

Advies

Scoping plan-MER Natuurherstelplan

Gezamenlijk advies over de plan-MER scoping van het Natuurherstelplan

Goedkeuringsdatum:	bij Minaraad: 30/04/2026 bij SARO: 05/05/2026
Volgnummer:	Minaraad 2026 012 SARO 2026 10
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, cato.leuraers@vlaanderen.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Advies naar aanleiding van de plan-MER <i>scoping</i> van het Natuurherstelplan	6
1 Scope van dit advies.....	6
2 Situering.....	6
2.1 Doelstelling Plan-MER	6
2.2 Doelstellingen, verplichtingen, ... van de Natuurherstelverordening.....	6
2.3 Uitgangspunten.....	7
3 Advies inzake de scoping.....	8
3.1 Specifieke situatie	8
3.2 Inhoud van het plan-MER en de plan-MER <i>scoping</i>	9
4 Verbanden.....	16
4.1 Tussen plan-MER – SEIA – MKBA	16
4.2 Verbanden met federaal, Waals en Brussels niveau	19
5 Advies over governance en verder procesverloop.....	20
5.1 Participatie.....	20
5.2 Transparantie.....	20
5.3 Vervolgtraject	21
Bibliografie.....	22

Krachtlijnen

Dit gezamenlijk advies beperkt zich niet tot opmerkingen inzake de plan-MER *scoping* in enge zin, maar behandelt ook het gelopen proces, de relatie met MKBA/SEIA en het verdere beleidsproces.

Gelet op de vele onduidelijkheden wijzen de Raden erop dat een plan-MER een instrument is om milieuoverwegingen te integreren in besluitvorming en zo duurzame ontwikkeling te ondersteunen. Verder wijzen ze erop dat België de mogelijkheid tot het gebruiken van de voorziene flexibiliteit heeft ingeroepen en vragen om de gevolgen hiervan in het plan-MER mee te nemen in de beoordeling. Daarnaast vragen ze om ook met de passages over natuurherstel uit het Regeerakkoord rekening te houden.

Vervolgens wijzen ze op de specifieke situatie met betrekking tot deze plan-MER en *scoping*. Ze waarderen het dat ze om advies worden gevraagd gezien dat niet strikt vereist is. Daarbij vragen ze zowel aandacht voor het strategische karakter van plan-MER's evenals de behoefte aan maatwerk. De Raden merken op dat tijdens de toelichting verwezen werd naar interpretatiemogelijkheden in het kader van de tekst van de Verordening en vragen om te verduidelijken waar deze zich situeren en hoe men hiermee omgaat.

Wat betreft de inhoud van het plan-MER en de plan-MER *scoping*: vragen de Raden:

- een gerichte *scoping*;
- een consequente behandeling van positieve én negatieve effecten;
- een methodologisch robuust alternatievenonderzoek met een inschatting van de mate waarin alternatieven bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen, inclusief de eventuele distance tot target;
- een verduidelijking van referentiesituatie.

Inzake de voorgestelde methodiek wijzen de Raden op de onduidelijkheden over het meenemen van 'onbedoelde effecten'. Om die duidelijkheid te verhogen, vragen de Raden om niet alleen de scope van het plan-MER te verduidelijken maar ook de scope van de SEIA. De Raden benadrukken hierbij dat het plan-MER moet worden gemotiveerd vanuit milieu-oogpunt. Verder vragen ze om ook secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn en de mogelijke inzet van flexibiliteiten en uitzonderingsmogelijkheden mee te nemen in de beoordeling.

Met betrekking tot het bereiken van doelstellingen vragen de Raden om zorgvuldiger en nauwkeuriger te werk te gaan en te komen tot een evenwichtige beoordeling van alle neven doelstellingen. Ze herhalen hierbij hun eerdere vraag om te zorgen voor duidelijkheid wat betreft de wetenschappelijke onderbouwing. Met betrekking tot het bepalen van een 'gunstige referentieoppervlakte' begrijpen de Raden dat er voor de opmaak van dit eerste Natuurherstelplan gewerkt wordt met de huidige referentieoppervlakte. Het is voor de Raden evenwel onduidelijk of dit al werd getoetst aan de bestaande *guidelines*. De Raden vragen

daarom om de nodige processen op te starten voor de toetsing aan en het zo nodig, in lijn brengen met, de bestaande *guidance* van de Europese Commissie en de meest recente wetenschappelijke informatie.

De Raden stellen vast dat de voorgestelde ontwerpmaatregelen enkel op titelniveau werden geformuleerd. Ze vragen meer duidelijkheid hierover in de plan-MER. Ze vragen hierbij eveneens aandacht voor meer duidelijkheid omtrent maatregelen inzake functionele verbindingen en de notie 'passend beheer'. Als laatste plaatsen de Raden een aantal vraagtekens bij de in de *scoping* vermelde getallen en data, zowel wat betreft onderbouwing, als wat betreft het gebruik van de meest recent beschikbare wetenschappelijke kennis. Ze herhalen hierbij de vraag naar transparantie en vragen om een en ander beter te duiden in het ontwerpplan en het verdere vervolgtraject, evenals het openbaar maken van deze informatie.

Ook wat betreft het verband tussen het plan-MER, de op te maken SEIA en de door de Raden gevraagde MKBA wijzen de Raden op veel onduidelijkheden. Ze benadrukken de nood aan een evenwichtige analyse van de voorzienbare sociaaleconomische effecten én de geraamde voordelen, zoals vermeld in artikel 15,3,s, van de Verordening. Tegelijkertijd vragen ze ook aandacht voor de in het Natuurherstelplan vereiste op te nemen nevenvoordelen met betrekking tot klimaatmitigatie, -adaptatie en bodemdegradatieneutraliteit. Ze vragen om de onduidelijkheden over wat waar thuishoort weg te werken middels de opmaak van een procesnota die de verbanden en beslismomenten expliciteert. Ze vragen om effectief werk te maken van het voorziene iteratief proces. De Raden vinden het belangrijk dat er gezorgd wordt voor een evenwichtige analyse om te komen tot een maatschappelijk meest wenselijk alternatief dat de doelstellingen bereikt. Wat betreft de SEIA zelf vragen ze om hierbij de positieve en negatieve effecten op omgevingsvergunningsverlening en met betrekking tot de afbakening van stedelijke ecosystemen te bekijken en naar voldoende betrokkenheid bij de opmaak ervan.

De Raden wijzen vervolgens op het feit dat de Verordening om een nationaal herstelplan vraagt en vragen om zowel andere bestuursniveaus mee te nemen, daarom ook maatregelen buiten Vlaamse bevoegdheden in beeld te brengen, te zorgen voor afstemming rond o.a. rivieren en overstromingsgebieden, de Noordzee en de kustzone en de keuze voor indicatoren.

De Raden benadrukken dat proceskwaliteit (participatie, transparantie, heldere planning) cruciaal is om tot een gedragen natuurherstelplan te komen. Ze uiten hierbij de ontevredenheid van de Raadspartners over de afgenomen betrokkenheid na een veelbelovende start. Ze vragen om deze adviesvraag op te vatten als een startmoment van een gedragen proces. Ze benadrukken hierbij de nood aan transparantie.

Afsluitend vragen de Raden naar een evenwichtig vervolgtraject, met verwerking van de inbreng uit alle voorbereidende documenten

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	10 april 2026
Naam adviesvrager + functie	Jo Brouns, Vlaams minister van Omgeving en Landbouw
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, artikel 4.4.2., §2.
Adviestermijn	Tot 30 april
Samenwerking	SARO, SALV, SERV
Overlegcommissie	Werkgroep Biodiversiteit en Ecosystemen
Betrokken experts	Toelichtingen door het Agentschap voor Natuur en Bos en de mer-coördinator
Vergaderingen: soort + datum	WG Biodiversiteit en Ecosystemen, 31 maart 2026, 22 april 2026, 24 april 2026

De adviesvraag werd op 10 april 2026 gesteld door minister Jo Brouns, met de melding dat een advies wordt verwacht op 30 april. De Raden stellen vast dat deze adviesvraag door minister Jo Brouns werd gesteld, dit terwijl de adviesraden strikt gezien niet om advies moeten worden gevraagd over een aanmelding en plan-MER *scoping*.

Advies naar aanleiding van de plan-MER *scoping* van het Natuurherstelplan

1 Scope van dit advies

- [1] De Raden formuleren in dit advies niet alleen aanbevelingen over de plan-MER *scoping* *senso stricto* maar ook over het gelopen traject, de opmaak van een MKBA/SEIA en het verder beleidsproces.

2 Situering

2.1 Doelstelling Plan-MER

- [2] Doelstelling van een plan-MER: “*voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma’s, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.*”¹

Het gaat dus over het integreren van milieuoverwegingen in besluitvorming om een duurzame ontwikkeling te bevorderen. Eerder vroegen Minaraad en SERV al om de impact van een plan-MER op de besluitvorming te verhogen (zie ook [X]²).

2.2 Doelstellingen, verplichtingen, ... van de Natuurherstelverordening

- [3] Natuurherstelverordening - Artikel 1 - Onderwerp

1. Bij deze verordening worden voorschriften vastgesteld om bij te dragen aan:

a) het langdurige en duurzame herstel van biodiverse en veerkrachtige ecosystemen in de land- en zeegebieden van de lidstaten door middel van het herstel van aangetaste ecosystemen;

b) de verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de Unie op het gebied van klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en bodemdegradatieneutraliteit;

c) de verbetering van de voedselzekerheid;

d) de naleving van de internationale verbintenissen van de Unie.

¹ Artikel 1, van de Richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

² MINARAAD EN SERV (2023), §13, p. 9. “*Verhoog de impact van een MER op de besluitvorming. De impact van een MER in het ruimere besluitvormingsproces is afhankelijk van de leesbaarheid en bruikbaarheid ervan. Met het voorontwerp worden stappen in de goede richting gezet. Zo is de doorvertaling van een MER naar de besluitvorming duidelijker gemaakt door de motivering van de uiteindelijke beslissing beter te omschrijven.*

De Raden zien evenwel nog een mogelijkheid tot verbetering door een samenvattende factsheet van de MER op te maken, waar in één oogopslag de relevante informatie zichtbaar en verstaanbaar wordt.”

2. Bij deze verordening wordt een kader vastgesteld waarin de lidstaten doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen nemen teneinde in alle binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallende gebieden en ecosystemen uiterlijk in 2030, gezamenlijk, als Uniedoel, minstens 20 % van het landoppervlak en minstens 20 % van het zeeoppervlak, en uiterlijk in 2050 alle te herstellen ecosystemen te bestrijken.

Op te merken valt dat enkel voor het herstel van ecosystemen en aan deze ecosystemen verbonden soorten, i.e. de artikelen die betrekking hebben op doelstelling 1, a) van de Verordening, concrete, bindende en tijdsgebonden doelstellingen worden geformuleerd in de Verordening. Voor de overige doelstellingen 1, b), c) en d), wordt niet concreet bepaald hoe groot de bijdrage aan deze doelstellingen moet zijn.

- [4] **Hou ook rekening met de ingeroepen flexibiliteiten.** Op grond van artikel 4, lid 13 kunnen lidstaten, buiten de Natura 2000 gebieden, de voorschriften ter voorkoming van verslechtering toepassen op het niveau van elke biogeografische regio van hun grondgebied, evenwel zonder afbreuk te doen aan het realiseren van de in artikelen 1, 4 en 5 vastgelegde doelen en doelstellingen. Hierbij moet de lidstaat ook de in artikel 15, lid 3, punt g), artikel 20, lid 1, punt j), artikel 21, lid 1, en artikel 21, lid 2, punt b), vastgestelde verplichtingen nakomen. De Raden stellen vast dat België deze mogelijkheid tot flexibiliteit bij de Europese Commissie heeft aangemeld. Ze vragen dat het plan-MER al deze zaken ten gronde bekijkt en de gevolgen ervan meeneemt in de beoordeling, vooral wat betreft het instellen van *een systeem van compenserende maatregelen*, vermits dit gevolgen kan hebben voor het volledige natuurherstelplan.

2.3 Uitgangspunten

- [5] Het Regeerakkoord 2024-2029 bevat passages over natuurherstel die toepasbaar zijn op de eerste versie van het plan. Hierbij verwijzen de Raden naar volgende passages:
- p. 70: Geïntegreerde investeringsagenda's en gebiedsontwikkeling zorgen voor efficiënte investeringen in infrastructuur, energie, grondstoffen, riolering, natuurherstel en het versterken van onze natuur. Hierbij moet samenwerking tussen overheden, maatschappelijke en private spelers voorop staan.
 - p. 76: Toch zijn vandaag maar 3 van de 46 beschermde habitats in goede staat van instandhouding³. Door de natuur en biodiversiteit te beschermen, herstellen en versterken, zorgen we voor een duurzame toekomst waarin mens en natuur in harmonie kunnen leven. We blijven inzetten op natuurherstel.
 - p. 79: Vlaanderen zal de 2030-doelstellingen van de goedgekeurde Europese Natuurherstelwet implementeren, met aandacht voor en op maat van de voor Vlaanderen kenmerkende omgeving. We benutten maximaal de koppelkansen (synergieën tussen bovenstaand beleid met betrekking tot de Blue Deal, stikstofsanering, bosuitbreiding, parken, Natura 2000...) om de doelen te bereiken en de in de wet voorziene afwijkingsmogelijkheden die bij de opmaak van de

³ De Raden gaan ervan uit dat hiermee de 'gunstige staat van instandhouding', zoals bepaald in de habitatrichtlijn, wordt bedoeld.

ationale plannen kunnen worden ingezet. Hierbij wordt voorzien in de vereiste inspraak en monitoring.

De Raden vragen om met al deze bovenstaande aspecten uit het Regeerakkoord rekening te houden in de plan-MER beoordeling.

3 Advies inzake de scoping

3.1 Specifieke situatie

- [6] **Positieve appreciatie over deze adviesvraag.** De Raden appreciëren het dat ze over deze plan-MER *scoping* om advies worden gevraagd, alhoewel dit strikt gezien niet vereist is. Evenwel formuleren ze verderop in dit advies nog enkele specifieke opmerkingen aanbevelingen over het proces en het tot nu toe gelopen traject inzake de opmaak van het natuurherstelplan.

- [7] **Heb aandacht voor strategische plan-MER's.** Overweging 4, van de richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's stelt dat *"De milieueffectbeoordeling een belangrijk instrument [is] voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden."*

De Raden stellen evenwel vast dat strategische milieu-effectbeoordeling in het algemeen nog in haar kinderschoenen staat. Ze zijn van mening dat de opmaak ervan maatwerk vereist. De Raden zijn van mening dat dit *a fortiori* van toepassing is op het voorliggende voorstel. Het betreft hier immers een plan dat moet zorgen voor natuurherstel en derhalve zeker maatwerk vereist.

Strategische milieueffectbeoordeling vraagt een geïndividualiseerde en plan-specifieke aanpak, waarbij nagedacht moet worden over geschikte methodieken en methodologieën. Een evolutief karakter is hierbij niet uitgesloten, op voorwaarde dat er resultaten worden geboekt. De Raden stellen vast dat in het voorstel van scoping een methodiek en methodologieën zijn uitgewerkt en geven daarover enkele aanbevelingen in dit advies. Zie verder.

- [8] **Voorzie duidelijkheid met betrekking tot bestaande interpretatiemogelijkheden.** De Raden stellen vast dat tijdens de toelichting verwezen werd naar interpretatiemogelijkheden van de Verordening zelf en dat voor meer duidelijkheid werd gekeken naar de juridisch bindende Engelse tekstversie, evenals dat er regelmatig overlegd wordt op Europees niveau. Het is voor de Raden niet duidelijk waar deze interpretatiemogelijkheden zich precies situeren. Ze vragen om te verduidelijken waar deze aan de orde zijn en op te nemen hoe men hiermee omgaat.

3.2 Inhoud van het plan-MER en de plan-MER *scoping*

3.2.1 Algemeen

- [9] **Werk zo gericht mogelijk.** De Raden zijn van mening dat *scoping* best zo gericht mogelijk gebeurt en dient te focussen op de milieueffecten die voor een bepaald plan, programma of project relevant zijn. Ze wijzen in dit kader op artikel 3.1 van de MER-Richtlijn die uitdrukkelijk bepaalt dat volgende factoren aan bod moeten komen bij het opstellen van een MER: a) de bevolking en de menselijke gezondheid; b) de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van Richtlijn 92/43/EEG en Richtlijn 2009/147/EG beschermde soorten en habitats; c) land, bodem, water, lucht en klimaat; d) materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap; en e) de samenhang tussen de onder a) tot en met d) genoemde factoren.

De plan-MER *scoping* stelt daarover het volgende *“het doel van de scoping is het afbakenen van het studiebereik zodat het MER bij de verdere uitwerking focust op de essentie. ... De nadruk moet liggen op effecten die relevant zijn in dit strategische stadium van de besluitvorming. Ook de beoordelingscriteria waarmee de effecten worden uitgedrukt moeten maximaal beleidsrelevant zijn, en bij voorkeur ook eenvoudig te communiceren en te begrijpen. Voor de effectiviteitsanalyse is het van belang in te kunnen schatten hoe de maatregelen van het NHP sensu stricto (lees de aanvullende maatregelen), samen met de autonome en overige beleidsgestuurde ontwikkelingen, inwerken op de uitgangssituatie en of beide samen effectief zijn om de doelen van de NHV te realiseren.”*⁵ De Raden stellen vast dat de plan-MER *scoping* op enkele van deze opgesomde aspecten (focus op essentie, eenvoudig te begrijpen, ...) nog niet ten volle doorwerken en vragen om hierbij rekening te houden in de verdere uitwerking van het plan-MER.

Concreet menen de Raden dat de menselijke gezondheid nog onvoldoende is meegenomen binnen de discipline ‘mens’ en vragen om hier ook aandacht te hebben voor zowel de positieve als negatieve milieueffecten op fysiek en mentaal welzijn, alsook gezondheidseffecten in het kader van klimaatadaptatie (tegengaan hitte-eilanden, beperken overstromingsrisico, ...).

- [10] **Wees consequent doorheen de *scoping*.** Hoewel de plan-MER *scoping* vaak stelt dat zowel positieve, als negatieve effecten in beeld zullen worden gebracht, worden er doorheen de tekst vaak enkel voorbeelden gegeven bij de negatieve milieueffecten.⁶ De Raden vragen om consequent te zijn en ofwel de voorbeelden achterwege te laten, ofwel voor elk van de opties een voorbeeld te formuleren.

⁴ Scoping p. 80

⁵ Scoping, p. 81

⁶ Zie bvb p. 100: *“De effectgroep effecten op woongebieden herneemt de bedoelde, doorgaans positieve effecten maar onderzoekt ook de kans op het optreden van onbedoelde, soms negatieve effecten zoals de kans op het optreden van ongewenste grondwaterspiegelstijgingen ter hoogte van de woongebieden door vernattingsmaatregelen.”*

3.2.2 Varianten/alternatieven

- [11] **Er zijn nog veel onduidelijkheden.** De *scoping* stelt dat: *“De regelgeving stelt dat in een plan-MER de effecten van het plan en van zijn ‘redelijkerwijze in aanmerking te nemen alternatieven’ moeten onderzocht worden. De handleiding alternatieven van het VECM definieert een alternatief als ‘een andere manier om de doelstelling(en) van het basisplan of het - project te bereiken’. Belangrijk hierbij is dat een alternatief eenzelfde doelstelling moet hebben als het basisplan of -project én dat het redelijk is.*

De Raden benadrukken wel het belang van een methodologisch robuust alternatievenonderzoek binnen de plan-MER, waarbij de nadruk ligt op vergelijkbaarheid en beleidsrelevante informatieverstrekking. Het alternatievenonderzoek dient te worden opgevat als een instrument om de effecten en doelbereik van redelijkerwijze in aanmerking te nemen opties op een transparante en consistente manier in beeld te brengen.

In die zin is het van belang dat de analyse voldoende inzicht geeft in de mate waarin alternatieven bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen, inclusief de eventuele *‘distance to target’*.

De Raden stellen evenwel vast dat er op dit moment nog veel onduidelijkheden zijn. Er ligt geen volledig ontwerpplan voor en de geformuleerde ontwerpmaatregelen zijn enkel op niveau van algemene titels opgesteld. De Raden zijn van mening dat het daarom niet mogelijk om is om een volledige lijst alternatieven te formuleren.

- [12] **Zorg voor een volwaardig alternatievenonderzoek.** De Raden bevelen aan om een volwaardig alternatievenonderzoek op te nemen in (of parallel aan) de *scoping*, zodat het plan-MER de doelrealisatie en milieu-effecten van beleidskeuzes aantoonbaar kan vergelijken. Ze stellen daarom voor om:

- meerdere beleidsvarianten/scenario's met expliciete aannames op te stellen en te vergelijken zodat verschillen in effecten en doelbereik transparant zijn;
- indien zou blijken dat er risico op onvoldoende doelbereik binnen EU-deadlines bestaan, ook een 'plus-scenario' door te rekenen;
- bekijk als variant ook het sterker inzetten op bio-landbouw;
- de vergelijking van deze varianten door te voeren op basis van heldere criteria (milieu, natuur, gezondheid, klimaat, doorwerking in uitvoering).

De Raden denken hierbij aan volgende mogelijke varianten:

- werk minstens een nulscenario uit (*‘business as usual’*), inclusief de verwachte verdere achteruitgang bij ongewijzigd beleid⁷, alsook de verwachte positieve bijdrage van recent beslist beleid;

⁷ Dit lijkt ook te zijn vereist op grond van de bijlage I, b, van richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, i.e. *“de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd.”*

- varianten met betrekking tot de mogelijke keuzes van indicatoren bij landbouw- en boscosystemen, maar ook met betrekking tot de afbakening van stedelijke ecosystemen en de 3-30-300-vuistregel⁸;
- varianten op gebied van inzetten op voorziene flexibiliteiten;
- varianten die op verschillende manieren inzetten op de realisatie van functionele verbindingen tussen de robuuste natuurkernen;⁹
- verschuivingen/prioriteringen van maatregelen in de tijd (vb in kader van bestuivers, waarbij de verordening vereist om tijdig passende maatregelen te nemen);
- varianten waarbij bestaande instrumenten versterkt worden in hun doorwerking;
- concrete beleidsvarianten per artikel uit de Natuurherstelverordening;
- varianten met meer stimulerende en meer verplichtende maatregelen;

Naast varianten op strategisch niveau en op niveau van de maatregelen, kunnen er ook bij de allocatie van doelstellingen diverse varianten aan de orde zijn. Het is momenteel niet duidelijk of het plan-MER en/of het natuurherstelplan zelf tot op dit niveau duidelijkheid zullen bieden.

[13] **Verduidelijk de referentiesituatie.** De Raden stellen vast dat deze onduidelijkheid ook doorwerkt in de beschrijving van de referentiesituatie. Bestaand beleid wordt opgelijst in tabel 3.1. juridische en beleidsmatige randvoorwaarden. De Raden stellen vast dat hier zowel beleid en regelgeving wordt opgelijst die nog niet volledig gerealiseerd werd¹⁰, als eveneens beleid en regelgeving die nog in wording is¹¹. Ze vragen om in het vervolgtraject goed te duiden hoe hiermee zal rekening gehouden worden.

3.2.3 Over de methodiek

[14] **Zorg voor duidelijkheid over het meenemen van ‘onbedoelde effecten’ inzake de milieueffectbeoordeling in de plan-MER.** Het is voor de Raden niet duidelijk hoe sommige ‘onbedoelde effecten’ passen in een milieueffectenbeoordeling. Om die duidelijkheid te verhogen, vragen de Raden om niet alleen de *scope* van het plan-MER te verduidelijken maar ook de *scope* van de SEIA. Het moet helder zijn welke milieueffecten worden besproken in het plan-MER en welke socio-economische effecten nog verder worden onderzocht in de SEIA. Op dit moment is dit onderscheid niet helder, hoewel de Raden benadrukken dat het plan-MER moet worden gemotiveerd vanuit milieu-oogpunt

⁸ De realisatie ervan is uitdagend in bestaande kernen.

⁹ De *scoping* verwijst hiervoor naar de bestaande regelgeving en huidige situatie van de afbakening van IVON. Hiervoor kan, als vertrekpunt, gekeken worden naar de reeds vastgestelde S-IHD-besluiten. Zie §39 van het gezamenlijk advies van de Raden uit 2024.

¹⁰ bijvoorbeeld inzake VEN en IVON, bosuitbreidingsplan, ...

¹¹ Bijvoorbeeld het beleidsplan ruimte Vlaanderen, ...

- [15] **Bekijk ook secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn** De richtlijn bevat in bijlage I de informatie die nodig is op grond van artikel 5, lid 1 om gevolgen van een plan te kunnen beoordelen. Punt f, van deze opsomming verwijst naar *de mogelijke aanzienlijke milieu-effecten, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen*. Hierbij wordt gesteld dat hieronder *secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn zouden moeten vallen*.

De Raden vragen daarom om in het plan-MER zowel deze bijkomende effecten te bekijken, evenals een doorkijk naar middellange en lange termijn, ook gelet op de in de Verordening opgenomen doelstellingen voor 2040 en 2050. De Raden menen dat dit nodig is om te komen tot een stabiel beleid.

- [16] **Neem ook de mogelijke inzet van flexibiliteiten en uitzonderingsmogelijkheden mee in de beoordeling.** De Verordening voorziet in diverse opties om, onder specifieke voorwaarden, af te wijken van bepaalde verplichtingen. Eerder al stelden de Raden dat het eventuele gebruik van deze afwijkingsmogelijkheden de algemene doelstellingen voor natuurherstel niet mag ondergraven. De Raden herhalen hierbij de vraag om de economische, sociale en ecologische effecten bij het gebruik van deze afwijkingsmogelijkheden door te rekenen in de plan-MER.

3.2.4 Te bereiken doelstellingen en maatregelen

- [17] **Wees zorgvuldig en nauwkeurig.** De Raden stellen vast dat de plan-MER *scoping* de verwoording van doelstellingen uit de Natuurherstelverordening niet altijd volledig overneemt¹² en sommige doelstellingen niet ten gronde meeneemt¹³.

De Raden vragen om:

- de doelstellingen uit de Verordening overal correct te citeren;
- alle nevendoelstellingen op een gelijkwaardige manier te analyseren in de plan-MER (zie ook [x]).

- [18] **Zorg voor een evenwichtige beoordeling van alle nevendoelstellingen.** De Raden stellen vast dat doelstelling 3 – bijdrage aan verwezenlijking doelstellingen klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en bodemdegradatieneutraliteit en doelstelling 4 -bijdragen aan naleving van internationale verbintenissen, veel minder aan bod komen in de plan-MER *scoping* dan de doelstelling om bij te dragen aan de verbetering van

¹² Bijvoorbeeld op p. 80: Het is niet de ambitie van de Natuurherstelverordening om antwoorden te bieden op klimaatverandering of om voedselzekerheid voor de mens te bieden, maar om *bij te dragen aan de overkoepelende doelstellingen voor klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en bodemdegradatieneutraliteit en aan de verbetering van de voedselzekerheid*." Maar ook p. 92 en volgende bij de beoordeling van de effectiviteit van het plan wordt de bijdrage aan *de naleving van de internationale verbintenissen van de Unie* niet meegenomen als te beoordelen en wordt de doelstelling inzake voedselzekerheid niet volledig geciteerd.

¹³ Bijvoorbeeld op p. 80: bodemdegradatieneutraliteit en de internationale verplichtingen worden niet vermeld.

voedselzekerheid. De naleving van internationale verbintenissen wordt slechts eenmaal vermeld in een opsomming en maakt geen deel uit van de beoordeling van de effectiviteit van het plan (onderdeel 5.1). Maar evengoed is de momenteel voorgestelde aanpak om deze nevendoelestellingen te bekijken niet voor elke doelstelling dezelfde. De Raden bevelen aan om de overwegingen uit de Verordening te bekijken voor meer duiding over wat het doel is van de Verordening en de scoping op basis hiervan bij te stellen.

- [19] **Zorg voor duidelijkheid over de wetenschappelijke onderbouwing van de doelstellingen.** In hun gezamenlijk advies van 2024 vroegen de Raden al om te vertrekken van wetenschappelijk onderbouwde doelstellingen omdat de Verordening daar sterk de nadruk op legt.¹⁴ Alsook dat hierbij gebruik moeten worden gemaakt van de meest recente wetenschappelijke data. Bovendien stelden ze dat deze wetenschappelijke basis openbaar moet worden gemaakt, omdat het voor het slagen van het vervolgtraject belangrijk is dat deze basis door alle actoren wordt erken en ondersteund. De Raden zijn van mening dat de scoping hier en daar wel verwijst naar bronnen, maar dat deze niet mee werden gestuurd met de scoping.

Ze vragen daarom om in deze wetenschappelijke onderbouwing toe te voegen aan de scoping, alsook om deze in het verdere vervolgtraject, zowel bij de opmaak van de Plan-MER als bij de opmaak van het natuurherstelplan zelf mee te nemen.

- [20] **Start nu al een proces op inzake de 'gunstige referentieoppervlakte.** De scoping-nota stelt dat er momenteel van wordt uitgegaan dat de combinatie van de gewestelijke en specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten de gunstige referentieoppervlakte en kwaliteitsdoelen reflecteert. Maar eveneens dat deze oppervlakte vaak te klein is en de ligging te geïsoleerd om een goede toestand te kunnen bereiken en dat externe milieudrukken een belangrijke negatieve impact hebben op de ontwikkeling van bepaalde habitats¹⁵. In Vlaanderen werd deze gunstige referentieoppervlakte reeds in 2010 bepaald voor er daartoe *guidelines* van de Europese Commissie beschikbaar waren¹⁶. 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. Het is voor de Raden evenwel onduidelijk of dit al werd getoetst aan de bestaande *guidelines* met betrekking tot het bepalen van gunstige referentieoppervlakten. De Raden vragen daarom om de nodige processen op te starten voor de toetsing aan en het zo nodig, in lijn brengen met, de bestaande *guidance* van de Europese Commissie en aan meest recente wetenschappelijke informatie. De Raden willen hierover op de hoogte worden gehouden.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld overwegingen 49, 65, 73, 74, 83, 86 en 89, alsook de artikelen 4, lid 8, 5, lid 6, 10, lid 2, 14, leden 1, 5 en 16, 19, lid 1, 22 en 26, lid 2.

¹⁵ Plan-MER *scoping*, p. 31, tabel – toestand en trend

¹⁶ Favourable Reference Values - Expert group on Reporting under the Nature Directives - 21 March 2017

[21] **Zorg voor effectieve en efficiënte en duidelijke natuurherstelmaatregelen.** In het gezamenlijk advies uit 2024 stelden de Raden dat de maatregelen in het Natuurherstelplan effectief (het gestelde doel bereiken) én ook efficiënt moeten zijn (een goede kosten/baten verhouding kennen).

Ze stelden in dit advies ook dat “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.”¹⁷

De Raden stellen vast dat er onder hun Raadsleden en werkgroepleden eveneens nog veel onzekerheid is over de concrete en inhoudelijke invulling van de in de *scoping* vermelde natuurherstelmaatregelen. Deze zijn enkel op titelniveau geformuleerd. Ze vragen om hierover meer duidelijkheid te voorzien in de plan-MER.

De Raden herhalen hierbij eveneens hun vraag uit het gezamenlijk advies om in de mogelijke synergiën en koppelkansen met andere beleidsdomeinen (vb. ruimtelijk beleid, waterbeleid, landbouwbeleid, ...) 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 herhalen de Raden hun vraag om, bij de uitwerking van het herstelplan en de opmaak van maatregelen, administratieve eenvoud na te streven.

[22] **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^{18,19} in het kader van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Raden vragen om hiertoe ook maatregelen op te nemen in het herstelplan²⁰. De Raden vragen om, conform artikel 4, lid 10^e, te onderzoeken of in het kader van de doelstellingen van*

¹⁷ GEZAMENLIJK ADVIES (2024)

¹⁸ MINARAAD (2023), p. 10.

¹⁹ VORIG REGEERAKKOORD, p. 74.

²⁰ Dit gaat over het eerste herstelplan dat loopt tot 2032

²¹ artikel 4.10. bij de in de 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

deze verordening bijkomende verbindingen noodzakelijk zijn en dit zowel voor habitats in een specifieke Speciale Beschermingszone als tussen verschillende Speciale Beschermingszones plan. Uit wat voorligt, blijkt niet duidelijk of al deze hierboven vermelde maatregelen werden opgenomen in dit eerste herstelplan voor 2032.²² De Raden vragen om dit duidelijk op te nemen bij de maatregelen voor 2030.

[23] **Wees transparanter over de gebruikte informatie.** De Natuurherstel-verordening legt sterk de nadruk op wetenschappelijke bevindingen en onderbouwing.²³ In hun gezamenlijk advies uit 2024 vroegen de Raden al om de wetenschappelijke basis van de nationale herstelplannen openbaar te maken en wezen ze erop dat, om het vervolgtraject te laten slagen, het belangrijk is dat alle actoren deze wetenschappelijke basis erkennen en ondersteunen. Momenteel plaatsen de Raden een aantal vraagtekens bij de in de *scoping* gebruikte getallen en data, zowel wat betreft onderbouwing, als wat betreft meest recent beschikbare wetenschappelijke kennis. De Raden vragen om dit in het ontwerpplan en het vervolgtraject beter te duiden en wetenschappelijk te onderbouwen. Zoals al gevraagd in het gezamenlijk advies uit 2024 vragen de Raden om bovenstaande informatie openbaar te maken.

[24] **Zorg ook voor duidelijkheid over de interpretatie van verplichtingen uit de Verordening.** De Raden stellen vast dat er inzake 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 beheer²⁴. 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 opgenomen²⁵ geven evenwel geen inzicht op hoe deze inschatting over de effectiviteit van het beleid zal gebeuren. 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, 4²⁶ een gunstige 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,a²⁷, dat '*uiterlijk in 2030*' de nodige herstelmaatregelen worden genomen.

²² 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.

²³ bijvoorbeeld overwegingen 49, 65, 73, 74, 83, 86, 89, alsook artikelen 4, lid 8; 5, lid 6; 10, lid 2; 14, lid 1; 14, lid 5; 14, lid 16; 19, lid 1; 22; en 26, lid 2.

²⁴ Scoping, p. 31.

²⁵ Scoping, p. 94.

²⁶ Artikel 3, 4, definieert de goede toestand. Voor Europees beschermde habitats is dit wat habitattypeoppervlakte 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.

²⁷ *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.*

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 met 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) en de samenhang 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'. 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 Habitatrichtlijn 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.

4 Verbanden

4.1 Tussen plan-MER – SEIA – MKBA

[25] **Maak een analyse van de voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen**²⁸. In hun gezamenlijk advies van 2024 vroegen de Raden om op grond van de bepaling van artikel 15,3,s²⁹, om de maatschappelijke baten (inzake waterveiligheid, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, menselijke gezondheid, biodiversiteit, ...), samen met de overige socio-economische elementen samen te brengen in een maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA). De Raden stellen vast dat er werd gekozen voor de opmaak van een SEIA.

Ze stelden in het gezamenlijk advies uit 2024 dat een dergelijke werkwijze moet toelaten om, voor diverse maatschappelijke deelsystemen, de juiste keuzes te maken

²⁸ Artikel 15,3,s

²⁹ Verordening, artikel 15,3,s bepaalt dat het natuurherstelplan een analyse van de "voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen van de invoering van [...] herstelmaatregelen" moet bevatten.

inzake de beoogde herstelmaatregelen. Zoals hierboven gesteld is het op dit moment voor de Raden onduidelijk of deze meegenomen zullen worden in de SEIA omdat hier geen enkele tekst voor ter beschikking ligt. De Raden herhalen daarom hun vraag naar een evenwichtige analyse die alle aspecten in beeld brengt.

- [26] **Werk de onduidelijkheden weg.** De Raden stellen vast dat er onduidelijkheid en verwarring bestaat over wat in het plan-MER zou moeten worden behandeld en welke elementen eerder thuishoren in een socio-economische of maatschappelijke kosten-baten analyse. Zo worden in het voorstel van *scoping* bijvoorbeeld aspecten opgenomen die een eerder socio-economisch karakter hebben.

De scoping zelf stelt hierover In het plan-MER beogen we niet om uitspraken te doen over de efficiëntie van de gekozen maatregelen in het NHP. De efficiëntie van het NHP peilt niet alleen naar de vraag of de gekozen maatregelen effectief zijn maar ook of andere maatregelen meer aangewezen zouden zijn, i.h.b. vanuit het oogpunt van kostenefficiëntie en maatschappelijke aanvaarding (die kan bijdragen aan de effectieve uitvoering van maatregelen). Aspecten inzake efficiëntie kunnen een onderzoeksaspect zijn binnen een Socio Economische Impact Analyse (SEIA). Een SEIA zal parallel aan de opmaak van het plan-MER worden opgemaakt door samenwerking de onderzoeksinstellingen VITO, INBO en ILVO.

Daarbij heeft bijvoorbeeld het veiligheidsaspect, *senso lato*, zowel een milieueffecten-karakter als socio-economisch. Overstromingen kunnen bijvoorbeeld zeer veel economische schade aanrichten. Maar het herstel van de natuurlijke functies van overstromingsgebieden is een van de verplichtingen uit de natuurherstelverordening en derhalve moeten hiertoe maatregelen in het natuurherstelplan worden opgenomen. Het is voor de Raden onduidelijk of deze veiligheidsaspecten in het plan-MER of in de SEIA zullen worden bekeken. Eveneens is het voor de Raden onduidelijk op welke manier en waar de mogelijke positieve en negatieve effecten op de beleidsvoornemens in het kader van ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld kernversterking) zullen worden bekeken. Ze vragen om deze aspecten in één van beide processen mee te nemen.

In hun gezamenlijk advies van 2024 vroegen de Raden al naar een procesnota om de verbanden tussen de verschillende processen en documenten te duiden. Ze voegen hieraan toe dat deze procesnota duidelijk moet aangeven welke aspecten worden behandeld in welk document, evenals hoe de verdere besluitvorming en de beleidskeuzes zullen worden gemaakt.

Ze verwijzen als goed voorbeeld naar de plan-MER scoping over het strategisch plan Kleine Nete³⁰, waarin niet alleen de inhoud en het doel van het plan-MER helder wordt gesteld, maar eveneens de vervolgstappen goed worden geduid, om uiteindelijk te kunnen komen tot een maatschappelijk meest wenselijk scenario. In het kader van het natuurherstelplan moet hierbij wel vermeld worden dat dit scenario nog wel steeds de doelstellingen van het plan moet kunnen realiseren.

³⁰ PL0336 – Aanmelding Strategisch plan Kleine Nete 2030-2050.

Ze herhalen hierbij dus de vraag naar de opmaak van een procesnota en vragen bovendien naar een document dat de gemaakte beslissingen duidt. Zie ook verder

- [27] **Zorg voor een evenwichtige analyse om te komen tot een maatschappelijk meest wenselijk alternatief dat de doelstellingen haalt.** De Raden stellen vast dat uit de toelichting en de *scoping* blijkt dat er, naast de opmaak van een plan-MER ook een socio-economische impact analyse zal worden uitgevoerd. Het is op dit moment onduidelijk wat deze impact analyse zal bekijken³¹ en hoe deze tot stand zal komen³². De Raden herhalen daarom hun advies uit 2024 en vragen om niet alleen de directe en indirecte sociaaleconomische effecten, inclusief kansen en uitdagingen voor het voedselsysteem, in beeld te brengen, maar, conform de bepalingen van de Verordening (artikel 15,3,s)³³, ook de geraamde voordelen in beeld te brengen in deze studie. Indien deze niet in een SEIA worden meegenomen, dan dient ook de eerder gemaakte ecologische analyse door studiebureau Corridor geactualiseerd te worden. De Raden zijn hierbij van mening dat alle opgemaakte studies van eenzelfde niveau moeten zijn.

De Raden vroegen in hun gezamenlijk advies van 2024 eveneens om bij de uitgevoerde studies de objectiviteit en kwaliteit van de analyses te waarborgen. Afsluitend vragen ze ook om ofwel de Raadsorganisaties te betrekken bij de opmaak of om het resultaat van deze analyse voor advies voor te leggen.

- [28] **Breng alle voordelen mee in rekening.** Met betrekking tot het in beeld brengen van de voordelen en het beoordelen van de herstelmaatregelen verwijzen de Raden naar de bepalingen uit de verordeningen die stellen dat niet alleen gekeken moet worden naar de voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen (artikel 15, 3, s), maar ook de nevenvoordelen voor klimaatmitigatie en bodemdegradatieneutraliteit (artikel 15, 3, r), hoe rekening gehouden wordt met het potentieel van herstelmaatregelen om de gevolgen van klimaatverandering voor de natuur tot een minimum te beperken, de gevolgen van natuurrampen te voorkomen of te verzachten en klimaatadaptatie te ondersteunen (artikel 15, 3, t, ii).

- [29] **Kijk in de SEIA naar de positieve en negatieve effecten van de herstelmaatregelen op de omgevingsvergunningverlening.** In het gezamenlijk advies van 2024 vroegen wezen de Raden al op het wisselend karakter van de diverse verslechteringsverboden. Ze stelden hierbij dat dit verschil in draagwijdte ook een verschil met zich kan meebrengen inzake gevolgen op de vergunningverlening. Bijkomend stellen ze in dit advies dat ook de voorziene herstelmaatregelen in de plan-MER alsook het beroep op de flexibiliteiten positieve (natuur wordt robuuster) en negatieve (mogelijk meer toetsen nodig) effecten kunnen hebben op de omgevingsvergunningverlening in Vlaanderen. Ze vroegen in 2024 om snel duidelijkheid te scheppen over de doorwerking van alle verboden. De Raden vragen om dit aspect, in beide richtingen,

³¹ Het is bijvoorbeeld onduidelijk of hier ook de impact op het mentaal welzijn van landbouwers mee in aanmerking zal worden genomen, of deze ook het cumulatief effect met reeds bestaand beleid in beeld brengt, ...

³² Het is eveneens onduidelijk wie concreet zal betrokken worden bij de opmaak.

³³ Verordening, artikel 15,3,s bepaalt dat het natuurherstelplan een analyse van de "voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen van de invoering van [...] herstelmaatregelen" moet bevatten.

mee te nemen in het kader van de SEIA, wanneer een keuze zal moeten worden gemaakt over welke variant van de natuurherstelmaatregelen in het definitieve natuurherstelplan zal worden opgenomen.

- [30] **Bekijk in de SEIA eveneens de positieve en negatieve effecten van de gevolgen van de afbakening van stedelijke ecosystemen.** De Raden stellen vast dat de *scoping* uitgaat van een welbepaalde afbakening inzake de stedelijke ecosystemen, evenwel zonder meer onderbouwing over deze manier van werken. De Raden vragen om deze manier van werken (de concrete informatie, evenals de gemaakte berekeningen) mee op te nemen in het verder dossier.

Daarnaast wensen de Raden te wijzen op de effecten van de gekozen afbakening van de stedelijke ecosystemen, aangezien dit een bepalende impact kan hebben op de natuurherstelmaatregelen van het natuurherstelplan en hun ruimtelijke uitwerking. De Raden achten het wenselijk dat deze keuzes en motiveringen worden verduidelijkt, en dat de voortvloeiende effecten hiervan duidelijk in kaart worden gebracht.

- [31] **Maak werk van het iteratief proces.** Gegeven het tijdsbestek is het opzetten van een volwaardig iteratief proces uitdagend. Het is voor de Raden daarom niet duidelijk hoe deze op te maken documenten op elkaar zullen inwerken en of bijvoorbeeld de varianten die in de Plan-MER worden beoordeeld op milieu-effecten ook meegenomen zullen worden in de SEIA en daar worden beoordeeld op hun sociaal-economische impact. Ook het ontbreken van een financieel luik is voor beide processen een probleem. Ze vragen daarom dat er echt werk gemaakt wordt van de opzet van een iteratief proces, alsook om te duiden hoe deze processen elkaar beïnvloeden³⁴.
- [32] **Zorg voor voldoende betrokkenheid bij de opmaak van de SEIA.** De Raden stellen vast dat uit de hoorzitting is gebleken dat er wordt afgeweken van het initieel plan wat betreft de opmaak van de SEIA. Ze vragen daarom om dit proces zodanig bij te stellen dat er voldoende inspraak door alle belanghebbenden kan gebeuren. Uiteraard geldt deze vraag naar voldoende betrokkenheid ook voor andere documenten die in dit kader worden opgemaakt, zoals een MKBA.

4.2 Verbanden met federaal, Waals en Brussels niveau

- [33] **Vergeet de andere niveaus niet** De Raden stellen vast dat er in de plan-MER *scoping* weinig aandacht gaat naar het federale niveau en de andere gewesten. Nochtans is het de bedoeling om een nationaal plan in te dienen. Ze vragen daarom om ook maatregelen in beeld te brengen die niet behoren tot Vlaamse bevoegdheden. Maar eveneens om ook na te gaan of er ook mogelijkheden zijn op het vlak van doelstellingen voor bepaalde ecosystemen.

De Raden zijn bijkomend van mening dat deze afstemming vooral belangrijk is in functie van de bepalingen inzake het herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden (artikel 9). Verder is dit volgens de Raden ook van belang op het gebied van de keuze voor

³⁴ Welke elementen uit het ene proces werken door in het andere en *vice versa*.

indicatoren en verdeling van de inspanningen met betrekking tot de biogeografische regio's, alsook met betrekking tot het op te maken natuurherstelplan voor de Noordzee en de interactie van dit plan met het deel over de kustzones uit het Vlaams natuurherstelplan

5 Advies over governance en verder procesverloop

5.1 Participatie

- [34] **Ontevredenheid over het tot dusverre gelopen traject.** De Raden stellen vast 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, tot de huidige adviesvraag. De Raden menen dat dit geen goede manier van werken is en herhalen hieronder enkele eerdere vragen met betrekking tot participatie.
- [35] **Verhoog de betrokkenheid van belanghebbenden...** De Raden vroegen al eerder naar een grotere betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden. Ze herhalen de vraag naar een structurele betrokkenheid van het middenveld en alle relevante sectoren (bv. via overlegtafels/focusgroepen) doorheen alle verdere fasen van het traject.
- [36] **... en verzeker effectieve inspraak.** De Verordening vraagt dat *“het publiek, waaronder alle belanghebbenden, in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt in de voorbereiding ervan”*. Zoals ook hierboven gesteld menen de Raden dat zonder verdere openheid en betrokkenheid het moeilijk is om op korte termijn uitspraken te formuleren over de voorziene herstelmaatregelen en de concrete doelstellingen van het natuurherstelplan.

De Raden vragen om deze niet-verplichte adviesvraag over de aanmelding en *scoping* op te vatten als een startmoment van een proces om te komen tot een door alle belanghebbenden gedragen plan.

5.2 Transparantie

- [37] **Voorzie in een transparant proces van bij de start.** 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.³⁵

De Raden vroegen al eerder om alle relevante documenten in de voorbereiding beschikbaar te stellen, de afwegingen bij de verwerking van de input te verduidelijken,

³⁵ De lidstaten moeten verzekeren dat het herstelplan op een open, transparante, inclusieve en doeltreffende wijze wordt voorbereid.

en degelijke verslaggeving en synthesedocumenten te voorzien. Ze herhalen hierbij deze vraag.

- [38] **Maak een procesnota.** De Raden vroegen in hun gezamenlijk advies van 2024 naar transparantie inzake het proces. Ze vroegen 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.

5.3 Vervolgtraject

- [39] **Gebruik de resultaten van de plan-MER als sturend in de verdere beleidsvoorbereiding.** In het advies over de modernisering van de MER vroegen Minaraad en SERV om de impact van een MER op de besluitvorming te verhogen³⁶. De Raden herhalen deze aanbeveling 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 om:

- te zorgen voor maximale transparantie over scope, startnota en scopingsadvies, inclusief motivering van keuzes;
- een realistisch en bindend tijdspad met duidelijke beslismomenten en feedbacklussen 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.

- [40] **Zorg voor een evenwichtig vervolgtraject.** Afsluitend zijn de Raden van mening dat in het vervolgtraject – de opmaak van een definitief natuurherstelplan – de focus zou moeten liggen op een 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.

Hiertoe moet volgens de Raden de inbreng verwerkt worden uit alle voorbereidende documenten (MKBA/SEIA/plan-MER) om te komen tot een gedragen plan dat de doelstellingen realiseert.

³⁶ MINARAAD EN SERV (2023), §13, p. 9.

Bibliografie

MINARAAD (2023), Advies over de 'pledge' in het kader van de Europese biodiversiteitsstrategie 2030

MINARAAD EN SERV (2023), Advies over de modernisering van de mer

MINARAAD, SALV, SARO en SERV (2024), Advies over de aandachtspunten en bezorgheden voor de implementatie van de Verordening Natuurherstel en het Nationaal Herstelplan