



ALGEMENE LANDSCHAPSZORG & VLAAMSE PARKEN

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

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

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet houdende algemene landschapszorg en Vlaamse Parken
Adviesvrager	Zuhail Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	3 november 2022
Wettelijke basis	Oprichtingsdecreet SALV 6 juli 2007
Goedkeuring raad	25 november 2022
Kopie aan	Jo Brouns – Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, Hilde Crevits – viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Bart Dochy – voorzitter Commissie Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid (Vlaams Parlement), Patricia De Clercq – secretaris-generaal Departement Landbouw & Visserij, Joris Relaes – administrateur-generaal Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), Filip Fontaine – algemeen directeur Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM), Peter Cabus – secretaris-generaal Departement Omgeving
Adviesnummer	2022-21
Dossierhouder	Pieter De Graef pdgraef@serv.be
Contactpersoon	Koen Carels kcarels@serv.be

Mevrouw Zuhail DEMIR

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

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Algemene landschapszorg en Vlaamse Parken

Mevrouw de minister

De SALV heeft uw vraag om advies over het ontwerp van decreet Vlaamse Parken en algemene landschapszorg in goede orde ontvangen en dankt u voor zijn betrokkenheid in dit dossier. Natuurpunt/BBL besloten het adviesproces niet op te volgen en onthouden zich derhalve van het advies. Dit advies werd in schriftelijke procedure voorbereid en door de SALV op 25 november 2022 goedgekeurd.

Situering

Het ontwerp van decreet over Vlaamse Parken en algemene landschapszorg – verder ontwerp parkendecreet – wil de basis voorzien van een volwaardig en transversaal landschapsbeleid en moet als kaderdecreet beschouwd worden. De Regionale Landschappen, die als instantie uitvoering geven aan transversaal landschapsbeleid, worden uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu gehaald en met een actualisatie onder dit parkendecreet ondergebracht. Het ontwerp parkendecreet voorziet een decretale basis voor de Vlaamse Parken, die herkenbare exponenten moeten vormen van een meer geïntegreerd landschapsbeleid. Deze parken bestaan uit enerzijds Nationale Parken en anderzijds Landschapsparken, elk met hun eigen kenmerken en doelstellingen (cf. tabel).¹

	Nationale Parken	Landschapsparken
Definitie	Gebied van voldoende omvang dat een uitzonderlijke natuurkwaliteit en een internationale uitstraling heeft. Een Nationaal Park is samenhangend en wordt opgedeeld in minstens één of	Gebied met internationale uitstraling die een grote ruimtelijke samenhang vertoont. Een langdurige wisselwerking tussen mens en natuur heeft geleid tot

¹ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, VR 2022 2110 DOC.1078/2QUINQUIES.

	meerdere natuurkernzones.	een specifiek landschap met belangrijke ecologische, abiotische, biotische, culturele of landschappelijke waarden en met een uitgesproken landschapskwaliteit, waarin vanuit een integrale visie ruimte is voor erfgoed, recreatie, natuur, landbouw, wonen, economie en toerisme.
Oppervlakte	<p>Natuurkernen bij de erkenning: minimaal 5.000 ha</p> <p>Groei naar 10.000 ha aan natuurkern na 24 jaar</p> <p>Afwijkingsmogelijkheid mits het park voldoende onderscheidend is, bijzondere kenmerken vertoont of bijzondere kwaliteiten bezit</p> <p>Natuurkernen onder natuurbeheerplan type 3 of 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50% na 10 jaar • 75% na 24 jaar • Terreinen in eigendom van de Vlaamse overheid: verplichting voor type 4 <p>Indien grensoverschrijdend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grensoverschrijdende natuurkern van minimaal 5.000 ha • Na 24 jaar: groei van de 	<p>Minimaal 10.000 ha</p> <p>Indien grensoverschrijdend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • minimaal 5.000 ha binnen het Vlaamse Gewest • totale oppervlakte grensoverschrijdend gebied: minimaal 10.000 ha

Vlaamse natuurkern tot
5.000 ha

Doelstellingen

In stand houden en ontwikkelen van de natuur, van de biologische diversiteit en van het natuurlijk milieu van de natuurkernen

Versterken en herstellen van de landschappelijke identiteit en landschapskwaliteit

Behouden, beheren en ontwikkelen van culturele waarden binnen het werkingsgebied (met inbegrip van erfgoedwaarde en landschapskwaliteit)

Bijdragen aan de realisatie van Europese en Vlaamse beleidsbeslissingen

Ontwikkelen en promoten van toerisme en recreatie in en rond het park

Aanbieden van een unieke beleving

Bijdrage leveren aan een duurzame economische en sociale ontwikkeling

Erkenning, werking en organisatie

Erkenning door Vlaamse Regering, bij erkenning wordt een parkbureau aangeduid.

Erkenning genereert geen bijkomende verplichtingen en geen bijkomende beperkende maatregelen ten aanzien van de eigenaars en gebruikers in het park en haar omgeving. Het bestaande instrumentarium inzake gebiedsontwikkeling (bv. ruimtelijke uitvoeringsplannen of de 'instrumentenkoffer') kan worden ingezet binnen de contouren van een Vlaams Park.

Erkenning als Vlaams Park, 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.

Procedure: via oproep (zoals momenteel wordt doorlopen), kandidaatstelling via de opmaak van een parknota, geselecteerde kandidaten dienen een masterplan (met langetermijnvisie voor 24 jaar) en operationele plan (met concrete

uitwerking voor 6 jaar) in.

Erkenning geldt voor onbepaalde duur.

Opdracht parkbureau: coördineren, afstemmen en initiëren van initiatieven en de werking in het erkende gebied.

Samenstelling parkbureau: minstens voor de helft bestaande uit vertegenwoordiging van de lokale besturen en daarnaast uit publieke of particuliere beheerders en lokale actoren.

Advies

[1] Zoek naar “wins” voor de land- en tuinbouwsector zodat het parkenbeleid aantrekkelijk en kansrijk wordt voor land- en tuinbouwbedrijven in en nabij de parken. Integreer onder meer de programmawerking m.b.t. “voedsellandschappen” in het parkenbeleid. De Vlaamse land- en tuinbouw heeft te maken met enkele voorname uitdagingen, die handelen over de samenhang tussen landbouw en economie (1), ruimte (2), omgeving (3), maatschappelijk draagvlak (4) en veranderingen (5). De SALV benoemde deze uitdagingen en werkt momenteel aan het ombuigen ervan tot kansen.² Vooral nog blijft het voor de SALV te onduidelijk welke structurele opportuniteiten de Vlaamse Parken te bieden hebben voor de erin en nabij gelegen land- en tuinbouwbedrijven. Zeker voor wat betreft de Landschapsparken heeft landbouw een belangrijke rol. Landbouwers zijn immers de landschapsbeheerders bij uitstek. De uitwerking tot een parkenbeleid dat aantrekkelijk en kansrijk is voor land- en tuinbouwbedrijven dient te vertrekken vanuit de erkenning van deze uitdagingen en vanuit de intentie er ook met dit beleid oplossingen voor te zoeken. Het is daarbij van belang dat het beleid de uitdagingen in samenhang tegemoet treedt met concrete sleutels en geen *trade-offs* veroorzaakt die (sommige van) de uitdagingen verder uitdiept. Dat deze uitdagingen op integrale wijze moeten worden benaderd, noopt tot beleidscoherentie:

- coherentie binnen het eigenlijke parkenbeleid. Hiermee bedoelt de SALV dat in samenspraak met de sector strategische hoofdlijnen rond een

² SALV, *SALV-uitdagingen van nu en straks*, <https://salv.be/salv/duurzametoekomst>. Nieuwe initiatieven rond de SALV-uitdagingen zullen stelselmatig op deze pagina worden gepubliceerd.

aantrekkelijk en kansrijk parkenbeleid voor land- en tuinbouwers worden uitgezet op het niveau van het ontwerp van decreet over Vlaamse Parken en algemene landschapszorg (verder ontwerp parkendecreet) en gevolgd door een concrete uitwerking op parkniveau via de masterplannen en de operationele plannen (cf. [5] en [6]).

- coherentie met aanpalende beleidsvelden, -instrumenten en -initiatieven. Zo is het van belang dat er in het kader van de Landschapsparken voldoende aandacht en budget gaat naar land- en tuinbouw om zich op lange termijn te kunnen verankeren in een Landschapspark. De SALV roept de Vlaamse overheid dan ook op om de programmawerking met betrekking tot “voedsellandschappen”³ te integreren in de Landschapsparken.

[2] Leg eerst de spelregels decretaal vast en voer daarna het beleid uit (en niet *vice versa*). Het is positief dat de decretale basis voor de Vlaamse Parken er komt, hoewel dit te laattijdig gebeurt. Het is met het oog op rechtszekerheid goed dat het ontwerp parkendecreet de spelregels over de erkenning, werking, organisatie en doelstellingen van de Vlaamse Parken bepaalt. De adviesraad stelt echter vast dat de oproep tot kandidaatstelling voor een erkenning als Landschapspark of Nationaal Park reeds op 19 april 2021 werd gelanceerd.⁴ Op dat moment had een algemeen decretaal kader vastgelegd moeten zijn. Het feit dat de projectoproepen werden gelanceerd zonder dat er enig decretaal kader voorhanden was, leidt ertoe dat er rechtsonduidelijkheid op het terrein werd gecreëerd, die had kunnen vermeden worden. De SALV dringt erop aan dat in de toekomst de normale beleidsvoorbereidende cyclus wordt gevolgd alvorens projectinitiatieven in de praktijk worden uitgerold. De manier waarop het parkenbeleid wordt uitgerold, mag geen precedent vormen voor andere beleidsinitiatieven.

³ Een voedsellandschap is een openruimtegebied waar lokale samenwerkingen verschillende openruimte-uitdagingen aanpakken: lokale voedselproductie- en verkoop, een mooier landschap, meer biodiversiteit, klimaatmaatregelen, toegankelijkheid van het platteland en bijhorende beleving, productie van hernieuwbare energie, goed bodem- en waterbeheer,... De rol van landbouwers staat daarbij centraal. Een voedsellandschap start vanuit een samenwerking tussen landbouwers onderling en tussen landbouwers, het lokaal beleid, lokale maatschappelijke actoren en/of lokale ondernemers, VLM, *Voedsellandschappen*, website geraadpleegd op 17 november 2022, https://www.vlm.be/nl/themas/platteland/openruimteplatform/programma_voedsellandschap/paginas/default.aspx.

⁴ Departement Omgeving, *Oproep Nationale Parken Vlaanderen en Landschapsparken*, 20 april 2021, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/oproep-nationale-parken-vlaanderen-en-landschapsparken#:~:text=Kandidaturen,binnen%2D%20en%20buitenland%20deze%20beoordelen.>, website geraadpleegd op 14 november 2022.

[3] Beperk het parkenbeleid tot een stimulerend beleid met het oog op rechts- en bestaanszekerheid voor land- en tuinbouwbedrijven op het terrein. De SALV dringt er op aan dat het parkenbeleid wordt beperkt tot een stimulerend beleid en dat er geen bijkomende verplichtingen of beperkingen worden opgelegd aan land- en tuinbouwbedrijven die in en rond een park actief zijn. Daarvoor biedt artikel 8 van het ontwerpdecreet onvoldoende garanties : hoewel de erkenning als park of de werking van het parkenbureau “op zich” geen verplichtingen of geen beperkende maatregelen genereren, luidt de memorie van toelichting dat ter uitvoering van de masterplannen gebruik kan worden gemaakt van “het bestaande instrumentarium”.⁵ Dwingende rechtsgevolgen op het terrein zijn dus geenszins uitgesloten vermits de masterplannen en operationele plannen met bestaande instrumenten kunnen worden uitgevoerd. De onduidelijkheid over wat de concrete implicaties zullen zijn van de masterplannen en de operationele plannen op het terrein creëert grote rechtsonzekerheid. Ook dient te worden verankerd dat enkel de sectorwetgeving die overeenstemt met de planologische bestemming binnen en nabij de Vlaamse Parken van toepassing is.

[4] Herbekijk de oppervlakte doelstellingen van Nationale Parken om te voorkomen dat de impact op land- en tuinbouw te groot wordt en verduidelijk de selectiecriteria van Landschapsparken. De SALV is ook bezorgd omtrent het ambitieuze groeiscenario m.b.t. Nationale Parken naar 10.000 ha: gebiedsuitbreidingen van een dergelijke omvang zullen in Vlaanderen moeilijk zijn en sowieso een negatieve impact op omliggende land- en tuinbouwactiviteiten hebben. Het parkendecreet voorziet weliswaar in een mogelijkheid om af te wijken van het oppervlaktecriterium, althans voor de Nationale Parken, maar laat het aan de Vlaamse Regering om hierover verdere regels te bepalen. De SALV dringt er op aan om ook voor grensoverschrijdende Nationale Parken in een afwijkingsmogelijkheid voor wat betreft de oppervlakte doelstelling van 5.000 ha binnen het Vlaamse Gewest, te voorzien. Voor wat betreft de Landschapsparken verwijst het ontwerpdecreet naar definities uit de Europese Landschapsconventie. Luidens de memorie van toelichting zijn landschapsparken te categoriseren onder IUCN categorie V.⁶ De vraag is echter of gebieden met een dergelijke “internationale uitstraling” én met een minimale oppervlakte van 10.000 ha in Vlaanderen voorhanden zijn en op welke manier deze gebieden zullen worden geselecteerd. De SALV vraagt meer duidelijkheid daaromtrent.

⁵ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, Memorie van Toelichting, VR 2022 2110 DOC.1078/3QUINQUIES, p. 13.

⁶ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, Memorie van Toelichting, VR 2022 2110 DOC.1078/3QUINQUIES, p. 4.

[5] Onderwerp de masterplannen en de operationele plannen minstens aan een openbaar onderzoek en zet in op participatie en overleg met landbouworganisaties en met betrokken land- en tuinbouwers met het oog op lokaal draagvlak. Het is positief dat de participatie⁷ en de autonomie⁸ van de lokale besturen wordt verankerd in het ontwerpdecreet. De vraag werpt zich echter op of dit voldoende is om een democratisch besluitvormingsproces voldoende te waarborgen. Om het lokaal draagvlak te vergroten en te verzekeren, zou ieder masterplan en elk operationeel plan minstens onderworpen moeten worden aan een openbaar onderzoek. Immers zijn ook andere niet-bindende plannen (vb. beleidsplannen ruimte) aan inspraak onderworpen. Bovendien is participatie en overleg met zowel de landbouworganisaties als met de betrokken landbouwers essentieel met het oog op de creatie van lokaal draagvlak.

[6] Veranker de deelname van landbouworganisaties en landbouwers in het bestuursorgaan van het parkbureau op een duidelijkere manier en betrek ook op Vlaams niveau het Departement Landbouw en Visserij en de landbouworganisaties in een overkoepelend Vlaams Parkbureau met het oog op de totstandkoming van een breed gedragen beleid. De SALV dringt er op aan dat de deelname van landbouworganisaties en van de in een park betrokken landbouwers in het bestuursorgaan van het parkbureau op een duidelijkere manier decretaal wordt verankerd zodat er kan worden gestreefd naar een breed gedragen beleid. De SALV dringt er ook op dat de deelname van het Departement Landbouw en Visserij en van de landbouworganisaties in een overkoepelend Vlaams Parkbureau decretaal wordt verankerd.

[7] Verhelder de rol die Regionale Landschappen spelen binnen de Vlaamse Parken en vermijd dat er voor deze structuren een dubbelrol ontstaat. Gelet op de werkingsgebieden van de Regionale Landschappen⁹ en gezien de kandidaatstelling voor de erkenning als Vlaams Park¹⁰, ontstaan er onvermijdelijk (gedeeltelijke) geografische en bijgevolg bestuurlijke overlappin-

⁷ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, VR 2022 2110 DOC.1078/2QUINQUIES, artikel 12, §2.

⁸ Vlaamse Regering, *Ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg*, VR 2022 2110 DOC.1078/2QUINQUIES, artikel 8.

⁹ Regionale Landschappen, *Regionale Landschappen in Vlaanderen*, <https://www.regionalelandschappen.be/ontdek-je-regio/>, website geraadpleegd op 14 november 2022.

¹⁰ Departement Omgeving, *Nog 13 kandidaten op shortlist voor erkenning als Nationaal Park of Landschapspark*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/nog-13-kandidaten-op-short-list-voor-erkenning-als-nationaal-park-of-landschapspark>, website geraadpleegd op 14 november 2022.

gen. De SALV vraagt – naar analogie met het principe ‘one in, one out’¹¹ – dat duidelijkheid wordt gecreëerd over de rol van Regionale Landschappen binnen de Vlaamse Parken en dat overlappende werkingsgebieden van Regionale Landschappen niet tot dubbele structuren leiden.

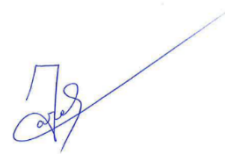
[8] Een coherent en effectief landschaps- en openruimtebeleid binnen én buiten de toekomstige parken noopt tot een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) met slagkrachtige instrumenten. De SALV benadrukte samen met de andere adviesraden in hun advies over het instrumentendecreet¹² reeds de nood aan een slagkrachtig BRV. Deze boodschap is gelet op de ruimte-uitdagingen nog steeds actueel.

[9] Betrek de SALV bij de verdere stappen in het parkenbeleid die vanuit de Vlaamse overheid uitgaan. Het ontwerp parkendecreet maakt duidelijk dat bovenop het decretale kader de Vlaamse Regering concrete uitvoeringsbesluiten zal vaststellen. Gelet op het strategische belang van het overkoepelende parkenbeleid (cf. [1]) vraagt de SALV om ook over deze uitvoeringsbesluiten geconsulteerd te worden.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
voorzitter



Koen Carels
secretaris

¹¹ “Het principe is dat nieuwe lasten worden gecompenseerd door op hetzelfde beleidsterrein vergelijkbare lasten weg te nemen.”, Europese Commissie, *Betere regelgeving: waarom en hoe*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_nl, website geraadpleegd op 14 november 2022.

¹² SALV, Minaraad, SERV, SARO, *Advies. Instrumentendecreet*, Brussel, 2018, https://salv.be/sites/default/files/documenten/SARO%202018-08%20Advies%20Instrumentendecreet_0.pdf.