomend probleem is dat men in een spreekwoordelijke flessenhals terechtkomt, met enorme vertragingen in verschillende beleidsprocessen (zoals afbakening van gebieden) tot gevolg. Ook wordt daardoor een flexibel natuurbeleid onmogelijk gemaakt (aangezien men wellicht nog een hele tijd gebonden zal zijn aan de gewestplanbestemmingen van meer dan 25 jaar oud).

Juridische instrumenten dragen te weinig bij tot het natuurbeleid. Het beleid erkent de noodzaak om het juridisch instrumentarium te vereenvoudigen en te optimaliseren. In opdracht van de overheid werd in 2000 een 'geïntegreerd decreet milieubeheerrecht' opgesteld, wat geleid heeft tot het Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek (Van Hoorick et al., 2005c). Dat voorontwerp wil een antwoord bieden op de vraag naar een effectievere, geïntegreerde, 'groene' wetgeving, waarin ook het instrumentarium wordt uitgebreid en geoptimaliseerd (zie ook Van Hoorick, 2005b). Het voorontwerp tracht een oplossing te bieden voor verschillende knelpunten bij de diverse instrumenten. Een aantal van de oplossingen uit het voorontwerp zijn opgenomen in deel 5 Conclusies & aanbevelingen van dit hoofdstuk.

Het is wenselijk dat er een maatschappelijk debat op gang komt inzake de integratie en vereenvoudiging van de natuurwetgeving, maar momenteel zijn er nog geen concrete stappen gezet. Nochtans vermelden zowel het Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) als de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 de vereenvoudiging van de regelgeving inzake natuur en bos als doelstelling.



4.3. BELEIDSPANNEN

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN

De term 'speciale beschermingszone' komt op zich niet voor in de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), zodat een specifieke planevaluatie voor speciale beschermingszones niet mogelijk is. Voor een planevaluatie moeten we daarom terugvallen op doelstellingen van het algemene natuurbeleid. Het RSV bevat concrete doelstellingen: 38 000 ha bijkomend natuur- en reservaatgebied en 10 000 ha bijkomend bosgebied. Zeven jaar na de vaststelling van het RSV is er ongeveer een vierde van de taakstellende oppervlakte gerealiseerd voor natuur-, reservaat- en bosgebied samen, waardoor er nog drie jaar rest om de resterende drievierde af te bakenen (De Beck et al., 2005). De doelafstand is dus nog aanzienlijk.

Bovendien is er een gebrek aan coherentie tussen de oppervlakedoelstellingen uit het Natuurdecreet en het RSV. Uit beide documenten blijkt dat de Vlaamse overheid 125 000 ha Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en 150 000 ha natuurverwevingsgebieden wil afbakenen, maar er is deels sprake van een andere terminologie ('natuurlijke structuur' in het RSV) en bovendien verschilt de timing voor de afbakening van die natuurlijke structuur in beide documenten (Bogaert, 2004, Van Hoorick, 2001).

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN

In de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), dat sinds 1997 van kracht is en loopt tot 2007, zijn voor de verschillende structuurbepalende functies van het buitengebied (landbouw, natuur, bos, wonen en werken) oppervlakte- en tijdsdoelstellingen vastgelegd in de zogenaamde 'ruimteboekhouding'.

MILIEUBELEIDSPAN EN MILIEUJAARPROGRAMMA

In het MINA-plan 3 is de aandacht voor speciale beschermingszones versnipperd. Nergens wordt specifiek ingegaan op een duidelijke planning voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Wel wordt gesteld dat de bijdrage aan de realisatie van het Natura 2000-netwerk een prioritair aandachtspunt is. Voorts wordt beklemtoond dat de uitbouw van het Natura 2000-netwerk en de afbakeningsprocessen op het Vlaamse niveau 'van groot belang zijn' en dat de Gewenste Natuur- en Bosstructuur (GNBS, intern werkdocument) afgestemd is op de afgebakende speciale beschermingszones. Het verder realiseren van de natuurlijke structuur blijft een centraal aandachtspunt. Met natuurrichtplannen als kader zal de Vlaamse overheid daarvoor instrumenten inzetten zoals verwerving, beheerplanning en -uitvoering, natuurinrichting, landinrichting en beheerovereenkomsten.

Het beleidsplan wil als plandoelstelling de milieukwaliteit afstemmen op de ecologische vereisten van de kwetsbare soorten en habitats in onder meer de speciale beschermingszones, maar een indicator wordt nog ontwikkeld. De realisatie van die plandoelstelling verloopt niet altijd even vlot. Zo gelden voor de speciale habitatbeschermingszones in landbouwgebied (gele en geelgroene zones), bij gebrek aan politiek akkoord, nog steeds de algemene bemestingsnormen. Daardoor zijn de bemestingsniveaus te hoog om de soorten en habitats van historisch permanente graslanden in stand te houden (Cliquet & Lambrecht, 2005).

Naast de duidelijk te evalueren en voor speciale beschermingszones relevante plandoelstellingen in het kader van de verwerving, natuurinrichting en beheerovereenkomsten voor natuurgerichte maatregelen (zie verder), zijn er in het MINA-plan 3 geen specifieke, concrete of duidelijk te evalueren doelstellingen met betrekking tot speciale beschermingszones te vinden.

In het *Milieujaarprogramma 2005* lezen we dat de communicatiecampagnes en vormings-sessies die worden opgezet door de Vlaamse overheid vooral gefocust zijn op de belangrijke aspecten rond afbakening van het VEN, de speciale beschermingszones en het opstellen van natuurrichtplannen. Ook de monitoringsprogramma's zijn toegespitst op de vereisten voor internationale rapporteringen, meer in bijzonder de speciale beschermingszones en de soorten van internationaal belang (*Milieujaarprogramma, 2005*). Ook in dat beleidsdocument vinden we geen doelstellingen rond speciale beschermingszones die voldoende concreet of duidelijk zijn om te kunnen evalueren in het kader van dit onderzoek.

4.4. VERWERVINGSINSTRUMENTEN

AANKOOPBELEID EN SUBSIDIËRING

Terreinverwerving is onder meer belangrijk voor het instandhouden van heel wat kwetsbare soorten en habitats uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn omdat 'daar een gericht beheer de verstoringen van buitenaf moet compenseren' (Decleer et al., 2005). Voorts blijkt dat *reservaten* een positief effect hebben op de biologische diversiteit in het algemeen, maar dat ze daarenboven van wezenlijk belang zijn voor het grote aantal zeer kritische soorten en habitats die een gericht beheer vereisen (o.a. de meeste soorten en habitats uit de bijlagen bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn). Er zijn geen concrete doelstellingen inzake de verwerving van speciale beschermingszones geformuleerd, zodat we voor een evaluatie moeten terugvallen op de doelstellingen van het algemene verwervingsbeleid.

In het MINA-plan 3 worden inzake verwerving concrete en duidelijk te evalueren beleidsdoelen geformuleerd: tegen 2008 wil de Vlaamse overheid 15 000 ha natuur- en bosgebieden verwerven met als taakdoelstelling 3 000 ha per jaar. De uiteindelijke bedoeling is om tegen het einde van de planperiode (d.i. eind 2007) 50 000 ha te realiseren 'met een effectief natuurbeheer' (d.i. Vlaams of erkend natuur- of bosreservaat, natuurgebieden met een goedgekeurd beheerplan). Het aankoopbeleid is volgens het beleidsplan gebaseerd op een planmatige aanpak met prioriteit voor gebieden met een speciaal beschermingsstatuut, met bedreigde natuurwaarden of gebieden die deel uitmaken van de speciale beschermingszones en van het

VERWERVINGSINSTRUMENTEN

De overheid kan met het oog op het behoud van natuurwaarden gebruik maken van de (ver)koop en (ver)huur van gronden. Het Natuurdecreet bevat daarnaast ook specifieke bepalingen over de onteigening, de ruil, het recht van voorkoop en de vervreemding. Indien natuur de hoofdfunctie uitmaakt van die verworven natuurgebieden, spreken we van reservaten. De gebieden die door het gewest zelf worden beheerd, kunnen aangewezen worden als 'Vlaamse natuurreservaten' en 'aangewezen bosreservaten', terwijl diegene die worden beheerd door terreinbeherende verenigingen (of eventueel lokale besturen of particulieren) het statuut kunnen krijgen van 'erkende natuurreservaten' en 'erkende bosreservaten', en zo aanspraak kunnen maken op subsidie. De hoogste concentraties natuurwaarden komen voor in de beheerde natuurreservaten. Bepaalde soorten die vroeger vrij algemeen in het landschap voorkwamen, hebben nu nog hun laatste vindplaats in reservaten.

VEN. De doelstelling om jaarlijks 3 000 ha natuur- en bosgebied aan te kopen werd niet gehaald. Redenen hiervoor zijn opgelijst in NARA 2005 (Decleer et al., 2005).

Volgens NARA 2005 zal nog een grote inspanning nodig zijn om de MINA-plan 3-doelstelling van 50 000 ha 'onder effectief natuurbeheer' te halen. Uit een verkennend onderzoek blijkt dat het ambitieniveau van die oppervlakte-doelstelling (3,7 % van Vlaanderen) vrij laag ligt wanneer we ze vergelijken met mondiale doelstellingen en met de situatie in andere dichtbevolkte regio's in West-Europa (Decleer et al., 2005). In Nederland, het land dat in dit verband het meest met het Vlaamse Gewest te vergelijken valt, is bijna 10 % van het grondgebied natuurreservaat (Van Hoorick, 2005a). Grondig onderzoek ontbreekt op dit moment zodat het zinvol is om verder vergelijkend onderzoek uit te voeren.

Om de doelstelling tijdig te bereiken zou in de periode 2004-2007 een jaarlijkse aan-groei van ongeveer 4 500 ha noodzakelijk zijn. Daarvoor zijn de nodige financiële midde-len vereist (Decleer et al., 2005; ook Decleer & De Belder, 1999, Decleer & Vanroose, 2003). De beleidsnota Leefmilieu en natuur lijkt echter aan te geven dat de overheid het accent in de komende jaren wenst te verleggen van een actief en demonstratief over-heidsingrijpen (met als voorbeeld verwerving) naar een aanmoedigend beleid (met als voorbeeld samenwerking, o.a. met privé-eigenaars) (Vlaamse Regering, 2004). In het MINA-plan 3 daarentegen werd nog erkend dat verwerving de beste uitgangspositie is om natuurwaarden te beschermen. Men kan zich vragen stellen bij de coherentie van de opeenvolgende plandoelstellingen.

Intussen is gebleken dat het budget voor natuur in de begroting 2005 is gedaald in ver-gelijking met de begroting 2004 (Bogaert & De Zitter, 2005). Het gaat onder andere over een vermindering van beleidskredieten voor beheer en verwerving van patrimonium door de afdeling Natuur, AMINAL (- 4,5 miljoen euro), beheer en verwerving van patri-monium door afdeling Bos en Groen, AMINAL (- 267 000 euro) en subsidies voor natuur-verenigingen voor verwerving natuurgebieden (- 1 miljoen euro). De besparingen (begroting 2005) zullen een impact hebben op het aankoopritme en het beheer van natuur- en bosgebieden en dus op het realiseren van de aangehaalde oppervlakte-doel-stellingen. Dit alles gebeurde ondanks de in het MINA-plan 3 expliciet voorziene stijging van de financiële middelen vereist om alle maatregelen uit het plan uit te voeren. In het Milieujaarprogramma 2005 staat bovendien te lezen dat de mogelijkheden tot uitgaven zowel voor het normale beheer – en dat voor een steeds grotere te beheren oppervlakte – als voor investering en eenmalige inrichting door de Vlaamse Regering in 2003 en 2004 wezenlijk werden teruggeschroefd ten opzichte van 2002. Daardoor vertraagt het instandhoudingsbeheer en worden verschillende eenmalige inrichtingen in Vlaamse natuurreservaten uitgesteld of gespreid over meerdere jaren. *Opnieuw kan men zich vragen stellen bij de coherentie van het gevoerde beleid.*

RECHT VAN VOORKOOP

Het *recht van voorkoop van het Vlaamse Gewest* is als het ware een laatste vangnet om te koop gestelde percelen te behouden voor het natuurbehoud. Het Vlaamse Gewest kan het voorkoopprecht slechts uitoefenen als zij de eigenaar dezelfde prijs betaalt als die in het compromis tussen de eigenaar en de kandidaat-koper. Dat vormt vaak een probleem: voor bepaalde natuurgebieden, zoals planologisch en/of juridisch beschermde duingebieden, is de schattingsprijs van het Comité van Aankoop doorgaans veel lager dan de prijs die is overeengekomen tussen eigenaar en kandidaat-koper. Aangezien het Vlaamse Gewest gebonden is aan de schatting van het Comité van Aankoop, kan ze haar recht van voorkoop in dat geval niet uitoefenen. De invloed van het recht van voorkoop als instrument voor speciale beschermingszones is dan ook beperkt.

4.5. SUBSIDIES VOOR NATUURBEHEER

SUBSIDIES VOOR BEHEER VAN ERKENDE NATUURRESERVATEN

Het nieuwe Besluit *erkende natuurreservaten* (Besluit van de Vlaamse Regering van 27 juni 2003) is vanaf januari 2004 van kracht en regelt gedetailleerd de subsidiëring van de huur, het beheer en het toezicht, de eerste inrichting, de monitoring, de uitzonderlijke eenmalige inrichtingen, de openstelling en het onthaal in erkende natuurreservaten voor private personen en privaatrechtelijke rechtspersonen. De invoering van het nieuwe subsidiebesluit maakt het moeilijk om 'oude' en 'nieuwe' subsidies te vergelijken. Op basis van het oude Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 1999 werd in 2003 nog voor 2 205 782 euro subsidies voor beheer in erkende reservaten uitgekeerd (Weyembergh & Ronse, 2005). Belangrijk is dat de totale oppervlakte aan habitattypes die onder het besluit van 2003 valt en in 2005 gesubsidieerd zal worden, 9 625 ha bedroeg eind oktober 2004, waarvan 7 583 ha in speciale beschermingszones.

BEHEEROVEREENKOMSTEN

Uit NARA 2005 blijkt dat er nog steeds een groot gebrek aan kennis is over de ecologische effectiviteit van beheerovereenkomsten, voornamelijk door een gebrek aan ecologische monitoring en aan voldoende strikt uitgevoerde studies. Studies voor Vlaanderen ontbreken nog en de resultaten van buitenlandse studies (Verenigd Koninkrijk, Nederland) zijn niet eensgezind. Er bestaan voorbeelden van succesvolle beheerovereenkomsten, met name waar ze ingezet zijn samen met een goed uitgewerkt soortbeschermingsplan (Hens, 2005). Beheerovereenkomsten zijn belangrijk voor de minder kritische soorten en habitats in Vlaanderen en voor soorten die typisch zijn voor het agrarische gebied. Het instrument is complementair met het instellen van reservaten. Reservaten kunnen dienen als kernen, met daarrond gebieden waarvoor beheerovereenkomsten worden afgesloten (Decleer et al., 2005).

Aangezien er geen specifieke doelstellingen zijn inzake beheerovereenkomsten voor de instandhouding van speciale beschermingszones, moeten we terugvallen op de algemene plandoelstellingen inzake beheerovereenkomsten.

Het MINA-plan 3 omvat concrete doelstellingen inzake beheerovereenkomsten. Het MINA-plan 3 wil als plandoelstelling de oppervlakte met beheerovereenkomsten voor natuurgerichte maatregelen ('areaal beheerovereenkomsten inzake natuur') doen toenemen tot 16 500 ha. In oktober 2003 waren voor 3 551 ha natuurgerichte beheerovereenkomsten afgesloten en 160 km heggen aangelegd. Het merendeel hiervan had betrekking op de zogenaamde beheerovereenkomst 'natuur' (Milieujaarprogramma, 2005).

Naast die algemene doelstelling zijn voor een aantal beheerovereenkomsten in het programma voor Plattelandsontwikkeling duidelijk kwantificeerbare doelstellingen opgesteld: tegen 2006 dient er 1 500 ha met weidevogelbeheer te zijn (in afgebakende weidevogelgebieden), 250 ha met perceelrandbeheer (over het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest), 5 000 ha met herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen (over het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest met extra stimulus voor landschapsbeheer op 4 000 ha) en 6 000 ha met botanisch beheer (inclusief de oppervlakte met beheerovereenkomst 'natuur'). Uit NARA 2005 blijkt dat de overeenkomsten perceelrandbeheer en kleine landschapselementen eind 2004 reeds hun oppervlakte doelstelling in ruime mate hadden gehaald (respectievelijk 150 % en 131 %). Daarvan ligt respectievelijk 17 % en 15 % binnen speciale vogel- en/of habitatbeschermingszones. De overeenkomsten weidevogelbeheer en de combinatie botanisch beheer/beheerovereenkomst natuur, zijn minder succesvol: ze halen respectievelijk slechts 40 % en 35 % van hun oppervlakte doelstelling. Het is onduidelijk in welke mate planologische onzekerheid bij landbouwers daarbij een rol speelt (Hens, 2005). Van de oppervlakten waarop deze laatste twee overeenkomsten van toepassing zijn, ligt respectievelijk 66 % en 40 % binnen de speciale vogel- en/of habitatbeschermingszones.

BEHEEROVEREENKOMSTEN

In het belang van het natuurbehoud kan de Vlaamse Regering beheerovereenkomsten sluiten. Het instrument is in de eerste plaats bedoeld voor landbouwers. Beheerovereenkomsten richten zich in het algemeen op het bevorderen van milieuvriendelijke productiemethodes, het inschakelen van land- en tuinbouw in de natuurontwikkeling binnen de agrarische structuur en daarbuiten in vooraf afgebakende gebieden, en de bevordering van de medegebruiksfunctie van het platteland. De concrete regelingen voor de beheerovereenkomsten zijn (vooral) vastgesteld in het Vlaams programma voor Plattelandsontwikkeling voor 2000-2006. In dat kader zijn beheerovereenkomsten opgenomen voor zes aspecten:

- weidevogelbeheer;
- perceelrandbeheer;
- kleine landschapselementen;
- botanisch beheer;
- verminderde bemesting met bemestingsnorm voor water (beheerovereenkomst 'water');
- nultbemesting voor natuur (beheerovereenkomst 'natuur').

LIFE - NATUURFONDS

'L' Instrument Financier pour l'Environnement' of LIFE is in 1992 opgezet als speerpunt voor het Europese milieubeleid. Aangezien het geen Vlaams instrument is, opteerden we voor een bespreking in een aparte tekst. Het instrument financiert mee acties ten behoeve van het milieu in de Europese Unie en in bepaalde andere landen. Het thematische onderdeel LIFE-Natuur heeft als specifiek doel bij te dragen tot de uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, en met name tot de oprichting van het Europese netwerk van beschermde gebieden 'Natura 2000'. Projecten voor natuurbehoud die in aanmerking willen komen voor subsidies in het kader van LIFE-Natuur moeten betrekking hebben op speciale beschermingszones of gebieden van communautair belang, alsmede op de in die richtlijnen vermelde soorten. De projecten kunnen betrekking hebben op de meest uiteenlopende aspecten van het natuurbehoud: inventarisatie van natuurwaarden, ontwikkeling van beheerplanning, verwerking, inrichting, herstel- en beheermaatregelen, sluiten van overeenkomsten met andere landgebruikers, monitoring, rapportering ... Meestal bestaat een project uit een combinatie van dergelijke acties. De Europese Unie besteedde voor de periode 2000-2004 ongeveer 300 miljoen euro aan LIFE-Natuur. De

communautaire medefinanciering bedraagt maximaal 50 % van de kosten. Voor acties in prioritaire habitats en voor prioritaire soorten kan de medefinanciering tot 75 % van de kosten bedragen.

Sedert 1994 werden in Vlaanderen 21 LIFE-Natuur projecten opgestart, onder meer voor het herstel van zoetwaterschorren langs de Schelde, natuurvriendelijker dijk- en baggerwerk, behoud van de laatste kalkrijke moerassen in België, herstel van heischrale graslanden en aanverwante habitats in België, herstel en ontwikkeling van natuurwaarden langs de Grensmaas. Volgens de 'LIFE Projects database' op de website van de Europese Commissie (<http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/index.htm>) zijn er in het Vlaamse Gewest van 1992 tot 2005, 16 LIFE-Natuur projecten opgestart met terreinvererving. Via LIFE-projecten kan natuurontwikkeling en -beheer in sommige gebieden versneld uitgevoerd worden. Voor het beheer van militaire domeinen (protocol met de federale overheid) werd recentelijk een LIFE-project 2004-2008 goedgekeurd. Dat samenwerkingsproject bevat beheerplanning en -uitvoering van 9 416 ha natuurgebied in de militaire domeinen, vegetatiekartering, monitoring, sensibilisering en educatie (Milieujaarprogramma, 2005).

4.6. VERGUNNINGEN

Volgens het Natuurbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998) geldt een relatief verbod (verbod behoudens afwijking verleend door de minister) voor de wijziging van bepaalde vegetaties. Dit relatief verbod geldt overal, dus ook in de speciale beschermingszones. Volgens hetzelfde besluit geldt ook een natuurvergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie binnen de aangeduide habitats en bestemmingsgebieden van de speciale vogelbeschermingszones en de definitief vastgestelde speciale habitatbeschermingszones. Er geldt tevens een natuurvergunningsplicht voor de wijziging van kleine landschapselementen binnen de perimeter van de speciale vogelbeschermingszones en de definitief vastgestelde speciale habitatbeschermingszones.

De natuurvergunningsplicht voor vegetaties binnen de perimeter van de niet-integraal aangewezen speciale vogelbeschermingszones en voor kleine landschapselementen geldt door de wijziging van het Natuurdecreet in 2002 volgens sommigen ook in de gewone agrarische gebieden (ca. 420 000 ha) (De Beck et al., 2005). Dat is twijfelachtig op grond van artikel 13, § 4 en 5 van het Natuurdecreet dat stelt dat de wijziging 'afhankelijk wordt gemaakt' van een natuurvergunning. Het Natuurbesluit zou alleszins best worden aangepast aan artikel 13, § 4 en 5 van het Natuurdecreet.

Aangezien er geen specifieke plandoelstellingen terug te vinden zijn voor de inzet van het instrument natuurvergunning in de speciale beschermingszones, moeten we terugvallen op een algemene evaluatie.

Op de bestaande juridische bescherming van vegetaties en kleine landschapselementen valt er heel wat aan te merken. De regeling is ten eerste niet eenvormig: in het Natuurbesluit zijn er drie systemen (relatief verbod, natuurvergunning en natuurmelding), soms werkt men met lijsten van beschermde vegetaties, soms wordt 'vegetatie' als zodanig beschermd, soms wordt de wijziging op zich verboden. De regeling is bovendien ook sterk gedifferentieerd volgens de soort ruimtelijke bestemming, wat alles vrij ingewikkeld maakt. Er is een gebrek aan onderlinge afstemming met andere wetgeving met een dubbele vergunningsplicht tot gevolg (Van Hoorick, 2005b). Verder zijn de relatief geringe bekendheid van het instrument bij de gemeenten (en bijgevolg bij de burger), en de geringe aandacht voor handhaving verklarende factoren voor de slechte werking van de natuurvergunningsregeling.

NATUURVERGUNNING

De natuurvergunning is een van de instrumenten waarmee het Vlaamse Gewest specifieke vegetaties en kleine landschapselementen buiten de reservaten wil beschermen.

Qua *planevaluatie* is de doelstelling van het Milieujaarprogramma 2004 om een natuurvergunningenloket te installeren gehaald. De geformuleerde mijlpaal dat eind 2004 75 % van de gemeenten het loket gebruiken, werd evenwel niet gerealiseerd: het aandeel bedroeg slechts 10 %. Het Milieujaarprogramma 2005 heeft de doelstelling van 2004 overgenomen, maar de vraag kan worden gesteld of het ambitieniveau niet te hoog ligt. Onderlinge afstemming tussen het loket en andere vergunningenstelsels (vnl. stedenbouwkundige vergunning) is hoe dan ook nodig (Van Reeth, 2005b).

De *productevaluatie* in NARA 2005 (Van Reeth, 2005b) waarschuwt dat de Vlaamse overheid over onvoldoende informatie beschikt over de toestand en de trend van de natuurwaarden in het buitengebied die ze met het vergunningenbeleid wenst veilig te stellen. Evenmin is er een beleidsinformatiesysteem op gewestelijk niveau voorhanden om de output van het beleid te monitoren en te evalueren. Een onderbouwde productevaluatie over het effect van de natuurvergunning op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen is dan ook moeilijk uit te voeren.

Uit een rondvraag blijkt wel dat de vergunningendossiers ingediend bij gemeenten in hoofdzaak betrekking hebben op het kappen van bomenrijen (Van Reeth, 2005b). Uit een kleinschalig onderzoek bij natuurwachters eerder bleek dat het hoofdaandeel van de natuurvergunningenaanvragen betrekking heeft op het kappen van populieren en het snoeien en/of verwijderen van houtkanten en hagen (Verschelde, 2000). Dat doet toch de vraag rijzen in hoeverre de huidige beleidsuitvoering bijdraagt tot de bescherming van andere kleine landschapselementen en specifieke vegetaties (bv. historisch permanente graslanden). De Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerpbesluit van 1998 vermeldt nochtans 'het behoud van de bestaande kwaliteit en kwantiteit als minimale basisdoelstelling'.

4.7. INRICHTINGSINSTRUMENTEN

Voor de speciale beschermingszones is vooral natuurinrichting van belang: respectievelijk 49 % en 35 % van de oppervlakte van de lopende natuurinrichtingsprojecten valt binnen speciale vogel- en habitatbeschermingszones (Lodts et al., 2005). De natuurinrichting is een instrument dat geïnspireerd is op de ruilverkaveling, maar dan ten behoeve van de natuurontwikkeling. De procedures zijn echter heel zwaar, zodat het geen geschikt instrument is voor veeleer beperkte ingrepen, zoals het plaatselijk verhogen van de waterstand, het herstellen van een meander, het aanleggen van houtkanten of poelen (Van Hoorick, 2005b). Dat knelpunt wordt erkend in de beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009, naast het feit dat tot hiertoe ruilverkaveling en natuurinrichting niet samen kunnen worden gebruikt. Ook volgens het Milieujaarprogramma 2005 blijft de verdere aanpassing en vereenvoudiging van de regelgeving rond natuurinrichting een aandachtspunt. Onderlinge afstemming met andere wetgeving en het optimaal inzetten van het instrument staan daarbij centraal).

Wat de *planevaluatie* betreft, stellen we vast dat het MINA-plan 3 als plandoelstelling 20 000 ha natuur wil inrichten via natuurinrichting, bosuitbreiding en natuurontwikkeling. Het Milieujaarprogramma 2005 evalueert de opvolging van die doelstelling positief. De plandoelstelling is concreet genoeg (i.e. kwantificeerbaar), maar zegt niets over de wijze waarop men natuurinrichting wil inschakelen voor de realisatie van de doelstellingen binnen de speciale beschermingszones. In de begroting 2005 zijn de (kapitaal)uitgaven voor natuurinrichting echter met 1,8 miljoen euro teruggeschoefd in vergelijking met de begroting 2004. Die afname met meer dan 35 % zal een negatieve invloed hebben op de uitvoering van de natuurinrichtingsprojecten in Vlaanderen (Bogaert & De Zitter, 2005). Dat doet vragen rijzen naar de coherentie van het gevoerde beleid.

Ook voor deze instrumenten wordt in NARA 2005 vastgesteld dat het door een gebrek aan monitoring nog te vroeg is voor een productevaluatie (Lodts et al., 2005).

INRICHTINGSINSTRUMENTEN

Landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling zijn drie inrichtingsinstrumenten waarmee het Vlaamse Gewest het ruimtelijk ordeningsbeleid, het milieu- en natuurbeleid, het landbouwbeleid en het plattelandsbeleid in het landelijke gebied ten uitvoer brengt.

4.8. GEBIEDSGERICHTE PLANNEN

NATUURRICHTPLANNEN

Dirk Bogaert, Jesse Lambrecht, An Cliquet, Geert Van Hoorick

Inleiding

Het Natuurdecreet voorziet in de totstandkoming van natuurrichtplannen. Na het opstarten van vijf pilootgebieden, zijn recentelijk (mei-juni 2005) de eerste zes natuurrichtplannen formeel ingesteld (1 Hoge Kempen; 2 Demervallei tussen Diest en Aarschot; 3 Heuvelrug Benedenstrooms; 4 Dendervallei tussen de gewestgrens en Ninove, evenals het Raspailleboscomplex en Geitebos; 5 Hoppeland van Poperinge en Zuidelijke IJzervlakte; 6 Duinen van de Middenkust tussen Blankenberge en De Haan). In de pilootgebieden is gestart met de voorbereiding van de natuurrichtplannen, zodat die analyse zich beperkt tot de operationalisering en de beginnende beleidsuitvoering. Er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode met een documentenanalyse en interviews. Naast de wetteksten is in hoofdzaak gebruik gemaakt van interne dienstnota's en ambtelijke werkstukken. Daarnaast is gewerkt met interviews met twee ambtenaren van het hoofdbestuur afdeling Natuur, AMINAL en een ambtenaar van een buitendienst van die afdeling.

Een natuurrichtplan wordt in het Natuurdecreet gedefinieerd als 'een plan dat aangeeft wat op vlak van natuurbehoud voor een specifiek gebied wordt beoogd en waarin de instrumenten en maatregelen zijn opgenomen die al dan niet projectmatig verlopen, om de beoogde doelstellingen op het vlak van het natuurbehoud te realiseren'. Verder wordt aan de definitie toegevoegd dat 'het plan tot stand komt en wordt uitgevoerd met medewerking van eigenaars of grondgebruikers'.

De Habitatrichtlijn voorziet in de opmaak van beheerplannen met het oog op het verwezenlijken van de instandhoudingsmaatregelen in de speciale habitatbeschermingszones. Met de natuurrichtplannen voorziet Vlaanderen in een belangrijk instrument voor de invulling van die instandhoudingsmaatregelen.

De inhoud van een natuurrichtplan wordt wettelijk bepaald in het Natuurdecreet, het Natuurrichtplannenbesluit (Besluit van 28 februari 2003) en het Maatregelenbesluit. Een natuurrichtplan bevat in het bijzonder:

- een *gebiedsvisie* die het streefbeeld weergeeft voor de natuur en het natuurlijke milieu;

- een beschrijving van de stimulerende en bindende *maatregelen* inzake natuurbehoud die nodig zijn om de gebiedsvisie te realiseren;
- een opsomming van de *instrumenten* die nodig zijn om de gebiedsvisie te verwezenlijken.

Het Natuurdecreet bepaalt dat een natuurrichtplan dient te worden opgesteld voor verschillende gebiedscategorieën, waaronder de speciale beschermingszones. Het natuurrichtplan kan in al die gebieden stimulerende maatregelen voorzien en kan ook bindende bepalingen voor administratieve overheden bevatten. In bepaalde gebiedscategorieën kunnen bindende bepalingen voor burgers worden opgenomen. Het Natuurdecreet stelt dat de natuurrichtplannen maatregelen 'kunnen' bevatten die nodig zijn om te voldoen aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten in de speciale beschermingszones. Het wordt echter niet uitdrukkelijk als verplichting opgelegd, alhoewel een dergelijke verplichting wel uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kan worden afgeleid.

Het wetgevende kader voorziet ook in diverse vormen van (burger)participatie en dat op verschillende tijdstippen in het proces. Zo voorziet het Natuurrichtplannenbesluit in een stuurgroep en een ambtelijke plangroep, minstens één informatievergadering over de inhoud en een openbaar onderzoek.

1. Doelstellingen

Het Natuurdecreet formuleert als operationele doelstelling de totstandkoming van natuurrichtplannen binnen de periode van 10 jaar na de inwerkingtreding van het decreet voor elk gebied van het VEN en voor de natuurverwevingsgebieden binnen het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON). In het *Natuurrichtplannenbesluit* is een gedetailleerde procedure voor de operationalisering van de natuurrichtplannen uitgewerkt. Die procedure voorziet in operationele doelstellingen zowel voor de samenstelling en werking van stuurgroep en plangroep als voor de organisatie van een informatievergadering en een openbaar onderzoek (zie verder). Het *Maatregelenbesluit* ten slotte voorziet enkel in algemene bepalingen betreffende natuurrichtplannen en dus niet in operationele doelstellingen.

Zowel het MINA-plan 3, het Milieujaarprogramma 2005 als de beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009 verwijzen naar de natuurrichtplannen. Het MINA-plan 3 stelt dat natuurrichtplannen moeten worden opgemaakt voor gebieden van VEN, IVON, de groen-, park-, buffer- en bosgebieden, en voor de internationaal beschermde gebieden. Het kondigt ook specifieke informatie-campagnes aan (MINA-plan 3, 2003). Het Milieujaarprogramma 2005 voorziet in de goedkeuring van de eerste natuurrichtplannen en het opstarten van één (waar mogelijk twee) nieuw(e) natuurrichtplan(nen) per provincie. Voor de speciale beschermingszones worden de instandhoudingsmaatregelen verder voorbereid. Tevens wordt voorzien in de specifieke inzet van communicatie ter ondersteuning van het planproces bij de opgestarte natuurrichtplannen. De beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009 ziet natuurrichtplannen voornamelijk in functie van samenwerking. Als 'operationele doelstelling' wordt geformuleerd dat de 'voorgestelde natuurrichtplannen worden opgemaakt in overleg met de betrokkenen en gericht op samenwerking en maatwerk'. Daarbij treedt de overheid veeleer op als meewerkende en 'lerende organisatie' dan als regulator. Rechtszekerheid van de gebruiker geldt als een belangrijke waarde. Waar passend wordt de prioriteit gelegd bij de Europese beschermingszones (Vlaamse Regering, 2004).

Van de natuurrichtplannen wordt verwacht dat zij een grote rol spelen in de ontwikkeling van een natuurstreefbeeld voor een bepaald gebied. Opvallend is echter dat zowel in het Natuurdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten, als in de vermelde beleidsdocumenten inhoudelijk weinig richting wordt gegeven aan de natuurrichtplannen: inhoudelijke doelstellingen ontbreken nagenoeg volledig. Dat gemis verzwakt de positie van de overheid (i.e. de afdeling Natuur, AMINAL) die bepaalde natuurdoeltypen via een natuurrichtplan wil realiseren. Bij de speciale beschermingszones stelt die problematiek zich nog scherper, want daar is de Vlaamse overheid volgens het Europese recht verplicht bepaalde resultaten te halen. De keuze tussen natuurdoeltypen, en de speelruimte om toegevingen te doen aan de doelgroepen is dus heel beperkt. Heel belangrijk is daarom dat instandhoudingsdoelstellingen voor de diverse habitats en soorten van de speciale beschermingszones worden opgesteld door het Instituut voor Natuurbehoud in samenwerking met de afdeling Natuur, en dat die een officieel karakter krijgen. Dat kan op korte termijn door in het Natuurdecreet een juridische basis te geven aan de instandhoudingsdoelstellingen die in acht moeten

worden genomen bij een natuurrichtplan voor een speciale beschermingszone (Van Hoorick et al. 2005c).

2. Operationaliseringsfase

ACTOREN De natuurrichtplannen worden uitgewerkt door de afdeling Natuur, AMINAL. Voor het uitwerken van natuurrichtplannen werd bijkomend personeel aangeworven en dat zowel op het hoofdbestuur (2 voltijdse eenheden, VTE's) als in de buitendiensten (3 VTE's per buitendienst waarvan 1 coördinator). Om diverse redenen is het oorspronkelijk voorziene aantal medewerkers niet ingezet zoals gepland. Omdat de instelling van de natuurrichtplannen vertraging opliep, zijn de medewerkers in afwachting mee(r) ingezet in de reguliere werking. Tengevolge van een algehele personeelsstop worden personeelsleden ook niet vervangen. Bovendien hebben die personeelsleden hoofdzakelijk een natuurwetenschappelijk profiel en geen sociaal-wetenschappelijk, niettegenstaande de natuurrichtplanning heel wat overleg vereist met diverse actoren.

Het Natuurrichtplannenbesluit voorziet ook in het betrekken van diverse actoren op projectniveau, onder andere door het instellen van een plangroep en een stuurgroep. De plangroep bestaat naast de coördinator of een plaatsvervanger ten minste uit een vertegenwoordiger van de afdelingen bevoegd voor natuur, bossen, water en landschappen, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van overige administraties (bv. ALT, AWZ, afdeling Land en AWW). De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken besturen en betrokken maatschappelijke belangengroepen. Er is bij de operationalisering van de natuurrichtplannen voorzien in overleg met diverse actoren al in de fase van de beleidsvoorbereiding op projectniveau (ontwerprichtplannen). Aan de basis van dat overleg ligt zowel een inhoudelijk als een instrumenteel argument. Door het betrekken van diverse actoren in een vroeg stadium kan kennis worden aangebracht die traditioneel bij beleidsvorming weinig of niet aan bod komt. Goed functionerende stuurgroepen kunnen bovendien een belangrijke bijdrage leveren inzake kennisverbreding, wat de kwaliteit van het natuurrichtplan kan verbeteren. Het instrumentele argument betreft hoofdzakelijk het verbreden van het draagvlak en het verhogen van de efficiëntie van beleid. Door goed voorbereide en begeleide participatie in een vroeg stadium kunnen actoren geresponsabiliseerd worden, waardoor de kans op hindermacht in latere stadia afneemt. Dit laatste argument is belangrijk gezien het legitimiteitsprobleem waarmee het gebiedsgerichte natuurbeleid in Vlaanderen het voorbije decennium is geconfronteerd (Bogaert, 2004).

CONSENSUSVEREISTE Door de consensusvereisten krijgt het overleg een cruciale rol toebedeeld binnen het volledige proces. Het Maatregelenbesluit voorziet in een 'dubbele' consensusvereiste zowel voor beperkingen aan grondeigenaars/gebruikers als voor de afbakening van jacht- en viszones. De consensusvereisten, die niet voorzien waren in het Natuurrichtplannenbesluit, gelden voor maatregelen die een bindend karakter hebben voor grondeigenaars en grondgebruikers. Daarmee gaat het Maatregelenbesluit verder dan het Natuurdecreet waarin wordt opgelegd om grondeigenaars en gebruikers bij het opmaken van een natuurrichtplan te betrekken om 'zo mogelijk een consensus na te streven'.

Het Maatregelenbesluit voorziet dat de minister van Leefmilieu deze maatregelen enkel in een natuurrichtplan kan vastleggen indien er consensus is in de stuurgroep. Voor een natuurrichtplan met maatregelen zoals opgenomen in hoofdstuk V van het Maatregelenbesluit waarover binnen de stuurgroep geen consensus bestaat, gebeurt de vaststelling door de minister van Leefmilieu en de minister van Ruimtelijke Ordening.

Ook voor het afbakenen van zones waarin de visvangst of het uitzetten van vis kan worden verboden, is consensus vereist met de betrokken vertegenwoordiger van de provinciale visserijcommissie. Voor het opnemen van rustzones waar de jacht niet is toegestaan, is consensus vereist met de betrokken vertegenwoordiger van de wildebeheereenheid (WBE). Voor mogelijke beperkingen inzake visvangst en jacht reikt de draagwijdte van de consensusvereiste nog verder dan voor overige beperkingen voor eigenaars en gebruikers. Concreet houdt het Maatregelenbesluit in dat men in een natuurrichtplan zones waar geen vis mag worden uitgezet of waar jacht nooit is toegestaan, enkel kan opnemen als de betrokken vertegenwoordigers in de stuurgroep daarmee akkoord gaan. Zonder akkoord kunnen dergelijke zones niet rechtsgeldig in het natuurrichtplan worden opgenomen en dus evenmin worden goedgekeurd door de minister(s). In dit laatste geval is er sprake van een vetorecht voor individuele stuurgroepleden wat afbreuk doet aan het primaat van de politiek.

Het is duidelijk dat de consensusvereisten een aantal belangrijke gevolgen inhouden voor de werking van de natuurrichtplannen, zowel inhoudelijk als procedureel. Inhoudelijk impliceert de consensusvereiste dat de gebiedsvisie wellicht niet louter vanuit ecologische of natuurwetenschappelijke inzichten zal kunnen worden ontwikkeld. Daardoor kunnen de natuurrichtplannen

ontegensprekelijk worden verrijkt omdat er beter rekening gehouden kan worden met cultuurhistorische en socio-economische kenmerken van een gebied. Voor de natuurrichtplannen gelegen in speciale beschermingszones rijst de vraag hoe een verrijking met andere inzichten zich verhoudt ten opzichte van de instandhoudingsverplichtingen zoals opgelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Die verplichtingen moeten bij het streven naar consensus bewaakt worden, waardoor de onderhandelingsmarges misschien wel erg klein kunnen zijn. Het gemis aan een juridische grondslag voor het opmaken van de instandhoudingsdoelstellingen en aan een bepaling die oplegt dat een natuurrichtplan die in acht moet nemen, kan het 'instandhoudingsgehalte' van de natuurrichtplannen voor speciale beschermingszones negatief beïnvloeden. Zonder meer is duidelijk dat de jagers en vissers door hun vetorecht beperkingen van de jacht en van het uitzetten van vis kunnen tegenhouden. Zo kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor bepaalde speciale beschermingszones in het gedrang komen.

DRAAGVLAKVORMING Dit brengt ons meteen bij de procedurele gevolgen. Het streven naar consensus vergt voldoende kennis en vaardigheden van de betrokken medewerkers. Gezien het grote belang dat in het wetgevende kader (Natuurrichtplannenbesluit en Maatregelenbesluit) en in de beleidsdocumenten wordt besteed aan overleg en samenwerking ('de overheid als lerende organisatie') is het merkwaardig dat de afdeling Natuur, AMINAL niet meer heeft ingezet op het aanwerven van medewerkers met een sociaal-wetenschappelijk profiel en/of sociale vaardigheden (conflicthantering, procesbegeleiding, communicatie ...). Uiteraard moeten ook de overige actoren beschikken over de nodige expertise.

Het streven naar consensus vereist een voldoende constructieve ingesteldheid van alle actoren in de stuurgroep. Het is belangrijk te bekijken wie 'baat' heeft bij het natuurrichtplan en voor wie het plan bijkomende 'kosten' kan betekenen. Herhaaldelijk worden in het natuurbeleid regulerende maatregelen in de tijd vooruitgeschoven en/of doorgeschoven naar een lager bestuurlijk niveau. Ten aanzien van de speciale beschermingszones bevatten noch het Natuurdecreet noch het Maatregelenbesluit verbods- en gebodsbepalingen voor de burger. Het is het natuurrichtplan dat via 'maatwerk' daarvoor zou moeten zorgen. Dat maakt dat de natuursector zelf veel baat heeft bij de totstandkoming van het plan: de natuursector heeft het plan nodig. Het feit dat het plan ook stimulerende maatregelen kan bevatten zal de indruk bij de

andere actoren van een bijkomend regulerend instrument niet kunnen wegnemen. Bovendien hebben zij het plan niet nodig. De vraag rijst of de onderhandelingsposities niet evenwichtiger zouden zijn als de wetgeving zelf reeds beschermings- en beheer-voorschriften voor speciale beschermingszones zou bevatten. Het natuurrichtplan kan dan het 'maatwerk' vormen voor ontheffing van bepaalde voorschriften als de betrokkenen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een bepaald beheer, bijdragen tot de verwezenlijking van het natuurstreefbeeld (Van Hoorick et al., 2005).

Een terugblik op de ontwikkeling van het gebiedsgericht natuurbeleid in Vlaanderen leert dat niet alle actoren steeds getuigen van een constructieve opstelling bij participatieve processen (Leroy & Bogaert, 2004). De vaststelling dat het veto van één actor in het natuurrichtplanproces kan leiden tot het niet bereiken van een consensus kan als een zwaard van Damocles fungeren. Er wordt via de consensusvereisten niet alleen een grote macht toebedeeld aan de stuurgroep, maar evenzeer aan de individuele leden van een stuurgroep. De kans is steeds aanwezig dat bepaalde leden uit de stuurgroep het planproces zelf op de helling zetten. Vraag is of daarmee het eerder gegeven instrumenteel argument inzake draagvlakverbreding wel overeind blijft?

PROCESBEGELEIDING Bij de operationalisering van de natuurrichtplannen is voorzien in procesbegeleiding door een extern (communicatie)bureau en in ondersteuning van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (module interactief en participatief beleid). De opdracht voor de pilootgebieden is uitbesteed aan CIBE (Oost- en West-Vlaanderen) en aan *Point Consulting Group* (Antwerpen, Limburg en Brabant). De opdracht omvat de ondersteuning en begeleiding van de coördinator bij de grote overlegmomenten van het overleg- en participatieproces. Twee overlegmomenten worden onderscheiden: een (uitgebreide) stuurgroepvergadering en een stuurgroepvergadering ter voorbereiding van formeel advies. Met de (uitgebreide) stuurgroep wordt een inhoudelijke discussie voorzien over de documenten (gebiedsvisies en beschrijving van maatregelen en instrumenten) in opbouw. De plangroep bepaalt de onderhandelingsmarges waarbinnen de discussies plaatsvinden. Volgens het bestek moet dat overleg aangeven hoe het draagvlak ligt voor bepaalde visie-elementen en maatregelen, zodat knelpunten en kansen eventueel bilateraal kunnen worden besproken en de plangroep eventueel visie of maatregelen kan bijsturen en nieuwe onderhandelingsmarges bepalen. Voor de stuurgroepvergaderingen ter voorbereiding van het formele advies moet de

opdrachthouder in alle vergaderingen optreden als moderator. De opdrachthouder neemt niet deel aan de inhoudelijke en praktische voorbereiding of opmaak van discussienota's. Dat gebeurt door de coördinator en de plangroep.

Opmerkelijk is dat de uitbestede opdracht inzake overleg niet wordt beperkt tot de wettelijk voorziene stuurgroep en plangroep, maar daarentegen ruimte laat tot het opzetten van een gebiedsspecifieke aanpak. Zo wordt er voorzien in de mogelijkheid om het overleg met de in het Natuurrichtplannenbesluit voorziene stuurgroep uit te breiden met relevante gebiedsspecifieke actoren en om indien nodig (bijkomend) bilateraal overleg te houden met voor het natuurrichtplan cruciale actoren. Voor de opdrachthouder ligt een belangrijke taak in het bevorderen van de communicatie met de partners met het oog op het creëren van een voldoende draagvlak voor het planningsproces. Uit de formulering van de opdracht blijkt duidelijk het belang dat men bij de beleidsoperationalisering hecht aan het instrumentele argument van het creëren van draagvlak.

3. Fase van beginnende beleidsuitvoering

START PILOOTPROJECTEN Er rest nog 2 jaar voor de realisatie van de operationele doelstelling om natuurrichtplannen te realiseren voor elk gebied van het VEN binnen een periode van 10 jaar na de inwerkingtreding van het Natuurdecreet. Bij ministerieel besluit zijn tot op heden 6 projectgebieden formeel ingesteld. Voor de afbakening van de pilootgebieden werd iedere Vlaamse provincie opgedeeld in zogenaamde (natuurrichtplan) projectgebieden. De aanduiding van de pilootgebieden gebeurde vervolgens op basis van een beperkte multicriteria analyse. Daarbij werd rekening gehouden met juridische aspecten, ecologische aspecten en socio-economische aspecten. De aanwezigheid van speciale beschermingszones vormde een selectiecriteria bij de aanduiding van de pilootgebieden.

De achterstand bij de beleidsuitvoering is hoofdzakelijk te verklaren door de vertraging bij de afbakeningsprocedure van het VEN eerste fase. Voor de pilootgebieden zijn er pas sinds mei-juni 2005 ministeriële besluiten voor de goedkeuring van de plangroepen, waardoor de werking van stuur- en plangroepen officieel nog niet van start kon gaan. Op projectniveau was er daarvoor wel al overleg met andere administraties en in bepaalde pilootprojecten was er zelfs al sprake van het informeel opstarten van een overlegproces. De wijze van aanpak verschilde van pilootproject tot pilootproject. Zo werd het (informele) overleg in Brabant

ingeschoven in parallelle overlegprocessen die liepen in het kader van de bekkenbeheerplanning. Gezien de samenstelling van de daarbinnen voorziene overlegstructuren is er immers een belangrijke overlap met de in te richten stuurgroep. Ook in andere projecten zal men meestal geconfronteerd worden met parallelle overlegprocessen, zoals natuurinrichtingscommissies en -comités, bekkencomités. Een goede afstemming op de reeds lopende processen is een belangrijk aandachtspunt, vooral met het oog op de beschikbaarheid van de medewerkers.

DRAAGVLAK Uit de beginnende beleidsuitvoering kan een belangrijke conclusie worden getrokken inzake bestuurlijk draagvlak. Waar de beleidsuitvoering inzake natuurrichtplannen tot op heden vertraging opliep omwille van problemen met politiek draagvlak (zie o.a. afbakeningsprocedure VEN), wijst het 'in-afwachting-inzetten' van informele initiatieven door betrokken ambtenaren op een draagvlak bij de bevoegde administratie.

Het ambtelijke draagvlak bij belendende administraties blijkt in de opgezette informele processen niet altijd even groot te zijn. In sommige pilootprojecten worden bij het uitvoeren van de actorenanalyse problemen ervaren met het verkrijgen van de nodige informatie voor de sector landbouw. In andere projecten wordt

men bij de voorbereiding reeds geconfronteerd met een gebrek-kige afstemming met overige (sector)wetgeving en/of een verschillende interpretatie van wetgeving door diverse administraties. Zo kunnen natuurrichtplannen strengere maatregelen inhouden voor bosbeheer dan de criteria duurzaam bosbeheer zoals voorzien in het Bosdecreet, en dat op basis van het Maatregelenbesluit. Wat precies dient te worden begrepen onder 'bos' maakt dan weer onderwerp uit van een ambtelijke discussie tussen afdeling Bos en Groen en afdeling Natuur.

COMMUNICATIE De opgelopen vertraging verklaart ook waarom er op dit ogenblik nog geen communicatie is opgezet rond de natuurrichtplannen. In afwachting is er een website ontwikkeld door Resource Analysis (www.mina.be/natuurrichtplan.html) en is er een communicatieplan in opmaak. Het voorlopige ontbreken van externe communicatie van afdeling Natuur wordt doorkruist door communicatie opgezet door overige actoren uit het middenveld (natuurbeweging, landbouworganisaties, Landelijk Vlaanderen ...). Het gebrek aan officiële communicatie verhoogt de kans op het bewust of onbewust verspreiden van des-informatie door niet voor de natuurrichtplannen verantwoorde-lijke actoren.

BEHEERPLANNEN

De beheerplannen zijn nogal sectoraal opgevat (ofwel voor een reservaat, ofwel voor een bos ...) en er ontbreekt een beheerplan voor landgoederen die zowel bossen als landbouwgronden omvatten (Van Hoorick, 2005b). Er bestaat nog geen beheerplanning en -opvolging voor natuurgebieden. Wel werd via informeel overleg met privé-eigenaars of lokale besturen reeds een natuurbeheerplan voor meer dan 1 000 ha natuurgebied goedgekeurd. Er wordt gewerkt aan een formeel kader en de mogelijkheid tot subsidiëring wordt nagegaan (Milieujaarprogramma, 2005).

In het MINA-plan 3 zijn er inzake beheerplannen geen specifieke, concrete of duidelijk te evalueren doelstellingen met betrekking tot speciale beschermingszones te vinden. Voor reservaten met een specifiek beschermingsstatuut voor natuurbehoud moeten de beheerdoelstellingen gedefinieerd worden overeenkomstig dat statuut. De mate van afstemming en invulling van het beheerplan op die beschermende statuten (bv. natuurrichtplan, ingesteld natuurinrichtingsproject) is een belangrijk criterium bij de beslissing over de erkenningsaanvraag.

BEHEERPLANNEN

Voor elk natuurreservaat en bosreservaat wordt een beheerplan opgesteld. Ook voor elk openbaar bos moet een bosbeheerplan worden opgemaakt. Dat geldt ook voor elk privébos van ten minste vijf hectare, voor bossen kleiner dan vijf hectare is het optioneel. Volgens het Bosdecreet moet voor elk openbaar bos en bosreservaat dat geheel of gedeeltelijk in een speciale beschermingszone ligt, in het beheerplan ook de nodige instandhoudingsmaatregelen opgenomen worden.

Voor reservaten gelegen in speciale beschermingszones moeten de beheerdoelstellingen altijd verstoring tegengaan en het behoud en de ontwikkeling van de soorten en habitats, waarvoor de aanduiding gebeurde, trachten te bereiken. Alle voorgestelde maatregelen moeten grondig worden afgewogen op mogelijk positieve of negatieve gevolgen voor de soorten en habitats. De toetsing gebeurt door de betrokken buitendienst van afdeling Natuur, AMINAL (Weyembergh & Ronse, 2005).

RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

De afdeling Ruimtelijke Planning (ARP) neemt in principe geen sectorale wetgeving of afbakeningen die een eigen afbakeningsprocedure hebben formeel over in de verordenende voorschriften of het verordenend grafisch plan. De sectorale wetgeving (in dit geval het Natuurdecreet) blijft immers sowieso van kracht, dus overname van die bepalingen in plannen is overbodig. Bovendien zouden als afbakeningen of decreten wijzigen alle RUP's aangepast moeten worden, wat niet de bedoeling kan zijn.

Omdat de speciale beschermingszones door de ARP niet als dusdanig (i.e. door het opnemen van specifieke overdrukken in RUP's) worden erkend, vormen ze een weinig geschikt instrument voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Wel wordt bij de opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen rekening gehouden met de speciale beschermingszones, omdat alle plannen formeel moeten voldoen aan de bepalingen van artikel 36ter van het Natuurdecreet. Er wordt steeds nagegaan of er een betekenisvolle aantasting is van soorten en habitats van de speciale beschermingszone en er worden passende beoordelingen opgemaakt. Procedures daarvoor zijn vastgelegd in een departementaal dienstorder (Dienstorder LIN 2004/11). Bovendien worden de stedenbouwkundige voorschriften in principe zo opgesteld dat werken en handelingen die (op basis van de passende beoordeling) een negatieve impact kunnen veroorzaken, worden uitgesloten.

RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) zijn bestemmingsplannen met verordenende kracht ter uitvoering van de structuurplannen. RUP's geven de ruimtelijke bestemmingen (woongebied, industriegebied ...) van een welomschreven grondgebied aan. Er zijn gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's. Zij vervangen geleidelijk de geldende gewestplannen en plannen van aanleg. Op basis van de RUP's worden stedenbouwkundige vergunningen afgeleverd (Bouckaert & De Waele, 2000).

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. ALGEMENE CONCLUSIES

Tabel 1 geeft een overzicht van de omzetting en uitvoering van de gebiedsgerichte verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in Vlaanderen, samen met de belangrijkste vaststellingen bij de evaluatie. In het algemeen is er weinig informatie te vinden over de mate waarin het beleid doelmatig is inzake de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (productevaluatie). De oorzaak daarvan moet worden gezocht in een onvoldoende (ecologische) monitoring, alsmede een gebrek aan empirisch onderzoek inzake de uitvoering van de verschillende instrumenten op het terrein. Monitoring in de erkende natuurreservaten is nog onvoldoende gestandaardiseerd en de gestandaardiseerde monitoring van Vlaamse natuurreservaten raakt maar moeilijk opgestart (Weyembergh & Ronse, 2005). Bovendien vinden we nergens in de wetgeving dat de ontwikkelingen ook binnen andere beschermde gebieden dan natuurreservaten periodiek moeten worden geanalyseerd en geëvalueerd, met het oog op wijzigingen in de bescherming, het beheer en de inrichting. Ook de inzet van beheerovereenkomsten vereist een ecologische monitoring en onderzoek naar kostenefficiëntie. De monitoringsmethodiek is voorhanden, de budgetten om ze uit te voeren niet. Er dient een algemene rechtsgrond te worden voorzien voor een periodiek onderzoek en de evaluatie van de natuurlijke ontwikkelingen in en de menselijke invloeden op de beschermde gebieden, zoals de speciale beschermingszones.

5.2. AANBEVELINGEN

OMZETTING VAN DE VOGELRICHTLIJN EN DE HABITATRICHTLIJN

Als gevolg van het Wijzigingsdecreet van 2002 zijn de gebiedsgerichte verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn behoorlijk omgezet in de Vlaamse regelgeving. Niettemin zijn er nog enkele juridische knelpunten. Om die juridische knelpunten op te lossen kunnen we volgende aanbevelingen formuleren (Van Hoorick et al., 2005c):

- In het Natuurdecreet moeten in art. 36ter, §1 en 2 de geregeld voorkomende trekvogels toegevoegd worden aan de categorieën van soorten waarvoor instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen.
- In de wetgeving moet er een juridische grondslag worden voorzien voor het opmaken van instandhoudingsdoelstellingen, evenals een termijn waarbinnen die instandhoudingsdoelstellingen moeten worden opgemaakt na de aanwijzing van de speciale beschermingszones.
- Er moet een regeling worden ingevoerd die de afdeling Bos en Groen, AMINAL de mogelijkheid geeft de herziening van een bosbeheerplan aan (zelfs private) bosbeheerders op te leggen, indien dat beheerplan strijdig is met de instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone.
- Om te vermijden dat overheden ontsnappen aan hun instandhoudingsverplichtingen kan men voorzien in de vereiste van een machtiging van de Vlaamse Regering voor het

Tabel 1: Omzetting en uitvoering van de gebiedsgerichte verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, en evaluatie in Vlaanderen

verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn	omzetting en uitvoering	evaluatie
aanwijzing van speciale beschermingszones	- procedure voor aanwijzing in het Natuurdecreet - aanwijzing van speciale vogel-beschermingszones in het Besluit van de Vlaamse Regering van 17/10/1988 - aanwijzing van speciale habitat-beschermingszones in het Besluit van de Vlaamse Regering van 25/05/2002	omzetting is behoorlijk, maar een aantal juridische knelpunten blijft bestaan
instandhoudingsverplichtingen	- instandhoudingsverplichting - beleidsplannen - verwervingsinstrumenten - subsidies voor natuurbeheer - inrichtingsinstrumenten - gebiedsgerichte plannen	- bepaling is overgenomen in Natuurdecreet, maar is weinig uitgevoerd - weinig concreet te evalueren doelstellingen m.b.t. SBZ's - zeer geschikt voor kritische soorten en habitats (m.n. die uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn); er wordt een budgetdaling vastgesteld - belang van subsidies voor beheer van reservaten; er wordt een budgetdaling vastgesteld; beheerovereenkomsten voor minder kritische soorten en habitats; belang van LIFE - belang van natuurinrichting, er wordt een budgetdaling vastgesteld - natuurrichtplan nog in pilootproject-fase; achterstand inzake beheerplanning; RUP weinig geschikt instrument
negatieve impact tegengaan	- tegengaan van storende factoren - habitattoets - natuurvergunning	- bepaling is overgenomen in Natuurdecreet - is overgenomen in Natuurdecreet, maar een aantal juridische knelpunten blijft bestaan - draagt weinig bij tot de bescherming, door de vrij geringe invloed in de praktijk

- vervreemden van onroerende goederen in speciale beschermingszones.
- Een vrij fundamentele tekortkoming van de habitattoets is het ontbreken van een 'catch-allbepaling' die alle ingrepen die een speciale beschermingszone nadelig kunnen beïnvloeden vergunningsplichtig maakt. In de huidige wetgeving vallen bepaalde activiteiten, projecten of plannen nog buiten de passende beoordeling. Daarom moet de habitattoets onder meer ook worden voorzien voor bosbeheerplannen.

BELEIDSPANNEN

In de beleidsplannen (RSV, Milieubeleidsplan, Milieujaarprogramma) zijn er weinig specifieke doelstellingen opgenomen met betrekking tot de speciale beschermingszones zodat een planevaluatie moeilijk is. Het is aangewezen de speciale beschermingszones te behandelen als een aparte categorie in volgende plannen.

VERWERVING

Reservaten blijken bijzonder geschikt voor de instandhouding van kritische soorten, zoals de meeste soorten en habitats uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Er ligt ook een hoog percentage van reservaten in de speciale beschermingszones. Inzake verwerving zijn er concrete plandoelstellingen terug te vinden, met een realistisch ambitieniveau. De recente daling van de budgetten voor verwerving doet echter vragen rijzen bij de coherentie van het beleid.

SUBSIDIES VOOR BEHEER

Van de gesubsidieerde habitattypes valt een groot deel in de speciale beschermingszones. Dat maakt subsidieverlening een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de gebiedsgerichte verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Naast ecologische argumenten zijn sociale argumenten van belang (rol van vrijwilligers in het beheer van natuurreservaten, tewerkstelling van laaggeschoolden).

Met het huidige instrumentarium is er onvoldoende garantie voor het halen van instandhoudingsdoelstellingen op gronden die niet in eigendom of beheer zijn van de overheid of van terreinbeherende verenigingen. Een oplossing kan worden geboden door een systematisch opgebouwd kader omtrent beheer- en gedoogverplichtingen voor eigenaars en gebruiksgerechtigden. Een beheerplicht voor privé-eigenaars bestaat al in het Bosdecreet (minstens is een multifunctioneel bosbeheer vereist, in bepaalde gebieden een duurzaam bosbeheer). Dergelijke beheerplicht verdient uitbreiding naar andere natuurtypes. In speciale beschermingszones dient de beheerplicht gericht te zijn op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Gedoogverplichtingen moeten ervoor zorgen dat de overheid overal bepaalde maatregelen kan uitvoeren, zoals het onderhoud van habitats in speciale beschermingszones (bv. verwijderen van Amerikaanse vogelkers) (Van Hoorick et al., 2005c).

Hoewel beheerovereenkomsten een belangrijk sociaal effect genereren, bestaat er onzekerheid over hun ecologische effectiviteit. Het is dus geen geschikt instrument om als

enige in te zetten voor het behoud van de speciale beschermingszones. De meeste speciale beschermingszones, in het bijzonder de speciale habitatbeschermingszones, vereisen een gespecialiseerd beheer, gelet op de kwetsbaarheid van de meeste habitattypes in Vlaanderen. Het instrument kan echter zijn nut behouden, mits de nodige aanpassingen (bv. verschuiven van de maaidatum voor dotterbloemgraslanden naar een latere periode bij het pakket botanisch beheer) en mits het selectief wordt ingezet (bv. weidevogelbeheer, bosbeheer). Voorwaarde is echter dat er voldoende controle kan worden uitgeoefend op de effectiviteit.

NATUURVERGUNNING

Het huidige (natuur)vergunningensysteem draagt onvoldoende bij tot een gedifferentieerd beleid, zoals vereist voor speciale beschermingszones. De speciale beschermingszones hebben nood aan specifieke verbodsbepalingen, die weliswaar niet absoluut zijn. Van die verbodsbepalingen moet kunnen worden afgeweken bij algemene ontheffing of via een individuele natuurvergunning. Er is voorts nood aan een algemene verbodsbepaling voor handelingen die een betekenisvolle nadelige beïnvloeding inhouden van speciale beschermingszones. Ook daar moeten afwijkingen door een ontheffing of natuurvergunning mogelijk zijn. Het huidige juridische systeem van de natuurvergunning is nodeloos complex en weinig efficiënt. Er is dringend nood aan een herziening van het hele vergunningensysteem (zie Van Hoorick et al., 2005c). Eventueel kan op korte termijn in het Natuurbesluit reeds uitvoering worden gegeven aan artikel 13, § 4 en 5 van het Natuurdecreet, zodat op ondubbelzinnige wijze de wijziging van vegetatie binnen de perimeter van ook de niet-integrale vogelbeschermingszones vergunningsplichtig wordt.

INRICHTING

Voor de speciale beschermingszones is het instrument natuurinrichting het meest geschikt. De plandoelstellingen voor natuurinrichting zijn concreet, maar zijn niet specifiek voor de instandhouding van speciale beschermingszones. Ook hier doet de daling in het budget voor natuurinrichting vragen rijzen bij de coherentie van het beleid.

NATUURRICHTPLANNEN

De meest specifieke plannen voor de speciale beschermingszones zijn de natuurrichtplannen. Het instellen van natuurrichtplannen heeft belangrijke vertraging opgelopen, hoofdzakelijk door afbakeningsproblemen van het VEN eerste fase. De realisatie van de in het Natuurdecreet geformuleerde operationele doelstelling om tegen eind 2007 natuurrichtplannen in te stellen voor elk gebied gelegen in het VEN, lijkt dan ook weinig haalbaar. Het grote belang dat wordt gehecht aan inspraak en participatie (via stuurgroep, plangroep, informatievergaderingen en openbaar onderzoek) maakt van het natuurrichtplan een arbeids- en tijdsintensief beleidsinstrument. Het verdient dan ook aanbeveling om de opgestarte pilootprojecten grondig uit te werken met inachtneming van voldoende tijd, in plaats van de resterende twee jaar (te) snel alle overige projecten

op te starten. De pilootprojecten dienen om die reden ook te worden beschouwd als 'pilootproject', op basis waarvan de procedure eventueel kan worden bijgestuurd. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de samenstelling en de werking van de stuurgroep en de werkverdeling:

- Het is de vraag of de grootte van de stuurgroep effectief overleg zal toelaten. Het verdient wel aanbeveling om de stuurgroep gebiedsafhankelijk uit te breiden met betrokken actoren. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat er juridisch niet is voorzien in vertegenwoordiging van de sector recreatie/toerisme.
- De consensusvereiste inzake beperkingen voor eigenaars en gebruikers houdt momenteel een vetorecht in voor ieder individueel stuurgroeplid. De vraag is of de decreetgever dat zo heeft bedoeld? Bij gebrek aan consensus is het politieke draagvlak van cruciaal belang. Bij gemis aan consensus inzake afbakening van vis- en jachtgebieden is er niet alleen sprake van een vetorecht voor individuele stuurgroepleden, maar wordt er ook afbreuk gedaan aan het primaat van de politiek. Opnieuw is het de vraag of de decreetgever dat zo heeft bedoeld.
- Bij de pilootprojecten is voorzien in procesbegeleiding door externe (communicatie-) bureaus. Momenteel lijkt de ambtelijke capaciteit onvoldoende om de decretaal voorziene natuurrichtplannen te realiseren en dit zowel qua aantal als profiel van de medewerkers. Gezien het grote belang van inspraak en overleg is er nood aan medewerkers met een professionele vooropleiding en ervaring inzake communicatie. Ofwel dient de ambtelijke capaciteit daartoe uitgebreid te worden ofwel moet worden voorzien in een grotere bijdrage van externe bureaus.

Natuurrichtplannen zijn een belangrijk instrument voor de realisatie van de speciale beschermingszones. Voor natuurrichtplannen in speciale beschermingszones moet worden toegezien dat er minimaal kan worden voldaan aan de Europese verplichtingen inzake instandhoudingsdoelstellingen. Men moet dan ook waakzaam zijn dat de dubbele consensusvereiste daaraan geen afbreuk doet. Daarom moeten instandhoudingsdoelstellingen voor de diverse habitats en soorten van de speciale beschermingszones worden opgesteld en een officieel karakter krijgen. Dat kan op korte termijn door in het Natuurdecreet een juridische basis te geven aan de instandhoudingsdoelstellingen die in acht moeten worden genomen bij de opmaak van een natuurrichtplan voor een speciale beschermingszone.

REFERENTIES

Bogaert D. & De Zitter M. (2005) Indicator politiek draagvlak. Budget voor natuur van de Vlaamse overheid, Instituut voor Natuurbehoud, www.natuurindicatoren.be.

Bogaert D. (2004) Natuurbeleid in Vlaanderen: natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?, Instituut voor Natuurbehoud, Brussel.

Bouckaert B. & De Waele T. (2000) Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Mys & Breesch, Gent.

De Beck L., Peymen J., Lommaert L. & Decler K. (2005) Ruimtelijk beleid. In: Dumortier M., De Bruyn L., Hens M., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Van Reeth W., Weyembergh G. & Kuijken E. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 343-354.

Decler K., Breevaert A., Maes D. & Dumortier M. (2005) Terreinverwerving. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 355-371.

Decler K. & Vanroose S. (2003) Verwerving van natuurgebieden. In: Dumortier M., De Bruyn L., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Weyembergh G., Van Straaten D. & Kuijken E., (2003) Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel, 257-266.

Decler K. & De Belder W. (1999) De verwerving van natuurgebieden door het Vlaamse Gewest en de erkende terrein-beherende verenigingen. In: Kuijken E., (2003) Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 6, Brussel, 142-163.

Hens M. (2005) Landbouw. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 259-267.

Leroy P. & Bogaert D. (2004) Het Vlaams Ecologisch Netwerk als natuurconflict: Verwarde beleidsvoering en georganiseerde hindermacht, Landschap, nr 21, 2004/4, 211-224.

Kayaerts B. (2005) Financiële instrumenten voor Natuur, Bos en Landschap, Studie uitgevoerd in opdracht van de MiNa-Raad, MiNa-Raad, Brussel.

Lodts M., Heyrman H., De Loose L. & Hens M. (2005) Inrichtingsinstrumenten. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 391-403.

Nijssen D., Demeulenaere E. & Heyn M. (2002) Langetermijnvisie gebiedsgericht natuurbehoud in Vlaanderen, 25 september 2002.

Tack J., Paelinckx D., Anselin A. & De Roo K. (2003) Speciale beschermingszones. In: Dumortier M. et al. (red.) 2003 Natuurrapport 2003. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 21, Brussel, 222-230.

Tieleman B. & Leroy P. (2003) Milieubeleidsvaluatie in Vlaanderen. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsvaluatie, VMM, Mechelen, 15-52.

Van Hoorick G. (2001) Natuurbeleidsplanning en ruimtelijke planning. Hoe naar een ecologisch netwerk?, TROS, 5-25.

Van Hoorick G. (2004) Milieurecht in het Vlaamse Gewest. In: Onroerend goed in de praktijk, Kluwer, afl. 159.

Van Hoorick G. (2005a) Behoud van de biodiversiteit – juridische en beleidsmatige aspecten, Bijdrage studiedag MiNa-Raad, 26 januari 2005, www.minaraad.be.

Van Hoorick G. (2005b) Voorontwerp van decreet houdende het Vlaams natuurwetboek. Algemene toelichting, Studiedag Voorontwerp van Vlaams natuurwetboek, Universiteit Gent, Gent, 23 februari 2005.

Van Hoorick G., Cliquet A., De Kimpe L. & Eerens V. (2005c) Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek, Intersentia, Morsel, Studie in opdracht van het Vlaamse Gewest (in druk).

Van Reeth W. (2005a) Kosteneffectiviteit van het natuurbeleid, Natuur.focus 2005, 4(1).

Van Reeth W. (2005b) Natuurvergunning. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 404-410.

Vershelde E. (2000) Uitvoering van de bepalingen inzake vegetatiewijzigingen en kleine landschapselementen door de overheid, Universiteit Gent, Gent.

Vlaamse Regering (2004) Beleidsnota leefmilieu en natuur 2004-2009, Beleidsnota neergelegd door Kris Peeters, Vlaams Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

Wätzold F. & Schwerdtner K. (2005) Why be wasteful when preserving a valuable resource? A review article on the cost-effectiveness of European biodiversity conservation policy, *Biological Conservation* 123, 327-338.

Weyembergh G. & Ronse A. (2005) Natuurreservaten. In: Dumortier M. et al. (red.) (2005) Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel, 372-383.

Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) (2003) www.milieubeleidsplan.be.

Milieujaarprogramma 2005 (2005), www.milieubeleidsplan.be.

<http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/index.htm>.

LECTOREN

Peter Bursens, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, UA

Koen Carels, Afdeling Monitoring en Studie, ALT

Luc De Ridder, Afdeling Juridische dienstverlening, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Karin De Roo, Dienst Ruimtelijke Ordening, Stad Sint-Niklaas

Peter De Smedt, LDR Milieuvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent

Kris Decler, Instituut voor Natuurbehoud

Myriam Dumortier, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Walter Galle, Afdeling Natuur, AMINAL

Maarten Hens, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Bea Kayaerts, MiNa-Raad

Johan Lammerant, WES Onderzoek & Advies

Maggie Lodts, Vlaamse Landmaatschappij

Els Martens, Afdeling Natuur, AMINAL

Jeroen Panis, Afdeling Natuur, AMINAL

Kurt Sannen, Afdeling Natuur, AMINAL

Anik Schneiders, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Frank Van Audenaerde, Agoria Vlaanderen

Marc Van Dyck, Resource Analysis nv

Dirk Van Gijseghe, Afdeling Monitoring en Studie, ALT

Wouter Van Reeth, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Rudi Verheyen, Departement Biologie, UA

Het onderzoeksrapport kunt u lezen op www.milieurapport.be