

Konikpaarden in het natuurreservaat D'Heye (Bredene)





Bescherming en herstel

Deel VI



Inleiding

Wouter Van Reeth¹, Myriam Dumortier¹

01 Bescherming en herstel van natuur in de natuurrapportering

In het deel 'Bescherming en herstel' richt de rapportering zich op de respons van de overheid met het oog op de bescherming van de natuur en het herstel of de ontwikkeling ervan. De respons kreeg gestalte in een aantal beleidsinstrumenten. Hiermee hanteert de overheid communicatieve, financiële of juridische prikkels (bv. sensibilisatie en ontrading, subsidies en heffingen, verplichtingen en sancties) om doelgroepen in de samenleving ertoe te bewegen de natuur mee te beschermen, te herstellen of te ontwikkelen. Voor een aantal kritische of waardevolle habitats en soorten werd ervoor geopteerd om bescherming en herstel niet over te laten aan particulieren of sectoren. In die gevallen hanteert de overheid dus geen instrumenten voor het beïnvloeden van doelgroepen maar grijpt zij zelf rechtstreeks in op het terrein door het aankopen en beheren van gebieden. Tabel VI.1 geeft een overzicht van de maatregelen en instrumenten voor bescherming en herstel die in de opeenvolgende natuurrapporten aan bod kwamen. In een aantal gevallen werden de instrumenten omwille van hun onderlinge samenhang geclusterd in 'beleidsvelden' (bv. waterbeleid, bosbeleid, lokaal beleid).

Tabel VI.1:
Instrumenten voor
natuurbehoud, -herstel
en -ontwikkeling in de
natuurrapportering.

Beleidsinstrumenten	NARA 1999	NARA 2001	NARA 2003	NARA 2005
Planologische bescherming	18	-	-	-
VEN / IVON / Natuurrichtplannen	20	7,2	31	31
Speciale Beschermingszones	16	7,3	32	30
Verwerving	19	5,8	34	33
Natuurreservaten	-	5,9	35	34
Bosreservaten	-	5,9	36	35
Natuurinrichting / Landinrichting / Ruilverkaveling	-	5,9	37, 17	36
Vergunningenbeleid	-	7,4	-	37
Regionale landschappen	-	-	-	39
Beleidsvelden				
Internationaal/Europees beleid	16	3,6,7,3	29, 30	30
Waterbeleid	-	-	32	38
Bosbeleid	-	-	33	-
Ruimtelijk beleid	21	7,4	-	32
Samenwerking met lokale overheden	-	-	38	40

Inleiding

01 Bescherming en herstel van natuur in de natuurrapportering

02 Voornaamste vaststellingen

03 Naar een optimalisering van de instrumentenmix voor natuur- en bosbeleid

02 Voornaamste vaststellingen

De beschermings- en herstelmaatregelen die voor het behoud van de biodiversiteit worden ingezet, passen in een drievoudige ecologische strategie:

- ▣ het vergroten van de totale oppervlakte natuur in Vlaanderen en het creëren van grotere eenheden natuur;
- ▣ het verbinden van bestaande natuureenheden;
- ▣ het verbeteren van de milieukwaliteit en natuurwaarden, vooral in beschermde natuurgebieden maar ook in agrarische en stedelijke gebieden.

¹ Instituut voor Natuurbehoud

Bij het realiseren van die strategie wordt de Vlaamse overheid in toenemende mate aangestuurd door het beleid van de Europese Unie. Hoofdstuk 30 Internationaal beleid besteedt ruime aandacht aan de toepassing van de Europese Vogelrichtlijn die in 2004 vijftig jaar bestond. Daarbij aansluitend wordt bij de bespreking van het Ramsarverdrag aandacht besteed aan de trend van internationaal belangrijke watervogelpopulaties in Vlaanderen.

Ook het waterbeleid wordt in toenemende mate een Europees beleid. De Europese Kaderrichtlijn Water formuleerde met de stelling dat tegen 2015 alle oppervlaktewateren een goede ecologische kwaliteit moeten halen, een resultaatgerichte doch ambitieuze doelstelling (zie hoofdstuk 38 Waterbeleid). Het Decreet Internationaal Waterbeleid en het MINA-plan 3 voorzien hiervoor een strikt tijdschema. Het beleidsproces bevindt zich nog grotendeels in een planings- en operationaliseringsfase waarbij de aandacht uitgaat naar het opstellen van concrete regelgeving, het uitwerken van ecologische referentiekaders en monitoringsystemen, en de ontwikkeling van bekkenbeheerplannen.

Belangrijke instrumenten voor de vergroting van het natuureengebied op het Vlaamse niveau zijn de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en de verwerving van gebieden door overheden of terreinbeherende verenigingen. Van de voorziene 125.000 ha VEN (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, MINA-plan 3 en Vlaams Regeerakkoord) was op 1 januari 2005 86.800 ha of 69,5 % gerealiseerd (zie hoofdstuk 31 VEN en IVON). In het kader van het gebiedsgerichte beleid stelt het MINA-plan 3 eveneens het realiseren van "50.000 ha met een effectief natuurbeheer voorop". Hiervan was op 1 januari 2004 31.876 ha of 64 % gerealiseerd (zie hoofdstuk 33 Verwerving).

Voor het verbinden en ondersteunen van het VEN werd het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) voorzien. Het IVON omvat 150.000 ha natuurverwevingsgebied (NVWG), af te bakenen door de Vlaamse overheid, en een onbepaalde oppervlakte natuurverbindingsgebied (NVBG), af te bakenen door de provincies (zie hoofdstuk 31 VEN en IVON). Van het NVWG werden tot op heden 840 ha (0,5 %) gerealiseerd. Voor de NVBG hebben de provincies indicatieve afbakeningen vastgesteld. Bij drie provincies zijn voorstudies voor specifieke gebieden opgestart.

Voor het verbeteren van de milieukwaliteit en de natuurwaarden binnen en buiten de reservaten beschikt de overheid over een brede waaier van beleidsinstrumenten. Inzake het erkennen van natuurreservaten werd de oppervlakte-doelstelling van het MJP 2004 gerealiseerd, inzake het aanwijzen van Vlaamse natuurreservaten niet (zie hoofdstuk 34 Natuurreservaten). Binnen die reservaten vormen de beheerplannen een belangrijk instrument voor de aansturing van een gericht natuurbeheer. Voor alle erkende reservaten werd een beheerplan opgesteld vermits dit een voorwaarde vormt voor de erkenning. Bij de aangewezen Vlaamse natuurreservaten is voor 34 % van de oppervlakte een goedgekeurd beheerplan beschikbaar. Bij de bosreservaten, waarvoor andere regels gelden (zie hoofdstuk 35), is voor 58 % van de totale oppervlakte (aangewezen + erkende reservaten) een beheerplan goedgekeurd. Op de geschiktheid van reservaten als beleidsinstrument voor het behoud van bepaalde biotopen wordt dieper ingegaan in deel II Biotopen.

Voor natuur buiten de reservaten zijn een aantal beschermings- en herstelinstrumenten nauw verbonden met het doelgroepenbeleid naar bepaalde economische sectoren. Die worden besproken in deel V (zie hoofdstuk 25 voor beheerovereenkomsten met landbouwers en 26 voor bosbeheerplannen en bosgroepen voor boseigenaars).

Belangrijke instrumenten voor de inrichting van het landelijke gebied zijn landinrichting, natuurinrichting en ruilverkaveling (zie hoofdstuk 36 Inrichtingsinstrumenten). Die instrumenten hebben tot doel het beleid inzake ruimtelijke ordening, landbouw, milieu, natuur en landschapszorg in concrete projecten te integreren. De bevoegde administraties werken hierbij aan een betere afstemming tussen de inrichtingsinstrumenten zodat zij beter complementair kunnen worden ingezet.

Ook via het vergunningenbeleid tracht de overheid de achteruitgang van natuurwaarden buiten de reservaten (bv. historisch permanente graslanden, kleine landschapselementen) in te perken (zie hoofdstuk 37 Natuurvergunning). De toe-

passing en handhaving van dat beleid verloopt gedecentraliseerd. Het ontbreekt echter nog aan een centraal beleidsinformatiesysteem, waardoor de beleidsuitvoering gefragmenteerd verloopt over verschillende bestuurslagen (gemeenten, provincies, gewest) en verschillende beleidsdomeinen (leefmilieu en natuur, ruimtelijke ordening).

Er blijkt bij gemeenten een sterk toenemende belangstelling te bestaan voor instrumenten die een geïntegreerde aanpak voor landschapszorg, recreatie en natuur, met aandacht voor de cultuurhistorische dimensie, mogelijk maken. Hoofdstuk 39 gaat dieper in op de bijdrage van de regionale landschappen op het natuurbehoud en de natuurontwikkeling in het buitengebied.

Van belang voor de beleidsuitvoering op lokaal niveau is ten slotte de samenwerkingsovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de lokale overheden (zie hoofdstuk 40). Op 1 januari 2004 hadden 76 % van de gemeenten en provincies hier op ingetekend.

Een noodzakelijke voorwaarde voor een resultaatgerichte rapportering over de effectiviteit van de diverse beschermings- en herstelmaatregelen is het monitoren van de toestand en trends van de natuur binnen en buiten de reservaten en beschermde gebieden. Voor de geïntegreerde monitoring (zowel van natuur, natuurgerichte milieukwaliteit als landschapsstructuur) buiten de reservaten is een methode beschikbaar, maar hiervoor is nog geen financiering voorzien (zie themahoofdstuk Indicatoren). Voor het monitoren van de oppervlakte in eigendom of beheer van de afdeling Natuur en de terreinbeherende verenigingen werd een 'natuurgebiedendatabank' ontwikkeld. De invulling hiervan met gegevens kent echter nog heel wat knelpunten (zie hoofdstuk 34). Gelijkaardige gegevens over bosgebieden worden in parallelle databanken verzameld. Ook hier zou een verdere integratie van de informatie voor het beleid zinvol zijn.

De drievoudige ecologische strategie van vergroten, verbeteren en verbinden, ontvouwt zich noodzakelijkerwijze in een context van ruimtelijke en financiële beperkingen. In het dichtbevolkte en sterk geïndustrialiseerde Vlaanderen vereist een vergrotings- en verbindingsbeleid maatschappelijk aanvaarde en politiek gedragen keuzes over de hoeveelheid (hoeveel natuur willen we?) en de locatie (waar willen we natuur?) van de natuur in Vlaanderen. Het verbeteringsbeleid vereist keuzes over de soort en de kwaliteit van de aanwezige natuur (in welke mate en voor wie moet natuur toegankelijk of bruikbaar zijn?) [194]. De ruimtelijke verwevenheid van de natuur in Vlaanderen maakt dat het antwoord op die vragen niet enkel ecologisch maar ook maatschappelijk verantwoord moet zijn. De beperkte financiële ruimte waarbinnen de overheid en andere coproductanten (bv. landbouw, economische sectoren) dit beleid dienen te realiseren, brengt bovendien mee dat de ecologisch en maatschappelijk gefundeerde keuzes ook financieel-budgettair haalbaar moeten zijn.

03 Naar een optimalisering van de instrumentenmix voor natuur- en bosbeleid

Uit de nieuwe Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 blijkt een belangrijke bekommernis om de instrumentenmix en de budgetten van het natuurbeleid te optimaliseren. De keuzes daarbij hebben zowel betrekking op de verwerving van terreinen (zie hoofdstuk 33) als op het recurrent beheer ervan (zie hoofdstukken 25, 26, 34 en 35). De eigendoms- en beheerscenario's die het huidige natuurbeleid daartoe voorziet, worden samengevat voorgesteld in tabel VI.2.

Inleiding

01 Bescherming en herstel van natuur in de natuurrapportering

02 Voornaamste vaststellingen

03 Naar een optimalisering van de instrumentenmix voor natuur- en bosbeleid

Uitvoering van het beheer				
Overheid	Overheid	Terreinbeherende vereniging	Particulier (o.a. landbouwers, boseigenaars)	
Eigendomsstructuur	Overheid	Aangekochte reservaten in eigen beheer / Multifunctioneel bosbeheer	Gebruiks- en huurovereenkomsten in reservaten	Gebruiksovereenkomst in reservaten
	Terreinbeherende vereniging	Zelden van toepassing	Gesubsidieerde reservaten	Gebruiksovereenkomst in reservaten
	Particulier (o.a. landbouwers, boseigenaars)	Zelden van toepassing	Huurovereenkomsten met gesubsidieerd beheer	Beheerovereenkomst / Gesubsidieerde reservaten / Multifunctioneel bosbeheer

Tabel VI.2:
Scenario's voor aankoop en beheer van natuurgebieden.

De meest gebruikte scenario's zijn de reservaten, het multifunctionele bosbeheer en de beheerovereenkomsten met landbouwers. Een objectieve evaluatie van die scenario's en de beleidsinstrumenten die daarbij worden ingezet, dient naast ecologische criteria ook sociaal-economische en budgettaire criteria te bevatten. De evaluatie is voorzien voor 2005.

Met medewerking van:
Kris Decler - Instituut voor Natuurbehoud

Lectoren:
An Cliquet - Universiteit Gent, Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Kris Decler - Instituut voor Natuurbehoud
Els Martens - AMINAL, afdeling Natuur
René Meeuwis - AMINAL, afdeling Natuur
Wim Slabbaert - AMINAL, afdeling Natuur
Maarten Stieperaere - Vlaamse Landmaatschappij, Landelijke Inrichting
Marleen Van Steertegem - Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA