

Hoofdstuk 37

Natuurinrichting

Hilde Heyrman¹ - Ilse van Dienderen¹ - Gisèle Weyembergh²

¹ Vlaamse Landmaatschappij - ² Instituut voor Natuurbehoud

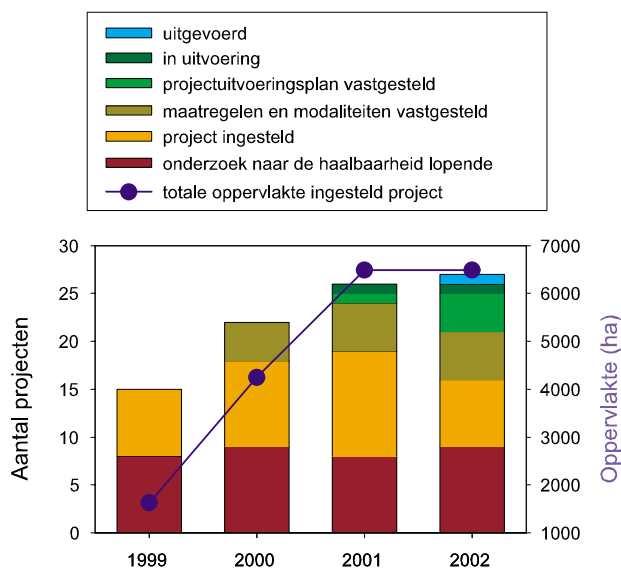
- ➔ Tot oktober 2002 liepen er 18 natuurinrichtingsprojecten voor een totaal areaal van 6488 ha;
- ➔ Op het terrein is een eerste project in september 2002 afgewerkt, een tweede is bijna afgerond;
- ➔ Natuurinrichting heeft een maatregelenpalet ter beschikking: van kavelruil tot aanleg natuureducatieve voorzieningen, grond- en waterwerken en opleggen van erfdiensbaarheden, enz.;
- ➔ Het instrument kan met deze maatregelen ook knelpunten oplossen: bv. ontsnipperingsmaatregelen zowel via het aanpassen van infrastructuur als door kavelruil;
- ➔ Natuurinrichting richt SBZ's in en ondersteunt het VEN;
- ➔ Door het inbouwen van inspraak en overleg kan natuurinrichting zorgen voor de uitvoering van 'gedragen' projecten.
- ➔ Het Wijzigingsdecreet (19 juli 2002) heeft de 90/10 regel geschrapt.

Om de doelstellingen van natuurontwikkeling en -herstel in grote gebieden - al dan niet reservaatoverschrijdend - te realiseren voorziet het Natuurdecreet het instrument natuurinrichting. Dit zijn maatregelen en inrichtingswerkzaamheden die gericht zijn op de creatie van voorwaarden voor de totstandkoming of het herstel van de natuur o.a. in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) (bv. als invulling van de Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling), in de Speciale Beschermingszones (SBZ's), in de groen-, park-, buffergebieden en bosgebieden. Twee overheidsdiensten zijn zeer nauw betrokken bij natuurinrichting: de afdeling Natuur van AMINAL en de Vlaamse Landmaatschappij. Voor elk project dat ingesteld is, wordt een projectcomité met vertegenwoordigers van de betrokken overheden en maatschappelijke groepen en een projectcommissie met belanghebbenden (eigenaars en gebruikers) en deskundigen opgericht. Het projectcomité adviseert de bevoegde minister over de te treffen maatregelen en is belast met de uitvoering van het project; het wordt door de projectcommissie geadviseerd. Een natuurinrichtingsproject begint met

een onderzoek naar de haalbaarheid en doorloopt vervolgens verschillende fases (zie ook Uitgebreid Natuurrapport 2001 deel 5.9.4 Natuurinrichting op de website <http://www.nara.be/>): instelling, vaststelling van de maatregelen en modaliteiten, projectuitvoeringsplan, projectuitvoering op het terrein.

1 Toestand op 1/10/2002

1.1 Fase en aantal natuurinrichtingsprojecten



Figuur 37.1: Stand van zaken natuurinrichtingsprojecten, aantal en fase (1999 – 2002). (bron: VLM).

In figuur 37.1 wordt de jaarlijkse dynamiek van de natuurinrichtingsprojecten (sinds 1999) in grafiek gebracht met het aantal projecten per fase en de totale oppervlakte (cumulatief) van de ingestelde projecten. In de periode 1/1/2001 tot 1/10/2002 zijn er 5 nieuwe projecten ingesteld: Bergerven, Zwarte Beek, Stropers, kanaal Ieper-Izser en Meetkerkse Moeren. De West-Vlaamse Scheldemeersen zijn heringesteld na een rechtszaak voor de Raad van State.



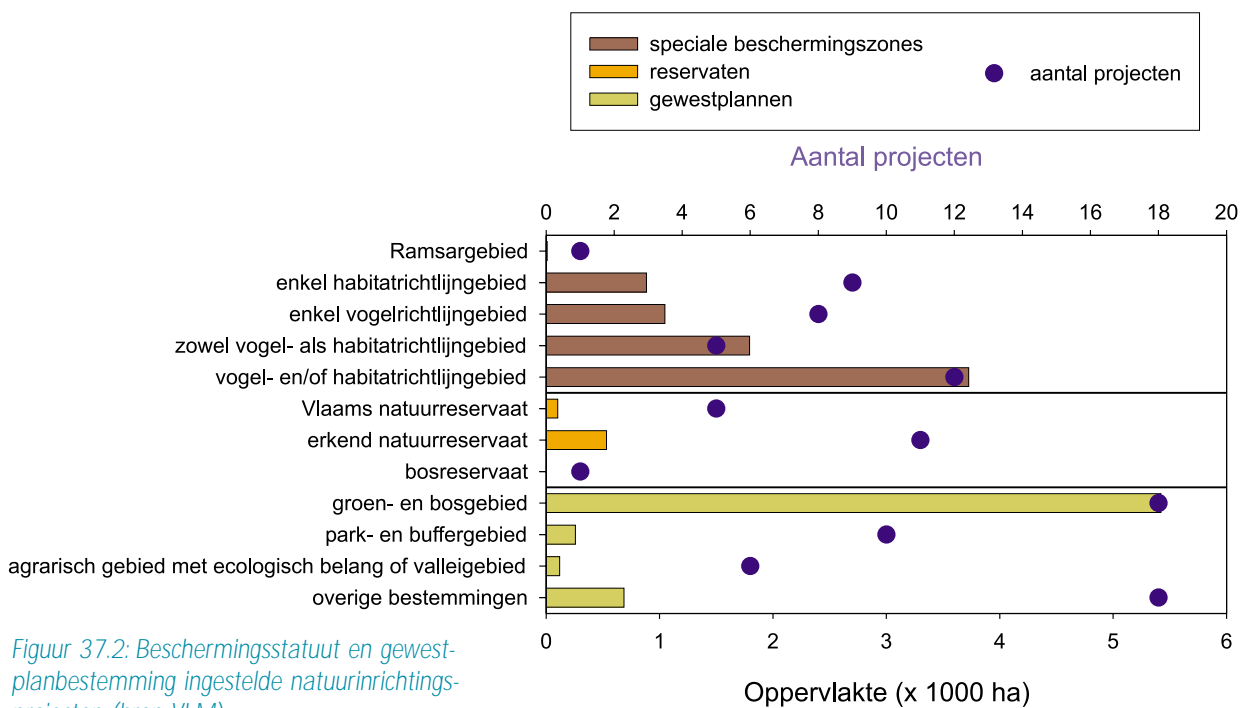
De eerste werken zijn in december 2001 gestart in Bospolder-Ekers Moeras. Op 24 september 2002 is tijdens een persmoment de laatste hand gelegd aan de afwerking. Alleen een deel van de beplanting moest toen nog gebeuren. In de Oosthoekduinen is de uitvoering op het terrein begonnen in de loop van augustus 2002. Op 6 september 2002 is ook hier een regionaal persmoment voor georganiseerd. De start van de inrichtingswerken in het Smeethof, Vinne, kanaal Ieper-Ilzer, Bourgoyen-Ossemersers, Turnhouts Vennengebied (deelgebied Klein Kuylen – Weversgoor) en een deel van de Latemse Meersen is gepland voor 2003. De aanbestedingen hiervoor zijn reeds in het najaar van 2002 gebeurd.

1.2 Ruimtelijke kenmerken ingestelde projecten

Figuur 37.2 geeft het gebiedsgerichte beschermingsstatuut en de gewestplanbestemming van de ingestelde natuurinrichtingsprojecten weer. 12 van de 18 ingestelde projecten liggen geheel of gedeeltelijk in Europees vogel- en/of habitatrictlijngebied. In totaal gaat het over 3727 ha of 57 % van de totale projectoppervlakte. Slechts 10 % (641 ha) van de oppervlakte heeft op dit moment het statuut van reservaat. Wel zijn alle natuurinrichtingsprojecten voor het grootste deel volgens het gewestplan bestemd als groengebied, natuurgebied of reservaatgebied, overeenkomstig de bepaling uit het Natuurdecreet. Het decreet stelde tot voor kort dat minimaal 90 % (de zogenaamde 90/10-regel) van het projectgebied in deze bestemmingen moet liggen.

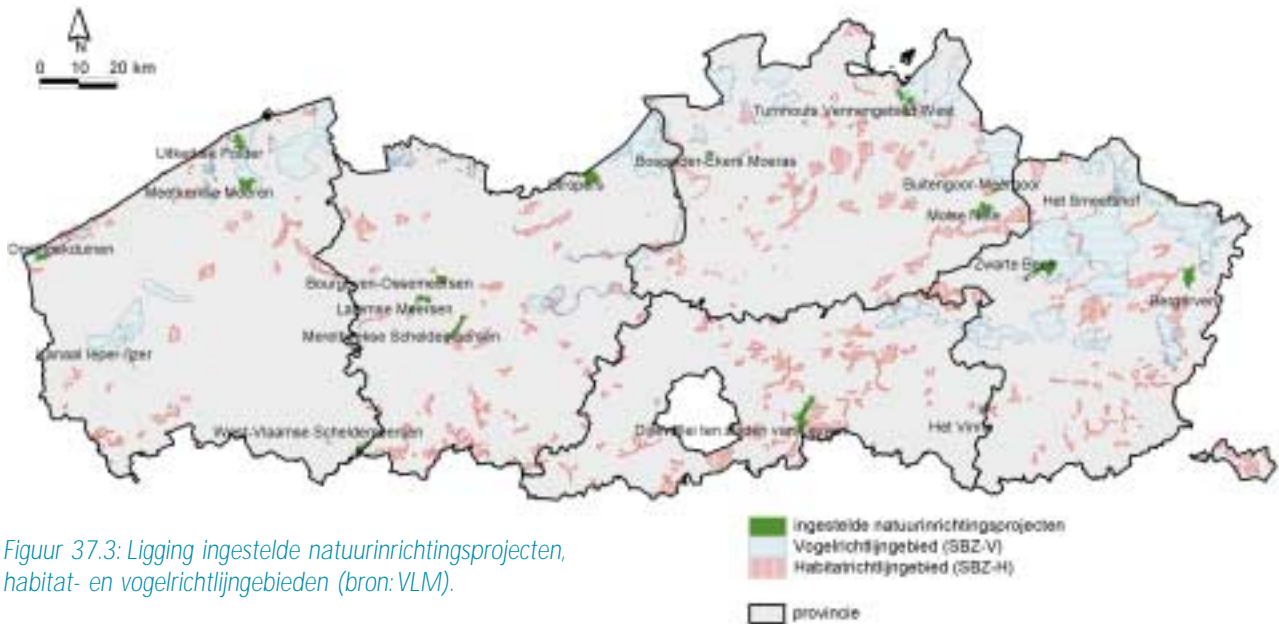
1.3 Maatregelen

Op de website (<http://www.nara.be/>) wordt een uitgebreide tabel gegeven van goedgekeurde inrichtings- en beheermaatregelen in natuurinrichtingsprojecten, gegroepeerd per milieuthema naargelang de beoogde resultaten. Het betreft de 11 projecten waarvan de maatregelen en modaliteiten al via een ministerieel besluit zijn vastgelegd. Het merendeel van de maatregelen kadert in de verhoging van de biodiversiteit op soort-, ecotoop- en landschapsniveau. In 6 projecten worden specifieke soortbeschermingsmaatregelen genomen. In alle projecten is het de bedoeling om aanwezige exoten of cultuursorten te verwijderen; omvorming naar streekeigen bos met inheemse soorten wordt ook nagestreefd. Ontbossing in functie van natuurontwikkeling wordt bij natuurinrichting gecompenseerd, al dan niet binnen het plangebied. In 4 projecten wordt bebossing of spontane verbossing beoogd en in 10 projecten is het de bedoeling om bos of struweel naar (half) open vegetatietypes om te vormen. In 8 projecten worden maatregelen voor kleine landschapselementen genomen (aanplant/onderhoud lijnvormige elementen, aanvulling bestaande bomenrijen en/of aanleg poelen). Via een extensieve begrazing wordt in een aantal gevallen de variatie op microschaal vergroot en beoogt men meestal een half-open landschap. In bijna alle projecten wordt ook gestreefd naar het ecologisch inrichten van de oevers van waterlopen en/ of plassen. In alle projecten, behalve kanaal Ieper-Ilzer, worden één of meerdere maatregelen voorzien die verschralling - door omvorming akker naar grasland, verminderen bemesting, verwijderen van strooisel, afplaggen of maai-beheer - tot doel hebben. Het terugdringen van verdroging wordt in 10 van de 11 projecten nagestreefd. Om vernatting



Figuur 37.2: Beschermingsstatuut en gewestplanbestemming ingestelde natuurinrichtingsprojecten (bron: VLM).





Figuur 37.3: Ligging ingestelde natuurinrichtingsprojecten, habitat- en vogelrichtingsgebieden (bron: VLM).

te bekomen wordt steeds een combinatie van verschillende maatregelen toegepast. Het resultaat is zowel het herstel van vroegere natte situaties of kwel met de overeenkomstige ecotopen als de introductie en ontwikkeling van nieuwe natte ecotopen, zoals moerassen, vennen, natte graslandtypes, enz. De verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit wordt in 5 van de 11 projecten beoogd. Dit gebeurt door het slib te ruimen, kleinschalige waterzuivering in te zetten en huishoudelijke lozingspunten op de riolering aan te sluiten en de aanleg van een dijk om infiltratie van gebiedsvreemd water te voorkomen. Ruiming van vervuild slib en kleinschalige waterzuivering zijn afhankelijk van medefinanciering. Voor beide maatregelen bestaan reeds financieringskanalen, maar deze volstaan meestal niet. Dergelijke werken worden alleen uitgevoerd als ze ook een meerwaarde voor de natuur in het gebied betekenen. De aanwezigheid van verontreinigde gronden vormt een probleem in Bourgoyen-Ossemeersen. Sanering is een oplossing, maar overstijgt de doelstellingen en het budget van natuurinrichting. Daarom wordt dit alleen uitgevoerd als een andere overheid een deel van de kosten draagt. Hetzelfde geldt voor de aanleg van een geluidswerende constructie om geluidshinder van drukke verkeerswegen terug te dringen. Bij gebrek aan medefinanciering wordt in Bospolder-Ekers moeras geen geluidswering aangelegd. In 4 projecten zijn maatregelen voorzien om versnippering tegen te gaan: opbreken niet functionele wegen, aanleg of verbetering ecotunnel, mogelijkheden voor vismigratie, enz. In alle projecten worden maatregelen genomen ter verbetering van het visuele aspect van het landschap. Dit gaat van het verbergen van storende elementen met schermgroen tot het volledig verwijderen van storende gebouwen. Naast deze sterk natuurgerichte maatregelen worden in elk project ook een reeks maatregelen genomen met een natuureducatieve en /of recreatieve functie zoals observatie-, informatie- en wandelvoorzieningen voor de natuurliefhebber en voor de recreant.

Daarnaast zijn er nog maatregelen eigen aan het instrument natuurinrichting: in zes projecten wordt getracht om via kavelruil, bedrijfsverplaatsing en/of het opleggen van tijdelijke erfdienstbaarheden de vooropgestelde doelstellingen te bereiken.

1.4 Monitoring en monitoringsplannen

Het 'Vademecum monitoring in natuurinrichting' is afgewerkt in oktober 2001 en wordt sindsdien gebruikt in alle projecten voor de uitwerking van het monitoringsplan. Eerst bekijkt men welke ecologische doelstellingen worden nagestreefd op beleids- en op projectniveau. Alle voorziene maatregelen worden vervolgens gerangschikt per doelstelling of thema. Daarna wordt bepaald met welke parameters het effect van elk van de maatregelen kan worden opgevolgd. Omdat het zelden (financieel) haalbaar is alle parameters werkelijk op te volgen, wordt vervolgens een eerste keuze gemaakt van op te volgen parameters. Parameters die zeker worden opgevolgd: maatregelen voor het toetsen van doelen in het kader van Europese regelgeving, maatregelen met een hoge kostprijs of een onzeker resultaat en maatschappelijk 'gevoelige' maatregelen. Parameters die een ingesteld beheer in bossen en natuureservaten evalueren, zijn minder belangrijk dan parameters die een inrichtingsmaatregel evalueren. De monitoring hiervan gebeurt bij voorkeur door de beheerder. De resultaten van de beheermonitoring moeten wel worden verwerkt in de gebiedsevaluatie. Voor de weerhouden parameters wordt vervolgens concreet vastgelegd hoe, waar en wanneer de opvolging moet worden uitgevoerd (meetnetontwerp). Er wordt een schatting van de kostprijs gemaakt.

Voor 7 projecten (toestand november 2002) bestaat reeds een door het projectcomité goedgekeurd monitoringsplan: Bospolder-Ekers Moeras, Oosthoekduinen, Turnhout Vennengebied, deelgebied Klein Kuylen – Weversgoor, Smeethof, Vinne, Bourgoyen-Ossemeersen en kanaal Ieper–Ilzer. Voor Latemse Meersen bestaat een uitgewerkt plan dat nog moet worden goedgekeurd. Voor 6 andere projecten (West-Vlaamse Scheldemeersen, Merelbeekse Scheldemeersen, Uitkerkse polder, Meetkerkse Moeren, Buitengoor-Meergoor en Bergerven) is het plan nog in opmaak.

De eerste stap in de uitvoering van het monitoringsplan is het vastleggen van de uitgangssituatie 1 jaar vóór de uitvoering van de werken. Tijdens of onmiddellijk na de werken worden de parameters vastgelegd die de op te volgen maatregelen als het ware 'sturen' (bv. afgegraven oppervlakte of ingestelde stuwhoogte). Deze eerste stap is reeds achter de rug voor Bospolder (2001), Oosthoekduinen (2002) en grotendeels ook voor het Vinne en Smeethof. De maatregelen die in de 7 goedgekeurde monitoringsplannen worden opgevolgd, betreffen de maatregelen i.v.m. vernatting, natuurlijke inrichting van waterlopen en stilstaand water, bosvorming, verwijdering van exoten, soortbeschermingsmaatregelen en, behalve in Bourgoyen-Ossemeersen, een waaier van maatregelen die op landschapsniveau ingrijpen (aanleg KLE, beheer, e.a.). Dit alles uiteraard voor zover ze worden uitgevoerd in de betreffende projecten. De werking van de ecotunnel in Smeethof en de verbindingsfunctie van struweel in Ieper-Ilzer zullen ook worden geëvalueerd, net als de bosvorming in het Smeethof en de maatregelen die in het Vinne en in Ieper-Ilzer vershraling beogen. Hetzelfde geldt voor het pakket aan maatregelen dat de verbetering van de waterkwaliteit in het toekomstige meer van het Vinne nastreeft. In Bourgoyen-Ossemeersen zullen verder de geluidsreducerende maatregelen opgevolgd worden. Omdat het monitoringsplan van Oosthoekduinen niet volgens de principes van het vademecum is opgebouwd, is het minder duidelijk welke maatregelen worden gemonitord en worden ze hier niet besproken.

2. Beleidsevaluatie

2.1 Planevaluatie

Het Wijzigingsdecreet (Decreet van 19 juli 2002 tot wijziging van het Natuurdecreet) heeft de 90/10-regel geschrapt. Het instrument kan nu worden ingezet in de gebieden die als VEN kunnen worden aangeduid. Mits motivering kan de Vlaamse regering ook elders het instrument inzetten. Er is ook een natuurinrichtingsmaatregel

toegevoegd: de afschaffing en het vestigen van erfdienstbaarheden¹. De doelstelling van natuurinrichting wordt als volgt omschreven: "(...) maatregelen en inrichtingswerkzaamheden (...) die gericht zijn op een optimale inrichting van een gebied met het oog op het behoud, het herstel, het beheer en de ontwikkeling van natuur en natuurlijk milieu in het VEN, de Speciale Beschermingszones en in groen-, park-, buffer-, bos- en bosuitbreidingsgebieden en de ermee vergelijkbare gebieden, aangeduid op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening." Deze decretale omschrijving geeft duidelijk de beleidsdoelstellingen van natuurinrichting aan: de realisatie op het terrein van het VEN, de SBZ's en bepaalde bestemmingen van de plannen ruimtelijke ordening.

Op basis van deze strategische doelstelling is in het milieujaarprogramma 2001, bij wijze van operationele doelstelling, aangegeven dat er werd gestreefd naar de instelling van 8 nieuwe natuurinrichtingsprojecten per jaar. Met deze 8 nieuwe projecten zou 2400 ha kunnen worden ingericht, wat binnen 30 jaar tot een realisatie van de helft van de oppervlakte van het VEN zou leiden. Deze kwantitatieve doelstelling is niet gehaald. In 2001 zijn 5 projecten ingesteld; in totaal 2203 ha. Er zijn verschillende factoren die kunnen verklaren waarom het streefdoel, 8 nieuwe projecten per jaar, niet is gehaald. Zo is gebleken dat er tijd moet worden geïnvesteerd in overleg en de creatie van een maatschappelijk draagvlak (zie ook 2.2). Dit is essentieel voor een duurzame inrichting van de natuur. Inmiddels is ook het belang dat wordt gehecht aan nieuwe instellingen afgenomen ten voordele van een kwaliteitsvolle uitvoering van de projecten op het terrein. In dit verband is het tevens vermeldenswaardig dat het budget voor de uitvoering van natuurinrichting vrij beperkt is. Natuurinrichting en -ontwikkeling vormen, naast verwerking, de grootste posten op de (beperkte) begroting van de afdeling Natuur. Voor 2002 was voor de uitvoering van studies en werken een budget van 3.436.000 euro beschikbaar. In functie van het milieubeleidsplan 2003-2007 is een verhoging van de middelen aangevraagd. Gezien het MBP-3 financieel slechts heel weinig extra armslag krijgt, is deze verhoging in verhouding ook slechts minimaal.

Naast deze kwantitatieve benadering is het niet minder belangrijk na te gaan of natuurinrichting de beleidsdoelstellingen waarmaakt zoals ze decretaal zijn vastgelegd. Wat de relatie tussen natuurinrichting en het Vlaams Ecologisch Netwerk betreft, blijkt dat 68,6 % van de natuurinrichtingsprojecten, zowel de ingestelde als deze in onderzoek, gelegen zijn in de voorlopige afbakening van

¹ last, op een erf gelegd, tot het gebruik en het nut van een erf dat aan een andere eigenaar toebehoort, bv. recht van doorgang



het VEN, eerste fase. Het ligt voor de hand dat natuurinrichting haar opdracht vervult inzake de realisatie van bestemmingen van de geldende plannen van de ruimtelijke ordening. Tot voor kort (31/8/2002) moest immers 90 % van het projectgebied wettelijk in de groene bestemmingen van het gewestplan liggen. De cijfers geven deze verhouding ook aan: 5681 van de 6488 ha zijn gelegen in deze gebieden. Uit het cijfermateriaal hierboven blijkt dat 12 van de 18 ingestelde projecten Speciale Beschermingszones bevatten.

2.2 Procesevaluatie

De procedure van natuurinrichting wordt omschreven in het Uitvoeringsbesluit van 28 juni 1998¹. Deze procedure is zwaar en laat weinig flexibiliteit toe. In functie van de wijziging van het decreet werken de VLM en afdeling Natuur voorstellen uit om dit besluit aan te passen.

Tevens is gebleken dat de participatieprocessen die natuurinrichting begeleiden nog verder moeten worden verfijnd. Communicatie in de projecten moet meer op maat van de doelgroepen en de betrokkenen gebeuren. Resultaten van een VLINA-onderzoek [49] zijn in dit verband erg interessant en kunnen mee in rekening worden gebracht voor de aanpassing van het Uitvoeringsbesluit. De aandachtspunten voor deze wijziging zijn: een duidelijkere rol van en verhouding tussen comité en commissie, meer flexibiliteit invoeren in de procedure met deelvoueringen, vervroegde uitvoeringen, deelaktes, medefinanciering van andere overheden dan de afdeling Natuur, betere afstemming op de procedure van MER en enkele noodzakelijke technisch-administratieve bepalingen.

Om de uitvoering op het terrein vlot en kwaliteitsvol te laten verlopen, hebben de VLM en de afdeling Natuur de volgende initiatieven genomen: organisatie van een interne cursus ecologie voor niet-ecologen, betrokkenheid van biologen bij de uitvoering, afspraken over de financiering van natuurinrichting met een duidelijke taakverdeling tussen de afdeling Natuur en de VLM, studiereis naar reeds gerealiseerde natuurontwikkelingsprojecten, workshops 'rond draagvlak en natuurbeelden' voor provinciale afdelingen en rapportering hierover [105], uitwisseling van informatie en ervaringen in interne competentienetwerken van de VLM.

Werkwijze bij projecten in (de nabijheid van) een vogel- of habitatrictlijngebied

Om tegemoet te komen aan de interne dienstorder² van LIN in de toepassing van artikel 6 lid 3³ en 4 van de Habitatrictlijn, wordt van bij de aanvang van een project gestart met de opmaak van een meldingsfiche. Deze fiche is in overleg met afdeling Natuur opgesteld naar analogie

van het formulier voor het indienen van gegevens bij de Europese Commissie. Hierin worden de mogelijke invloeden van de inrichtingsmaatregelen op de SBZ's geschetst. De invulling van de meldingsfiche gebeurt in nauw overleg met de bevoegde nationale instantie, afdeling Natuur. De fiche vormt ook de basis van een passende beoordeling die bij de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moet worden gevoegd. Voor elk project dat geheel of gedeeltelijk in Europees vogel- en/of habitatrictlijngebied ligt, wordt systematisch een fiche ingevuld met alle gegevens die verband houden met de aangeduide habitats en soorten. Zo kan bij het begin van de planvorming rekening worden gehouden met doelstellingen van de SBZ's. Deze gegevens worden, voor zover beschikbaar, ingevuld en meegestuurd als een Rapport of Ontwerp-ministerieel besluit naar de minister wordt verstuurd. Zo is zij steeds op de hoogte van de gevolgen van het natuurinrichtingsproject op de Speciale Beschermingszones. Ondertussen zijn de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn voor iedereen van kracht door hun implementatie in het Natuurdecreet in de artikels 36bis en 36ter. De overheden zijn theoretisch al vanaf 2 jaar na de publicatie van de Habitatrictlijn aan deze bepalingen gebonden. Dit is dus vanaf 1994. Met de uitvaardiging van een LIN-dienstorder in 2001 is het departement Leefmilieu en Infrastructuur met de daadwerkelijke uitvoering van de Habitatrictlijn gestart. Vanaf toen is de richtlijn ook voor natuurinrichting uitgewerkt.

2.3 Productevaluatie

Om het product natuurinrichting te evalueren, is het nog wat te vroeg. Eén project is uitgevoerd, andere projecten hebben nog een traject af te leggen. Monitoring maakt het mogelijk de effectiviteit van natuurinrichting zowel op niveau van het project als op het niveau van het beleid te meten. Monitoring wordt sinds 2001 geïmplementeerd in de projecten door de vastlegging van de uitgangssituatie; de evaluatie van de terreinresultaten kan in dit stadium nog niet gebeuren.

¹ Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 23 juli 1998

² Dienstorder LIN 2001/11 van 18 juli 2001 betreffende LIN-dienstorder 'Procedures Beschermingsgebieden' – fase 1. Uitvoering departementale doelstelling 5a geïntegreerd samenwerken; bevat o.a. de procedure voor alle projecten van LIN waarvoor een vergunning nodig is en die gelegen zijn in of in de nabijheid van een SBZ in toepassing van de Europese Vogel- en Habitatrictlijnen.

³ Artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn bepaalt o.a. dat, voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een SBZ, een "passende beoordeling" moet worden gemaakt. Dit is een schriftelijk verslag waarin de beoordeling met redenen moet worden omkleed. Het is een stap in de procedure die aan de andere stappen – met name de toelating of weigering van een plan of project – voorafgaat



De organisatie van de opvolging van monitoring op gebieds- en beleidsniveau zal dit jaar worden uitgewerkt.

3 Kennis en knelpunten

De volgende leemten zijn vastgesteld: definitieve afbakening VEN, natuurrichtplannen, te weinig gegevens over het milieu van de natuur. Knelpunten bij natuurinrichting zijn van verschillende orde. Financieel gezien staat een te krappe budgettering de realisatie van projecten in de weg. Ook een onvoldoende groot draagvlak kan voor problemen zorgen. Op het niveau van de uitvoering is er een juridisch probleem met de vervuilde gronden: de strenge wetgeving over veilig grondverzet (VLAREBO) vormt een belangrijke randvoorwaarde.

Extra knelpunt is het huidige Besluit over natuurinrichting. Dit vertoont nog een aantal gebreken: de instrumenten kavelruil en bedrijfsverplaatsing zijn slecht uitgewerkt, het vergoedingstelsel geldt alleen voor de eigenaars, niet voor de gebruikers, strikt genomen kan er niet in deelprojecten worden gewerkt, uitvoering kan pas starten nadat het projectuitvoeringsplan is vastgesteld.

Lectoren

Griet Celen – Vlaamse Landmaatschappij
An Cliquet – RUG, Faculteit Rechtsgeleerdheid
René Meeuwis – AMINAL, afdeling Natuur
Bob Peeters - Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA

