

Advies

Ontwerp-Natuurherstelplan

Gezamenlijk advies over het ontwerp-Natuurherstelplan

Datum goedkeuring Minaraad 11/06/2026

Volgnummer Minaraad 2026| 015
Volgnummer SALV 2026-08
Volgnummer SARO 2026-013

Coördinator + e-mailadres Kathleen Quick, Kathleen.quick@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Bij SERV, Pieter Kerremans, pkerrmans@serv.be; Annick Lamote, alamote@serv.be
Bij SALV, Koen Carels, kcarels@serv.be; Pieter De Graef, pdgraef@serv.be
Bij SARO, Julie Alboort, Julie.alboort@vlaanderen.be; Cato Leuraers@vlaanderen.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	5
Advies over het Vlaams ontwerp-Natuurherstelplan.....	6
1 Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams deel van het ontwerp Natuurherstelplan – overkoepelend	6
1.1 Met betrekking tot de onvolledigheid van het ontwerpplan.....	6
1.2 Over het ontbreken van een ‘ <i>sense of urgency</i> ’.....	10
1.3 Regelgevende en juridische aspecten.....	14
2 Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams deel van het ontwerp Natuurherstelplan – volgens het model van de Europese Commissie.....	18
2.1 Deel A – Informatie over de doelen.....	18
2.2 Deel B - Realisatie van hersteldoelen en nakoming verplichtingen, per artikel.....	18
2.3 Deel C – Maatregelen	30
3 Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams deel van het ontwerp Natuurherstelplan – <i>governance</i>	31
3.1 Tijdspad.....	31
3.2 Participatie	31
3.3 Proces	32

Krachtlijnen

Het ontwerp Natuurherstelplan is onvolledig en onvoldoende onderbouwd. Belangrijke elementen ontbreken: wetenschappelijke onderbouwing, financiering, plan MER, sociaaleconomische impactanalyse (SEIA) en maatschappelijke kosten-baten analyse MKBA. Minaraad, SALV, SARO en SERV kunnen daardoor niet beoordelen of het plan ambitieus en haalbaar is. Het ontwerpplan is bovendien nog niet breed gedragen.

Er is nood aan een degelijk overlegproces met belanghebbenden, ook over de verwerking van plan MER en SEIA/MKBA. Ook moet er snel inzicht komen in het volledige financiële luik, inclusief flankerend beleid. Veel aanbevelingen uit hun gezamenlijk advies van 2024 blijven onbeantwoord. Daarom herhalen de Raden in dit advies heel wat aanbevelingen zoals de vraag naar wetenschappelijke onderbouwing, openbaarmaking van data en publicatie van het INBO-monitoringrapport, een integraal plan voor monitoring met een duidelijke methodologie, governance en een evenwichtige inzet van middelen tussen terreinmaatregelen en monitoring. Ook is er nood aan betere interbestuurlijke afstemming met gewesten, federale overheid, lokale besturen, buurlanden en ander EU-lidstaten.

Er is een gebrek aan een “*sense of urgency*”: de 2030 doelen zijn nabij terwijl natuurherstel tijd vraagt. Daarom vragen de Raden om op korte termijn de nodige middelen vrij te maken en een versnelling hoger te schakelen wat betreft realisaties op terrein. Er moet daarbij voldoende keuze zijn wat betreft mogelijk in te zetten instrumenten. Ze benadrukken het belang van integratie van biodiversiteit en soortenbeleid in ander beleid, met koppelkansen in klimaat-, ruimte-, landbouw-, gezondheids- en waterbeleid. Er moet duidelijk zijn wat bestaande instrumenten bijdragen, welke bijkomende maatregelen nodig zijn en hoe doelbereiking wordt gegarandeerd. Voor de uitvoering op terrein vragen de Raden een gebiedsgericht overzicht van herstelmaatregelen in ruimte en tijd, met ecologische prioritering en een performant opvolgsysteem.

Wat regelgeving betreft vragen ze een screening van Vlaamse regelgeving op korte termijn en duidelijkheid over de impact van verslechteringsverboden op vergunningverlening. Verder vragen ze om de juridische complexiteit van bestaande instrumenten te bewaken en doordacht te werk te gaan met het inzetten van het instrument ‘onteigening’. Nieuwe compensatiemechanismen moeten juridisch robuust zijn. Er moet aandacht zijn voor het spanningsveld tussen vrijwillige implementatie en garanties op doelbereiking. Afwijkingen moeten goed gemotiveerd zijn en mogen de doelstellingen voor natuurherstel niet ondergraven. Het plan moet rekening houden met de Vlaamse ruimtelijke context.

Voor de aanbevelingen over de specifieke artikelen voor de diverse ecosystemen en de bestuivers verwijzen ze naar de adviestekst zelf zodat de opgenomen randvoorwaarden en nuancerings niet verloren gaan in de samenvatting.

Tot slot vragen de Raden om in het uniform model, bij het deel ontwerpherstelmaatregelen, een *disclaimer* toe te voegen die stelt dat dit onderdeel nog niet voldoende doorsproken is met

de belanghebbenden en dat er dus nog bijstellingen aan de ontwerp-Natuurherstelmaatregelen moeten gebeuren. Verder vragen ze een transparant vervolgproces, met een gepubliceerde procesnota, sturende rol voor de plan MER en nauwere betrokkenheid van de belanghebbenden richting een ambitieus, haalbaar en breed gedragen definitief plan. Ze wensen ook te adviseren over het nationale plan, de SEIA en de plan MER.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	10 april 2026
Naam adviesvrager + functie	Jo Brouns, Vlaams minister van Omgeving en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	Bestuursdecreet van 7 december 2018, art. III.94, §1, 2° (" <i>bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie</i> ") en 8° (" <i>advies uitbrengen over conceptnota's</i> ")
Adviestermijn	Tot 12 juni 2026
Samenwerking	SARO, SALV, SERV
Overlegcommissie	Werkgroep Biodiversiteit en Ecosystemen
Betrokken experts	Toelichting op 18 mei door het Agentschap voor Natuur en Bos
Vergaderingen: soort + datum	Werkgroep Biodiversiteit en Ecosystemen, 18 mei, 21 mei, 3 juni en 8 juni 2026

De adviesvraag werd op 10 april 2026 gesteld door minister Jo Brouns. Een advies wordt verwacht op 12 juni 2026. De Raden ontvingen het ontwerpplan op 19 mei 2026.

Advies over het Vlaams ontwerp-Natuurherstelplan

Disclaimer: Dit advies mag niet als exhaustief advies op het ontwerp Vlaams Natuurherstelplan worden beschouwd omdat het ontwerpplan dat voor advies werd overgemaakt niet volledig is, het ontwerpplan laat werd overgemaakt en het tijdspeel te beperkt om diepe inhoudelijke discussies te voeren.

Bijkomend stellen de Raden dat dit voorontwerp niet mag leiden tot onbedoelde effecten die onherroepelijk zijn. Bijstelling van dit ontwerpplan moet mogelijk blijven en dit op basis van het verdere overlegproces en de resultaten uit de plan-MER, SEIA en MKBA. Ze vragen dat deze boodschap integraal deel zal uitmaken van het ontwerp-Natuurherstelplan.

1 Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams deel van het ontwerp Natuurherstelplan – overkoepelend

1.1 Met betrekking tot de onvolledigheid van het ontwerpplan

[1] **Zorg voor efficiënte en effectieve invulling van de Verordening¹.** De Raden herhalen hun opmerking uit het gezamenlijk advies van 2024, namelijk dat de centrale uitdaging bij de implementatie van de Natuurherstelverordening is om efficiënt en effectief invulling te geven aan een ambitieuze, haalbare en maatschappelijk breed gedragen implementatie van de Natuurherstelverordening op Vlaams (en Belgisch) niveau. De Raden erkennen hierbij het belang van het herstel van de ecosystemen in Vlaanderen. De indicatoren voor natuur en ecosystemen in Vlaanderen vertonen immers uiteenlopende trends op korte en lange termijn, maar zijn globaal genomen niet goed².

Op basis van het overgemaakte ontwerp-Natuurherstelplan en overige bijkomende informatie is het voor de Raden echter onmogelijk om na te gaan of:

- Het plan ambitieus is – onder andere wegens het ontbreken van een wetenschappelijke onderbouwing op basis van de meest recente beschikbare informatie, het ontbreken van een financieringsluik, van de resultaten van de plan-MER enz.;
- Het plan haalbaar is – onder andere wegens het ontbreken van een analyse van de voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen (SEIA), evenals het ontbreken van een financieringsluik.

Voor de adviesraden staat wel vast dat het ontwerp-Natuurherstelplan, zoals het nu voor advies werd voorgelegd, momenteel nog niet breed gedragen is. Het proces is niet verlopen zoals in het gezamenlijk advies uit 2024 werd geadviseerd (zie ook in deel *governance*). De Raadspartners zijn dan ook ontevreden over hun betrokkenheid bij het opmaken van dit ontwerp-Natuurherstelplan, in het bijzonder wat betreft de ontwerp-herstelmaatregelen in deel C.

¹ Gebaseerd op MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §3 en §6.

² Zie ook recente rapportage in het kader van de VRL en HRL.

De Raden vragen om de nodige ontbrekende informatie zo spoedig mogelijk aan te leveren en een degelijk overlegproces met de belanghebbenden op te starten³, met respect voor het opgelegde tijdspad. Dit overlegproces moet niet alleen gaan over het Natuurherstelplan zelf, maar ook over hoe de resultaten uit de plan-MER en de analyse van de *‘voorzienbare sociaaleconomische effecten en geraamde voordelen’* (SEIA/MKBA) hierin zullen worden verwerkt. De Raden zijn bereid om in dit overlegproces een faciliterende rol op te nemen.

- [2] **Geef de Raden zo snel mogelijk inzicht in het financieel luik.** De Raden stellen vast dat een financieringsluik (inclusief financiering van flankerend beleid)⁴ ontbreekt. Dit zou pas worden opgeleverd op het moment dat het ontwerpplan aan de Vlaamse Regering wordt overgemaakt. De Raden zijn van mening dat het daarom niet mogelijk is om in te kunnen schatten of de inhoudelijke-programmatische aanpak uit dit ontwerpplan ambitieus en haalbaar is. Hoewel er wel verwezen wordt naar bestaande beleidsinstrumenten en programma's en hun bijbehorende financiering ontbreekt een geïntegreerd beeld van het totaal financieel plaatje. Dit maakt het voor de Raden op dit moment onmogelijk om onderbouwde aanbevelingen te formuleren. De Raden vragen om zo snel mogelijk inzicht te krijgen in dit totale financieel luik.

- [3] **Zet ook in op pilootprojecten voor alternatieve financiering.** Maatregel 4.9 handelt over het verkennen, uitwerken en faciliteren van alternatieve financieringsmogelijkheden. De Raden kunnen zich hierin vinden, gezien hiernaar op verschillende plaatsen in de Natuurherstelverordening wordt verwezen. De Raden zijn van mening dat dergelijke systemen transparant, juridisch robuust en praktisch werkbaar moeten zijn. In de verdere uitwerking van de in het plan vermelde mogelijkheden zijn onder andere *governance*, waardebeoordeling, ecologische robuustheid, doelbereiking, aansprakelijkheid, monitoring en de relatie met bestaande vergunningensystemen heel belangrijk. De Raden vragen om eerst pilootprojecten en impactanalyses uit te voeren alvorens dergelijke systemen breed in te voeren.

De Raden verwijzen daarnaast naar hun gezamenlijk advies van 2024, waarbij ze vroegen om ook in te zetten op economische kansen, verdienmodellen en particuliere financiering. Ze stelden hierbij dat het sterker inzetten op verdienmodellen, publiek-private samenwerking en hefboomen voor private financiering van belang is om de financiering structureler te maken. Meer specifiek vroegen ze om te onderzoeken op welke manier het vooropgestelde herstelbeleid kan leiden tot kansen voor (zo veel mogelijk) ondernemers, waaronder bos- en landbouw(ers), de bredere agrovoedingssector en de houtsector. Dit vereist een gedegen analyse van de manieren waarop verdienmodellen, maatregelen en praktijken in zowel landbouw, bosbouw als andere sectoren het best kunnen bijdragen aan het realiseren van de

³ Zie hiervoor bijvoorbeeld naar de aanpak in Nederland, evenwel met vermelding dat Nederland meer mankracht heeft voorzien voor de opmaak van het Nederlands Natuurherstelplan.

⁴ Verordening, artikel 15, lid 3, s): *“De voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen van de invoering van de in de artikelen 4 tot en met 12 bedoelde herstelmaatregelen.”*

⁵ Vereist op grond van artikel 15, lid 3, u, inclusief de *“steun aan belanghebbenden die worden getroffen door herstelmaatregelen of andere nieuwe verplichtingen die uit deze Verordening voortvloeien.”*

doelstellingen van de Natuurherstelverordening. Ze stelden voor om daartoe bijvoorbeeld gepast in te zetten in op biologische landbouw en het toepassen van agro-ecologische landbouwpraktijken want deze bieden mogelijkheden om bepaalde voorwaarden uit art. 11 te realiseren.⁶

De Raden doen hierbij opmerken dat de nodige stimulansen voor actoren soms ook nieuwe instrumenten vereisen en vragen om de aanbevelingen hierover uit eerdere adviezen uit te voeren.⁷ Bij de uitwerking van dergelijke instrumenten moet er zowel aandacht zijn voor de grondeigenaar, als de grondgebruiker.

Afsluitend verwijzen de Raden naar de oefening om mogelijke financieringsmechanismen in kaart te brengen die op federaal niveau loopt. Ze vragen om de resultaten uit deze oefening op te volgen en, waar nuttig of nodig, op te nemen in het Nationaal Natuurherstelplan.

- [4] **Neem een indicatie van milieuonvriendelijke subsidies op.** De Raden herhalen hun opmerking uit het gezamenlijk advies van 2024, met name dat het nationaal herstelplan “een indicatie” dient te bevatten “van de subsidies die het halen, respectievelijk nakomen van de in deze Verordening vastgestelde doelen en verplichtingen negatief beïnvloeden” (art. 15, lid 3, v). Deze indicatie moet helpen om, “in overeenstemming met de verbintenis in het achtste milieuactieprogramma, deze milieuonvriendelijke subsidies uit te faseren” (overweging 85,⁸) en geeft hiermee ook invulling aan doelstelling 18 uit het *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, die voor 2025 moet zijn uitgevoerd. De Raden wijzen erop dat Lidstaat België van de Europese Commissie financiering heeft ontvangen om de implementatie hiervan voor te bereiden. Deze oefening loopt momenteel op het federale niveau. De Raden vragen om deze oefening op te volgen en de Raden hierover te informeren en wijzen op de verplichting hierover in de Verordening.
- [5] **Voorzie in de gevraagde wetenschappelijke onderbouwing en maak deze openbaar.** In het gezamenlijk advies van 2024 en 2026 werd gevraagd naar een wetenschappelijke onderbouwing van de data, evenals het openbaar maken van deze informatie. Dit is tot op heden niet gebeurd, behalve op hoofdlijnen in de plan-MER *Scoping*. De Raden herhalen hun vragen naar deze onderbouwing en het openbaar maken ervan.
- [6] **Zorg eveneens voor een integraal plan voor monitoring.** In het gezamenlijk advies uit 2024 vroegen de Raden naar een integraal monitoringplan en de al bestaande monitoringsinitiatieven hierin op te nemen⁹. De Raden kregen hierover een toelichting van INBO. Verder stelden de Raden dat, waar relevant, werk moet gemaakt worden van gebruiksvriendelijke monitoringsystemen vooral waar deze monitoring

⁶ MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §22, p. 13.

⁷ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), vraag naar onderzoeken van mogelijkheden voor verplaatsbare natuurelementen in agrarisch gebied; zie ook advies Minaraad 25|024 over de conceptnota BRV voor een gelijkaardige vraag voor stedelijke ecosystemen (p. 14, §26).

⁸ Overweging 85 is ruimer dan wat hier wordt geciteerd.

⁹ MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), p. 16, §30 en p. 17, §31.

ondersteund wordt door burgers.¹⁰ Ze verwezen hiervoor naar artikelen 10, lid 4 en artikel 20, lid 9, dewelke specifiek verwijzen naar het gebruik van burgerwetenschap. Ze stelden eveneens dat bij het gebruik van deze systemen rekening gehouden moet worden met een correcte bescherming van de *privacy*.

De Raden stellen vast dat in de aangeleverde documenten delen uit dit werkkader werden overgenomen, maar dat niet naar dit INBO-werkkader wordt verwezen.¹¹ Noch wordt verduidelijkt waarom sommige delen wel en andere niet werden overgenomen. De Raden vragen hierbij, in het kader van transparantie en het openbaar maken van de wetenschappelijke onderbouwing¹², om dit INBO-rapport te publiceren. Ze vragen eveneens om in het ontwerp-Natuurherstelplan duidelijk aan te geven wanneer er wordt gekozen om niet uitsluitend gebruik te maken van de Europees beschikbare systemen en deze keuze te onderbouwen.

Evenmin wordt verwezen naar het gebruik van burgerwetenschap, zoals gevraagd door de Natuurherstelverordening. Daardoor blijft het onduidelijk hoe de monitoring er zal uitzien en hoe de informatie, verkregen uit burgerwetenschap zal worden geïntegreerd, wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor eigenaars, gebruikers en beheerders en dit zowel voor de Europees beschermde habitats en soorten als voor de bestuivers, de landbouwecosystemen, de stedelijke ecosystemen, de bosecosystemen en de rivierecosystemen. De Raden benadrukken het belang van de monitoring om de vordering en effectiviteit van de maatregelen aan te tonen door het geboekte natuurherstel in kaart te brengen.

De Raden menen dat bij de inzet van financiële middelen een zorgvuldige afweging nodig tussen investeringen in concrete herstelmaatregelen op het terrein en investeringen in een degelijk monitoringsysteem. Middelen die rechtstreeks naar uitvoering gaan, leveren zichtbare ingrepen op zoals hydrologisch herstel, inrichting van habitats of beheermaatregelen en zijn essentieel om natuur effectief te herstellen. Tegelijk is monitoring onmisbaar om na te gaan of die maatregelen daadwerkelijk het beoogde ecologische effect hebben, om tijdig bij te sturen waar nodig en om aan te tonen dat middelen doelmatig worden ingezet. Zonder voldoende monitoring blijft onzeker of de gekozen aanpak werkt; zonder voldoende terreinmaatregelen dreigt monitoring vooral de achteruitgang te registreren zonder die te keren.

Een doeltreffend beleid kiest volgens de Raden daarom niet voor een tegenstelling tussen beide, maar voor een evenwichtige combinatie: adequate middelen voor onmiddellijke uitvoering op het terrein, ondersteund door een proportioneel en robuust monitoringsysteem dat de effectiviteit van het natuurherstel zichtbaar maakt. De Raden wijzen er afsluitend op dat monitoring en de onafhankelijke en wetenschappelijke borging een zeer belangrijk onderdeel van de implementatie uitmaken. De Raden vragen daarom meer duidelijkheid over de methodologie en

¹⁰ MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), p. 17, §32.

¹¹ Geen motivering voor het wel en/of niet overnemen van elementen uit dit INBO-werkdocument.

¹² Zoals ook eerder gevraagd, zie bv. §5.

governance van de monitoring en transparantie over de (technische) definities en meetmethodes.

- [7] **Maak werk van een plan van aanpak voor het invullen van kennishiaten.** In het gezamenlijk advies uit 2024 stelden de Raden al dat het belangrijk is om een inzicht te krijgen in onzekerheden, openstaande vragen en kennislacunes. Ook voor het aantonen van “*onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van klimaatverandering*” is juridische en wetenschappelijke duiding nodig. Ze stellen vast dat dit laatste werd opgenomen in het ontwerp-Natuurherstelplan¹³, en eveneens dat er o.a. via maatregel 6.3.¹⁴ in het ontwerp-Natuurherstelplan zal worden ingezet op het bekomen van inzicht:

- In het (landschaps)ecologisch functioneren van specifieke gebieden: hoe de verschillende onderdelen van het landschap samenhangen en op elkaar inwerken, en samen bijdragen aan het goed functioneren van natuur, water, bodem, flora, fauna en menselijke activiteiten;
- In de ecohydrologische processen en randvoorwaarden van natte habitattypes;
- Inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van beheermaatregelen.

Het ontwerp-Natuurherstelplan stelt eveneens dat bepaalde onderzoeksnoden momenteel al verder worden geëvalueerd met het oog op een onderzoeksprogramma. De Raden vragen om hier blijvend op in te zetten omdat nieuw wetenschappelijk onderzoek nieuwe inzichten kan verschaffen.

- [8] **Neem de meervoudige relatie tussen klimaat en biodiversiteit duidelijk op in het herstelplan.** Artikel 15, lid 3, t, vraagt naar een specifiek deel in het herstelplan waarin de lidstaat dient uit te zetten hoe rekening gehouden wordt met klimaatverandering, zowel wat betreft het belang ervan voor het plannen van herstelmaatregelen, als het potentieel van deze maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering te beperken. De Raden vroegen in hun gezamenlijk advies uit 2024 in het algemeen om, waar relevant, in het herstelplan te verduidelijken hoe rekening wordt gehouden met deze implicatie van klimaatverandering. Ze stellen vast dat dit niet gebeurde en vragen om dit alsnog op te nemen. Zie ook [15].

- [9] **Zorg voor de ontbrekende afstemming.** In het gezamenlijk advies uit 2024 vroegen de Raden om tijdig af te stemmen met de andere gewesten en de federale overheid, evenals met het provinciaal en gemeentelijk niveau, alsook om te bekijken of synergiën met buurlanden en andere EU-lidstaten mogelijk zouden zijn. De Raden stellen dat dit tot op heden niet afdoende gebeurde en vragen om dit alsnog te doen.

1.2 Over het ontbreken van een ‘sense of urgency’

- [10] **Bouw voldoende garanties in voor het bereiken van de doelstellingen voor 2030.** De Raden verwijzen naar overweging 9, van de Natuurherstelverordening die stelt dat

¹³ Ontwerp-Natuurherstelplan, Deel C, p. 28.

¹⁴ Ontwerp-Natuurherstelplan, deel c, p. 123 en p. 124, maatregel 6.3 Uitvoeren van beleidsvoorbereidend onderzoek om te komen tot gebiedsgericht en geïntegreerd maatwerk voor effectief en efficiënt natuurherstel in Vlaanderen.

“de Raad in zijn conclusies van 23 oktober 2020 erkend dat het voorkomen van een verdere achteruitgang van de huidige toestand van biodiversiteit en natuur essentieel zal zijn, maar niet voldoende om de natuur weer terug in ons leven te brengen. De Raad bevestigde dat er meer ambitie nodig is op het gebied van natuurherstel, zoals wordt voorgesteld door het nieuwe EU-natuurherstelplan, dat maatregelen bevat om de biodiversiteit buiten de beschermde gebieden te beschermen en te herstellen. De Raad verklaarde tevens te hebben gewacht op een voorstel voor juridische natuurhersteldoelen, waarvoor een effectbeoordeling moet worden uitgevoerd”.

De Raden stellen hierbij vast dat er in de Natuurherstelverordening veel doelen voor 2030 zijn opgenomen¹⁵, waarvan sommige inspanningsverbintenissen inhouden, en andere resultaatsverplichtingen, maar beide wel met het oog op het behalen van de vermelde doelstellingen voor 2030. Sommige van deze doelen zijn niet nieuw en uit rapportage blijkt bijvoorbeeld dat de geleverde voor soorten en habitats van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn nog niet tot de gewenste resultaten hebben geleid (zie verder onder deel B). Voor andere artikelen is het evenwel nieuw dat doelstellingen met harde *deadlines* in regelgeving werden opgenomen, maar is de huidige situatie eveneens niet rooskleurig.¹⁶

Alhoewel het voor de Raden niet mogelijk is om in te schatten of wat voorligt voldoende is om deze doelstellingen voor 2030 te halen¹⁷, wijzen ze erop dat het voor sommige soorten en habitats enige tijd kan duren voor herstel zichtbaar en meetbaar is op terrein. De Raden vragen daarom, niet alleen om niet te wachten met het uitvoeren van de reeds voorziene herstelmaatregelen, maar ook om op korte termijn de nodige middelen (menskracht en financiering) hiervoor vrij te maken en een versnelling hoger te schakelen wat betreft realisaties op het terrein en zo te zorgen voor betere garanties voor het bereiken van de doelstellingen voor 2030.

[11] **Zorg voor voldoende keuze uit diverse instrumenten en zorg voor beschikbare middelen die de diverse actoren kunnen inzetten met het oog op het bereiken van de doelen.** De Raden stellen vast dat doorheen dit ontwerp-Natuurherstelplan vaak wordt verwezen naar allerlei organisaties voor het realiseren van bepaalde doelen. In het gezamenlijk advies vroegen de Raden om de inzet van nieuwe instrumenten te bekijken, zie het gezamenlijk advies uit 2024.¹⁸

De Raden ondersteunen het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, maar vragen dat deze nieuw te ontwikkelen instrumenten eenvoudig toepasbaar, effectief, financieel haalbaar, juridisch duidelijk en proportioneel blijven, met de nodige garanties op doelbereiking. Deze instrumenten moeten hierbij prioritair inzetten op samenwerking en stimulansen, evenals met de nodige aandacht voor de urgente opgave met

¹⁵ Zie onder andere artikel 1, lid 2, artikel 4, lid 1, a), artikel 4, lid 2, b), artikel 4, lid 4, artikel 8, lid 1, artikel 9, lid 1, artikel 10, lid 1, artikel 11, leden 2, 3 en 4, artikel 12, lid 2.

¹⁶ Bv. de achteruitgang van bestuivers.

¹⁷ Onder andere wegens het ontbreken van een financieel luik, het ontbreken van de resultaten uit de plan-MER en onvoldoende betrokkenheid bij het opstellen van de ontwerp-herstelmaatregelen.

¹⁸ Vermelding op trefwoordniveau, zonder nuancering en randvoorwaarden: verdienmodellen (§22, p. 13), screenen regelgeving (§24, p. 14) en §26, p. 14), verplaatsbare natuurelementen (§58, p. 25) en economische instrumenten voor bossen (§59, p. 26).

betrekking tot klimaatadaptatie in steden dat ervoor zal zorgen dat steden ook in de toekomst leefbaar blijven (zie ook in [x]).

De Raden stellen dat deze aanbevelingen moet worden uitgewerkt zodat alle actoren ten volle kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de Natuurherstelverordening. Hiertoe moeten al deze actoren ook voldoende ondersteund worden met het oog op terreinrealisaties.

[12] **Ook de Vlaamse overheid moet meer inzetten op natuurherstel.** De Raden stellen vast dat het ontwerp-Natuurherstelplan vaak verwijst naar acties die derden moeten nemen. Ze zijn evenwel van mening dat ook de volledige Vlaamse overheid moet meewerken aan het realiseren van de doelstellingen uit de Verordening en vragen om in het ontwerp-Natuurherstelplan duidelijker aan te geven welke acties de diverse diensten van de Vlaamse overheid op zich zullen nemen en welke middelen ze hiervoor ter beschikking zullen krijgen.

[13] **Integratie van biodiversiteit in ander beleid is zeer belangrijk.** De Raden verwijzen naar hun gezamenlijk advies uit 2024¹⁹ waar ze vroegen naar een goede integratie en coherentie met andere beleidsvelden. Concreet vroegen ze om die koppelkansen maximaal te benutten, en daarbij telkens te vertrekken van een evaluatie: wat is er al, en wat levert dit in de praktijk op? Zijn de huidige maatregelen bevredigend op het vlak van effectiviteit? Welke aanpassingen zijn er nodig, en welke budgetten zijn er dan vereist? Concreet denken de Raden onder meer aan:

- Koppelkansen met het klimaatmitigatiebeleid: LULUCF.²⁰ Zo kan bijvoorbeeld het herstel van ecosystemen er in belangrijke mate toe bijdragen dat natuurlijke koolstofputten worden behouden, beheerd en verbeterd en dat zowel de biodiversiteit wordt bevorderd als tegelijkertijd de klimaatverandering wordt bestreden.
- Koppelkansen tussen natuurherstel en klimaatadaptatie. Een voorbeeld hiervan is inzetten op natte natuur. Natte natuur en veen vormen niet alleen hotspots voor biodiversiteit, maar leveren tegelijk ook ecosysteemdiensten zoals waterberging en -zuivering. Inspanningen met betrekking tot de voorraad organische stof onder bouwland en het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge biodiversiteit, leiden tot de simultane invulling van meerdere maatschappelijke baten. Natuur in steden zorgt voor verkoeling en wateropvang.
- Koppelkansen met het ruimtelijk beleid. De doelstellingen uit de Verordening sluiten bijvoorbeeld sterk aan bij een aantal strategische doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De Raden vragen om in het verdere proces de afstemming tussen beide goed te bewaken. De Raden vragen aandacht voor het aspect 'natuur' in het ruimtelijk beleid, in het bijzonder bij de opmaak van ruimtelijke beleidsplannen, én bij de doorvertaling/ implementatie ervan op het

¹⁹ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §28 en §29.

²⁰ Zie hiervoor ook advies 2025|007, §69, § 70, §71 en §72 op p. 48 en volgende.

terrein. Dit moet gebeuren op de verschillende bestuursniveaus en vanuit een Vlaams samenhangend kader.

- Koppelkansen met het landbouwbeleid: zie [56]²¹.
- Koppelkansen met het gezondheidsbeleid: zie [5]²² en [48]²³.

Ze vroegen hierbij ook om duidelijkheid over de implementatieprocessen van aankomende en bestaande plannen en hun ruimtelijke doorvertaling. Al deze processen kennen eigen uitgangspunten, een eigen timing en een eigen dynamiek. Niettemin komen de in dit verband genomen maatregelen in de praktijk samen in dezelfde fysieke ruimte(s) en is het dus belangrijk om een afgestemd beleid te voeren. De Raden herhalen hun vraag om op procesniveau²⁴:

- Duidelijkheid te scheppen over de huidige en gewenste bijdrage(n) van de huidige instrumenten en beleidskaders aan de doelstellingen van de Verordening;
- In te zetten op goede inschattingen van het effect van bestaande en bijkomende maatregelen;
- Welke aanpassingen binnen de respectievelijke beleidskaders hiervoor aanvullend en in samenhang nodig kunnen zijn, en welke extra inspanningen nodig kunnen zijn;²⁵
- Mechanismen in te bouwen om doelbereiking te garanderen.²⁶

Wat dit betreft vroegen de Raden ook al eerder om te voorzien in een gestructureerde aanpak van de diverse milieudrukken²⁷, dewelke ook aanpassingen in andere beleidsdomeinen zullen vereisen. Ze herhalen hierbij al deze aanbevelingen.

[14] **Vergeet bij deze integratie-oefening het soortenbeleid niet.** Hoewel het ontwerp-Natuurherstelplan geregeld naar ‘soorten’ verwijst,²⁸ gaat enkel maatregel 3.6 “**Evalueren en opmaken van plannen en programma’s voor soortbescherming**”, hier specifiek op in. Nochtans legt de Natuurherstelverordening niet alleen de nadruk op soorten op zicht, maar ook en vooral op het kwantitatief en kwalitatief herstel van hun leefgebieden.²⁹ De Raden vragen daarom in het Natuurherstelplan meer aandacht te besteden aan bijvoorbeeld het voorzien en verbeteren van broed- en voortplantingsplaatsen, evenals rust-, en foerageergebieden voor soorten. Daarnaast vragen ze om betrokken te worden bij *het evalueren, actualiseren en optimaliseren van de plannings- en uitvoeringsinstrumenten voor soortenbescherming, met als doel een efficiënter en effectiever kader te creëren voor de realisatie van de*

²¹ §56: Zet sterker in op maatregelen die verschillende doelen tegelijkertijd aanpakken.

²² §5 Zorg voor effectieve en efficiënte maatregelen.

²³ §48 Zet in op specifieke koppelkansen met ander doelstellingen.

²⁴ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), p. 16, §29.

²⁵ Zie 14, 10 van de Natuurherstelverordening.

²⁶ Zie advies 26|010, §2, advies 25|007 (hoofdstuk 3.3.1. Stuur het landbouwbeleid bij om doelbereiking te garanderen) en advies 24|012.

²⁷ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §41, p. 20.

²⁸ Echter vooral met het oog op vrijwillig te nemen acties.

²⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 4, lid 7.

*beleidsdoelstellingen voor soorten*³⁰ en wensen om advies te worden gevraagd indien dit zou leiden tot aanpassingen aan de regelgeving.

- [15] **Maak een gebiedsgericht overzicht met het oog op het uitvoeren van herstelmaatregelen.** De Raden verwijzen naar de beschrijving van maatregel 1.2.³¹ en maatregel 3.2.³² uit het ontwerp-Natuurherstelplan. Hierbij wordt verwezen naar “*de opmaak van een landschapsecologische analyse en een lokaal proces op maat van elk gebied*” evenals naar de opmaak van een “*geïntegreerd rollend meerjarenprogramma*”.

De Raden zijn van mening dat het invullen van het model zoals Europa voorschrijft, niet voldoende duidelijkheid geeft over de effectieve realisatie op terrein. Ze stellen vast dat er evenmin zicht is op een ecologische prioritering van de uit te voeren herstelmaatregelen. Ze verwijzen hierbij bijvoorbeeld naar de verplichting uit de Natuurherstelverordening om een prioritering van herstelmaatregelen op te stellen op basis van synergiën met klimaatmitigatie en -adaptatie, bodemdegradatieneutraliteit en rampenpreventie³³.

Verder zijn ze van mening dat de opgenomen indicatoren vaak te vaag zijn om vooruitgang te meten. Veel indicatoren spreken over plannen die “uitgewerkt”, “geëvalueerd”, “opgestart” of “beschikbaar” moeten zijn, maar zeggen weinig over toetsbare resultaten, proportionaliteit, kosten, *governance*, ... Daardoor is onduidelijk hoe de maatregelen zullen worden opgevolgd en wanneer een maatregel als geslaagd wordt beschouwd.

Ze vragen daarom naar een plan voor implementatie op terrein met een overzicht van de te nemen herstelmaatregelen en een prioritering hiervan in de ruimte en in de tijd. Hierbij is volgens de Raden ook een performant opvolgsysteem nodig met het oog op evaluatie en rapportering conform de bepalingen van de Natuurherstelverordening. Ze vragen om een implementatieplan met bijbehorend opvolgsysteem op te maken.

1.3 Regelgevende en juridische aspecten

- [16] **Screen op korte termijn de Vlaamse regelgeving**³⁴. De Raden herhalen hun vraag uit het gezamenlijk advies van 2024 om op korte termijn de bestaande Vlaamse regelgeving en instrumenten (inclusief subsidies) te toetsen aan de bepalingen van de Verordening. Er is duidelijkheid nodig over de vraag welke bepalingen en instrumenten verder kunnen gebruikt worden zonder meer, wat bijstelling behoeft en waar nieuwe instrumenten nodig zijn.³⁵ Het doel moet zijn om te komen tot een coherent geheel, dat performant uitvoering kan geven aan de doelen van de Natuurherstelverordening. Het is voor de Raden niet duidelijk of dit gebeurd is en zo ja, wat hiervan het resultaat is. Ze vragen om deze informatie aan te leveren.

³⁰ Ontwerp-Natuurherstelplan, Deel C, p. 69.

³¹ Inrichting van gebieden voor natuurherstel.

³² Opmaken van een meerjarenprogramma voor gebiedsgerichte instrumenten en projecten.

³³ Zie art. 14., 9, van de Natuurherstelverordening.

³⁴ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §24, p. 14.

³⁵ Bv. de bescherming van ruimtelijk kwetsbare bossen., natuurverbindingen, zonevreemde graslanden en wetlands, enz.

- [17] **Bestudeer de potentiële impact op vergunningverlening.**³⁶ De Raden stelden in hun gezamenlijk advies uit 2024 dat de verslechteringsverboden uit de verordening nu eens het karakter van een resultaatverbintenis aannemen, dan weer het karakter aan van een inspanningsverbintenis. Dit verschil in draagwijdte kan ook een verschil met zich meebrengen wat betreft gevolgen op de vergunningverlening. Er is des te meer nood aan verduidelijking omdat er in het Vlaamse Gewest op grond van het Natuurdecreet ook al diverse beschermingsmechanismen gelden, zowel binnen als buiten beschermde natuurgebieden (zoals bv. artikel 16, van het Natuurdecreet, i.e. de natuurtoets, die in bepaalde situaties de vergunningverlener ertoe verplicht om een vergunningsaanvraag te toetsen op vermijdbare schade aan de natuur).³⁷

De Raden adviseren om de potentiële impact van de diverse verslechteringsverboden op vergunningverlening te onderzoeken ten einde snel duidelijkheid te scheppen over de doorwerking van deze verslechteringsverboden, en er desgevallend gepaste kaders te creëren. Het is voor de Raden niet duidelijk of dit gebeurd is en zo ja, wat hiervan het resultaat is. Ze vragen om deze informatie aan te leveren.

- [18] **Bewaak de juridische complexiteit van bestaande instrumenten.** Momenteel zijn geen rechtsgevolgen voor derden verbonden aan bijvoorbeeld natuurbeheerplannen³⁸, nationale parken³⁹ en landschapsparken.⁴⁰ Evenwel verwijst het ontwerp-Natuurherstelplan via diverse ontwerpmaatregelen naar deze instrumenten voor de realisatie van doelstellingen uit de Natuurherstelverordening en koppelt het hier onrechtstreeks externe rechtsgevolgen aan.⁴¹

Gelet op de verslechteringsverboden uit de Verordening (die zowel het karakter van een resultaats- als inspanningsverbintenis kunnen inhouden), vragen de Raden om erover te waken dat er op grond van de implementatie van de Natuurherstelverordening geen extra juridische complexiteit aan deze instrumenten zal worden verbonden. De Raden zijn van mening dat de focus moet liggen op het realiseren van effectief natuurherstel op terrein, met inachtneming van de in dit advies gemaakte aanbevelingen en vragen om dit herstel niet te hypothekeren.

- [19] **Ga doordacht te werk met het inzetten van het instrument 'onteigening'.** Met betrekking tot de vermelding van het inzetten van het instrument 'onteigening'⁴² onderschrijven de Raden dat de inzet van het instrument onteigening als laatste middel kan worden onderzocht en ingezet, zoals vermeld, en dit in het kader van de specifiek vermelde projecten (*Blue Deal* en *Sigma*), gezien deze het algemeen belang vooropstellen, evenals binnen het kader van de PAS en het stikstofdecreet volgens de daarin vastgelegde bepalingen. Het onderzoek waarvan sprake dient hierbij volgens

³⁶ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §25, p. 14.

³⁷ Natuurdecreet artikel 16, §1.

³⁸ <https://natuurenbos.vlaanderen.be/node/493>.

³⁹ Artikel 8 van het Decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg.

⁴⁰ Artikel 8 van het Decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg.

⁴¹ Ontwerp-Natuurherstelplan, Deel C, p. 27, punt 4: "4. Zones met herstelmaatregelen in natuurbeheerplannen en inrichtingstrajecten worden meegenomen in natuurtoetsen om negatieve impact op het herstel op terrein te voorkomen."

⁴² Ontwerp-Natuurherstelplan, Deel c, p. 52.

de Raden aan te tonen dat de inzet van andere vrijwillige instrumenten onvoldoende bleek om de beoogde natuurdoelen tijdig en effectief te realiseren. Het onderzoeken van het instrument 'onteigening' binnen ontwerpmaatregel 3.5, die tracht om nieuw beleid uit te werken om gronden onder natuurbeheerplan te brengen, hoort hier niet thuis. Het gebruik van 'onteigening' binnen het instrument van de natuurbeheerplannen zorgt voor onnodige externe rechtsgevolgen en lijkt juridisch niet houdbaar, rekening houdende met het groot aantal goedgekeurde natuurbeheerplannen in Vlaanderen.

- [20] **Over het ontwikkelen van een nieuwe compensatiemechanismen.** De Raden stellen vast dat op grond van de bepalingen in de Verordening diverse nieuwe compensatiemechanismen zullen worden uitgewerkt. Ze zijn hierbij van mening dat in de eerste plaats zoveel mogelijk moet worden vermeden dat compensatie nodig is. Het ontwerp-Natuurherstelplan blijft hierover zeer vaag, vooral met betrekking tot het uiteindelijke mechanisme voor stedelijke gebieden dat pas na 2027 zal worden ontwikkeld⁴³. Voor het systeem van compenserende maatregelen dat moet worden opgenomen in het kader van artikel 4, lid 13, is de Verordening duidelijk.⁴⁴

De uit te werken compensatiemechanismen moeten zorgvuldig worden uitgewerkt met het oog op juridische zekerheid, robuustheid en doelbereiking. Specifiek voor het mechanisme voor stedelijke ecosystemen vragen de Raden naar een voldoende flexibel, proportioneel en gebiedsgericht systeem dat zowel de noodzakelijke verdichting in steden toelaat als zorgt voor het halen van de doelstellingen voor stedelijk groen en boomkroonbedekking.

- [21] **Heb aandacht voor het spanningsveld inzake het inzetten op vrijwillige implementatie via stimulerende instrumenten en garanties op doelbereiking.** De Raden merken op dat veel maatregelen⁴⁵ inzetten op vrijwillige implementatie, evenwel zonder te motiveren waarom deze actoren de voorziene natuurherstelmaatregelen op vrijwillige basis zouden uitvoeren. De Raden ondersteunen het inzetten op vrijwillige implementatie, maar wijzen op het feit dat deze aanpak, omwille van diverse redenen⁴⁶, tot op heden nog niet tot afdoende resultaten heeft geleid en onvoldoende garantie biedt op het halen van de doelstellingen. De Raden vroegen al in eerdere adviezen⁴⁷ naar garanties op doelbereiking in diverse beleidsdomeinen en herhalen deze vragen.

⁴³ Uitwerken en implementeren van een compensatiesysteem voor stedelijk groen en boomkronen.

⁴⁴ Artikel 15, lid 3, g): "Elke lidstaat neemt de volgende onderdelen op in zijn nationale herstelplan en gebruikt het uniforme model dat overeenkomstig lid 7 van dit artikel is vastgesteld: een beschrijving van de wijze waarop artikel 4, lid 13, wordt toegepast op het grondgebied van de lidstaat, met inbegrip van: een toelichting van het systeem van compenserende maatregelen die moeten worden genomen voor elke significante verslechtering, en van de nodige monitoring van en verslaglegging over de significante verslechtering van habitattypen en habitats van de soorten en de genomen compenserende maatregelen; ii) een toelichting van de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de uitvoering van artikel 4, lid 13, geen afbreuk doet aan het halen respectievelijk realiseren van de in de artikelen 1, 4 en 5 vastgestelde doelen en doelstellingen".

⁴⁵ Natuurbeheerplannen, aanleg van KLE's, enz.

⁴⁶ Schrappen van maatregelen in het kader van het GLB, onvoldoende stimuli met betrekking tot het intekenen op vrijwillige maatregelen, enz.

⁴⁷ Zie onder andere advies 26|010, §2, p. 6, advies 25|007, §72, p. 51, enz.

- [22] **Vertrek vanuit de doelstellingen bij het onderbouwen en motiveren van het eventuele gebruik van uitzonderingsmogelijkheden.**⁴⁸ De Verordening voorziet in diverse opties om, onder specifieke voorwaarden, af te wijken van bepaalde verplichtingen.⁴⁹ Volgens de Raden mag het eventuele gebruik van afwijkingen de algemene doelstellingen voor natuurherstel niet ondergraven en moet op een ernstige manier met deze afwijkingsmogelijkheden om gegaan worden met inachtnaam van de verschillende randvoorwaarden zoals bepaald in de Verordening.

Ze herhalen hierbij hun vraag om het eventueel gebruik ervan goed te motiveren en om de economische, sociale en ecologische effecten⁵⁰ bij het gebruik van deze afwijkingen in te schatten als een ex-ante evaluatie en om ook in een ex-post evaluatie te voorzien, om het effect op de te behalen doelstellingen in beeld te brengen en om op basis van het zes-jaarlijkse verslag desgevallend tot beleidsbijstelling over te gaan.

- [23] **Hou rekening met de Vlaamse ruimtelijke context**⁵¹ De Raden merkten in hun gezamenlijk advies van 2024 op dat er wat betreft landgebruik, met name ruimtebeslag en verhardingsgraad en de aanwezige open ruimte, een groot verschil is tussen de diverse Europese lidstaten. Het NARA2020 stelt *“Door de uitbreiding van stedelijk en bebouwd gebied verkleint en versnipperd het landelijk gebied verder en krijgt het randstedelijk gebied een meer verstedelijkt karakter.”*⁵²

Hiermee moet rekening gehouden worden bij de opmaak van de nationale herstelplannen. Dit betekent dat men, onder andere bij het uittekenen van de maatregelen, zoveel mogelijk moet streven naar het wegwerken van bestaande versnippering in alle sectoren en bijkomende versnippering moet vermijden. Dit heeft betrekking op het wegwerken en vermijden van ruimtelijke versnippering wat veronderstelt dat ook beleidsmatige verkokering tegen moet worden gegaan. Daarenboven zorgt het ruimtebeslag in Vlaanderen ervoor dat het des te belangrijker is om doordachte (efficiënte en effectieve) maatregelen te nemen en koppelkansen met bestaand beleid te realiseren.

- [24] **Zorg voor een billijk evenwicht tussen herstel van biodiversiteit en inzetten op hernieuwbare energie.**⁵³ De Raden ondersteunen zowel de doelstellingen uit de Verordening Natuurherstel als deze uit de Richtlijn Hernieuwbare Energie. Daarom hebben ze begrip voor de opname van een artikel rond het bevorderen van energie uit hernieuwbare bronnen in deze Verordening. Maar het inzetten op het beschermen van biodiversiteit en het stoppen van de achteruitgang ervan hangt nauw samen met het tegengaan van klimaatverandering. Het nationaal natuurherstelplan moet een billijk evenwicht tussen deze beide doelen bevatten met aandacht voor het risico op fricties, maar ook mogelijke koppelkansen.

⁴⁸ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §8, p. 9.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 4.5, 4.13 en 4.4, 4.16, 11.4, vijfde lid.

⁵⁰ I.e. de drie pijlers van duurzame ontwikkeling.

⁵¹ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §9, p. 9.

⁵² SCHNEIDERS ET AL. (2020), p. 107.

⁵³ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024), §44, p. 20.

2 Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams deel van het ontwerp Natuurherstelplan – volgens het model van de Europese Commissie

2.1 Deel A – Informatie over de doelen

Deze informatie werd verwerkt in andere delen, zie bijvoorbeeld algemeen overkoepelend deel voor financieel deel, milieuschadelijke subsidies, ...en zie het deel over governance, over het totstandkomingsprocesresultaat van de inspraak

2.2 Deel B - Realisatie van hersteldoelen en nakoming verplichtingen, per artikel

2.2.1 Punt 6. Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen (artikel 4)

- [25] **Neem de doelstellingen en maatregelen uit het Vlaams Natura 2000-beleid op in het herstelplan.** De doelstellingen in uitvoering van artikel 4 moeten vergeleken worden met die van het actuele natuur- en ruimtebeleid, zoals die in uitwerking van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn in Vlaanderen werden ontwikkeld. Vervolgens moet het plan verduidelijken welke bijkomende inspanningen nodig zouden zijn om de doelen te bereiken.

De Raden wijzen erop dat in Vlaanderen al beslist beleid bestaat en dat er al maatregelenprogramma's in uitvoering zijn (bvb. Vlaams Natura2000-programma en PAS-herstelprogramma). Het doel is daarbij om uiterlijk tegen 2026 natuurdoelen in habitatrichtlijngebieden te alloceren en tegen uiterlijk 2030 voor de overige habitats.⁵⁴

De Raden vraagt om deze intentie ook op te nemen in het herstelplan, zonder hierbij afbreuk te doen aan de vereiste wetenschappelijke onderbouwing wat betreft prioritering van de maatregelen. Belangrijk hierbij is om, met het oog op de doelstellingen voor 2030, 2040 en 2050, tijdig in te zetten op herstelmaatregelen voor alle habitats die momenteel niet in een goede toestand verkeren en een langere hersteltijd nodig hebben.

- [26] **Zorg voor effectieve realisaties op terrein.**⁵⁵ De Raden wijzen erop dat een van de redenen voor de opmaak van een Verordening Natuurherstel ligt in het feit dat de huidige regelgeving op EU-niveau⁵⁶ met betrekking tot biodiversiteit en ecosysteemdiensten nog niet tot de gewenste resultaten op lidstaatsniveau heeft geleid.⁵⁷

De Raden herhalen dan ook hun vraag om in het kader van artikel 4, van de Verordening extra in te zetten op effectieve realisatie van natuurherstel op het terrein. Dit kan door gericht in te zetten op voortdurende verbetering van de staat van

⁵⁴ REGEERAKKOORD, p. 74.

⁵⁵ Zie MINARAAD (2023a), p. 8.

⁵⁶ Meer bepaald de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.

⁵⁷ Zie rapportage in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het natuurrapport 2020 van INBO.

instandhouding van alle Europees beschermde soorten⁵⁸ en habitats tot een goede toestand of voldoende kwaliteit van de habitats⁵⁹ wordt bereikt via instrumenten uit het natuurbeleid en ander beleid.⁶⁰

- [27] **Onderzoek nu al natuurherstel voor Europees beschermde habitats en soorten na 2030.** Artikel 4, 1, tweede lid, bepaalt dat “*de lidstaten, voor de toepassing van dit lid, waar passend, tot 2030 voorrang [geven] aan herstelmaatregelen in gebieden die gelegen zijn in Natura 2000-gebieden*”. Artikel 4, lid 4, verwijst hierbij ook naar mogelijk opnieuw te ontwikkelen habitats in gebieden waar die nu niet voorkomen met het oog op een gunstige referentieoppervlakte. Artikel 14, lid 2, geeft aan hoe deze kwantificering dient te gebeuren.

De Raden vragen daarom om deze oefening in functie van het bereiken van de doelen uit artikel 4 nu al te starten en de resultaten van deze kwantificering op te nemen in het nationaal herstelplan conform artikel 15, 3, a., met het oog op het tijdspad richting 2040 en 2050.

- [28] **Voorzie in een gestructureerde aanpak van de diverse milieudrukken.**⁶¹ Om te komen tot natuurherstel is ook een aanpak van diverse milieudrukken nodig. Het Instituut voor Natuurbehoud (INBO) maakte in 2019 een afwegingskader voor de programmatische aanpakken van milieudrukken.⁶² De Raden vragen om dit rapport ter harte te nemen, de implementatie ervan te onderzoeken en waar relevant ook te implementeren.

- [29] **Zorg voor duidelijkheid inzake het realiseren van functionele verbindingen.** Artikel 4, 10, stelt dat er ook rekening moet worden gehouden met de noodzaak van betere verbindingen tussen de Europees beschermde habitattypen en rekening houdend met de ecologische vereisten van de soorten die in die habitattypen voorkomen. De Raden stelden in hun gezamenlijk advies van 2024 dat “*de aanleg van natuurverbindingen nodig [is] om een gunstige staat van instandhouding voor Europees beschermde soorten en habitats te realiseren, conform de goedgekeurde S-IHD besluiten in het kader van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Raden vragen om hiertoe ook maatregelen op te nemen in het herstelplan*”.⁶³ De Raden vragen om, conform artikel 4, lid 10⁶⁴, te onderzoeken of in het kader van de doelstellingen van deze verordening bijkomende verbindingen noodzakelijk zijn en dit zowel voor habitats in een specifieke Speciale Beschermingszone als tussen verschillende Speciale Beschermingszones”.^{65,66}

⁵⁸ Onder andere via het voorzien van voldoende voortplantings, foerageer en rustplaatsen voor diersoorten.

⁵⁹ zie artikel 4,11 van de Verordening.

⁶⁰ Zie MINARAAD (2023a), p. 14.

⁶¹ Zie MINARAAD (2023a), p. 14.

⁶² HERR ET AL (2019).

⁶³ Dit gaat over het eerste herstelplan dat loopt tot 2032.

⁶⁴ Artikel 4, lid 10 bepaalt dat bij de in de leden 1 en 4 bedoelde herstelmaatregelen rekening wordt gehouden met de noodzaak van betere verbindingen tussen de in bijlage I opgenomen habitattypen en met de ecologische vereisten van de in lid 7 bedoelde soorten die in die habitattypen voorkomen.

⁶⁵ MINARAAD (2023), p. 10.

⁶⁶ VORIG REGEERAKKOORD, p. 74.

Uit wat voorligt, blijkt niet duidelijk of al deze hierboven vermelde maatregelen werden opgenomen in dit eerste herstelplan voor 2032.⁶⁷ De Raden vragen om dit duidelijk op te nemen bij de maatregelen voor 2030. Ze vragen eveneens meer duidelijkheid over de verhouding tussen het te ontwikkelen V-FEN en het IVON (met bijbehorende doelstellingen en taakstellingen voor de provincies) uit het Natuurdecreet.

- [30] **Start nu al een proces op inzake de 'gunstige referentieoppervlakte'.** De Raden herhalen hun opmerkingen over de gunstige referentieoppervlakte uit het gezamenlijk advies over de plan-MER *scoping*.⁶⁸ In Vlaanderen werd deze gunstige referentieoppervlakte reeds in 2010 bepaald voor er daartoe *guidelines* van de Europese Commissie beschikbaar waren.⁶⁹ Bovendien wordt op grond van de Verordening verwacht dat er wordt gewerkt met de meest recente beschikbare wetenschappelijke informatie.

De Raden begrijpen dat er voor de opmaak van dit eerste Natuurherstelplan gewerkt wordt met de huidige referentieoppervlakte, maar het is onduidelijk of dit al werd getoetst aan de bestaande *guidelines* met betrekking tot het bepalen van gunstige referentieoppervlakten. Daarom vragen de Raden om de nodige processen op te starten voor de toetsing aan en indien nodig in lijn brengen met de bestaande *guidance* van de Europese Commissie en aan meest recente wetenschappelijke informatie. De Raden herhalen hun vraag om hierover op de hoogte te worden gehouden.

- [31] **Zorg ook voor duidelijkheid over de interpretatie van verplichtingen uit de Verordening.** De Raden stellen vast dat er wat betreft de toestand van de Europees beschermde habitats zowel verwezen wordt naar ongeveer 47.000 ha actueel habitat niet in goede toestand, als naar ongeveer 55% daarvan dat niet in goede toestand is, maar wel onder passend beheer⁷⁰. De evaluatie die volgens de *scoping* in het kader van het plan-MER, zal worden doorgevoerd is het "*evalueren van het bestaand beleid op effectiviteit*". De onderzoeksvragen die met betrekking tot deze evaluatie in de *scoping* worden opgenomen geven evenwel geen inzicht op hoe deze inschatting over de effectiviteit van het beleid zal gebeuren.⁷¹ Nochtans is dit volgens de Raden wel nodig om te kunnen beoordelen of deze herstelmaatregelen zullen volstaan om de habitats uit artikel 4 "*in een goede toestand te brengen*". Voor Europees beschermde habitats uit artikel 4, is op grond van de definitie uit artikel 3, lid 4,⁷² een gunstige

⁶⁷ Momenteel wordt dit enkel vermeld onder ontwerpmaatregel 4.3. Verderzetten van de uitwerking van een ruimtelijk kader van het natuurnetwerk en implementatiestrategie en dit onder stimulerende maatregelen voor 2040 en 2050.

⁶⁸ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2026), §20, p. 13.

⁶⁹ *Favourable Reference Values - Expert group on Reporting under the Nature Directives - 21 March 2017.*

⁷⁰ Plan-MER *Scoping*, p. 31.

⁷¹ Plan-MER *Scoping*, p. 94.

⁷² Artikel 3, lid 4, definieert 'de goede toestand'. Voor Europees beschermde habitats is dit wat habitattypen betreft, een staat waarin de voornaamste kenmerken van het habitattype, met name zijn structuur, functies en typische soorten of typische soortensamenstelling het hoge niveau van ecologische kenmerken, stabiliteit en veerkracht weerspiegelen dat nodig is om het duurzame behoud van het habitattype te waarborgen en aldus bij te dragen tot het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor een habitat, indien het betrokken habitattype is opgenomen in bijlage I bij Richtlijn 92/43/EEG.

staat van instandhouding het uiteindelijke doel. Het is eveneens onduidelijk hoe dit alles dient te worden geïnterpreteerd met betrekking tot de doelstelling uit artikel 4, 1, a, dat “*uiterlijk in 2030*” de nodige herstelmaatregelen worden genomen.⁷³

Er zou dan voor elke ‘habitatoppervlakte’ een overzicht moeten bestaan van de noodzakelijke maatregelen, wanneer deze maatregelen worden uitgevoerd en op welke oppervlakte (ha) deze maatregelen werden uitgevoerd. Daarnaast wijzen de Raden op de samenhang van de bepaling van artikel 4, lid 10, (“*bij de in leden 1 en 4 bedoelde herstelmaatregelen wordt rekening gehouden met de noodzaak van betere verbindingen, tussen de in bijlage I opgenomen habitattypen en met de ecologische vereisten van de in lid 7 bedoelde soorten die in die habitattypen voorkomen*”) met de daarbij gemaakte opmerkingen in de *scoping* dat “*de oppervlakte vaak te klein is en de ligging te geïsoleerd om een goede toestand te bereiken*”, alsook dat “*externe milieudrukken vaak een belangrijke negatieve impact hebben op habitats*”⁷⁴. Deze elementen kunnen volgens de Raden niet worden beoordeeld via ‘passend beheer’ alleen.

Bijkomend wijzen de Raden erop dat, op grond van de bepalingen inzake monitoring uit artikel 20, lid 1, a), van de Verordening, de kwaliteit en de trend wat betreft de kwaliteit van de habitats van de soorten zoals bedoeld in de artikelen 4 en 5 in de gebieden waar herstelmaatregelen worden uitgevoerd in beeld moet worden gebracht. Het is dus niet alleen nodig om een beeld te krijgen van de uitgevoerde herstelmaatregelen tegen 2030, het is ook nodig om de effectiviteit van de herstelmaatregelen in beeld te brengen. Te meer omdat uit de recente rapportage in het kader van artikel 17, van de Habitatrictlijn blijkt dat de meerderheid van de habitats op dit moment niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert.

Gelet op al het bovenstaande is het voor de Raden niet duidelijk in hoeverre de huidige beschikbare informatie over ‘passend beheer’ een antwoord kan bieden op al deze bepalingen. De Raden vragen om te toetsen of het instrument ‘passend beheer’ voldoende is om te voldoen aan bovenvermelde bepalingen van de Verordening en om dit bij te sturen indien nodig en deze beoordeling te onderbouwen en motiveren.

2.2.2 Herstel van stedelijke ecosystemen (artikel 8)

- [32] **Werk de onduidelijkheid weg over de afbakening van stedelijke ecosystemen.** De Raden verwijzen in de eerste plaats naar hun aanbeveling uit het advies van 2024, met name om de ‘stedelijke ecosystemen’ voor Vlaanderen in beeld te brengen en de verplichtingen te verduidelijken. De Verordening legt op om in af te bakenen stedelijke ecosystemen, eerst het nettoverlies van ‘stedelijke groene ruimte’ en ‘stedelijke boomkroonbedekking’ te stoppen, om vervolgens een toenemende trend te realiseren, tot dat een bevredigend niveau is bereikt.

⁷³ Meer uitvoering: “*uiterlijk in 2030, op minstens 30 % van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert, zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan*”.

⁷⁴ Deze milieudrukken kunnen ook grensoverschrijdend zijn en dit in beide richtingen.

De Raden herhalen hun vraag om zo snel mogelijk duidelijkheid te scheppen over de afbakening van de ‘stedelijke ecosystemen’ en de zogenaamde nulmeting inzake stedelijk groene ruimte en boomkroonbedekking.

De Raden stellen vast voor de afbakening van stedelijke ecosystemen gekozen is voor optie b uit artikel 14, 4, en dat dit is gebeurd op basis van bevolkingsdichtheid. Het is enigszins verwonderlijk dat de Antwerpse haven hieronder valt. Er blijft aldus nog steeds veel onduidelijkheid op dit moment. Bijkomend is het onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de situatie in het Waalse Gewest en wat de gevolgen op nationaal niveau zullen zijn.

De Raden verwijzen naar een recente studie in Nederland⁷⁵ en vragen om ook in Vlaanderen een gelijkaardig onderzoek te starten. Hierbij dient ook voldoende aandacht te gaan naar de doelen van de Verordening met betrekking tot klimaatadaptatie. Zie ook [36].

[33] **Zet in op specifieke koppelkansen met andere doelstellingen.** De Raden zien specifieke koppelkansen die kunnen meegenomen worden bij de realisatie van de doelstellingen rond stedelijk groen:

- **Hemelwaterbeleid.** De vergroening van de steden en dorpskernen biedt mogelijkheden voor de opvang van hemelwater⁷⁶. Daarom vragen de Raden de verbanden te leggen met de uitvoering van de hemelwater- en droogteplannen, de toepassing van de gewestelijke verordening hemelwater⁷⁷ op het openbaar domein en – waar beschikbaar- de gemeentelijke adaptatieplannen.
- **Welzijns- en gezondheidsbeleid.** Het vergroten en verbeteren van het aandeel stedelijk groen, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van het welzijn en de fysieke en mentale gezondheid van de bewoners van de steden en gemeenten, zoals voorzien in verkoeling, aanzetten tot beweging en sociaal contact, luchtkwaliteit, en (mentaal) welzijn. De Raden wijzen op de bestaande “3-30-300 groennorm”⁷⁸, die hieraan invulling geeft en waarvan de realisatie uitdagend is in bestaande kernen.
- **Biodiversiteitsdoelen.** De implementatie biedt ook kansen om bij te dragen aan bestaande en nieuwe doelstellingen, bij voorbeeld inzake functionele natuurverbindingen, soorten⁷⁹ of, specifiek voor de verordening inzake bestuivers.

⁷⁵ <https://www.pbl.nl/publicaties/monitoring-groen-en-boomkronen>.

⁷⁶ OVINK ET AL. (2022), werf ‘steden en dorpen’.

⁷⁷ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/verordeningen/de-gewestelijke-hemelwaterverordening-2023>.

⁷⁸ Het gaat hier niet om “normen” in de juridische betekenis van het woord, zie <https://www.natuurenbos.be/groennormen#toc-aan-de-slag-met-de-moderne-groennormen>.

⁷⁹ MINARAAD (2023a), p. 10 en 11: “Gelet op de specifieke Vlaamse context, zoals beschreven in [2], alsook het belang van groenblauwe dooradering in bebouwde gebieden, vraagt de Raad ook hier aandacht voor. De biodiversiteitsstrategie stelt hiertoe dat in het kader van plannen voor stedelijke vergroening kan gewerkt worden met beleids-, regelgevings- en financiële instrumenten. De Raad denkt hierbij bijvoorbeeld aan stimulansen om in te zetten op natuurinclusief en natuursparend bouwen zonder bijkomend ruimtebeslag.”.

- **Ruimtelijke doelstellingen**, in het bijzonder de doelstelling om “*groenblauwe aders doorheen de bebouwde ruimte te realiseren, zodat de ruimte klimaatbestendig en meer leefbaar is*”.⁸⁰

[34] **Heb aandacht voor stedelijke natuur in (de implementatie van) het ruimtelijk beleid.** De Raden vragen aandacht voor het aspect ‘stedelijke natuur’ in het ruimtelijk beleid, in het bijzonder bij de opmaak van ruimtelijke beleidsplannen, én bij de doorvertaling/ implementatie ervan op het terrein. Dit moet gebeuren op de verschillende bestuursniveaus en vanuit een Vlaams samenhangend kader.

Meer specifiek wijzen de Raden op het toenemend belang van Europese en internationale afstemming en samenwerking⁸¹ en het verder te voeren debat over ‘*no net land take*’.⁸² De Raden vragen aandacht voor een gedegen afstemming van de doelstellingen van het BRV en deze van de Natuurherstelverordening.⁸³

De Raden wijzen er hierbij op dat de Verordening vraagt naar een toenemende trend vanaf 1 januari 2031 totdat een nog vast te stellen bevredigend niveau is bereikt en dat vooral bomen de nodige ontwikkeltijd nodig hebben. De Raden stellen dus dat tussentijdse opvolging met het oog op het halen van de doelstellingen tegen 2050 nodig is.

De Raden merken in die zin op dat er tot op heden geen goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bestaat. De Raden vragen dan ook om spoedig werk te maken van het BRV, inclusief de opmaak van de bijhorende beleidskaders. Waar nodig moeten deze beleidskaders rekening houden met de vereisten uit de natuurherstelverordening.

[35] **Versterk de kennis rond potenties, ontwerp en beheer.** Om koppelkansen te kunnen waarmaken, is de kwaliteit van het stedelijk groen cruciaal. De Raden vragen om de kennis rond de potentie voor koppelkansen, het ontwerp en het beheer van multifunctioneel stedelijk groen verder te versterken en vooral te verspreiden naar de steden en gemeenten, de ontwerp bureaus en de beherende instanties. De concrete keuzes (welke functies, waar, enz.) zullen immers op niveau van de gemeente worden genomen. Verder bouwen op reeds lopende initiatieven is daarbij aangewezen, zoals bij voorbeeld de natuurweefselplanning van het ANB.

Het ‘Vademecum Harmonisch Park- en Groenbeheer’ en het ‘Vademecum voor Beheer van bomen’ zijn al meer dan 20 jaar oud. Er is dus nood aan een actualisatie van deze beheerconcepten in functie van gewijzigde wetenschappelijke kennis en het aspect kwaliteit van dit stedelijk groen moet hierin opgenomen worden.

[36] **Neem specifieke koppelkansen met welzijns- en gezondheids-, en adaptatiebeleid beleid op bij de maatregelen voor stedelijke ecosystemen.**⁸⁴ In stedelijke ecosystemen zijn er vele koppelkansen tussen de implementatie van artikel 8 en ander beleid. Zo

⁸⁰ Strategische doelstelling E uit de strategische visie BRV.

⁸¹ Zie SARO 2025, §18.

⁸² Zie SARO 2025, §23.

⁸³ Zie SARO 2025, §25.

⁸⁴ Zie MINARAAD, SERV, SARO en SALV (2024) en MINARAAD, SERV en SALV (2025).

wezen ze bijvoorbeeld voor gezondheid en (mentaal) welzijn naar de 3-30-300-vuistregel, weliswaar met de opmerking dat de realisatie van deze regel uitdagend kan zijn voor bestaande stedelijke kernen. Ze herhalen hierbij deze vraag.

In hun advies over de *Blue Deal*-nota vroegen Minaraad, SERV en SALV op zijn minst een concretisering van het beleidsvoornemen om de koppelkansen tussen natuurherstel, gezondheid en verkoeling in de stedelijke omgeving te realiseren, en om de regelgeving te evalueren in functie van een versnelde toename van de groenblauwe dooradering en ontharding op publiek en privaat domein.⁸⁵ De Raden herhalen hierbij deze vraag om bijkomende instrumenten te ontwikkelen om het bestaande private en publieke patrimonium klimaat-adaptief te maken en verwijzen voor inspiratie onder andere naar de green deal klimaatbestendige omgeving.

Een gezonde stedelijke omgeving is belangrijk voor alle burgers. Alle stedelijke ecosystemen moeten dan ook een gelijke ambitie met betrekking tot het voorzien van maatregelen in functie van klimaatadaptatie.

2.2.3 Herstel van rivierecosystemen (artikel 9)

[37] **Voorzie meer ambitie tot 2032 voor het wegnemen van kunstmatige barrières.**⁸⁶ De Raden stellen vast dat er geen concrete acties zijn opgenomen tegen 2030⁸⁷, terwijl de EU-verordening in artikel 15, 3, i) “*een geschatte lengte aan vrij stromende rivieren die moet worden bereikt door het wegnemen van barrières tussen 2020 en 2030, evenals een tijdschema voor de invoering van de herstelmaatregelen in artikel 15, 3, n)*”. Nochtans kan, na 2032, tussen de 368 en 605 km hersteld worden.⁸⁸ Daarom vragen de Raden om een betere afstemming met bestaande beleidsinitiatieven, vooral wat betreft het tijdspad van de te nemen maatregelen en de hieronder vermelde koppelkansen.

[38] **Boek de koppelkansen met waterveiligheid en waterbeleid in bredere zin.** De verordening legt op om kunstmatige barrières in rivieren te verwijderen en maatregelen te nemen die nodig zijn om de natuurlijke functies van de betrokken overstromingsgebieden te herstellen. De Raden vragen om synergiën te realiseren met de doelen uit de Kaderrichtlijn Water, en de doelen inzake waterzekerheid⁸⁹, waaronder de doelstellingen van de Overstromingsrichtlijn. Ze zien de opgave uit de verordening dan ook als een deel van de totale opgave die moet aangepakt worden in de *Blue Deal* nota en de stroomgebiedsbeheerplannen.

[39] **Maak een visie en een prioriteitenkaart voor hydromorfologisch herstel.** De Raden vroegen eerder om de beschikbare data inzake hydromorfologie door te vertalen in een knelpuntenkaart, en daar acties op te baseren.⁹⁰ Ze bevelen nu verder aan om ook

⁸⁵ BBT Omgeving 2025, p. 48.

⁸⁶ Zoals vermeld in deel B, bij de maatregelen voor artikel 9, p. 43.

⁸⁷ Het Vlaams ontwerpplan stelt voor 2020-2030 een toename van 0 km vast.

⁸⁸ Ontwerp-Natuurherstelplan, Deel B, p. 43.

⁸⁹ OVINK ET AL. (2022).

⁹⁰ Zie Minaraad, SERV en SALV (2021), §21.

een visie- en prioriteitenkaart op te maken, die gebaseerd is op de bovengenoemde koppelkansen.

- [40] **Zorg voor een tempoversnelling in de uitbouw van de blauwgroene infrastructuur.** Een versneld herstel en een snellere uitbouw van de blauwgroene infrastructuur is essentieel voor het opvangen van de effecten van klimaatverandering (overstromingen, droogte). Deze infrastructuur is ook noodzakelijk voor het bereiken van de ecologische doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW), en kan een belangrijke bijdrage leveren inzake waterkwaliteit en/of als functionele natuurverbinding. De Raden herhalen hun aanbevelingen dat er extra budgetten (voor investeringen, flankerend beleid, ...) moeten voorzien worden voor de tempoversnelling van de blauwgroene infrastructuur.⁹¹

2.2.4 Herstel van bestuiverspopulaties (artikel 10)

- [41] **Zorg voor sturend beleid in de diverse beleidsdomeinen die milieudrukken behandelen.** De achteruitgang van wilde bestuivers en insecten is niet aan één specifieke factor toe te schrijven. *“De belangrijkste bedreigingen voor wilde bestuivers zijn onder meer verandering in landgebruik (waaronder verstedelijking), intensief landbouwbeheer (waaronder pesticidengebruik), milieuverontreiniging (waaronder lichtvervuiling), invasieve uitheemse soorten en de klimaatverandering. Er kunnen andere bedreigingen opduiken, waardoor bestuivers extra onder druk komen te staan.”*⁹² Ook in Vlaanderen blijven deze wilde bestuivers achteruitgaan, ondanks de opmaak van een Vlaams Actieplan Wilde Bestuivers en de passende focus van dit plan op habitatverlies en habitatdegradatie, gebruik van bestrijdingsmiddelen, stikstofdepositie, vermesting en klimaatverandering.⁹³

Het Vlaams Actieplan wilde Bestuivers heeft voornamelijk de achteruitgang niet kunnen stoppen. Dit is onder andere te wijten aan de vrijblijvendheid van diverse in dit plan opgelijste acties, alsook aan het feit dat dit plan dateert van 2022⁹⁴. De Raden zijn dus tevreden met de extra aandacht voor wilde bestuivers in deze Verordening en verwelkomen de maatregelen met betrekking tot de bescherming en het herstel van habitats. Maar er is wel nood aan bijsturing van bestaand beleid met het oog op een betere bescherming van bestuivers en een meer concreet en sturend beleid dat deze achteruitgang effectief een halt toeroept. De Raden stellen daarom voor om, conform artikel 10, lid 1, van de Verordening⁹⁵, tijdig passende en doeltreffende maatregelen te nemen door in eerste instantie in te zetten op het benutten van aanknopingspunten in bestaand beleid.

⁹¹ Minaraad, SERV en SALV (2021), §3: [1].

⁹² EUROPESE COMMISSIE (2023), p. 5.

⁹³ Actieplan wilde bestuivers en RL Dagvlinders, zweefvliegen, nachtvlinders.

⁹⁴ Zie “neemt doorlichting op”, “dringt aan op aanscherping”, “onderzoeken”, “doet een oproep”, “start gesprekken op”, enz.

⁹⁵ Artikel 10, 1: “De lidstaten verbeteren, door tijdig passende en doeltreffende maatregelen te nemen, de diversiteit van bestuivers en keren uiterlijk in 2030 de afname van bestuiverspopulaties om en realiseren daarna een toenemende trend voor bestuiverpopulaties, die vanaf 2030 minstens om de zes jaar wordt gemeten totdat bevredigende niveaus worden bereikt, zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 14, lid 5.”

Op trefwoordniveau denken ze hierbij onder andere aan de implementatie van de duisternisbehoeftekaart in o.a. ruimtelijke ontwikkelingen, het integreren van milieu-effecten in pesticiden-beleid en het verder uitvoeren en handhaven van *Integrated Pest Management* (IPM), werken aan bestuiver-vriendelijke steden (volgens daartoe uitgebrachte richtsnoeren van de Europese Commissie), een passend beheer voor insecten in beschermde gebieden, risico op introductie van invasieve uitheemse soorten die schadelijk zijn voor bestuivers verminderen.

Ze wijzen erop dat er ondertussen ook een federaal plan voor bescherming van bestuivers in opmaak is⁹⁶ en vragen om afstemming. De maatregel 2.4. verwijst eveneens naar het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidegebruik, dat grotendeels tot stand kwam voor de inwerkingtreding van de Natuurherstelverordening en dus nog geen rekening kon houden met de daarin opgenomen doelstellingen voor bestuivers, evenals het feit dat dit plan maar loopt tot 2027. Zie ook de aanbevelingen bij deel C.

De Raden verwijzen eveneens naar de relatie tussen bossen en bestuivers. Vroegbloeiende bomen zoals hazelaar vormen een belangrijke bron van stuifmeel vormen voor vroege bestuivers en bossen kunnen de veerkracht en weerbaarheid van ecosystemen voor bestuivers ondersteunen (zie ook bij maatregelen artikel 12).

Als laatste vragen ze om te zorgen voor afdoende monitoring en voldoende middelen voor het uitvoeren ervan op grond van de methode die de Europese Commissie heeft vastgesteld.⁹⁷

2.2.5 Herstel van landbouwecosystemen (artikel 11)

[42] **Voorzie duidelijkheid voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2027.** Het herstelplan dient duidelijk aan te geven welke bijdrage wordt verwacht van de GLB-maatregelen post 2027, zodat, van in het begin van de opmaak van de Vlaamse strategie voor uitvoering van het GLB, hiermee rekening kan gehouden worden.⁹⁸ De Raden vragen om hierbij, conform artikel 14, lid 10, “*de synergieën, met land- en bosbouw in kaart te brengen en hierbij vast te stellen welke bestaande land- en bosbouwpraktijken, waaronder ingrepen in het kader van het GLB, bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening*”.

De Raden vragen om, in aanloop naar de volgende GLB-planperiode, goede en onderbouwde evaluaties te maken van het effect van bestaande maatregelen en goede inschattingen van het effect van mogelijke bijkomende maatregelen, met oog op het bereiken van een effectief en efficiënt maatregelenpakket met het oog op realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen. Ze wijzen er op dat er op dit moment geen evaluatie voorhanden is die de reeds bestaande en genomen maatregelen evalueren op hun resultaat in functie van bijdrage aan biodiversiteitsdoelstellingen.⁹⁹

⁹⁶ Federaal Bestuiversplan 2026-2028 | FOD Volksgezondheid.

⁹⁷ Artikel 10, 2.

⁹⁸ Zie MINARAAD (2024).

⁹⁹ Zie MINARAAD (2024), paragraaf 8.

Met name, in functie van objectivering, moet de effectiviteit van maatregelen voor het bereiken van biodiversiteitsdoelen worden ingeschat en zo mogelijk worden verbeterd. Daarnaast is ook een beoordeling van de uitvoerbaarheid en de (financiële) overtuigingskracht nodig op bedrijfsniveau en/of op ruimere schaal en gebiedsgericht, gezien dit de opnamegraad rechtstreeks beïnvloedt.¹⁰⁰ Er moet in dit kader een passend scala aan mogelijke maatregelen worden voorzien, zodat er voor alle types van bedrijfsvoering mogelijkheden zijn om een bijdrage te leveren.

[43] **Zet sterker in op maatregelen die verschillende doelen tegelijkertijd aanpakken.** Een aantal maatregelen in de landbouw bieden kansen voor het leveren van de beoogde diverse ecosysteemdiensten en het bereiken van de doelstellingen van de verordening. De Raden adviseren om het leveren van ecosysteemdiensten, waar mogelijk en passend, te integreren in maatregelen in het kader van het GLB. Zo zullen biologische en agro-ecologische landbouwpraktijken bijvoorbeeld bijdragen aan organische stof in de bodem en aan de bescherming van bestuivers. Bij de uitwerking van maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen dient er ook gekeken te worden naar een stimulerend en gebiedsgericht beleid met doorwerking van de aanbevelingen uit [29].

[44] **Realiseer de koppelkansen met waterveiligheid en waterbeleid.** De Raden vragen verder specifieke aandacht voor het realiseren van de waterzekerheidsdoelstellingen, door een aantal maatregelen zoals de bescherming van veen, het verhogen van het organische stofgehalte in bodems en de aanleg van kleine landschapselementen (KLE's). Ze wijzen op de voorstellen voor het ontwikkelen van zogenaamde sponslandschappen uit Weerbaar Waterland¹⁰¹, en het feit dat een aantal maatregelen ook de uitspoeling van nutriënten kunnen tegengaan.

[45] **Zet in op een trendbreuk voor de boerenlandvogels.** De Raden wijzen op de dalende trend in de index van de boerenlandvogels en de stelling uit het ontwerp-Natuurherstelplan dat de opgave uit de Verordening een trendbreuk betekent¹⁰². De dalende trend is te wijten aan diverse factoren. De Raden menen dat het aangewezen is om deze factoren in hun onderlinge samenhang te onderzoeken om te komen tot oplossingen. De Minaraad wil hiertoe een traject opstarten.

[46] **Onderzoek de mogelijkheden van verplaatsbare natuurelementen in agrarisch gebied met het oog op het bereiken van de doelstellingen.** Artikel 11 bepaalt dat lidstaten de herstelmaatregelen nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren. Om dit op te volgen worden enkele indicatoren vermeld.

De Raden vragen om in het kader van de uitvoering van deze Verordening de mogelijkheden van bijkomende verplaatsbare natuurelementen in agrarisch gebied te onderzoeken met het oog op het bereiken van een 'bevredigend niveau' voor twee uit drie gekozen indicatoren en van de doelstellingen voor boerenlandvogels. Ze vragen

¹⁰⁰ Zie ook MINARAAD (2024), paragraaf 21.

¹⁰¹ OVINK ET AL. (2022).

¹⁰² Ontwerp-Natuurherstelplan, deel C, p. 11.

hoe de contouren ervan er zouden kunnen uitzien met hierbij onder andere aandacht voor juridische aspecten, rechtszekerheid en het creëren van een hogere biodiversiteitswaarde, enz. Randvoorwaarden hierbij zijn dat er een netto toegevoegde ecologische waarde moet worden gecreëerd en dat dit moet bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen uit artikel 11, zie hierbij ook de opmerkingen in [21].

De Raden verwijzen in dit verband naar de vele lopende trajecten over alternatieve financiering voor het leveren van ecosysteemdiensten, alsook de conceptuele uitwerking van het ‘agrarisch natuurbeheerplan’ of ‘agrobeheerplan’ in uitvoering voor het ANB. Ze wensen hierbij betrokken te worden.

- [47] **Zorg voor maatwerk bij het inzetten van publieke gronden die in landbouwgebruik zijn.** Maatregel 4.1 stelt dat een beleid zal worden uitgewerkt voor de inzet van publieke gronden voor natuurherstel. In 2024 adviseerde SALV hierover en vroeg om bij de inzet van publieke gronden die in landbouwgebruik zijn, rekening te houden met de individuele bedrijfssituatie.¹⁰³ Het gaat daarbij niet enkel om de gronden waarop daadwerkelijk geteeld wordt, maar ook om de eigenlijke bedrijfssites. Een bekibbeling van het bedrijfsareaal of de oplegging van bijkomende voorwaarden kan maken dat de gehele landbouwkundige en economische bedrijfspuzzel opnieuw gelegd moet worden.

De Raden vragen daarom om bij de uitwerking van deze maatregel te differentiëren op basis van het gebruik van deze gronden en op basis van hun bestemming. Volgens de Raden is een gebiedsgerichte aanpak hierbij essentieel.

2.2.6 Herstel van bosccosystemen (artikel 12)

- [48] **Her-evalueer de keuze voor de bosindicatoren.** De Raden stellen vast dat met betrekking tot de keuze voor de mogelijke bosindicatoren, niet gekozen werd voor de indicator ‘bosverbondenheid’. Tijdens de toelichting stelde het ANB dat dit te wijten is aan het feit dat deze indicator door de door Europa opgelegd methodiek, eerder een indicator is voor boscompactheid, maar desalniettemin wel nuttig kan zijn om op te volgen, mits voldoende duiding bij de resultaten.

De Raden stellen hierbij dat de indicator met betrekking tot de voorraad organische koolstof ook voor andere regelgeving wordt opgevolgd. De Raden vragen daarom om de keuze te herevalueren en beter te motiveren waarom voor bepaalde indicatoren wordt gekozen.

- [49] **Maak gebruik van de meest recente wetenschappelijke data voor de bosvogels.** De Raden stellen dat de toestand van bosvogels sterk per soort varieert. Zo blijkt uit de rapportage in het kader van de nieuwe INBO-broedvogelatlas dat er bosvogels zijn die het duidelijk goed doen (bv. Grote bonte specht) maar dat sommige soorten er al langer op achteruit gaan (bv. soorten die afhankelijk zijn van naalddhoutsoorten). De Raden vragen om ook de kennis van de nieuwe vogelatlas van 2026 mee te nemen in

¹⁰³ SALV_20240322_OADV_PubliekeGronden.

de bepaling van de toestand van de bosvogels. Ze vragen, zoals ook bij andere artikelen het geval is, naar garanties op doelbereiking tegen 2030 als de analyse uit het plan 'de doelstelling is haalbaar mits gelijkblijvend beleid' niet wordt gehaald.

[50] **Bekijk ook voor bossen de mogelijkheden voor economische instrumenten.** De Raden zijn van mening dat in veel gevallen houtproductie een bosfunctie is die goed te combineren valt met natuurherstel en -behoud. Bovendien zou men kleinere private boscijezenaars beter kunnen betrekken bij natuurherstel als men gelijktijdig kan inzetten op verdienmodellen voor het leveren van ecosystemediensten. Ze merken hierbij op dat multifunctionaliteit van bossen al van in het begin in het Bosdecreet is opgenomen. De Raden vinden dat de Pro Silva-principes¹⁰⁴ in bepaalde omstandigheden goede handvatten bieden om dit op het terrein concreet te maken en vragen om hierop in te zetten.

[51] **Focus op herstel bosoppervlakte met aandacht voor de landschapscontext.** De Raden bevelen aan om te voorzien in een monitoringssysteem dat onderscheid maakt tussen aangeplante bomen in bosccosystemen en bomen die daarbuiten worden aangeplant, aangezien de parameter 'oppervlakte' van belang is voor het herstel van bosccosystemen. Ook connectiviteit is van belang gezien vele 'oude' bosplantensoorten maar een beperkte verspreidingspotentie hebben. De Raden vragen om deze aspecten in het herstelplan mee op te nemen onder het deel 'verbeteren van de biodiversiteit van bosccosystemen', op grond van artikel 12.

[52] **Heb aandacht voor klimaatverandering bij het herstel van bosccosystemen.** De Raden merken op dat bosccosystemen een lange ontwikkelingstijd kennen. Ze vragen daarom om nu al aandacht te hebben voor adaptatie aan klimaatverandering bij het herstel van bosccosystemen.

[53] **Blijf inzetten op het Vlaams beleid inzake het verhogen van de biodiversiteit van bosccosystemen.** De Raden merken op dat er in Vlaanderen al lang ingezet wordt op multifunctioneel bosbeheer. In dat kader worden zowat alle indicatoren uit de Verordening ook al geruime tijd opgevolgd; enkele hiervan vertonen nu reeds een toenemende trend¹⁰⁵, voor anderen is de trend minder positief¹⁰⁶. De Raden zien dus nog potenties voor verbetering. Ze vragen daarom om verder in te zetten op ondersteuning van het bosbeheer volgens de *closer to nature*-principes

2.2.7 Aanplant van drie miljard extra bomen op Unieniveau

[54] **Onderbouw de doelen met betrekking tot het aanplanten van bomen.** De Raden stellen vast dat het aanplanten van 9 miljoen bomen wordt vooropgesteld. Er wordt hierbij eveneens verwezen naar het bosuitbreidingsplan. Wanneer deze beide worden samen gelezen zou deze doelstelling neerkomen op ongeveer 3600 ha tegen 2050. Dat lijkt volgens de Raden weinig ambitieus. Ze vragen daarom naar onderbouwing.

¹⁰⁴ [Kenmerken van Pro Silva-beheer | Ecopedia.](#)

¹⁰⁵ [Bosinventaris | Agentschap voor Natuur en Bos.](#)

¹⁰⁶ [https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/trend-broedvogels-van-bossen.](https://www.vlaanderen.be/inbo/indicatoren/trend-broedvogels-van-bossen)

2.3 Deel C – Maatregelen

2.3.1 Algemene opmerkingen

- [55] **Er blijft nog veel onduidelijkheid met betrekking tot verdere implementatie in Vlaanderen.** De Raden merken op dat er nog steeds veel onduidelijkheid bestaat. In het gezamenlijk advies uit 2024 vroegen de Raden met betrekking tot de herstelmaatregelen om te zorgen voor effectieve en efficiënte maatregelen. De maatregelen in het Natuurherstelplan moeten effectief (het gestelde doel bereiken) én ook efficiënt zijn (een goede kosten/baten verhouding kennen).

Om de effectiviteit te garanderen, is de wetenschappelijke onderbouwing cruciaal: het is op basis van de wetenschappelijke kennis dat de selectie moet gemaakt worden van het scala aan maatregelen die nuttig en/of noodzakelijk zijn. Daarna moeten keuzes gemaakt worden over de in te voeren herstelmaatregelen op basis van een analyse van de *voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen*.

Het benutten van koppelkansen, zal dan weer sterk bijdragen aan de beoogde efficiëntie. De Raden vragen om in de voorbereiding de mogelijke synergiën en koppelkansen met andere beleidsdomeinen goed in kaart te brengen, op basis van de bijdrage van de maatregelen aan de beoogde ecosysteemdiensten. In lijn met de bepalingen uit de Verordening, dienen de herstelmaatregelen die mikken op deze koppelkansen, ook prioriteit te krijgen (artikel 14, lid 9). Daartoe moet men tijdens het proces de nodige kennis inbrengen vanuit de betrokken beleidsthema's (zoals bv. landbouw, waterveiligheid, ruimtelijke ordening, gezondheid, klimaatadaptatie en -mitigatie, ...).

Tenslotte vroegen de Raden om, bij de uitwerking van het herstelplan en de opmaak van maatregelen, efficiënte regelgeving op te maken en administratieve eenvoud na te streven.¹⁰⁷

De Raden en hun raadsleden zijn tot op heden onvoldoende betrokken geweest bij de opmaak van deze ontwerp-herstelmaatregelen en hadden voor de opmaak van dit advies niet op tijd inzage in de resultaten van de SEIA/MKBA. Ze herhalen hierbij hun vragen om verder te worden betrokken (zie ook [40]), meer duidelijkheid te creëren en inzicht in de resultaten van de SEIA/MKBA/Plan-MER en hoe deze doorwerken in de ontwerp-herstelmaatregelen.

- [56] **Voeg een disclaimer toe aan deel C, van het ontwerp-Natuurherstelplan.** De Raadsleden van de strategische adviesraden hebben, in de mate van het mogelijke, alle maatregelen bekeken en opmerkingen geformuleerd. Deze opmerkingen waren niet allemaal gelijklopend. Binnen het gegeven tijdsbestek was het niet mogelijk om diepgaande besprekingen over elke maatregel te voeren.

De Raden vragen daarom om in het uniform model, bij het deel ontwerp-herstelmaatregelen, een *disclaimer* toe te voegen die stelt dat dit onderdeel

¹⁰⁷ Zie ook SALV, 28 oktober 2016, [Advies Betere regelgeving](#).

nog niet voldoende doorsproken is met de belanghebbenden en dat er dus nog bijstellingen aan de ontwerp-Natuurherstelmaatregelen moeten gebeuren in functie van het indienen van een definitief Natuurherstelplan in 2027.

3 Aanbevelingen met betrekking tot het Vlaams deel van het ontwerp Natuurherstelplan – *governance*

3.1 Tijdsplan

[57] **Positief over deze adviesvraag, maar ...** De Raden vroegen al in hun gezamenlijk advies van 2024 om effectieve inspraak in het proces te verzekeren. Ze apprecieerden het om in het vroege stadium van beleidsvoorbereiding te worden gehoord. Ook nu appreciëren ze de adviesvraag voor het ontwerp-Natuurherstelplan in politieke besluitvorming gaat, maar, wegens alle onderstaande opmerkingen, beklemtonen ze dat dit advies niet als exhaustief mag worden beschouwd.

[58] **... een zeer beperkt tijdsplan voor advisering.** De Raden stellen vast dat het ontwerp-Natuurherstelplan laat werd aangeleverd en dat er dus een zeer beperkt tijdsplan is voor advisering. Ze stellen dat dit de nodige grondige bespreking in adviesraden onmogelijk maakt. Ze wijzen erop dat er nog een lange weg te gaan is om te komen tot een uiteindelijk definitief plan en vragen om in het vervolgproces nauwer te worden betrokken.

3.2 Participatie

[59] **Geen inhoudelijk tussentijds overleg met belanghebbenden.**¹⁰⁸ De Raden herhalen hun vaststelling uit het advies van 2026, met name dat het begintraject voor de implementatie van de Natuurherstelverordening veelbelovend was. Ze werden in een vroeg stadium om advies gevraagd over de implementatie van de Verordening en de opmaak van een natuurherstelplan in 2024 en er waren een reeks workshops voor de diverse belanghebbenden medio 2025. Ze moeten evenwel vaststellen dat hierna de betrokkenheid grotendeels wegviel, met enkel een tussentijds *webinar* dat een stand van zaken gaf.

De in het ontwerp-Natuurherstelplan voorgestelde ontwerp-herstelmaatregelen werden dus niet op afdoende wijze overlegd met de belanghebbenden. Zoals gesteld in [56], vragen ze om bij de indiening van dit deel een *disclaimer* toe te voegen.

[60] **Bouw door een degelijke communicatiestrategie aan een breed draagvlak.** In het gezamenlijk advies van 2024 vroegen de Raden om een degelijke communicatiestrategie uit te werken op maat van de betrokken doelgroepen en van het breed publiek. Deze communicatiestrategie moet sterk inzetten op de maatschappelijke voordelen van natuurherstel, de levering van ecosysteemdiensten tastbaar maken en types maatregelen verduidelijken. Bij de opmaak van de strategie

¹⁰⁸ Zie onder andere overweging 65, overweging 83 en artikel 14, lid 20.

dient men multidisciplinair te werk te gaan. Specifiek voor de landbouwsector is echter meer nodig, daar moet ingezet worden op depolarisatie en vertrouwensherstel. De Raden wijzen daarbij naar de nood aan beleidszekerheid (zie [12]) en goed ontworpen maatregelen (zie [5]) voor de landbouwsector.

De Raden merken op dat het ontwerp-Natuurherstelplan voorziet in een sensibiliseringscampagne. Ze herhalen hierbij hun vraag om deze ook uit te rollen op maat van het breed publiek en genoeg informatie te voorzien over het samenleven met natuur, bijvoorbeeld over gebouwfafhankelijke soorten, ..

3.3 Proces

[61] **Voorzie in een transparant proces van bij de start, onder ander door opmaak van een procesnota.** De Raden stelden in het gezamenlijk advies uit 2024 dat transparantie een van de kernvoorwaarden voor het maken van kwaliteitsvolle regelgeving vormt. Een en ander is ook op grond van de Verordening vereist.¹⁰⁹ Ze vroegen in hun gezamenlijk advies van 2024 eveneens om een procesnota te publiceren die de aanpak en timing voor de opmaak van het herstelplan, de samenhang met de plan MER-procedure, de MKBA/SEIA en de openbare consultaties zou verduidelijken. Ze stellen vast dat dit niet is gebeurd en vragen om alsnog een procesnota op te maken en deze te publiceren.

[62] **Gebruik de resultaten van de plan-MER als sturend in de verdere beleidsvoorbereiding.** De Raden herhalen de aanbeveling uit het advies over de plan-MER *scoping* om de impact van een MER op de besluitvorming te verhogen en vragen om het plan-MER als een sturend instrument in de beleidsvoorbereiding voor de opmaak van het herstelplan te verankeren en niet als loutere formaliteit te beschouwen. Ze vragen daarom nogmaals om:

- Te zorgen voor maximale transparantie over scope, startnota en *scoping*-advies, inclusief motivering van keuzes;
- Een realistisch en bindend tijdsplan met duidelijke beslismomenten en feedbacklusen op te maken;
- Te garanderen dat de inzichten uit het plan-MER ook na indiening bij de Europese Commissie kunnen leiden tot bijsturing van zowel het ontwerpplan als de maatregelen.

[63] **Zorg voor een evenwichtig en voldoende geïnformeerd vervolgtraject.** Afsluitend zijn de Raden van mening dat in het vervolgtraject – de opmaak van een definitief natuurherstelplan – de focus zou moeten liggen op een ambitieus, haalbaar en breed gedragen natuurherstelplan en natuurherstelmaatregelen die winsten maximaliseren en potentieel negatieve effecten zoveel mogelijk vermeden worden, alsook dat moet gekozen worden voor herstelmaatregelen die meerdere doelen tegelijkertijd realiseren.

¹⁰⁹ De lidstaten moeten verzekeren dat het herstelplan op een open, transparante, inclusieve en doeltreffende wijze wordt voorbereid.

Hiertoe moet volgens de Raden de inbreng verwerkt worden uit alle voorbereidende documenten (MKBA/SEIA/plan-MER) en de gezamenlijke adviezen van de strategische adviesraden om te komen tot een gedragen plan dat de doelstellingen realiseert. De Raden zijn bereid om een faciliterende rol in dit proces op te nemen. Ze vragen om ook om advies te worden gevraagd over het nationaal ontwerp-Natuurherstelplan dat bij de Europese Commissie zal worden ingediend, evenals over de andere in opmaak zijnde documenten zoals de SEIA en de plan-MER.