



PARKENBESLUIT

Advies van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.salv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@salv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van besluit – Vlaamse Parken
Adviesvrager	Zuhail Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	28 april 2023
Wettelijke basis	Oprichtingsdecreet SALV 6 juli 2007
Goedkeuring raad	15 mei 2023
Kopie aan	Jo Brouns – Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, Hilde Crevits – viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Bart Dochy – voorzitter Commissie Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid (Vlaams Parlement), Patricia De Clercq – secretaris-generaal Departement Landbouw en Visserij, Joris Relaes – administrateur-generaal Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), Filip Fontaine – algemeen directeur Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM), Peter Cabus – secretaris-generaal Departement Omgeving
Adviesnummer	2023-08
Dossierhouder	Pieter De Graef pdgraef@serv.be
Contactpersoon	Koen Carels kcarels@serv.be

Mevrouw Zuhel DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies Parkenbesluit

Mevrouw de minister

De SALV heeft naar aanleiding van de 1^{ste} principiële goedkeuring van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken uw adviesvraag over dit dossier in goede orde ontvangen op vrijdag 28 april 2023. De SALV kreeg op 5 mei een toelichting bij dit dossier vanuit uw kabinet en administratie. De adviesraad dankt u voor de verdere betrokkenheid in dit dossier, nadat u de SALV reeds eerder consulteerde over het ontwerp van decreet Vlaamse Parken en algemene landschapszorg. In zijn advies over het ontwerp van decreet vroeg de adviesraad om 'wins' voor de land- en tuinbouwsector te zoeken zodat het parkenbeleid aantrekkelijk en kansrijk zou worden voor bedrijven in en nabij de Vlaamse Parken. Met de aanbevelingen uit voorliggend advies sluit de SALV aan bij zijn advies over het ontwerp van decreet. De SALV bereidde voorliggend advies in schriftelijke procedure voor. Natuurpunt-BBL formuleren bij verschillende aanbevelingen een minderheidsstandpunt. De SALV keurde het advies op maandag 15 mei 2023 goed.

Situering

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de algemene erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor Vlaamse Parken (hierna ontwerpbesluit) geeft uitvoering aan het decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg. Het SALV-advies over het ontwerp van decreet biedt een introductie tot de thematiek van de Vlaamse Parken met een helder overzicht van de algemene kenmerken van Nationale Parken en Landschapsparken (definitie, oppervlakte, doelstellingen, erkenning, werking en organisatie).¹ Het ontwerpbesluit bepaalt de nadere voorwaarden onder dewelke Vlaamse Parken kunnen worden erkend en betoelaagd.

Advies

Over het parkenbeleid in het algemeen

[1] Ondanks mogelijke opportuniteiten die het parkenbeleid te bieden heeft voor de land- en tuinbouwsector, zodat het een aantrekkelijk en kansrijk beleidskader zou kunnen

¹ SALV, *Advies. Algemene landschapszorg en Vlaamse Parken*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20221125_ADV_Parkendecreet.pdf.

worden voor land- en tuinbouwbedrijven in en nabij de parken, is de uitvoering van het parkenbeleid over het algemeen een gemiste kans. Maak er urgent werk van om opportuniteiten voor de land- en tuinbouwsector binnen het parkenbeleid te ontwikkelen en te versterken. De SALV verwijst hiermee naar zijn aanbeveling over het parkendecreet om te zoeken naar 'wins' voor de land- en tuinbouwsector en zo een aantrekkelijk en kansrijk parkenbeleid vorm te geven. De adviesraad wijst daarbij op de vele uitdagingen waarmee de land- en tuinbouwer zich vandaag geconfronteerd ziet en die een impact hebben op (toekomstige) bedrijfsoriëntatie en -organisatie, alsook op het persoonlijk welbevinden van bedrijfsleiders en hun gezinnen (cf. uitdagingen die te maken hebben met de samenhang tussen landbouw en economie (1), ruimte (2), omgeving (3), maatschappelijk draagvlak (4) en veranderingen (5)).² Het parkenbeleid – zowel op het Vlaamse overkoepelende niveau als op het niveau van het individuele park – dient te vertrekken vanuit de erkenning van deze uitdagingen en moet er mee oplossingen voor zoeken. Het is daarbij van belang dat het beleid deze uitdagingen in samenhang tegemoet treedt met concrete sleutels en geen *trade-offs* veroorzaakt die (sommige van) de uitdagingen verder uitdiept. Dat deze uitdagingen op integrale wijze moeten worden benaderd, noopt tot beleidscoherentie binnen het parkenbeleid en met aanpalende beleidsvelden, -instrumenten en -initiatieven.³ De zoektocht naar kansen voor de land- en tuinbouw in en nabij de parken kan niet vrijblijvend overgelaten worden aan de gebiedscoalities van elk park afzonderlijk, maar diende als (subsidie)voorwaarde binnen het algemene parkenbeleid te worden verankerd. De SALV vraagt om opportuniteiten voor de land- en tuinbouwsector uit te diepen, in eerste instantie voor de Landschapsparken, maar ook voor wat de Nationale Parken betreft, in lijn met de algemene doelstellingen van Nationale Parken. Om de – zoektocht naar – opportuniteiten voor de land- en tuinbouwsector binnen het parkenbeleid te versterken, vraagt/vroeg de SALV het volgende, waarbij het duidelijk is dat deze opportuniteiten grotendeels gefnuikt worden door het ontbreken van duidelijke spelregels doorheen het proces en de te beperkte rechtszekerheid voor land- en tuinbouwers in het parkenbeleid:

- a. Integratie van de programmawerking rond voedsellandschappen.** Op de vraag van de SALV om de programmawerking met betrekking tot voedsellandschappen te integreren in het parkenbeleid, vermeldt de beleidsreactie dat de methodiek van de voedsellandschappen ter beschikking staat voor elk kandidaat-park, maar dat niet voorzien wordt dat de Vlaamse Regering dit generiek voor alle Vlaamse Parken uitwerkt.⁴ Dit laat de toepassing van de methodiek van voedsellandschappen binnen de Vlaamse Parken echter zeer vrijblijvend. Hierdoor kan er niet de garantie geboden worden dat per park ook actief naar kansen voor land- en tuinbouwbedrijven wordt gezocht (en er budget voor wordt voorzien).
- De SALV meent dat het ontbreken van een overkoepelende en concrete uitwerking**

² SALV, *Visienota. Een duurzame toekomst voor landbouw in Vlaanderen: van uitdagingen naar kansen*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20221222_Visienota_2023.pdf.

³ SALV, *Advies. Algemene landschapszorg en Vlaamse Parken*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20221125_ADV_Parkendecreet.pdf, p. 6-7.

⁴ VR 2023 3103 DOC.0357/1BIS, Nota aan de Vlaamse Regering, <https://beslissingenvlaamsegering.vlaanderen.be/document-view/642587338A5434FEB56572A5>, p. 23.

van de methodiek voedsellandschappen een gemiste kans is in functie van het actief zoeken naar kansen en draagvlak voor het parkenbeleid voor land- en tuinbouwers.

- b. Land- en tuinbouw als thema opnemen binnen de geïntegreerde gebiedsvisies.** Waar landbouw binnen de definitie van Landschapsparken is ingeschreven in het decreet, is dit voor de Nationale Parken niet het geval. Artikel 8 van het ontwerpbesluit (en verduidelijkt binnen de memorie van toelichting) legt voor de Nationale Parken een minimaal aantal thema's voor de betreffende geïntegreerde gebiedsvisie binnen het masterplan op (natuur, recreatie en toerisme, erfgoed en ruimte en omgeving). De adviesraad vraagt om het thema land- en tuinbouw hierin alsnog op te nemen en te laten doorwerken in de operationele plannen.
- c. Doordachte koppelingen te leggen tussen het parkenbeleid en de verdere verduurzaming van de land- en tuinbouwsector, en het strategisch plan bio.** Bij Artikel 3 van het ontwerpbesluit vermeldt de memorie van toelichting dat *'er onder meer in een Landschapspark gestreefd wordt naar een landbouw die in overeenstemming is met de draagkracht van het gebied en in overeenstemming met de eigenheid van het gebied en er een grote verwevenheid landbouw-natuur aanwezig is.'* De SALV benadrukt dat het onduidelijk is wat het betekent dat landbouw in overeenstemming is met de draagkracht van het gebied. Voor de SALV is het essentieel dat land- en tuinbouwers worden betrokken in de zoektocht naar de toekomstmogelijkheden voor de verschillende types land- en tuinbouwbedrijven. De SALV ziet in een doordacht parkenbeleid wel kansen om agro-ecologische principes binnen de land- en tuinbouw te stimuleren. Daarnaast kan het parkenbeleid met doordachte koppelingen richting het strategisch plan bio helpen om de doelstellingen van dit plan voor de biologische landbouwproductie te realiseren.
- d. Afzet van lokale producten en via de korte keten/verkorte keten stimuleren.** De SALV ziet opportuniteiten voor land- en tuinbouwers die (een deel van) hun afzet weten te realiseren via de korte/verkorte keten. Het is volgens de adviesraad van belang dat de masterplannen en de operationele plannen weten te verduidelijken hoe hier zal worden op ingezet. Doch is het belangrijk om aan te geven dat landbouwers actief in andere afzetmodellen ook hun plaats en meerwaarde kunnen hebben in de Vlaamse Parken.

Nood aan rechtszekerheid, bestaanszekerheid en toekomstperspectief voor land- en tuinbouwbedrijven

[2] Het ontbreken van duidelijke spelregels van aan de start heeft geleid tot een beperkt draagvlak voor de masterplannen en operationele plannen. Het voorzien van meer ademruimte om tot gedragen masterplannen en operationele plannen te komen, is dan ook noodzakelijk. In zijn advies over het ontwerpdecreet vestigde de SALV reeds de aandacht op de laattijdige vastlegging van de spelregels over de erkenning, werking, organisatie en doelstellingen van de Vlaamse Parken. Op vandaag is er nog steeds geen volledige duidelijkheid over deze spelregels (i.e. nog geen finale goedkeuring van het decreet en het uitvoeringsbesluit), terwijl verwacht wordt dat reeds tegen 31 mei 2023 de masterplannen en operationele plannen door de kandidaat-parken worden ingediend. Bovendien leidt het voorliggende ontwerpbesluit tot een

verdere aanpassing van voorwaarden (bv. de vereiste dat minstens één natuurkern binnen een Nationaal Park 3.000 ha behelst, de bepaling van een tussentijdse doelstelling na 12 jaar in het groeitraject met betrekking tot het oppervlaktecriterium binnen Nationale Parken), die de onduidelijkheid op het terrein verder aanscherpt. In combinatie met de vele uitdagingen en de onzekere context waarin de land- en tuinbouwsector vandaag opereert, draagt het gebrek aan duidelijke, definitieve spelregels bij tot het moeizame verloop van het proces in de opmaak van masterplannen bij heel wat kandidaat-parken. De SALV vraagt om de deadline tot indiening van masterplannen en operationele plannen te verlengen tot na de definitieve goedkeuring van het decreet en van het ontwerpbesluit. De adviesraad meent dan ook dat alle masterplannen en operationele plannen afgestemd moeten worden op het definitief goedgekeurde parkendecreet.

[3] Veranker de rechts- en bestaanszekerheid en toekomstperspectief voor land- en tuinbouwers in en nabij de Vlaamse Parken op sterkere en doortastendere wijze.

Eerder vroeg de adviesraad reeds om het parkenbeleid te beperken tot een stimulerend beleid en dat er geen bijkomende verplichtingen of beperkingen worden opgelegd aan land- en tuinbouwbedrijven die in en rond een park actief zijn. De SALV stelde reeds bij de voorbereiding van het decreet algemene landschapszorg en Vlaamse Parken vast dat bepaald is dat *'de erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau op zich [...] geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen bovenop de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten binnen een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan [genereert], behoudens anders overeengekomen.'*⁵ Volgens de adviesraad is het opzet van deze bepaling positief, maar biedt het toch onvoldoende garanties: hoewel de erkenning als park of de werking van het parkenbureau *"op zich"* geen verplichtingen of beperkende maatregelen genereren, kan in de uitvoering de van masterplannen gebruik gemaakt worden van het bestaande instrumentarium. Dwingende rechtsgevolgen zijn in de praktijk met andere woorden niet volledig uit te sluiten, wat de huidige terughoudendheid op het terrein mede verklaart en de rechtsonzekerheid voedt. Ook met het voorliggende ontwerpbesluit blijft er te veel onduidelijkheid over onder andere de perimeter, het werkingsgebied en de verschillende zones of gebieden binnen een Nationaal Park en over de criteria, doelstellingen en rechtsgevolgen die hieraan al dan niet verbonden zijn. De manier waarop de gebiedscoalities hier een eigen invulling aan kunnen geven voor zover de Vlaamse doelstellingen worden nageleefd, voedt de onduidelijkheid en onzekerheid op het terrein. De beleidsreactie op deze eerdere vraag naar stimulerend beleid, bestaanszekerheid en toekomstperspectief verwijst naar de participatie van belanghebbenden als belangrijk evaluatiecriterium.⁶ De adviesraad ziet verbetervoorstellen wat participatie en inspraak betreft (cf. infra), maar merkt verder op dat voor de sector 'defensie' in het ontwerpbesluit wel een extra waarborg kon worden opgenomen. Een extra beschermende verankering naar analogie hiermee voor landbouwgebied dat zich in of nabij een Vlaams Park bevindt, kan ook voor de land- en tuinbouwsector helpen het draagvlak te vergroten.

⁵ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, VR 2023 3103 DOC.0357/2BIS, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6425874E8A5434FEB56572A7>, Art. 8.

⁶ VR 2023 3103 DOC.0357/1BIS, Nota aan de Vlaamse Regering, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/642587338A5434FEB56572A5>, p. 23-24.

Inspraak, betrokkenheid en lokaal draagvlak

[4] Veranker de evenwichtige deelname van vertegenwoordigers van het lokale middenveld uit het betrokken gebied in het bestuursorgaan van het parkbureau duidelijker en stel een overkoepelend Vlaams Parkbureau in waarin ook de landbouwadministratie en de landbouworganisaties betrokken worden. Deze aanbeveling ligt in lijn met wat de SALV eerder vroeg in zijn advies over het parkendecreet.⁷

[5] Verbeter de inspraakmogelijkheden inzake parknota's, masterplannen en operationele plannen met het oog op lokaal draagvlak. Voorzie daartoe een minimum aan criteria waaraan inspraakvormen en resultaatsverwerking moeten voldoen. De SALV vroeg reeds om zowel de masterplannen als de operationele plannen minstens te onderwerpen aan een openbaar onderzoek.⁸ In zijn advies vroeg ook de Raad van State om te expliciteren dat er een procedure van publieke participatie dient te worden uitgewerkt voor het opstellen en uitvoeren van de parknota's en de master- en de operationele plannen.⁹ De Raad van State meent ook dat de procedure van inspraak van lokale overheden zich ook zou moeten uitstrekken tot het opstellen en uitvoeren van de operationele plannen en niet beperkt zou mogen blijven tot het opstellen van de parknota en het masterplan, zoals voorzien.¹⁰ Het ontwerpbesluit voorziet een niet-limitatieve lijst met mogelijke vormen van inspraak (vb. hoorzitting, bespreking in adviesraden, infovergadering, burgerbevraging, aankondiging in een gemeentelijk blad, open gemeenteraad, specifieke werkgroep, schriftelijk advies, etc.). De SALV meent dat minstens een aantal minimum criteria moeten voorzien worden om de kwaliteit en de resultaatsverwerking van participatietrajecten te waarborgen. De nood aan een sterk draagvlak vraagt volgens de SALV immers om een effectief participatief proces, dat thematisch wordt opgevat en waarvan in een vroeg stadium inspraak voor land- en tuinbouwers gegarandeerd wordt. Het sluitstuk van zulk participatief traject vormt dan een openbaar onderzoek voor masterplannen en operationele plannen. Met het oog op een gedegen inspraakronde en behoorlijke verwerking van de resultaten strekt het tot aanbeveling om de deadline voor de indiening van de masterplannen en operationele plannen te verlengen (cf. supra).

Oppervlakte doelstellingen

[6] De oppervlakte doelstellingen van Nationale Parken bereiken, zal niet evident zijn binnen de versnipperde Vlaamse open ruimte zonder impact op nabijgelegen land- en tuinbouwbedrijven. De SALV blijft bezorgd over het ambitieuze groeiscenario met betrekking tot

⁷ SALV, *Advies. Algemene landschapszorg en Vlaamse Parken*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20221125_ADV_Parkendecreet.pdf, p. 9.

⁸ SALV, *Advies. Algemene landschapszorg en Vlaamse Parken*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20221125_ADV_Parkendecreet.pdf, p. 9.

⁹ VR 2023 3103 DOC.0357/4, <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/6421BABF3335D329E25EDE1A>.

¹⁰ VR 2023 3103 DOC.0357/4, <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/6421BABF3335D329E25EDE1A>.

Nationale Parken naar 10.000 ha.¹¹ Bovendien bepaalt het voorliggende ontwerpbesluit dat het groeiscenario reeds na 12 jaar voor de helft gerealiseerd moet zijn. Ook wordt de voorwaarde van een natuurkern aangescherpt door minstens één natuurkern met een oppervlakte van 3.000 ha te verwachten. Gebiedsuitbreidingen van dergelijke omvang zullen in Vlaanderen moeilijk zijn. Indien gebiedsuitbreidingen land- en tuinbouwers zouden impacteren, is een volwaardig flankerend beleid met actieve begeleiding essentieel.

Opdracht, samenstelling, werking, bevoegdheden van parkbureaus

[7] Lijn de bevoegdheden van parkbureaus duidelijker af. Het ontwerpdecreet Vlaamse Parken en algemene landschapszorg bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels kan vastleggen met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, werking, bevoegdheden, samenwerking en rapportering van een parkbureau (artikel 12 §4).¹² Het ontwerpbesluit geeft amper nadere invulling van waaraan een parkbureau precies moet beantwoorden. Hierdoor geven gebiedscoalities op het terrein zelf invulling aan het begrip parkbureau. Dit leidt ertoe dat verschillende bestuursorganen worden gecreëerd zonder dat de precieze bevoegdheden van deze bestuursorganen duidelijk zijn. Een minimale stroomlijning van de entiteit 'parkbureau' op het niveau van het algemene parkenbeleid moet worden voorzien.

Hoogachtend

Hendrik Vandamme

Koen Carels

Minderheidsstandpunt Natuurpunt-BBL

Natuurpunt-BBL participeerden aan het adviesproces binnen de SALV. Binnen het korte tijdsbestek van de procedure kon echter niet tot een consensus worden gekomen. Natuurpunt/BBL formuleren daarom bij volgende aanbevelingen een minderheidsstandpunt:

- [1] In de vraag om de zoektocht naar opportuniteiten voor de land- en tuinbouwsector (bv. graslandbeheer in natuurkerngebieden of het inzetten van het GLB om de milieu-impact op de natuurkernzones te milderen) menen de organisaties dat dit op parkniveau moet geregeld en afgesproken worden. Het decreet noch het ontwerpbesluit bevatten bepalingen die het benutten van deze opportuniteiten op parkniveau verhindert.
- [1] a. Natuurpunt-BBL treden het antwoord van de vermelde beleidsreactie bij.

¹¹ SALV, *Advies. Algemene landschapszorg en Vlaamse Parken*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20221125_ADV_Parkendecreet.pdf, p. 8.

¹² Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, VR 2023 3103 DOC.0357/2BIS, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6425874E8A5434FEB56572A7>.

- [1] b. Natuurpunt-BBL gaan niet akkoord met deze vraag en verwijzen naar het verschil tussen Landschapsparken en Nationale Parken.
- [1] c. en d. Natuurpunt-BBL staan achter deze aanbevelingen, maar menen dat dit op het parkniveau moet worden ingevuld en het derhalve geen aanpassingen aan het ontwerpbesluit vergt.
- [2] Natuurpunt-BBL gaan niet akkoord met een aanbeveling die leidt tot verder uitstel voor de indiening van masterplannen en operationele plannen in de lopende selectieprocedure.
- [3] Natuurpunt-BBL menen dat het decreet en het ontwerpbesluit voldoende garanties bieden. Het bestaand instrumentarium kan ongeacht de parken sowieso ingezet worden. Het verschil tussen landbouwgebied en militair gebied bestaat erin dat het laatste in de natuurkernzones opgenomen worden. Een samenwerkingsakkoord tussen Defensie en ANB en de gebiedsvisies en beheerplannen die in dat kader per gebied werden opgemaakt, legde afspraken rond natuur- en bosbeheer vast.
- [4] Natuurpunt-BBL gaan akkoord met deze aanbeveling voor zover het gaat over lokaal middenveld dat het gebruik van haar gronden afstemt op de parkdoelen, zoals reeds in het decreet is vastgelegd.
- [5] Natuurpunt-BBL menen dat parknota's, masterplannen en operationele plannen geen rechtstreekse doorwerking hebben op derden en dus geen openbaar onderzoek behoeven. De instrumenten die een park inzet (bv. natuurbeheerplannen type 3 en 4), worden sowieso reeds aan een openbaar onderzoek onderworpen. Wanneer een park een vergunningsplichtige realisatie wil opzetten, wordt die vergunning ook aan een openbaar onderzoek onderworpen.
- [6] Natuurpunt-BBL menen dat voorliggende masterplannen van de meerdere kandidaat-Nationale Parken aantonen dat de oppervlakte-doelstellingen perfect haalbaar zijn.
- [7] Natuurpunt-BBL wijzen op de *bottom-up approach* waarin lokale gebiedscoalities samen een visie uitwerken en realiseren. De overheid moet zo'n lokale coalitie dan ook voldoende ademruimte en vrijheid laten om dat naar eigen inzichten en noden gebiedsspecifiek in te vullen. De beschrijving van de governance van het park binnen de masterplannen laten de overheid toe om daar al dan niet mee akkoord te gaan.