

ADVIES
OVER HET ONTWERPDECREET HOUDENDE
DE VLAAMSE PARKEN EN ALGEMENE LANDSCHAPSZORG

SARO | HAVENLAAN 88 BUS 23 | 1000 BRUSSEL ADVIES GOEDGEKEURD OP DE RAAD VAN 23 NOVEMBER 2022

SARO MINARAAD | HAVENLAAN 88 BUS 15 | 1000 BRUSSEL ADVIES GOEDGEKEURD OP DE RAAD VAN 24 NOVEMBER 2022

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	DECREET EN RECHTSZEKERHEID	3
IV.	DECRETALE BASIS VOOR ERKENNING VLAAMSE PARKEN	4
V.	VLAAMSE PARKEN: DEMOCRATISCH GEHALTE	5
VI.	VLAAMSE PARKEN: GEEN VERPLICHTINGEN EN GEEN BEPERKENDE MAATREGELEN	7
VII.	LANDSCHAPSPARK	8
VIII.	NATIONAAL PARK VLAANDEREN: GEBIEDSOMSCHRIJVING	9
IX.	REGIONALE LANDSCHAPPEN	10
X.	ALGEMENE LANDSCHAPSZORG	11

I. SITUERING

1. SARO en Minaraad ontvingen op 25 oktober 2022 een adviesvraag van minister Zuhal Demir over het ontwerpdecreet houdende de Vlaamse parken en algemene landschapszorg (verder 'het ontwerpdecreet').¹ De adviestertermijn bedraagt dertig dagen.

Voorliggend advies betreft een gezamenlijk advies van SARO en Minaraad (verder 'de raden'), zoals goedgekeurd op de SARO-raadszitting van 23 november 2022 en op de Minaraadzitting van 24 november 2022.

2. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering voorziet het ontwerpdecreet de basis voor een transversaal landschapsbeleid en is het opgevat als een kaderdecreet. Als herkenbare exponenten van een meer geïntegreerd landschapsbeleid wordt een decretale basis voorzien voor de Vlaamse Parken. Deze bestaan uit de Nationale Parken Vlaanderen en de Landschapsparken.²

Tevens wordt voor deze statuten een beheersstructuur voorzien en wordt de basis gelegd voor erkenning en subsidiëring van deze structuren. Daarnaast worden de regionale landschappen uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu gehaald en ondergebracht in dit decretaal kader. Bovendien wordt de basis gelegd voor de toekomstige uitbreiding van het instrumentarium voor algemene landschapszorg.³

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. Gezien de beperkte adviestertermijn focussen de raden voorliggend advies op strategische hoofdlijnen en opteren de raden niet voor een exhaustieve artikelsgewijze beoordeling van het ontwerpdecreet.
4. De raden formuleren volgende strategische bemerkingen bij het ontwerpdecreet houdende de Vlaamse parken en algemene landschapszorg:
 - a. Decreet en rechtszekerheid. De raden vragen allereerst aandacht voor de rechtszekerheid. Diverse bepalingen in het ontwerpdecreet zijn vaag geformuleerd. Dit in tegenstelling tot de uitgebreide aandacht voor gegevensbescherming (titel 5). Doordat cruciale elementen nog moeten (of kunnen) uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit zijn de gevolgen van het ontwerpdecreet niet eenduidig te beoordelen. De raden vragen om de ontwerpbesluiten voor advies voor te leggen aan de raden, gezien het strategisch belang van deze besluiten. In

¹ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/6352BBFC1EA6B745D23CC3E7>

² <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/63524EBC1EA6B745D23CC2EF>

³ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/63524EBC1EA6B745D23CC2EF>

deel III van dit advies geven de raden hieromtrent meer duiding.

- b. Decretale basis voor erkenning. De raden vinden het positief dat het ontwerpdecreet de decretale basis legt voor de (erkenning van) Vlaamse Parken. De raden uiten een grote bezorgdheid inzake de noodzakelijke rechtszekere afstemming van de lopende erkenningsprocedures (in het kader van de open oproep) met voorliggend ontwerpdecreet aangezien de ambities met betrekking tot Vlaamse Parken sterk gewijzigd zijn ten opzichte van de open oproep 'Vlaamse Parken' (zie deel IV van dit advies).
- c. Vlaamse Parken: democratisch gehalte. De raden dringen erop aan om in het ontwerpdecreet de taken van een parkbureau eenduidiger te formuleren. Deze taken kunnen uitsluitend gericht zijn op het management van het park als structuur met specifieke werking. Over de decretaal vastgelegd samenstelling van het bestuursorgaan van het parkbureau formuleren de raden diverse bedenkingen. De raden dringen aan op een grondige herformulering van artikel 12, §4 zodanig dat dit artikel een duidelijk kader creëert voor een evenwichtige samenstelling van het bestuursorgaan van een parkbureau. Vanuit het oogpunt van het democratisch gehalte moet bij de verdere uitwerking van de procedure volwaardig invulling worden gegeven aan actieve participatie, inspraak en betrokkenheid en het inzetten van de nodige instrumenten o.a. toetsing met artikel 7 van het verdrag van Aarhus, passende beoordeling (zie deel V van dit advies).
- d. Vlaamse Parken: geen verplichtingen of beperkende maatregelen. De raden dringen erop aan om in het ontwerpdecreet eenduidiger (en zonder uitzondering) op te nemen dat de erkenning op zich geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen kan genereren. De raden vragen ook verdere duiding en toelichting bij de mogelijke indirecte gevolgen van een erkenning van een Vlaams Park (zie deel VI van dit advies).
- e. Landschapspark. De raden vragen verdere verduidelijking over de doelen van een erkend Landschapspark (artikel 3, §2). De raden vragen bovendien in het ontwerpdecreet een rechtszekere definitie van zelfrealisatie op te nemen. Hierbij moet afstemming worden nagestreefd met andere regelgeving die hetzelfde concept hanteren in een andere context (zie deel VII).
- f. Nationaal Park Vlaanderen. De raden vragen dat in het ontwerpdecreet duidelijke bepalingen worden opgenomen inzake de minimale oppervlakte van een natuurkernzone. Het is onduidelijk of nog andere type gebieden deel kunnen uitmaken van een Nationaal Park Vlaanderen. De raden dringen aan op verdere verduidelijking hieromtrent. Het betreft immers een belangrijke onduidelijkheid aangezien het ontwerpdecreet sterk de nadruk legt op natuurontwikkeling binnen de natuurkernzone (zie deel VIII).
- g. Regionale landschappen. De raden formuleren diverse bedenkingen bij de overheveling van de regelgeving inzake de regionale landschappen van het natuurdecreet naar voorliggend ontwerpdecreet. De raden dringen aan op verdere verduidelijking inzake de rol die regionale landschappen kunnen opnemen in de Vlaamse Parken. Met het ontwerpdecreet (artikel 23) wordt de rol van de provincies gewijzigd. Er blijven evenwel nog heel wat onduidelijkheden (zie deel IX van dit advies).
- h. Algemene landschapszorg. Inzake de overheveling van het begrip 'algemene landschapszorg' van het onroerendergoeddecreet naar voorliggend ontwerpdecreet dringen de raden aan op de nodige afstemming tussen beide decreten. In het kader van de toekomstige uitbreiding van het instrumentarium voor algemene landschapszorg is sprake van nieuwe stimulerende instrumenten voor een transversale landschapszorg zoals de organisatie en ondersteuning

van duurzame gebiedscoalities. De raden vragen dit verder toe te lichten. Het is onduidelijk hoe deze nieuwe gebiedscoalities zich verhouden tot de regionale landschappen en de Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten (zie deel X van dit advies).

5. Gezien de talrijke strategische bemerkingen die de raden in voorliggend advies formuleren ten aanzien van het ontwerpdecreet dringen de raden aan op een grondige herwerking van het ontwerpdecreet en vragen ze ook dat het aangepaste ontwerpdecreet opnieuw voor advies wordt voorgelegd aan de strategische adviesraden.

III. DECREET EN RECHTSZEKERHEID

6. Rechtszekerheid. De raden stellen vast dat het ontwerpdecreet op tal van gebieden geen eenduidig kader creëert. Met het oog op rechtszekerheid vinden de raden dit geen goede zaak.

Zo verwijzen de raden naar het gebruik van 'vage termen' in het ontwerpdecreet. Artikel 3, §3 bepaalt dat 'waar mogelijk' de doelen van een Vlaams Park moeten worden gerealiseerd door zelfrealisatie. Over de doelen van een erkend Nationaal Park Vlaanderen is sprake van het beheren van het gebied in een 'zo natuurlijk mogelijke' staat (artikel 4, §2). Inzake de samenstelling van het bestuursorgaan van het parkbureau maakt het ontwerpdecreet melding van personen wiens medewerking 'nuttig' is voor de realisatie van de doelstellingen (artikel 12, §2). De raden verwijzen ook naar de diverse aspecten die via een uitvoeringsbesluit nog verder moeten of kunnen worden uitgewerkt (zie verder par. 7 en par. 8 van dit advies).

De raden stellen bovendien vast dat de Memorie van Toelichting voor heel wat artikelen zich beperkt tot een overname van de decretale tekst zonder enige verdere duiding of toevoeging.

Volledigheidshalve verwijzen de raden ook naar de vermelding dat het ontwerpdecreet is opgevat als een kaderdecreet (MvT pag. 1). Verdere toelichting wordt hieromtrent niet gegeven. De raden dringen erop aan om de ambities van dit 'kaderdecreet' verder te duiden.

7. Noodzakelijke uitvoeringsbesluiten. Een aantal cruciale elementen van het ontwerpdecreet moeten nog verder worden ingevuld via een uitvoeringsbesluit. De concrete impact van het ontwerpdecreet is aldus nog niet gekend. Vanuit het aspect van rechtszekerheid voor de burger is dit geen goede zaak. Bovendien leidt deze werkwijze ertoe dat de uitvoerbaarheid van grote delen van het ontwerpdecreet uitgesteld wordt (nl. tot het in een uitvoeringsbesluit is geregeld).

Zonder volledigheid na te streven wijzen de raden op het noodzakelijk uitvoeringsbesluit (artikel 4, §1 vijfde lid) waarin de Vlaamse Regering de nadere regels zal bepalen met betrekking tot het afwijken van de minimale oppervlakte van 10.000 hectare voor een Nationaal Park Vlaanderen. Ook de inhoud en de vorm van de parknota en de inhoud van het masterplan zullen nog door de Vlaamse Regering moeten worden vastgelegd (artikel 11). Beide instrumenten – parknota en masterplan – vormen niettemin een cruciaal element bij de beoordeling van de erkenning van een Nationaal Park Vlaanderen. De raden dringen erop aan dat de inhoud en vorm van parknota's en masterplannen, duidelijk moeten zijn op het moment van de definitieve goedkeuring van het decreet, en dit voor de rechtszekerheid. Ze vragen om de ontwerpbesluiten voor advies voor te leggen aan de raden, gezien het strategisch belang van deze besluiten.

8. Facultatieve uitvoeringsbesluiten. Bovendien stellen de raden vast dat het ontwerpdecreet voor diverse bepalingen melding maakt van de mogelijke opmaak van een uitvoeringsbesluit door de Vlaamse Regering. Het gaat vaak om cruciale elementen. Ook dit bemoeilijkt een adequate beoordeling van voorliggend ontwerpdecreet. De raden vragen om het merendeel van de essentiële reglementaire maatregelen (decreet en uitvoeringsbesluiten) uit te werken alvorens

het decreet behandeld en aangenomen wordt en alvorens tot erkenning van de parken kan worden overgegaan.

Zo stellen de raden bijvoorbeeld vast dat het ontwerpdecreet (artikel 5) de mogelijkheid openhoudt dat de Vlaamse Regering nog nadere regels kan vastleggen betreffende de inhoud van de doelstellingen van de Vlaamse Parken. Ook inzake de beoordeling en goedkeuring van parknota's, masterplannen en operationele plannen en de erkenningsvoorwaarden en -procedure kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen (artikel 9). De Vlaamse Regering kan de nadere regels met betrekking tot de opdracht, de samenstelling, werking, bevoegdheden, samenwerking en rapportering van een parkbureau vastleggen (artikel 12, §4).

IV. DECRETALE BASIS VOOR ERKENNING VLAAMSE PARKEN

9. Decreet en besluiten. De raden vinden het positief dat het ontwerpdecreet de decretale basis legt voor de oprichting en erkenning van Vlaamse Parken. Het ontwerpdecreet (artikel 7) stelt dat een Vlaams Park kan worden erkend door de Vlaamse Regering als het voldoet aan de voorwaarden bepaald in het decreet én de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

Het is aldus wachten op de uitvoeringsbesluiten alvorens het volledig regelgevend kader gekend is voor de erkenning van Vlaamse Parken. Ambitie is om tegen midden 2023 een goedgekeurd regelgevend kader (decreet én uitvoeringsbesluiten) te hebben over de Vlaamse Parken.

10. Open oproep. De Vlaamse Regering heeft evenwel niet gewacht op dit regelgevend kader. Op 19 april 2021 werd een open oproep voor Nationale Parken en Landschapsparken gelanceerd.⁴ De eigenlijk erkenning van een kandidaat als Nationaal Park Vlaanderen of Landschapspark is gepland tegen midden 2023. Dus nagenoeg op hetzelfde tijdstip als verwacht wordt dat het regelgevend kader over de Vlaamse Parken wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

De raden uiten een grote bezorgdheid over de noodzakelijke rechtszekere afstemming van de lopende erkenningsprocedures met voorliggend ontwerpdecreet.

Het ontwerpdecreet (artikel 35) vermeldt immers dat de kandidaturen die zijn ingediend in het kader van de oproep Landschapsparken van april 2021 of de oproep Nationale Parken Vlaanderen van april 2021 en werden weerhouden, rechtsgeldig blijven in het kader van dit decreet. De Vlaamse Regering kent aan deze kandidaten een overgangstermijn toe om aan te tonen dat zij aan die voorwaarden voldoen of kunnen voldoen binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn, alsook om een advies op te vragen bij de betrokken lokale besturen. Het is onduidelijk in hoeverre deze kandidaturen inpasbaar zijn in het definitief goedgekeurde decreet en zijn uitvoeringsbesluiten; aangezien hier nieuwe voorwaarden en accenten worden gelegd. In artikel 35 wordt enkel verwezen naar 'de voorwaarden in het kader van het decreet' en het noodzakelijk advies van de gemeenten.

Problematisch is bovendien dat de criteria die werden gehanteerd voor de beoordeling van de kandidaturen verschillen van de criteria die opgenomen zijn in het ontwerpdecreet.⁵ Dit geldt

⁴ Kandidaten kunnen tot 15 september 2021 een conceptnota indienen, waarna een onafhankelijke jury van experts uit binnen- en buitenland deze beoordelen. Enkel de gebiedscoalities die in een conceptnota voldoende kwaliteit tonen, kunnen instappen in een begeleidingstraject voor de opmaak van een masterplan en operationeel plan. De kandidaten ontvangen hiervoor ook een subsidie ten belope van 100.000 euro per kandidaat. Op het einde van het begeleidingstraject worden het masterplan en het operationeel plan beoordeeld door de jury. In een laatste stap, midden 2023, volgt de eigenlijke erkenning van een kandidaat als Nationaal Park Vlaanderen of Landschapspark <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/oproep-nationale-parken-vlaanderen-en-landschapsparken>

⁵ Bij de beoordeling van de ingediende aanvragen werd uitgegaan van een reeks criteria. Deze criteria werden vastgelegd in

bijvoorbeeld voor het criterium 'natuurwaarde'. Voor de beoordeling van de ingediende kandidaturen voor het criterium 'natuurwaarde' gold bijvoorbeeld dat 'minstens 50% van de natuurkern moet worden gevat door een natuurbeheerplan type 4' en '50 % van de natuurkern is biologisch waardevol of biologisch zeer waardevol'. In het ontwerpdecreet wordt dit criterium gewijzigd en gesteld dat 'minstens de helft van de natuurkernen gevat is door een natuurbeheerplan type 3 of 4'.

Een aantal (potentiële) kandidaturen sneuvelen in het begin van de procedure over criteria die nu niet meer gelden.⁶ Het is niet duidelijk in hoeverre kandidaturen die niet weerhouden zijn bij de open oproep maar die nu wel voldoen aan de criteria (zoals vastgelegd in het ontwerpdecreet) of die werden weerhouden zonder te voldoen alsnog rechtsgeldig behandeld kunnen worden.

V. VLAAMSE PARKEN: DEMOCRATISCH GEHALTE

11. Opdracht parkbureau. Het ontwerpdecreet (artikel 7) bepaalt dat bij de erkenning van een Vlaams Park een parkbureau wordt aangeduid voor het management van het park.

De raden vinden het een belangrijke tekortkoming dat de opdracht van het parkbureau in het ontwerpdecreet niet eenduidig wordt vastgelegd:

- Zo stellen de raden vast dat artikel 12, §1, eerste lid bepaalt dat een parkbureau de opdrachten uitvoert die door dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan aan hem zijn toegekend. De MvT (pag. 13) stelt dat het parkbureau zich engageert om *'gezamenlijk het masterplan en de operationele plannen uit te voeren en alle andere opdrachten die dit decreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten opdragen, zoals vermeld in artikel 12'*. Aangezien de uitvoeringsbesluiten nog niet zijn uitgewerkt is het aldus onduidelijk welke taken aan het parkbureau zullen worden toegekend met deze uitvoeringsbesluiten.
- Artikel 12, §1, tweede lid stelt dat de opdracht van het parkbureau bestaat in het coördineren, afstemmen en initiëren van initiatieven en de werking in het gebied waarvoor het Vlaams Park erkend is en waarvan de coördinatie aan hem werden toevertrouwd. Het is voor de raden niet duidelijk wat met 'initiëren van initiatieven' en 'de werking in het gebied' effectief wordt bedoeld.
- Het ontwerpdecreet (artikel 12, §4) vermeldt dat de Vlaamse Regering nog nadere regels kan uitwerken inzake de opdracht, de werking en de bevoegdheden van het parkbureau.

De raden dringen erop aan om in het ontwerpdecreet de taken van een parkbureau eenduidig te formuleren. Deze taken kunnen uitsluitend gericht zijn op het management van het park als structuur met specifieke werking en het verschil met het eigenlijk beheer van het gebied moet duidelijker gesteld worden. Zoals de MvT terecht stelt valt het reguliere terreinbeheer niet onder deze opdrachten.⁷

12. Samenstelling parkbureau. De raden vinden het een tekortkoming dat het ontwerpdecreet geen enkele bepaling bevat inzake de samenstelling van het parkbureau. Het ontwerpdecreet (artikel 12, §4) vermeldt enkel de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering in de toekomst nadere regels kan uitwerken met betrekking tot de samenstelling van een parkbureau. Het is evenwel onduidelijk in hoeverre de Vlaamse Regering dit effectief zal doen. Het ontwerpdecreet bepaalt dat het

het document 'criteria voor nationale parken'. Het betreft evenwel een intern document van de Vlaamse overheid en werd nooit voor goedkeuring voorgelegd op de Vlaamse Regering. https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/criteria_np.pdf

⁶ https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/np_juryverslag_def.pdf

⁷ Memorie van Toelichting: pag. 15

parkbureau een rechtspersoon is zonder winstuitkeringsoogmerk aan wie het management van een Vlaams Park is toegewezen. De noodzaak om een aparte rechtspersoon op te richten was niet vermeld in de oproep van april 2021.

Het ontwerpdecreet (artikel 12, §2) legt wel de samenstelling vast van het bestuursorgaan van het parkbureau. De raden hebben heel wat bedenkingen bij dit artikel. Het ontwerpdecreet formuleert voor de vertegenwoordiging van de lokale besturen duidelijke bepalingen en stelt ook dat de lokale besturen minstens de helft moeten uitmaken van het bestuursorgaan. Voor wat betreft de 'andere leden' blijft het ontwerpdecreet heel vaag. Het betreft enerzijds publieke of particuliere beheerders met een terrein gelegen in het Vlaams Park en anderzijds actoren wiens medewerking nuttig is voor de realisatie van de doelstellingen van het Vlaams Park.

De voorwaarde 'minstens de helft voor de lokale besturen' sluit bovendien niet uit dat de lokale besturen een veel hoger percentage (theoretisch 100%) van het bestuursorgaan van het parkbureau kunnen uitmaken. Door het vastleggen van een specifiek percentage voor de lokale besturen wordt bovendien ook automatisch het aantal 'andere leden' begrenst. Als er 10 leden zijn vanwege de lokale besturen kunnen er in het beste geval ook maar 10 'andere leden' zijn.

De raden dringen aan op een grondige herwerking van artikel 12, §4 zodanig dat dit artikel een duidelijk kader creëert voor een evenwichtige samenstelling van het bestuursorgaan van een parkbureau. Naast de lokale besturen moeten ook de verschillende andere partners zoals vermeld in artikel 12, §2 volwaardig kunnen deelnemen aan dit bestuursorgaan. In functie van de diverse doelstellingen van de Vlaamse Parken moet een volwaardige vertegenwoordiging van deze actoren worden gegarandeerd.

Gezien de rol die de provincies - ook lokale besturen - nu al spelen in de lopende kandidaturen moet ook de mogelijkheid worden voorzien dat de provincies in een bestuursorgaan zetelen. Ook in art. 8 van het decreet is er een verwijzing naar de provincies nodig als aanvulling bij de vermelding dat de erkenning als Vlaams Park nooit afbreuk mag doen aan de gemeentelijke, maar dus ook niet aan de provinciale bevoegdheden, opdrachten of autonomie.

13. Proces opmaak van masterplan. Het ontwerpdecreet (artikel 11) legt de opmaak op van een masterplan (periode 24 jaar) en van een operationeel plan (periode 6 jaar). Het masterplan is een inhoudelijk en strategisch plan, dat verduidelijkt hoe de doelen door het Vlaams Park worden uitgevoerd. Het legt ook de langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen van een Vlaams Park voor een periode van 24 jaar vast. Het ontwerpdecreet voorziet dat een masterplan wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Het is onduidelijk waarom een label voor onbepaalde duur toegekend wordt (artikel 10) terwijl de masterplannen voor bepaalde duur gelden. Masterplannen moeten tijdig geactualiseerd kunnen worden om de continuïteit te bewaken.

Het ontwerpdecreet geeft geen duiding van de inhoud en de vorm van een masterplan; noch van de te volgen procedure. De Vlaamse Regering zal de inhoud en de vorm van een masterplan nog in een latere fase bepalen. Het ontwerpdecreet (artikel 11) voorziet dat het advies van de betrokken gemeenten moet deel uitmaken van de parknota; ten aanzien van het masterplan wordt dit evenwel niet voorzien.

Bij de verdere uitwerking van de procedure moet volwaardig invulling worden gegeven aan actieve participatie, inspraak en betrokkenheid. Door het feit dat het ontwerpdecreet hierover momenteel geen duidelijkheid creëert wijzen de raden op de noodzaak van inspraak en participatie en het inzetten van de nodige instrumenten (o.a. toetsing met artikel 7 van het verdrag van Aarhus, passende beoordeling). De raden vragen ook dat het ontwerpdecreet

waarborgt dat de deelnemende gemeenten hun goedkeuring moeten geven aan het masterplan.

VI. VLAAMSE PARKEN: GEEN VERPLICHTINGEN EN GEEN BEPERKENDE MAATREGELEN

14. Verplichtingen en beperkingen. Het ontwerpdecreet (artikel 8) bepaalt dat de erkenning als Vlaams Park of de werking van het parkbureau op zich geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen genereert boven op de vigerende regelgeving voor de houders van zakelijke rechten binnen een Vlaams Park of voor de gebruikers ervan, behoudens anders overeengekomen.

De raden merken op dat deze bepaling heel wat vragen oproept. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom dit in het ontwerpdecreet enkel sprake is van 'houders van zakelijke rechten'. De term 'gebruikers' is onduidelijk (rechten van gebruik, praktische gebruikers). Ook de bepaling 'behoudens anders overeengekomen' is totaal onduidelijk: het is onduidelijk wat dit inhoudt, door wie dit kan worden overeengekomen en via welk instrument. De MvT geeft hieromtrent geen verdere duiding.

De raden wijzen bovendien op de tegenstrijdigheid tussen het ontwerpdecreet (artikel 8) en de MvT (pag. 6) waarin wordt gesteld dat er wel degelijk een impact is: *'Een Nationaal Park Vlaanderen en Landschapspark zal over een eigen parkbureau moeten beschikken met een rechtspersoonlijkheid en er zullen masterplannen moeten ontwikkeld, vastgesteld en uitgevoerd worden. Het instappen in het model van een Nationaal Park Vlaanderen of Landschapspark heeft dus wel degelijk een impact, maar het instappen is geheel een gevolg van een eigen keuze'*. Op de website van ANB (FAQ : Vragen en Antwoorden over Vlaamse Parken, pag. 19) luidt het als volgt: *'Er wordt wél verwacht dat de gebiedscoalitie en het projectbureau het masterplan realiseren volgens de vooropgestelde timing. De operationele plannen worden periodiek geëvalueerd, ondermaatse prestaties hebben mogelijk een gevolg op korte termijn op de financiering van het projectbureau en, op lange termijn, op de erkenning.'*

De raden dringen dan ook aan op een grondige herwerking van artikel 8 waarbij in het ontwerpdecreet eenduidig en zonder uitzondering wordt opgenomen dat de erkenning op zich geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen kan genereren.

De raden vragen ook verdere duiding en toelichting bij de mogelijke indirecte impact van een erkenning van een Vlaams Park.⁸ Zo wijzen de raden op de mogelijke impact van de maatregelen die zijn opgenomen in een masterplan. Er zullen dan ook bestaande instrumenten worden ingezet ter realisatie van de doelstellingen van het park zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen (o.a. neutralisatie bestemmingen of uitdoven bedrijventerreinen). In desbetreffend geval dringen de raden ook aan om een volwaardig flankerend beleid (incl. actieve begeleiding bv. ingeval van herlocatie te voorzien en daarover tijdig en duidelijk te communiceren naar de getroffen actoren.⁹

15. Autonomie van de gemeenten. De erkenning als Vlaams Park door de Vlaamse Regering, de werking van een parkbureau en de uitvoering van het masterplan en de operationele plannen kunnen nooit afbreuk doen aan de gemeentelijke bevoegdheden, opdrachten of autonomie. Een parkbureau houdt bij het vervullen van haar opdrachten rekening met het lokaal beleid, dat

⁸ TOO, 2022, nummer 2 Breemans R. "Landschapsparken : een juridisch-planologische walk in the park?": *'... Helaas is de kous niet af, want op het platteland heerst de vrees dat de erkenning toch gevolgen zal hebben. Die vrees lijkt niet volledig onterecht. Zodra de erkenning geschiedt, is ze een feit. Overheden hebben verschillende verplichtingen, zoals de motiveringsplicht. Op zijn minst moeten ze het bestaan van die landschapsparken vermelden in de RUP's, vergunningen Via het principe van subsidiariteit en hun vergunningenbeleid kunnen ze zelfs mee invulling geven aan de landschapsparken door gebruik te make van begrippen als goede ruimtelijke ordening en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Het ontbreken van een nieuw(wettelijk kader) vormt misschien net een opportuniteit voor de lokale besturen....'*

⁹ zie o.a. SARO-advies startnota GRUP Hoge Kempen fase 1, paragraaf 8

autonoom gevoerd wordt door de gemeenten op wiens grondgebied het park gelegen is. Het valt niet te begrijpen waarom eenzelfde bepaling niet is opgenomen voor het provinciale niveau. Het voorwerp van dit ontwerp is per definitie gemeentegrensoverschrijdend en dus van bovenlokaal belang. Temeer dat dit ontwerp geen enkele regeling bevat die mogelijks tegenstelde visies van de gemeenten oplost.

Wat betreft de financiële impact voor de gemeenten stelt de MvT (pag. 7) dat vanaf de toekenning van een parklabel bijkomend een bijdrage van minstens 20% van de werkingskosten vanuit de betrokken lokale besturen wordt verwacht. De raden merken op dat hieromtrent evenwel niets is opgenomen in het ontwerpdecreet en dat dit niet voorgeschreven werd in de oproep van april 2021.

VII. LANDSCHAPSPARK

16. Erkend Landschapspark. Het ontwerpdecreet (artikel 3, §2) legt de doelen van een erkend Landschapspark vast en stelt dat de erkenning zich richt op de versterking van de landschappelijke identiteit en landschapskwaliteit.

De raden vragen verdere verduidelijking bij dit artikel. Zo wordt onder meer gesteld dat het doel van een erkend landschapspark het versterken en herstellen van de landschappelijke identiteit en landschapskwaliteit van het gebied is en dit *‘vanuit een integrale visie op erfgoed, natuur, landbouw, wonen, economie, toerisme en recreatie’*. Het is onduidelijk wat met deze integrale visie bedoeld wordt en wie deze visie zal opmaken en goedkeuren. In de MvT (pag. 11) wordt daarenboven gesteld dat het doel van de erkenning van Landschapsparken gericht is op *‘het integrale beheer en ontwikkeling van de betrokken gebieden.’*

Bovendien is voor de raden de draagwijdte niet duidelijk van de bepaling dat het doel van een Landschapspark is om bij te dragen *‘aan de prioritaire realisatie van Europese en Vlaamse beleidsbeslissingen met betrekking tot de landschappelijke identiteit en landschapskwaliteit vermeld in Europese wetgeving en Vlaamse decreten en beleidsplannen’*. Ook over de reikwijdte van de volgende toelichting (die is opgenomen in de MvT pag. 11 maar niet in het ontwerpdecreet) vragen de raden verdere verduidelijking; *‘Van een erkend Landschapspark wordt eveneens verwacht dat het een dynamisch coöperatieve werking tussen de belanghebbenden uit het totale gebied organiseert.’*

17. Zelfrealisatie. Het ontwerpdecreet (artikel 3, §3) verduidelijkt dat het doel van een Landschapspark of van een Nationaal Park Vlaanderen - waar mogelijk - moet worden gerealiseerd via zelfrealisatie.

De raden wijzen op de onduidelijkheid van de bepaling *‘waar mogelijk’*. Het is geen betrouwbare juridische referentie: Wie bepaalt dit en volgens welke criteria?

De raden vragen in het ontwerpdecreet een rechtszekere definitie van zelfrealisatie op te nemen. Hierbij moet afstemming worden nagestreefd met andere regelgeving die hetzelfde concept hanteren in een andere context.

Bovendien vragen de raden afstemming met de MvT (pag. 11). Het is niet duidelijk waarom hier enkel melding wordt gemaakt van *‘zelfrealisatie door private eigenaars en landbouwers’*. De raden vragen bovendien verduidelijking bij de volgende zin in de MvT: *‘Zelfrealisatie of het inschakelen bij beheer van deze privé-eigenaars is een belangrijke uitdaging en moet zo optimaal mogelijk gefaciliteerd worden. In een parallel traject zullen we hindernissen op korte termijn worden weggewerkt.’* Het is totaal onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld.

VIII. NATIONAAL PARK VLAANDEREN: GEBIEDSOMSCHRIJVING

18. Oppervlakte natuurkern. Het ontwerpdecreet (artikel 4, §1, vierde lid) legt een oppervlaktenorm vast voor de natuurkernzones: *‘De oppervlakte van de natuurkernen is op het moment van de erkenning minimaal 5.000 hectare. 24 jaar na erkenning is de natuurkern uitgebreid tot minimaal 10.000 hectare’*. Hier wordt enerzijds verwezen naar de oppervlakte van de natuurkernen; wat doet vermoeden dat er meerder natuurkernzones kunnen zijn waarvan de totale oppervlakte 5.000 ha moet zijn. Voor de termijn van 24 jaar is sprake van ‘natuurkern’. Dit behoeft verdere verduidelijking.

Het ontwerpdecreet (artikel 4, §1 vijfde lid) voorziet bovendien dat er kan worden afgeweken van deze oppervlaktenorm voor natuurkernen mits *‘het park voldoende onderscheidend is, bijzondere kenmerken vertoont of bijzondere kwaliteiten bezit’*. Hiertoe zal de Vlaamse Regering nog een uitvoeringsbesluit opmaken met nadere regels met betrekking tot het afwijken van de minimale oppervlakte van 10.000 hectare. Ook grensoverschrijdende parken kunnen kleiner zijn (zonder garanties naar kwaliteit aan de overkant). Voor wat betreft de grensoverschrijdende nationale parken zijn er geen afwijking van de oppervlaktecriteriën mogelijk.

De raden vinden het geen goede zaak dat het ontwerpdecreet geen eenduidig kader schetst voor de minimale omvang van een natuurkernzone. De raden vragen dat in het ontwerpdecreet duidelijke bepalingen worden opgenomen over de minimale oppervlakte van een natuurkernzone.

19. Oppervlakte Nationaal Park Vlaanderen. Bovendien stellen de raden vast dat in het ontwerpdecreet enkel sprake is van natuurkernzones. Dit in tegenstelling tot het rapport ‘criteria voor nationale parken’ waarin gesteld wordt dat een Nationaal Park Vlaanderen bestaat uit natuurkernen, zones voor natuurontwikkeling, zones voor omgevend landschap en enclaves. Het ontwerpdecreet is onduidelijk of nog andere type gebieden deel kunnen uitmaken van een Nationaal Park Vlaanderen. De raden dringen aan om verdere verduidelijking hieromtrent. Het betreft immers een belangrijke onduidelijkheid aangezien het ontwerpdecreet sterk de nadruk legt op natuurontwikkeling binnen een natuurkernzone (zie volgende paragraaf). Gaat het ontwerpdecreet er aldus van uit dat de vier doelen van een Nationaal Park Vlaanderen moeten gerealiseerd worden in de natuurkernzones of bestaat een Nationaal Park uit verschillende gebiedstypes waarbij natuurontwikkeling veeleer gerealiseerd worden in de natuurkernzones en de andere doelen in het omgevend gebied.

20. Natuurbeheerplannen. Het ontwerpdecreet legt vast dat op het ogenblik van de erkenning van een Nationaal Park Vlaanderen minstens de helft van de natuurkernen gevat is door een natuurbeheerplan type 3 of 4. Dit percentage (50%) moet 24 jaar na de erkenning 75% bedragen.

Ook hierop voorziet het ontwerpdecreet uitzonderingen. Het ontwerpdecreet bepaalt dat indien er nog geen natuurbeheerplan is opgemaakt, er alvast het engagement moet zijn om een natuurbeheerplan type 3 of 4 op te maken. Na 10 jaar moet dan minstens de helft van de natuurkernen effectief onder natuurbeheerplan type 3 of 4 liggen. Bovendien geldt de voorwaarde natuurbeheerplan type 3 of 4 niet voor militaire domeinen.

De raden wijzen op de opmerking in voorgaande paragraaf omtrent de onduidelijkheid of nog andere type gebieden deel kunnen uitmaken van een Nationaal Park Vlaanderen. Het is bovendien onduidelijk hoe het doel ‘het beheren van het gebied in een zo natuurlijke mogelijke staat’ (artikel 4, §2) zich verhoudt met voorliggend criterium inzake specifieke natuurbeheerplannen. Het is onduidelijk in hoeverre hier met ‘gebied’ het volledige Nationaal Park wordt bedoeld of enkel de natuurkern.

Eerder in dit advies wezen de raden er reeds op dat de criteria inzake de natuurkwaliteit - die met dit ontwerpdecreet worden ingevoerd - anders zijn dan de criteria die werden vastgelegd in het rapport 'criteria voor Nationale Parken Vlaanderen'.

Aanvullend aan bovenstaande opmerkingen stellen de raden vast dat binnen de raden er geen consensus bestaat over de gewenste natuurbeheerplannen (ook type 2 toelaten, of enkel type 4 opleggen). Verder maatschappelijk debat is hieromtrent nodig. Voorafgaand dient de Vlaamse Regering evenwel meer duidelijkheid te verschaffen over bovenstaande onduidelijkheden (par. 17 t.e.m. par. 19).

IX. REGIONALE LANDSCHAPPEN

21. Omschrijving regionaal landschap. De regelgeving inzake regionale landschappen - die momenteel verankerd is in artikel 54 van het natuurdecreet – wordt overgeheveld naar het ontwerpdecreet. De MvT (pag. 17) onderbouwt deze overheveling als volgt: *'Door de aanzet om met dit decreet een basis te leggen voor een transversaal landschapsbeleid, zijn de regionale landschappen uitstekend geplaatst om een rol te spelen als gebiedsgericht platform met taakstellingen die breder gaan dan natuurzorg. Daarom verdienen de regionale landschappen hun decretale verankering in dit decreet.'*

De raden stellen vast dat het ontwerpdecreet (artikel 19) de omschrijving van een 'regionaal landschap' - zoals opgenomen in het natuurdecreet - grondig aangepast. De nadruk wordt sterker gelegd op het bevorderen van de landschapskwaliteit door algemene landschapszorg en van de toegankelijkheid van het landschap via toeristische, recreatieve en educatieve maatregelen. De huidige doelstelling inzake het bevorderen van 'het draagvlak van de natuur en het beheer in uitvoering van het natuurdecreet' wordt geschrapt. Ook de (in het natuurdecreet) decretaal vastgelegde afstemming en synergiën met andere sectoren in het bijzonder de bosgroepen wordt niet overgenomen in het ontwerpdecreet. De raden vragen om dit ook mee te nemen in het ontwerpdecreet. In de MvT (pag. 8) wordt bij de beschrijving van de regionale landschappen ook 'erfgoedzorg' vermeld. De raden vragen om dit te verduidelijken.

Het ontwerpdecreet geeft geen enkele duiding van de rol die regionale landschappen kunnen opnemen in de Vlaamse Parken. De raden dringen aan op verdere verduidelijking. Mogelijks kunnen ze worden gevat onder artikel 12.2.3°. *'actoren wiens medewerking nuttig is voor de realisatie van de doelstellingen van het Vlaams Park.'*

22. Rol van de provincies. Het natuurdecreet (artikel 54, §3 en §4) legt vast dat de provincies bevoegd zijn voor de erkenning, subsidiëring en opvolging van de regionale landschappen. Naast financiële middelen kunnen de provincies ook infrastructuur en personeel ter beschikking kunnen stellen van de regionale landschappen.

De provincies zijn momenteel vertegenwoordigd in de bestuursorganen van de regionale landschappen. Voor het aspect van de landschapszorg subsidiëren de provincies op een structurele wijze de basiswerking van de regionale landschappen (landschapsmedewerker) en voorzien ze werkingsmiddelen. De raden verwijzen ook naar de samenwerkingsovereenkomst tussen het Agentschap voor Natuur en Bos en de provincies over de projectfinanciering van Bosgroepen en Regionale Landschappen (VR 20172701).

Met het ontwerpdecreet (artikel 23) wordt de rol van de provincies gewijzigd. Er blijven evenwel nog heel wat onduidelijkheden:

- De erkenning van regionale landschappen wordt een Vlaamse bevoegdheid. Het is onduidelijk

in hoeverre hier nieuwe accenten zullen worden gelegd en in hoeverre dat zal doorwerken naar de bestaande erkende regionale landschappen.^{10 11}

- Op 21 maart 2022 heeft de Vlaamse Regering over de regiovorming beslist en daarin werd gesteld dat de regionale landschappen zich moeten aligneren op de referentieregio's. Dat betekent dat hun werkingsgebieden de grenzen van een referentieregio niet meer mogen overschrijden. In het ontwerpdecreet is daarover niets te vinden.
- De provincies blijven bevoegd voor de coördinatie en de opvolging van de regionale landschappen.¹² Het ontwerpdecreet bepaalt dat de opvolging en coördinatie gebeurt in afstemming met de Vlaamse Regering. De MvT (pag. 19) verduidelijkt dat dit is ingegeven 'met het oog op een betere afstemming met het Vlaamse beleidsniveau'. Deze afstemming zal - volgens de MvT - worden geconcretiseerd via het continueren van de bestaande samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies en de Vlaamse overheid over de projectfinanciering van de bosgroepen en de Regionale Landschappen. Het ontwerpdecreet stelt dat de Vlaamse Regering nog nadere regels met betrekking tot de coördinatie en opvolging voor regionale landschappen kan vastleggen.
- Dat zowel de Vlaamse Regering (erkenning, sancties) als de provincies (coördinatie, opvolging) een deel van de taken gaan opnemen, zal voor de Regionale Landschappen zowel op het vlak van logistieke omkadering als van tijdinvestering een verzwaring betekenen. Daarom is een goede afstemming tussen Vlaanderen en de provincies belangrijk om de regionale landschappen eenduidig te kunnen informeren. Het zou evenwel zuiverder en efficiënter zijn om de aansturing en verantwoordelijkheid volledig bij één niveau te leggen.
- Over de financiering blijft het ontwerpdecreet voorwaardelijk. Artikel 24 stelt dat de Vlaamse Regering - binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten én onder de voorwaarden die ze bepaalt - subsidies kan verlenen aan de provincies met het oog op de financiering van de regionale landschappen voor de realisatie van een algemene landschapszorg zoals beschreven in artikel 19 van het ontwerpdecreet. Het is wel positief dat de MvT (pag. 16) verduidelijkt dat de budgettaire impact voor de regionale landschappen ongewijzigd is en dat het decretale kader voorziet in een continuering van het huidige beleid: *'Vanuit Vlaanderen wordt via de formule van een samenwerkingsovereenkomst 1.365.000 euro op jaarbasis ter beschikking gesteld voor de realisatie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen door de regionale landschappen en de bosgroepen.'*

X. ALGEMENE LANDSCHAPSZORG

23. Algemene landschapszorg. Het ontwerpdecreet (artikel 2 1)) legt de definitie vast van 'algemene landschapszorg'. Het betreft het onderzoeken en duurzaam behouden, beheren, herstellen, ontwikkelen en ontsluiten van het landschap en de landschapskwaliteit

Aangezien een definitie van algemene landschapszorg al is opgenomen in het Onroerenderfgoeddecreet (artikel 2.1 3°) wordt met het ontwerpdecreet (artikel 32) het begrip 'algemene landschapszorg' in het onroerenderfgoeddecreet herbenoemd naar

¹⁰ Aangezien de erkenning van regionale landschappen een Vlaamse bevoegdheid wordt legt het ontwerpdecreet (artikel 25) de bevoegdheid tot het opleggen van sancties ook bij de Vlaamse Regering.

¹¹ De huidige samenstelling van het bestuur van regionale landschappen op basis van pijlers weerspiegelt een werking onder het natuurdecreet en niet onder voorliggende ontwerpdecreet.

¹² Naar aanleiding van de interne staatshervorming werden in 2014 de regionale landschappen overgedragen aan de provincies. De coördinatie en de aansturing van de regionale landschappen blijft met dit decreet behouden op provinciaal niveau.

‘cultuurhistorische landschapszorg’. Het is evident dat dit noodzaakt tot de nodige afstemming tussen beide decreten. Ook is het aangewezen op bij de wijziging van het onroerenderfgoeddecreet de cultuurhistorische landschapszorg te kaderen ten opzichte van de algemene landschapszorg.

De MvT (pag. 1) stelt dat met het ontwerpdecreet ‘*de basis wordt gelegd voor de toekomstige uitbreiding van het instrumentarium voor algemene landschapszorg*’. Er is sprake van nieuwe stimulerende instrumenten voor een transversale landschapszorg zoals de organisatie en ondersteuning van duurzame gebiedscoalities. De raden vragen dit verder toe te lichten. Het is onduidelijk hoe deze nieuwe gebiedscoalities zich verhouden tot de regionale landschappen en de Intergemeentelijke Onroerenderfgoeddiensten. Beiden hebben landschapszorg in hun takenpakket en beiden leggen zich toe op de realisatie van flankerende of gelijkaardige doelstellingen. Het is aangewezen dat hun takenpakket op elkaar wordt afgestemd en dat deze afstemming ook gebeurt bij het formuleren van de gezamenlijke missie waarbij ook nog andere organisaties, instanties. ... betrokken zijn. Dit om een wildgroei aan begeleiding, adviezen, initiatieven te vermijden.

Standpunt Natuurpunt/BBL

Voor Vlaamse Parken zijn de criteria in het ontwerp decreet (oppervlakte, type beheer) minder streng dan bij de start van de oproep. Om het draagvlak te verhogen werden de ambities verlaagd, dit ten nadele van de ruimtelijke kwantiteit en kwaliteit. In het kader van de internationale standaarden (zgn. minimum normen) voor dergelijke parken valt het niet te verantwoorden dat: 1) een algemene uitzonderingsregel op de 10.000 ha wordt voorzien, 2) grensoverschrijdende parken kunnen zonder analoge kwaliteitsgaranties aan de overkant, 3) militaire domeinen niet moeten voldoen aan de type norm en 4) engagementen type 3 alsnog meetellen. Dit neemt niet weg dat eens die minimale normen gehaald zijn, ook andere types kunnen bijdragen aan het concept van Vlaams Park. Los van de discussie over oppervlakte en type, valt het evenmin te verantwoorden dat spelregels in de loop van de rit werden gewijzigd. Een aantal (potentiële) kandidaturen sneuvelden immers in het begin van de procedure over criteria die nu plots niet meer gelden. Verder is de voorgestelde vertegenwoordiging van de bestuursorganen van Vlaamse park-bureaus niet evenwichtig. Gemeenten zijn oververtegenwoordigd en de verschillende partners die bijdragen aan het behalen van de norm inzake oppervlakte/kwaliteit zijn ondervertegenwoordigd: dit laatste moet meer proportioneel naar hun grondgebonden inspanningen. Er dient gewaakt dat het decreet het realiseren van doelstellingen stimuleert en faciliteert, dan wel verlamdend kan werken. Terwijl de erkenning van een Vlaams Park op zich geen verplichtingen of beperkende maatregelen kan inhouden, kan het decreet beter expliciteren dat een Vlaams Park geen beperkingen kan opleggen inzake aspiraties op vlak van natuur.