

**ADVIES VAN HET INSTITUUT VOOR NATUUR- EN BOSONDERZOEK
INBO.A.2009.79
Wetenschappelijke instelling van de Vlaamse overheid
Kliniekstraat 25, 1070 Brussel
www.inbo.be**



***BETREFT:* Het ruimtelijk beleid en de toestand van de natuur en bos in
Vlaanderen**

Nummer: INBO.A.2009.79
Datum: 16 april 09
Auteur/Vragen naar: Johan Peymen – tel : 02/558.18.61 – johan.peymen@inbo.be
Maarten Hens – tel : 02/528.88.85 – maarten.hens@inbo.be
Kenmerk aanvraag: 03.04/L6/2009/0157 – Vraag informatie Natuurrapport
Datum aanvraag: 25/2/09
Geadresseerde: MINA-Raad
Bea Kayaerts
Kliniekstraat 25
1070 Brussel

Het ruimtelijk beleid en de toestand van de natuur en bos in Vlaanderen

Nota van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

Maarten Hens & Johan Peymen
maart 2009

0. Aanleiding & context

De Minaraad ontving op 18 februari 2009 een adviesvraag van Vlaams minister van Ruimtelijke Ordening Dirk Van Mechelen over de actualisatie en gedeeltelijke herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Een deel van de herziening betreft wijzigingen aan het informatief en richtinggevend gedeelte in verband met natuur en bos. Bij de wijzigingen aan het informatief gedeelte citeren de auteurs veelvuldig uit het Natuurrapport 2005 om de evolutie van de toestand van de natuur in Vlaanderen te schetsen.

Voor de opmaak van haar advies, heeft de Minaraad het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) gevraagd om duiding te geven bij de beschrijving en interpretatie van de toestand van de natuur zoals die opgenomen is in het voorontwerp van het informatief gedeelte van het geactualiseerde en gedeeltelijk herziene structuurplan. Op 11 maart 2009 gaven Johan Peymen en Maarten Hens van het Team Natuurrapportering van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek toelichting bij de bevindingen van de natuurrapportering van de voorbije jaren over de relatie tussen het ruimtelijk beleid en de toestand van de natuur in Vlaanderen. Deze nota vat (1) de voornaamste bevindingen samen en (2) toetst de inhoudelijke verwijzingen naar de milieu- en natuurrapporten in het voorontwerp van het informatief gedeelte aan deze bevindingen.

1. Natuur en bos in Vlaanderen: toestand, trends en verwachte evoluties

Algemeen kader

Via het tweejaarlijkse Natuurrapportⁱ en via de website natuurindicatoren (www.natuurindicatoren.be) rapporteert het INBO op quasi permanente basis over de toestand van de natuur en bos in Vlaanderen en het beleid terzake. Natuur wordt hierbij opgevat als het geheel aan soorten, levensgemeenschappen, biotopen en ecosystemen die in Vlaanderen voorkomen, inclusief bossenⁱⁱ. In haar analyses onderscheidt de natuurrapportering drie clusters van factoren die de toestand van de natuur in Vlaanderen bepalen: (i) de fysische ruimte voor natuur ('ruimte'), (ii) de milieukwaliteit ('milieu') en (iii) landgebruik en terreinbeheer ('beheer').

Elk van deze factoren zijn randvoorwaarden voor het functioneren van de natuur in Vlaanderen. Voor iedere factor heeft het INBO een aantal kwantitatieve indicatoren ontwikkeld die gezamenlijk een beeld van de evolutie en de toestand van de factor schetsen. Enkele relevante indicatoren zijn in de toelichting hieronder opgelijst. Zie www.natuurindicatoren.be voor een volledig overzicht van de beschikbare indicatoren.

Ruimte

De factor ruimte omvat de oppervlakte en de ruimtelijke samenhang van (potentiële) leefgebieden voor een soort of levensgemeenschap. De toestand van deze factor verschilt van leefgebied tot leefgebied. Waar bvb. de (potentiële) oppervlakte en samenhang van ruimte voor soorten van heidegebieden of agrarische gebieden gradueel afnemen, nemen ze toe voor soorten van stedelijke gebieden. Het merendeel van de Vlaamse biodiversiteit is gebonden aan de open ruimte. Voor deze leefgebieden vormen verlies en versnippering door verstening (bewoning, bedrijven, infrastructuur, ...) en door intensiever of gewijzigd gebruik van voorheen extensief gebruikte terreinen (evoluties in landbouwkundig gebruik, vertuining, ...) de belangrijkste ruimtelijke drukken.

De toename van versnippering en verstening van de open ruimte tijdens de voorbije 10–15 jaar werden door de milieurapportering (MIRA-T rapporten, milieuidicatoren; www.milieuraapport.be) in kaart gebracht. Modelmatig berekende prognoses voor de oppervlakte en de ruimtelijke samenhang van de open ruimte in Vlaanderen tonen - bij uitvoering van het geplande beleid (incl. RSV I) - een verdere afname van de oppervlakte open ruimte met netto 6% tegen 2030 t.o.v. 2005 (Figuur 1). Kwantitatieve indicatoren voor de ruimtelijke samenhang van specifieke leefgebieden zijn niet voorhanden.

De natuurrapportering volgt de voortgang van het ruimtelijk beleid inzake natuur en bos. Figuren 2 t/m 4 schetsen de mate waarin de doelstellingen voor 2007 uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het MINA-plan 3 gerealiseerd werden. Op het einde van de planperiode is er 70% van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), 0,7% van het natuurverwevingsgebied (NVWG) en 28% van de bijkomende oppervlakte natuurreservaat en bosgebied afgebakend.

Milieukwaliteit

Alle indicatoren voor de factor 'milieu' tonen in grote lijnen een gelijkaardige situatie: het leefmilieubeleid is er in geslaagd de milieudruk te doen afnemen, maar de milieukwaliteit blijft ontoereikend voor het duurzaam herstel van verontreinigingsgevoelige natuur. Zo is de atmosferische depositie van vermestende en verzurende stoffen wel gedaald, maar wordt de kritische last voor bossen, graslanden en heiden nog steeds overschreden. Idem dito in het aquatisch milieu, waar de belasting met voedingsstoffen gedaald is, maar nog steeds ver boven het niveau ligt nodig voor de goede ecologische kwaliteit beoogt door de Kaderrichtlijn Water.

De voorspelde wijzigingen in temperatuur- en neerslagpatronen als gevolg van klimaatverandering betekenen voor veel plant- en diersoorten een bijkomende milieudruk. De (Vlaamse) mogelijkheden om op korte termijn deze druk te mitigeren zijn beperkt. Adaptatie aan deze milieudruk vereist eerder ruimtelijke dan milieukundige ingrepen.

Natuurgericht terreinbeheer en landgebruik

Ook alle indicatoren voor de factor 'beheer' tonen grosso modo een gelijkaardig patroon: een gestage toename van de oppervlakte terreinen waar een natuurgericht beheer gevoerd wordt. Dit geldt ondermeer voor gebieden met effectief natuurbeheer, voor bosgebieden met uitgebreid en beperkt bosbeheerplan, voor landbouwpercelen met natuurgerichte beheerovereenkomsten en voor ecologisch bermbeheer.

Toestand van de natuur in Vlaanderen

Zowel de toestand van de natuur als de realisatie van de doelstellingen van het natuur- en bosbeleid worden rechtstreeks bepaald door het samenspel tussen de factoren ruimte, milieu en beheer. Het meest recente, omvattende assessment van de toestand van de natuur in Vlaanderen en de rol van deze drie factoren is beschreven in het Natuurrapport 2007. De voornaamste conclusies van de analyses in het Natuurrapport 2007 hernemen we hier kort (p. 284). Deze conclusies werden zorgvuldig en afgewogen geformuleerd: ze zijn gestoeld op grondige wetenschappelijke analyse van de beschikbare studie- en meetgegevens en werden onderworpen aan een uitgebreide consultatie door lectoren vanuit wetenschap en beleid.

"De belangrijkste oorzaken van het huidige verlies van biodiversiteit in Vlaanderen zijn enerzijds verlies en versnippering van leefgebieden en anderzijds vermesting. Het beleid ter zake levert resultaten, maar is ontoereikend om het verlies van biodiversiteit te kunnen stoppen"

"Vlaanderen heeft moeite om de doelstellingen van de Europese natuurrichtlijnen te realiseren. Zelfs met de sterke juridische bescherming die de Europese Habitatrictlijn biedt, is het zonder bijkomende inspanningen vanuit het ruimtelijke beleid, het milieu-, klimaat- en landbouwbeleid niet mogelijk om de doelen van die richtlijn te halen."

"Alle beschikbare gegevens wijzen erop dat voor de volgende decennia klimaatverandering en invasies van inheemse soorten de biodiversiteit ernstig bedreigen. Om de potentiële versnelling

van het verlies van biodiversiteit op te vangen is het van belang de oorzaken van de verschillende verstoringen nog grondiger aan te pakken (ruimtegebruik, emissies van vermestende stoffen en broeikasgassen, in- en uitvoer van soorten). Bovendien is het belangrijk voldoende grote natuurgebieden zorgvuldig te beheren, alsook daarbuiten een basisnatuurkwaliteit te garanderen. Met de huidige inspanningen kan de Europese doelstelling om tegen 2010 het verlies van biodiversiteit te stoppen niet worden gehaald.”

Ruimtelijk beleid en de natuur in Vlaanderen

Ieder natuurdoel of iedere (gewenste) toestand van de natuur kan vertaald worden in minimumvereisten voor én ruimte, én milieu, én beheer. Voor het beleid betekent dit dat ruimtelijk beleid, milieubeleid en beleid gericht op aangepast beheer en gebruik van terreinen allemaal nodige voorwaarden zijn voor het realiseren van natuurdoelen.

Situaties waar ruimtelijke aspecten een knelpunt vormen, kunnen enkel opgelost worden door het aanpakken van de factor 'ruimte'. Verbeteringen op vlak van beheer of milieu kunnen dit niet of slechts in zeer beperkte mate compenseren. In de mate dat andere factoren minder limiterend worden, wordt de andere factor een flessenhals die de inspanningen geleverd op vlak van de andere factoren tot volle 'expressie' laat komen. Gezien de recente evoluties in de factoren milieu en beheer, hoeft het dan ook niet te verbazen dat elk van de conclusies uit het Natuurrapport 2007 een expliciete verwijzing bevat naar de factor 'ruimte' en/of het ruimtelijk beleid.

2. Analyse van het informatief gedeelte van het addendum

In sectie 7.2 'Actualisatie trends en uitdagingen' van het addendum worden achtereenvolgens een aantal trends en ontwikkelingen tijdens de periode 1997–2007 aangekaart (sectie 7.2.1 - Bijstelling trends) en uitdagingen op middellange termijn aangekaart (sectie 7.2.2 - Uitdagingen). Na analyse van de veelvuldige verwijzingen naar de milieu- en natuurrapportering en de ermee opgebouwde redenering, plaatsen we volgende kanttekeningen bij deze tekst.

Interne inconsistentie

Pag. 56: "De trends ... die in 1997 in het RSV beschreven worden zijn in de periode 1997–2007 niet fundamenteel gewijzigd". Dit gegeven blijkt ook uit de detaillering onder "trends in de natuurlijke structuur" op pag. 57. Onder '7.2.2 - Uitdagingen' wordt evenwel besloten dat "De negatieve trends met betrekking tot de open ruimte – zoals een verlies van samenhang van open ruimte, het verdwijnen van natuur- en bosgebieden en ecologische infrastructuur – die het RSV in 1997 vaststelde zijn minstens gestabiliseerd en in een aantal gevallen voorzichtig omgebogen".

Deze conclusie wordt op geen enkele wijze onderbouwd door de vaststellingen in '7.2.1 - Bijstelling trends'. Ook op basis van de analyses en beleidsevaluaties in het kader van de natuurrapportering kan deze uitspraak niet gestaafd worden.

Verwarring tussen 'natuurlijke structuur', ruimtelijke druk, milieukwaliteit en natuurbeheer

In de tekst wordt enkel verwezen naar 'indicatoren', zonder onderscheid naar de factoren die ze beschrijven (cf. ruimte, milieu en beheer) of naar de achterliggende beleidsdomeinen en – instrumenten. Nochtans is dergelijke aanpak essentieel wil men de bijdrage van het ruimtelijk beleid tot de evolutie en toestand van de natuur in Vlaanderen correct beschrijven. Doordat dit niet gebeurt, lijkt de tekst evoluties in de (basis)milieukwaliteit of het toegenomen beheer te gebruiken om de ruimtelijke trends met betrekking tot de open ruimte als gunstig te beoordelen. Zoals hoger aangegeven, impliceren een afname van de milieudruk of een verbeterde milieuefficiëntie van de landbouw geen verbetering van de ruimtelijke context van natuur in Vlaanderen. Gunstige evoluties in de factoren 'milieu' en 'beheer' ontslaan het ruimtelijke beleid niet van zijn verantwoordelijkheid, maar maken het integendeel net des te belangrijker.

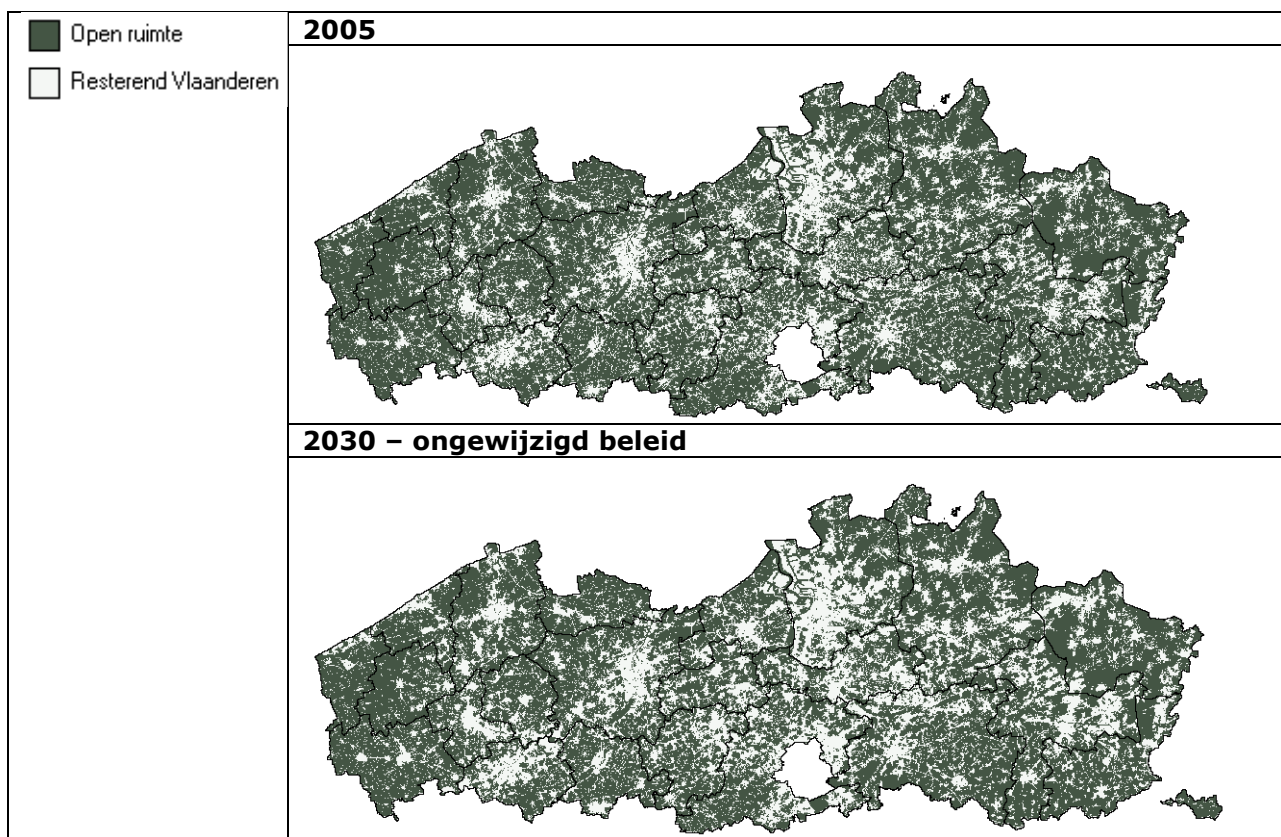
Foutieve interpretatie/verwoording

Op basis van de milieu- en natuurindicatoren over versnippering (zie o.a. Figuur 1), kan niet besloten worden dat de versnippering van de open ruimte in Vlaanderen "meetbaar afgeremd wordt ("minder snel toeneemt") en dus stabiliseert".

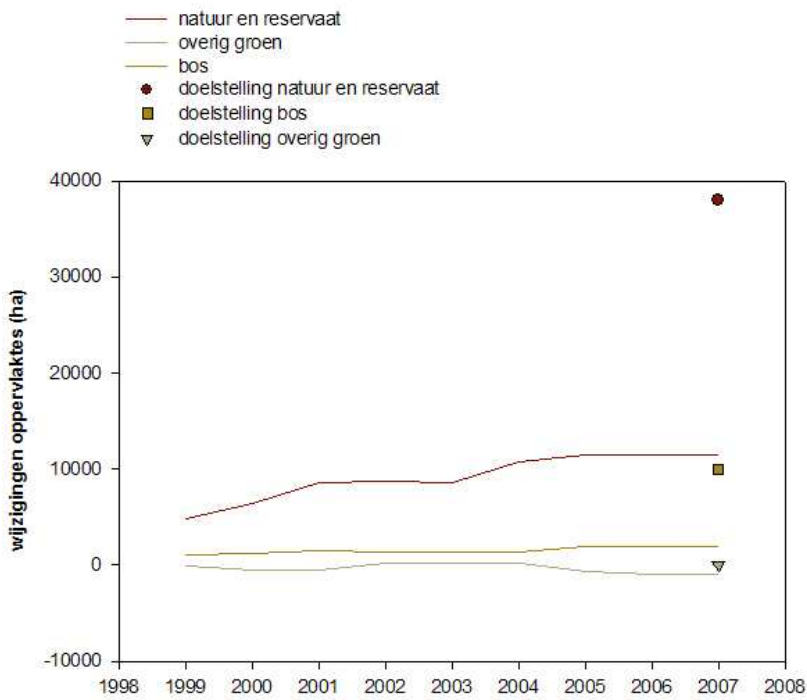
'Toestand en trends' versus 'verwachte evoluties en uitdagingen'

De opbouw van de onderdelen 'natuur', 'bos' en 'landbouw' in sectie 7.2.1 - Bijstelling trends is niet gelijkaardig. Waar bij 'natuur' en 'bos' de voorbije trends en huidige toestand ruw, fragmentarisch en onsamenhangend geschetst wordt, worden in 'landbouw' een aantal toekomstverwachtingen en uitdagingen aangedragen. De kwaliteit en duidelijkheid van de tekst zou sterk verhogen indien alle onderdelen gelijkaardig opgebouwd worden. Een opdeling tussen 'toestand en trends' en 'verwachte evoluties en uitdagingen' zou daarbij nuttig zijn, naast het correct interpreteren van de verschillende types indicatoren. Op die manier kunnen ook de ruimtelijke uitdagingen die klimaatverandering voor natuur, bos en landbouw betekenen onder de aandacht gebracht worden.

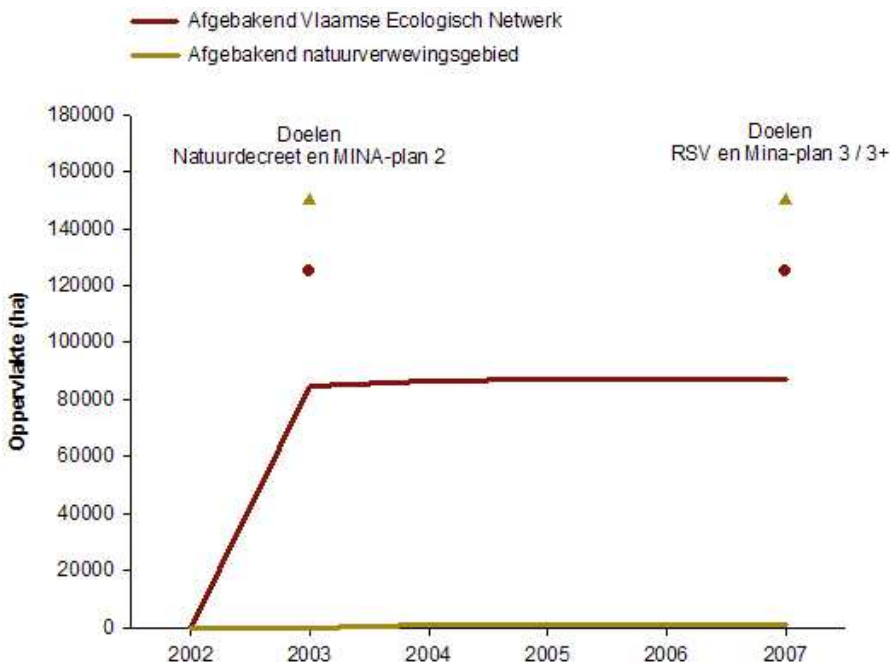
Figuren



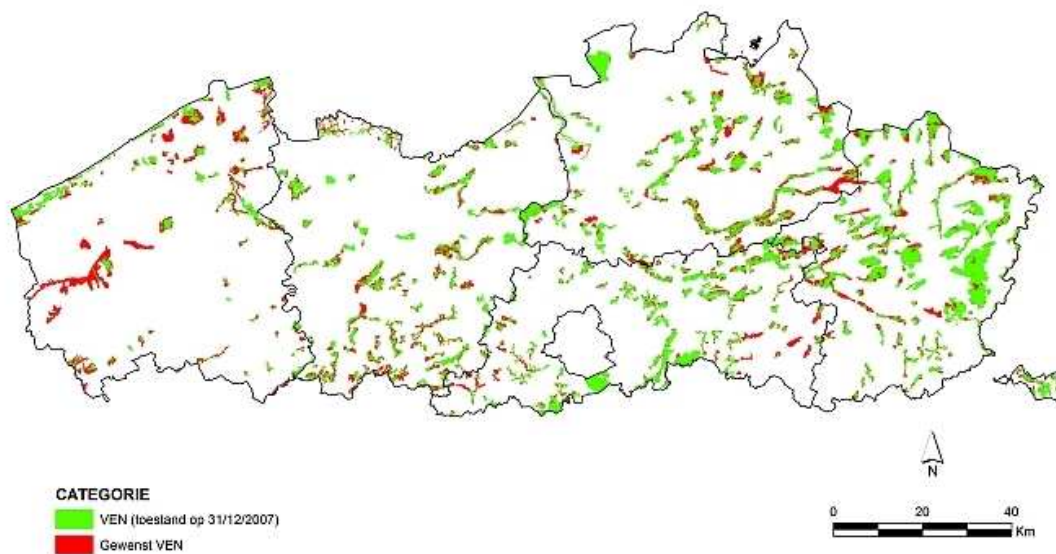
Figuur 1. Open ruimte in Vlaanderen in 2005 en in 2030 bij ongewijzigd beleid (= voortzetting huidig en uitvoering gepland beleid, inclusief RSV 1). De toestand in 2030 werd berekend in het kader van in voorbereiding zijnde Natuurrapport 2009 en het Milieurapport 2009. Deze rapporten verkennen de verwachte evolutie van milieu en natuur (incl. ruimtegebruik) in Vlaanderen in functie van zes beleidsscenario's.



Figuur 2. Ruimteboekhouding: evolutie van de oppervlakten van de categorieën 'natuur en reservaat', 'bos' en 'overig groen' tussen 1999 en 2007.



Figuur 3. Evolutie van de aangewezen oppervlakten VEN en IVON.



Figuur 4. Realisatiegraad van het Vlaams Ecologisch Netwerk

ⁱ De meest recente Natuurrapporten verschenen in 2005 en 2007. Deze rapporten zijn digitaal raadpleegbaar via de website van het INBO (www.inbo.be) of via www.nara.be

Dumortier M., De Bruyn L., Hens M., Peymen J., Schneiders A., Van Daele T., Van Reeth W., Weyembergh G. & Kuijken E. (red.) (2005). Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbehoud nr. 24, Brussel.

Dumortier M, De Bruyn L, Hens M, Peymen J, Schneiders A, Van Daele T, Van Reeth W (red.) 2007. Natuurrapport 2007. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek nr. 4, Brussel.

ⁱⁱ In het huidige internationale en Vlaamse beleidsjargon wordt 'natuur' in deze betekenis frequent aangeduid met de term 'biodiversiteit': de verscheidenheid aan levensvormen op gen-, soort-, gemeenschaps- en ecosysteemniveau.