

#30 Internationaal beleid

Wouter Van Reeth¹, Luc De Bruyn¹



- **De trend in Vlaanderen van zowel overwinterende als broedende watervogelpopulaties van internationaal belang is even goed als of beter dan de Noordwest-Europese trend.**
- **De aanwijzing van vier Ramsargebieden in Vlaanderen beantwoordt aan de wettelijke verdragseisen, maar biedt voor de meeste internationaal belangrijke watervogelconcentraties nauwelijks bescherming. Dat wordt ten dele opgevangen via de Vogelrichtlijngebieden.**
- **Vlaanderen scoort internationaal goed wat betreft de afbakening van Vogelrichtlijngebieden. Om helemaal aan de Europese verplichtingen te voldoen moeten echter nog enkele gebieden worden aangegeven.**
- **Van de 32 regelmatig in Vlaanderen broedende Vogelrichtlijnsoorten (Bijlage I) gaat sinds 1990 ongeveer de helft matig tot sterk vooruit. Voor 12 hiervan is de vooruitgang mede het resultaat van het in Vlaanderen gevoerde beleid.**
- **Van die 32 soorten zijn er 12 echter nog steeds Rode-Lijstsoorten, terwijl vijf van de soorten als broedvogel uit Vlaanderen verdwenen zijn.**
- **Een rapportering over de resultaten van het Ramsarverdrag en de Vogelrichtlijn vereist een betere doorstroming van waarnemingsgegevens, een optimalisering van de databanken en een voortzetting van de monitoring van bijzondere broedvogels.**

#30

01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

02 Verdrag van Ramsar

03 Vogelrichtlijn

	Trend internationaal belangrijke watervogelpopulaties (1990-2002)	
	Trend broedvogelsoorten uit Bijlage I van de Vogelrichtlijn (1990-2002)	

Dit hoofdstuk rapporteert over thema's inzake natuurbehoud waarrond internationale verdragen werden afgesloten of Europese richtlijnen werden uitgevaardigd. De uitbreiding van het internationale en Europese beleid laat niet langer toe om in elk Natuurrapport alle verdragen en richtlijnen te bespreken. Daarom zullen in dit en volgende Natuurrapporten telkens enkele verdragen of richtlijnen meer diepgaand aan bod komen. Die analyse bevat telkens drie onderdelen:

- toestand: hoe evolueren de natuurwaarden waarop de besproken verdragen of de richtlijnen zich richten?
- beleid: wat is de voortgang inzake wetgeving, planning, operationalisering, uitvoering en resultaten (zie themahoofdstuk Indicatoren, figuur 4)?
- kennis: Zijn er beleidsrelevante kennisleemten inzake de verstoringsketen (DPSI) of het beleid (R) (zie themahoofdstuk Indicatoren, figuur 4)?

NARA 2005 besteedt vooral aandacht aan de 'Overeenkomst inzake waterrijke gebieden van internationale betekenis' (het Ramsarverdrag) en aan de 'Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand' (de Vogelrichtlijn), die in 2004 een kwarteeuw oud was. De Kaderrichtlijn Water wordt wegens de omvang van het thema apart besproken in hoofdstuk 38 Waterbeleid. Inzake de Habitatrichtlijn werden wel indicatoren ontwikkeld voor de trend van bepaalde soortengroepen (zie hoofdstukken 4 Zoogdieren, 5 Vissen en rondbekken) en de habitatoppervlakte binnen bepaalde biotopen (zie hoofdstukken 8 Heiden en vennen, 9 Moerassen, 10 Historisch permanent grasland, 11 Bossen en struwelen, 12 Oppervlaktewateren).

¹ Instituut voor Natuurbehoud

Dit hoofdstuk begint met een kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud. Daarna worden kort enkele actuele ontwikkelingen vermeld die in volgende Natuurrapporten grondiger zullen worden toegelicht.

01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

Tabel 30.1 geeft een summier overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud sinds 1970, de datum waarop zij in België van kracht werden en de algemene ecologische doelstelling ervan. Daarbij wordt eveneens vermeld waar in de opeenvolgende Natuurrapporten die verdragen en richtlijnen werden besproken. De Natuurrapporten 2001 en 2003 zijn digitaal beschikbaar [438].

	Wettelijk van kracht in België	Algemene ecologische doelstelling	NARA 1999	NARA 2001	NARA 2003	NARA 2005
Internationaal Beleid CITES-Verdrag, Washington, 1973, Verenigde Naties	1/1/1984	Reglementering van internationale handel van bedreigde wilde dieren en planten		3,6	29	
Verdrag van Ramsar, 1971	4/7/1986	Bescherming van waterrijke gebieden van internationale betekenis	5,16	3,6	29	30
Werelderfgoedverdrag ('WHC'), 1972, Verenigde Naties	24/10/1996	Bescherming van cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke waarde				
Verdrag van Bonn ('CMS'), 1979, Verenigde Naties + uitvoeringsovereenkomsten:	1/1/1990	Bescherming van trekkende wilde diersoorten	16	3,6	29	
Uitvoeringsovereenkomst EUROBATS, 1991	3/5/2002 ratificatie Vlaanderen	Bescherming van vleermuizen in Europa	5		29	
Uitvoeringsovereenkomst AEWA, 1995	Ratificatie nog lopende	Bescherming van Afrikaanse en Euraziatische migrerende watervogels			29	
Verdrag van Bern, 1979, Raad van Europa	1/12/1990	Behoud van wilde flora en fauna en hun natuurlijk milieu in Europa	16	3,6	29	
Pan-Europese strategie biologische en landschappelijke diversiteit, 1995, Raad van Europa	Nog niet door Vlaanderen ondertekend	De uitvoering van het Verdrag van Bern versterken, mede in functie van het Biodiversiteitsverdrag			29	

Tabel 30.1: Overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud.

	Wettelijk van kracht in België	Algemene ecologische doelstelling	NARA 1999	NARA 2001	NARA 2003	NARA 2005
Biodiversiteitsverdrag ('CBD'), Rio de Janeiro, 1992, Verenigde Naties	20/2/1997	Behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit	16	3.6	29	
Beleid Europese Unie						
Vogelrichtlijn, 1979	2/4/1981	Bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden	16	3.6, 7.3	30	30
Habitatrichtlijn, 1992	21/5/1994	Instandhouden van wilde fauna en flora en hun habitats	16	3.6, 7.3	30	
Kaderrichtlijn Water, 2000	22/12/2003	Ecologisch herstel van watersystemen tegen 2015		32	38	

Dit overzicht dekt uiteraard niet het volledige scala aan internationale en Europese beleidsinitiatieven inzake biodiversiteit. Een kort juridisch overzicht werd opgenomen in het Natuurrapport 2003 (hoofdstuk 29). Een uitgebreidere en recentere bespreking is terug te vinden in [70].

#30

01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

02 Verdrag van Ramsar

03 Vogelrichtlijn

Ook het bosbeleid wordt ondersteund door overlegstructuren en samenwerkingsverbanden op wereldschaal (o.a. United Nations Forum on Forests sinds 2000 - UNFF) en op pan-Europese schaal (o.a. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe sinds 1990 - MCPFE). Het ecologisch belang van duurzaam bosbeleid blijkt uit de positieve trend sinds 1990 van Europees beschermde bosvogels in Vlaanderen (zie paragraaf 3.2 in dit hoofdstuk en hoofdstuk 11 Bossen). Op het internationale bosbeleid wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 26 Bosbouw.

Voor de toepassing van het Biodiversiteitsverdrag werd in 2001 binnen de Europese Unie het jaar 2010 vooropgesteld als de termijn waarbinnen de stopzetting van het verlies aan biodiversiteit moet worden gerealiseerd (EU Biodiversiteitsstrategie en 6de Milieuactieplan). In 2002 werd die '2010 target' eveneens overgenomen door de andere verdragspartijen (6de Conferentie der Verdragspartijen, Den Haag, april 2002). Om dat beleid verder op te volgen werd in 2004 een internationale set van 'headline indicators' afgesproken [432]. De set is erop gericht beleidsverantwoordelijken en het brede publiek te informeren over de toestand van de biodiversiteit en de voortgang van het beleid naar de '2010 target' [128]. De indicatoren zullen vanaf 2006 ter beschikking worden gesteld via de website Natuurindicatoren.

02 Verdrag van Ramsar

2.1 Toestand

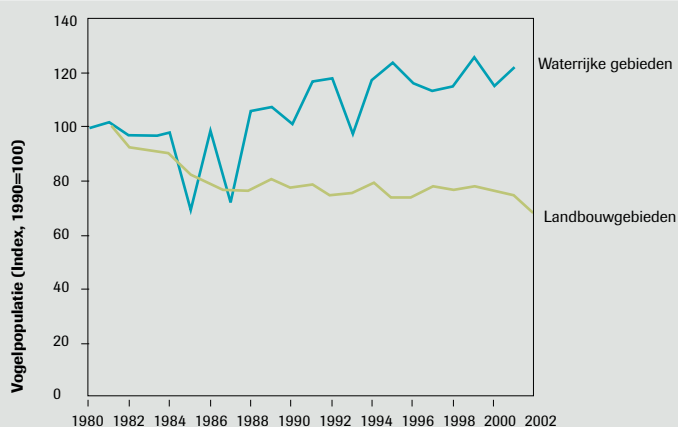
De 'Overeenkomst inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn, in het bijzonder als woongebied voor watervogels' werd in 1971 opgesteld in Ramsar, Iran. Via het afbakenen, beschermen en duurzaam gebruiken van 'wetlands' of waterrijke gebieden wordt ernaar gestreefd de aan de biotopen gebonden soorten betere overlevingskansen te bieden.

Ramsargebieden kunnen worden afgebakend en aangewezen omwille van hun internationale betekenis volgens twee groepen van criteria. Die verwijzen ofwel naar het representatieve, unieke of zeldzame karakter van de gebieden, ofwel naar het internationale belang ervan voor de biodiversiteit. De biodiversiteitscriteria kunnen betrekking hebben op bedreigde soorten en ecologische gemeenschappen, op aantallen watervogels of op vissen [270]. Omwille van de beschikbaarheid van gegevens worden in dit rapport de toestand en het beleid inzake waterrijke gebieden vooral vanuit de invalshoek van watervogels bekeken. Dat was aanvankelijk ook de dominante invalshoek van het Ramsarverdrag. De kwantitatieve criteria hiervoor stellen dat het gebied geregeld 20.000 watervogels (van diverse soorten) moet tellen of dat het gebied geregeld 1 % van de Noordwest-Europese populatie van een soort of ondersoort moet herbergen. Vlaanderen telt 16 watervogelsoorten waarvan de winterpopulatie of de broedpopulatie in bepaalde gebieden in Vlaanderen regelmatig een van beide normen haalt. Voor de winterpopulatie zijn dat 12 soorten: kleine zwaan(*), kluut(*), grauwe gans, rietgans, kleine rietgans, kolgans, slobeend, smient, wintertaling, kraakend, pijlstaart en tafeleend. Voor de broedvogels zijn dat 4 soorten: grote stern(*), dwergstern(*), visdief(*) en kleine mantelmeeuw (IN, databanken Watervogels en Bijzondere broedvogels) (* verwijst naar soorten die ook in Bijlage I van de Vogelrichtlijn zijn opgenomen). Deze broedvogels worden meer in detail besproken in hoofdstuk 16 Kust.

Op Europese schaal vertoont de toestand van watervogels, op basis van tellingen van winterpopulaties, een fluctuerende, licht positieve trend sinds 1980 (zie figuur 30.1). De voornaamste oorzaken van die fluctuaties zijn jaarlijkse klimaatschommelingen, waarbij strengere winters de trekkende populatie gevoelig kunnen laten dalen of verschuiven. Belangrijke factoren die een rol spelen in de geleidelijke toename van watervogelpopulaties zijn: een betere bescherming via jachtbeperkingen, een betere bescherming van rust- en foerageergebieden en een toegenomen voedselrijkdom (eutrofiëring). De figuur toont eveneens een duidelijk verschillende (neerwaartse) trend in Europa voor vogels van landbouwgebieden. Op die problematiek wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 25 Landbouw.

De rapportering van een trendindex zoals bijvoorbeeld gebeurt in de Nederlandse Natuurbalans en in het indicatorenrapport EEA Signals 2004, is voor de watervogelpopulaties in Vlaanderen nog niet mogelijk. Ook de vergelijking van trends binnen en buiten beschermde gebieden is op basis van de huidige data niet mogelijk. Dat wordt verder toegelicht in paragraaf 3.3. Wel kan voor elke soort vrij nauwkeurig het percentage toename of afname voor de laatste 20 jaar worden gegeven.

De 16 soorten watervogels die in Vlaanderen in internationaal belangrijke aantallen voorkomen (volgens de 2 genoemde kwantitatieve Ramsarcriteria) vertoonden in Vlaanderen een stabiele of stijgende trend. Figuur 30.2 toont de



Figuur 30.1: Trend van vogels van waterrijke gebieden en van landbouwgebieden in Europa (bron: [127]).

trend sinds 1990 voor de Vlaamse populatie (verticale as) en voor de pan-Europese populatie (horizontale as). Een vergelijking van beide trends toont dat voor de periode 1990-2000 de trend in Vlaanderen vergelijkbaar of sterker vooruitgaand was dan de pan-Europese. Dat betekent dat het belang van Vlaanderen voor die populaties globaal toeneemt. Een meer gedetailleerde tabel waarin de soorten individueel worden voorgesteld, is digitaal beschikbaar op www.nara.be.

Belangrijk bij de interpretatie van de figuur is de tijdshorizon waarover de trend wordt gegeven, met name vanaf 1990. De sterke terugval van sommige populaties tijdens de jaren 60 tot 80, zoals bij grote stern, blijft daardoor buiten beeld. Een stijgende trend impliceert dus niet noodzakelijk dat de soort niet langer bedreigd is.

Voor de vier soorten rechtsbovenaan in de figuur (grauwe gans, kleine rietgans, krakeend, kleine mantelmeeuw) valt de toename in Vlaanderen wellicht samen met de algemeen stijgende populatietrend in Europa. Voor de vier soorten in de twee linkse kolommen (kleine zwaan, slobbeend, pijlstaart, dwergstern) werd Vlaanderen relatief aantrekkelijker als broedgebied of als doortrekgebied terwijl de algemene populatietrend in Europa matig tot sterk achteruitgaand is. Die soorten zijn dan ook van bijzonder belang voor het natuurbeleid in Vlaanderen.

2.2 Beleid

Planning

België ratificeerde op 4 maart 1986 het Ramsarverdrag. Het verdrag is sinds 4 juli 1986 in Vlaanderen wettelijk van kracht. Door het K.B. van 27 september 1984 werden in België zes waterrijke gebieden afgebakend en aangewezen als Ramsargebied. Vlaanderen is bevoegd voor vier gebieden, met een totale oppervlakte die tussen 27 september 1984 en 27 mei 1987 evolueerde van 3293 ha naar 5571 ha, wat neerkomt op een toename met 69 % (NARA 1999, p. 108). Een vijfde gebied van 1900 ha in de Noordzee, de 'Vlaamse Banken', sluit ecologisch aan bij de gebieden in het Vlaams Gewest maar behoort juridisch tot de bevoegdheden van de federale overheid. Qua gebiedsafbakening voldoet Vlaanderen daarmee in elk geval aan de verdragseisen, die de deelnemende landen verplichten om minstens één gebied van internationaal belang af te bakenen.

Naast de afbakening en aanwijzing van de gebieden werden door de Vlaamse overheid een aantal beschermingsmaatregelen en beperkingen voor bepaalde activiteiten wettelijk vastgelegd. De voornaamste hiervan omvatten een vergunningsplicht voor vegetatiewijzigingen, een MER-plicht voor werken die de waterhuishouding beïnvloeden, zoals ruilverkavelingen, en een verbod op het gebruik van loodhagel. Bovendien werden de Ramsargebieden nagenoeg volledig (meer dan 95 %) opgenomen in de speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn ('Vogelrichtlijngebied'), waardoor zij een beter beschermingsstatuut verkregen. Iets meer dan de helft van de totale Ramsaroppervlakte, 2893 ha, is eveneens Speciale Beschermingszone in het kader van de Habitatrichtlijn ('Habitatrichtlijngebied'). Van de totale Ramsaroppervlakte geniet 25 % eveneens een wettelijke bescherming als aangewezen of erkend natuureservaat. Het vooropgestelde VEN wordt geacht te kunnen bijdragen tot de doelstellingen van het Ramsarverdrag [178]. Het gedeelte van het VEN dat in een eerste fase reeds werd goedgekeurd (zie hoofdstuk 31 VEN en IVON) dekt ongeveer 58 % van de Ramsargebieden. Het volledige VEN zoals werd voorgesteld in de 'Gewenste Natuur- en Bosstructuur' (zie figuur 31.1) zou in totaal ruim 93 % van de Ramsargebieden omvatten (IN, GIS-analyse). Het Natuurdecreet voorziet sinds 1997 in de opmaak van natuurrichtplannen voor Ramsargebieden, als instrumenten voor de operationalisering en uitvoering van concrete beschermingsmaatregelen.

In totaal herbergt het Vlaams Gewest 13 gebieden die voldoen aan de kwantitatieve criteria van het Ramsarverdrag inzake watervogels (zie ook [177]). Hiervan zijn momenteel 2 gebieden als Ramsargebied aangewezen: 'Blankaart en

#30

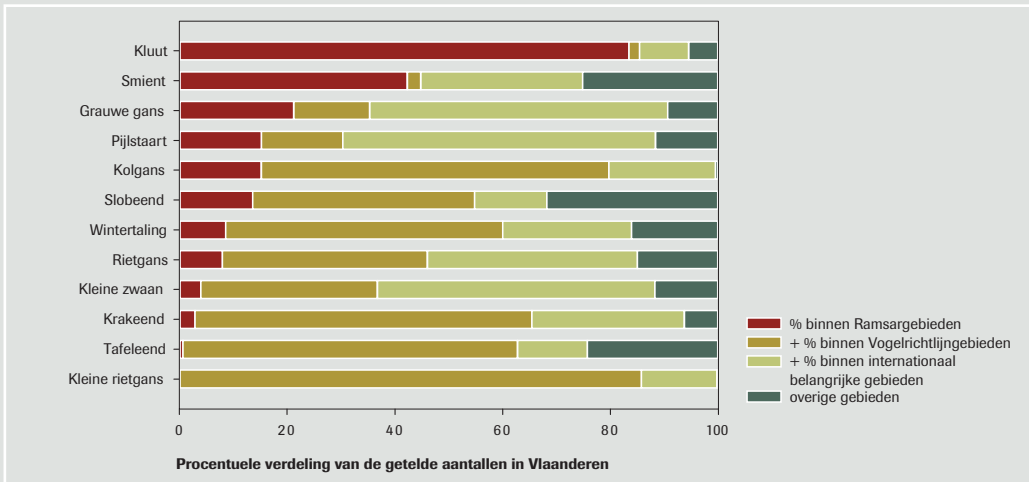
01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

02 Verdrag van Ramsar

03 Vogelrichtlijn



Figuur 30.2: Vergelijking van de Vlaamse en Europese trends voor de 16 soorten watervogels die in Vlaamse gebieden een internationaal belangrijke winterpopulatie of broedpopulatie halen (brongegevens: [373, 33]).



Figuur 30.3: Percentage van de getelde winterpopulaties van watervogels binnen Ramsar gebied, Vogelrichtlijngebied of binnen waterrijke gebieden van internationale betekenis voor de periode 1990-2000 (brongegevens: IN, databank Watervogels).

Ijzervallei' (2460 ha) en 'Schorren van de Beneden-Zeeschelde' (398 ha). De twee overige Vlaamse Ramsar gebieden ('Zwin en omgeving' (530 ha); 'Kalmthoutse Heide' (2183 ha)) halen op dit ogenblik niet langer de criteria inzake watervogels. Wegens de er voorkomende habitats voldoen zij nog wel aan de gebiedsgerichte criteria. Negen van de dertien gebieden werden wel geheel of gedeeltelijk aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Volgens artikel 4.2 van de Vogelrichtlijn moeten echter alle waterrijke gebieden van internationale betekenis worden aangewezen als Speciale Beschermingszone. Voor vier gebieden voldoet het Vlaams Gewest dus nog niet aan de Europese verplichtingen.

Voor de 12 overwinterende watervogelsoorten die in Vlaamse gebieden de Ramsar criteria halen, werd berekend welk aandeel van de volledige Vlaamse populatie gedurende de periode 1990-2000 voorkwam in de Ramsar- en Vogelrichtlijngebieden. Dat wordt voorgesteld in figuur 30.3.

Hieruit blijkt dat de vier aangewezen Vlaamse Ramsar gebieden alleen voor de kluut meer dan de helft van de populatie herbergen. Worden ook de Vogelrichtlijngebieden meegeteld dan vertoefst voor 7 van de 12 soorten regelmatig meer dan de helft van de populatie in de aangewezen gebieden. Indien alle 13 gebieden die aan de kwantitatieve Ramsar criteria voldoen ook daadwerkelijk als Ramsar gebied zouden worden aangewezen, dan zou voor 11 van de 12 soorten minstens 75 % van de populatie dergelijke bescherming genieten.

De populaties van kraakeend, tafeleend en kleine rietgans worden nauwelijks of helemaal niet beschermd door de huidige Ramsargebieden. Vooral voor de kleine rietgans is een degelijke bescherming van het leefgebied van belang. Ruim 90 % van de Noordwest-Europese populatie overwintert immers in Vlaanderen.

Operationalisering en uitvoering

De opmaak van natuurrichtplannen zoals voorgeschreven door het Natuurdecreet van 1997 bevindt zich in een aanvangsstadium. Op 1 januari 2005 waren voor de Ramsargebieden nog geen natuurrichtplannen opgesteld. Voor elk van de vier Ramsargebieden werden sinds begin jaren 90 wel verscheidene projecten opgestart met het oog op natuurontwikkeling en -herstel en dat door de Vlaamse overheid, soms met cofinanciering door terreinbeherende verenigingen, lokale overheden en Europa ([342], IN databank Natuurontwikkeling)). Die projecten hebben geleid tot de opmaak van beheerplannen en de uitvoering van structurele terreinrengrepen en beheerwerken.

Resultaten

Voor gebiedsspecifieke resultaten wordt verwezen naar de Belgische en Vlaamse Ramsarrapporten [177, 178, 269]. Wel dient te worden opgemerkt dat inmiddels twee van de vier aangewezen Ramsargebieden werden opgenomen in de 'Montreux Record' [178]. In dat document signaleert het 'Ramsar Convention Bureau' de Ramsargebieden waar onder invloed van menselijke activiteiten de ecologische kwaliteit dreigt achteruit te gaan. In het gebied 'Schorren van de Beneden-Zeeschelde' (op Montreux sinds 4/7/1990) is dat te wijten aan de plaatsing van een containerkade op de rand van het gebied. In het gebied 'Blankaart en IJzerbroeken' (op Montreux sinds 17/5/1999) is dat omwille van de te sterke daling van het waterpeil wegens maatregelen voor de intensivering van de landbouw (omzetting van grasland naar akkerland) [433].

Op het niveau Vlaanderen illustreert de compensatie van 30 ha gebiedsverlies in het Galgenschoor ('Schorren van de Beneden-Zeeschelde') door 2200 ha extra gebied in de IJzervallei het morele gezag en praktische belang van het Ramsarverdrag. Ook een vermindering van de druk op watervogelpopulaties door bejaging wordt toegeschreven aan het Ramsarverdrag [177].

Gezien de trends binnen en buiten Ramsargebieden niet kunnen worden vergeleken, is de effectiviteit van de gebiedsaanwijzing en -bescherming ten aanzien van watervogelpopulaties niet gekend. De vier aangewezen gebieden herbergen echter slechts een marginaal deel van de internationaal belangrijke winterpopulaties en de internationaal belangrijke broedpopulaties. Er lijkt dan ook weinig causaal verband mogelijk tussen de gebiedsafbakening in het kader van Ramsar en de stijgende trend van watervogelpopulaties in Vlaanderen. De veel ruimere dekkingsgraad van de Vogelrichtlijngebieden ten aanzien van die populaties doet vermoeden dat de bescherming van die gebieden een grotere impact heeft op de instandhouding van de populaties. Ook hierover zijn echter momenteel geen absolute uitspraken mogelijk, vermits de huidige monitoring geen vergelijking van de trends binnen en buiten de gebieden toelaat. Naast de aanwijzing van de gebieden spelen nog een aantal algemene gedrags- en milieufactoren een belangrijke rol bij de verklaring van de vooruitgang van de watervogelpopulaties in Vlaanderen. Die omvatten de verbeterde waterkwaliteit die een grotere voedselbeschikbaarheid meebrengt, het verminderde gebruik van loodhagel en de vooruitgang van de globale Europese populatie, waardoor meer individuen door Vlaanderen migreren. Soms hebben menselijke ingrepen onverwachte en voor de natuur gunstige neveneffecten. Zo creëerde de opspuiting van terreinen in de Zeebrugse achterhaven een fel gegeerd foerageergebied voor onder meer grote groepen kolganzen, smienten, wintertalingen en wisselende populaties van pijlstaart, kraakeend en slobbeend. Waar ooit landbouw moest wijken voor economische ontwikkeling is thans een uitdaging ontstaan om economie met ecologie te verzoenen.

#30

01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

02 Verdrag van Ramsar

03 Vogelrichtlijn

2.3 Kennis

De conclusies van de kennisevaluatie inzake de voor het Ramsarverdrag relevante watervogelpopulaties gelden ook in grote mate voor de Vogelrichtlijn. Daarom worden ze samen besproken in paragraaf 3.3.

Waar de internationale betekenis van waterrijke gebieden zich aanvankelijk sterk op watervogels concentreerde, evolueerde de set van criteria voor de gebiedsaanwijzing naar een bredere ecologische basis. Die verbreding werkt thans nog onvoldoende door in de dataverzameling en de hieruit voortvloeiende rapportering. Ook aan andere natuurwaarden van waterrijke gebieden, evenals het duurzame gebruik ervan zal de natuurrapportering in de toekomst aandacht moeten besteden.

03 Vogelrichtlijn

3.1 Toestand

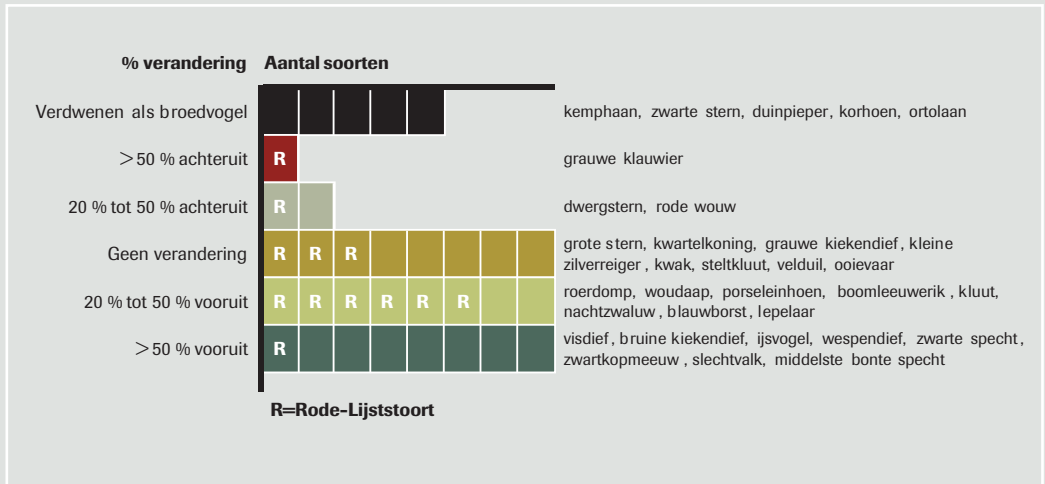
De Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand) heeft tot doel de instandhouding van alle natuurlijke, in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te bevorderen en hun leefgebieden te beschermen. Bijlage I van de Richtlijn bevat een lijst van 194 zeldzame en bedreigde soorten waarvoor de lidstaten gebieden moeten afbakenen en beschermingsmaatregelen moeten nemen (art.4.1). Die maatregelen dienen eveneens te worden genomen ten aanzien van geregeld voorkomende trekvogels die niet expliciet in Bijlage I worden vermeld, in het bijzonder in watergebieden van internationale betekenis (art.4.2) (zie ook paragraaf 2.2). Uit die Bijlage I komen 66 soorten in Vlaanderen voor. Ze werden opgenomen in Bijlage IV van het Natuurdecreet zoals gewijzigd op 19 juli 2002. Ongeveer de helft hiervan komt (of kwam tot voor kort) voor als regelmatige broedvogel in Vlaanderen. De overige helft omvat vooral trekvogels die hier (een gedeelte van) de winter doorbrengen (bv. parelduiker, wilde zwaan) of doortrekkers die hier slechts uitzonderlijk broeden omdat Vlaanderen op de rand van hun natuurlijke verspreidingsgebied ligt (bv. zwarte wouw, goudplevier, poelsnip).

Deze paragraaf richt zich in hoofdzaak op regelmatig voorkomende broedvogels in Vlaanderen. Naast die groep bevatten de bijlagen bij de Vogelrichtlijn en het Natuurdecreet nog andere soorten waarvoor het beleid speciale aandacht vraagt. Bovendien richt de Vogelrichtlijn zich niet enkel op de soorten in die bijlagen, maar streeft zij naar de instandhouding van alle in het wild levende vogels. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 3 Vogels. Ook de verschillende biotoophoofdstukken besteden aandacht aan de trends van vogels.

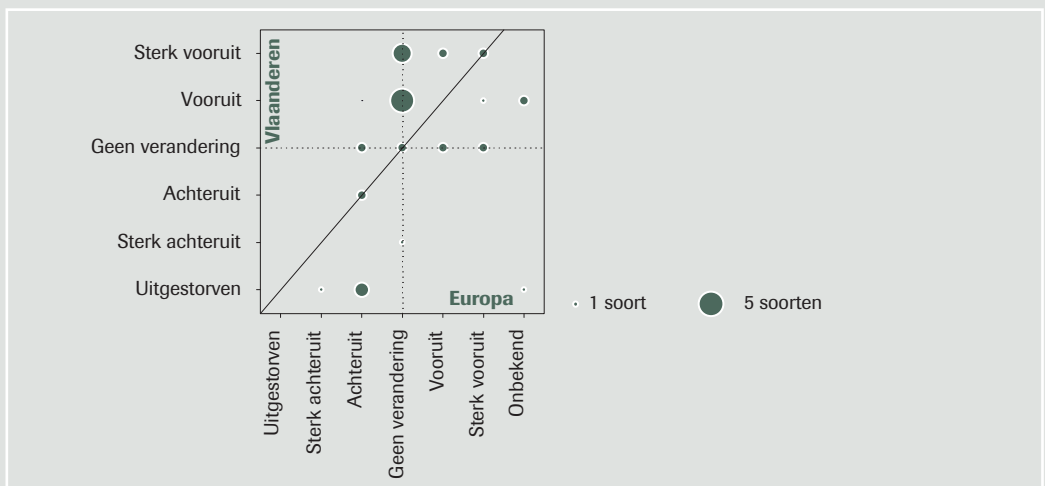
Voor de 32 regelmatige broedvogels in Bijlage IV van het Natuurdecreet kon een trendanalyse worden uitgevoerd, gebaseerd op de nieuwe broedvogelatlas [373] en de tellingen van de kolonievogels en zeldzame broedvogels [16, 398]. De geanalyseerde trend heeft betrekking op de patronen vergeleken uit de periode 1990 tot 2002. De soorten werden ingedeeld in 6 categorieën: 1) verdwenen; 2) sterke achteruitgang: > 50 %; 3) matige achteruitgang: 50-20 %; 4) fluctuatie: tussen 20 % minder en 20 % meer; 5) matige vooruitgang: 20-50 %; 6) sterke vooruitgang: > 50 %. De veranderingen in de toestand van de broedvogelsoorten komen tot uitdrukking in het aantal soorten per categorie (zie figuur 30.4).

De trendanalyse toont aan dat sinds 1990 ongeveer de helft van de Vlaamse broedvogelsoorten er duidelijk op vooruitgaat, maar ook dat een vijfde van de soorten helemaal verdwenen is. Momenteel zijn 5 Vogelrichtlijnsoorten (kempaan, zwarte stern, duinpieper, korhoen, ortolaan) als broedvogel verdwenen uit Vlaanderen en drie gaan nog ach-

Figuur 30.4: Trend tussen 1990 en 2002 voor regelmatig in Vlaanderen broedende soorten vermeld in Bijlage I van de Vogelrichtlijn. R = Rode-Lijstsoort (brongegevens: [373]).



Figuur 30.5: Vergelijking van de trends in Vlaanderen en de EU voor regelmatige broedvogels vermeld in Bijlage I van de Vogelrichtlijn (brongegevens: [373, 248]).



teruit (grauwe klauwier, dwergstern, rode wouw). De overige soorten blijven op hetzelfde peil of gaan vooruit. Van de 23 soorten waarvan de trend stabiel/fluctuerend is of vooruitgaat, zijn er nog tien die in Vlaanderen 'niet veilig' zijn. Het gaat daarbij nog steeds om zeer lage aantallen broedgevallen. Volgens de nieuwe Rode Lijst van de broedvogels (hoofdstuk 1 Rode Lijsten) zijn grote stern, kwartelkoning, grauwe kiekendief, roerdomp en woudaap nog steeds met uitsterven bedreigd, is porseleinhoen nog bedreigd en zijn boomleeuwerik, kluut, nachtzwaluw en visdief nog kwetsbaar.

Figuur 30.5 vergelijkt de trend van de 32 broedvogels uit figuur 30.2 met de trend sinds 1990 in de 25 EU-landen. Een meer gedetailleerde tabel waarin de afzonderlijke soorten individueel worden voorgesteld, is digitaal beschikbaar op www.nara.be. Hierna worden kort de meest in het oog springende trends vermeld.

De vergelijking levert een minder eenduidig beeld op dan voor de populatietrends van watervogels het geval was (zie figuur 30.2). Dat is ook vrij logisch gezien de grote taxonomische diversiteit en de verscheidenheid aan habitatvoorkeur van de Bijlage I-soorten. Veertien regelmatig in Vlaanderen broedende Vogelrichtlijnsoorten vertonen een gunstigere (minder sterk dalende of sterker stijgende) trend dan het EU-gemiddelde (zie linksboven de diagonaal in figuur 30.5). Zes soorten kennen een vergelijkbare trend (zie op de diagonaal). Voor acht soorten is de trend van de Vlaamse broedpopulatie minder gunstig dan die van de EU-populatie (zie rechtsonder de diagonaal). Voor drie soorten ontbreken gegevens over de Europese trend (zie meest rechtse kolom). De vergelijking leert dat de meeste soorten die bij ons als broedvogel zijn

#30

01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

02 Verdrag van Ramsar

03 Vogelrichtlijn

verdwenen er ook elders matig tot sterk op achteruitgaan. Het argument dat de soorten die bij ons verdwijnen zich in de minder verstedelijkte EU-regio's wel zullen handhaven, gaat dus voor die soorten niet op.

Een analyse per biotoop leert dat vooral de soorten gebonden aan bossen vooruitgaan (zwarte specht, blauwborst, middelste bonte specht, wespenspiegelf). De soorten gebonden aan weiden en akkers daarentegen gaan het sterkst achteruit of zijn zelfs verdwenen. De trendanalyses per biotoop komen meer uitgebreid aan bod in de hoofdstukken van deel II van dit rapport.

3.2 Beleid

Planning

De Vogelrichtlijn heeft in Vlaanderen kracht van wet sinds 2 april 1981. Voor Vlaanderen werden door het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 1988 (BS 29 oktober 1988) 23 gebieden afgebakend. Na verdere aanpassingen wgens schrapping van gebieden en compensaties bedraagt de totale oppervlakte sinds het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2000 (BS 31 augustus 2000) 97.745 ha.

De wettelijke bescherming van de aangewezen Vogelrichtlijngebieden bleef tot 2002 erg versnipperd over diverse uitvoeringsbesluiten (zie NARA 2001). Pas met het gewijzigde Natuurdecreet van 2002 kwam er een wettekst rond Speciale Beschermingszones waarin zowel voor de Vogelrichtlijn- als Habitatrictlijngebieden beschermingsmaatregelen wettelijk werden verankerd. De bedreigde en zeldzame soorten uit Bijlage I van de Vogelrichtlijn werden opgenomen in Bijlage IV van het Natuurdecreet. Een meer uitgebreide toelichting van de wettelijk voorziene maatregelen werd gerapporteerd in hoofdstuk 30 van het Natuurrapport 2003. Naast die wettelijke beschermingsmaatregelen geniet 6 % van de oppervlakte Vogelrichtlijngebied een extra bescherming als aangewezen of erkend natuurreservaat (IN, GIS-analyse).

Operationalisering en uitvoering

Sedert de afbakening en aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden eind jaren 80 zijn verscheidene gebiedspecifieke projecten opgestart en uitgevoerd. Meer gedetailleerde informatie over de projecten en andere maatregelen in uitvoering van de Vogelrichtlijn wordt driejaarlijks gerapporteerd aan de Europese Commissie onder coördinatie van de afdeling Natuur [206, 207].

Op 24 januari 2001 keurde de Europese Commissie het zesde Milieuactieprogramma goed dat vooropstelde dat de lidstaten uiterlijk in 2004 voor elk Vogelrichtlijngebied een beheerplan zouden opstellen. De wettelijke basis hiervoor in Vlaanderen werd voorzien in het gewijzigde Natuurdecreet van 2002, dat de opmaak van natuurrichtplannen voorschrijft voor alle speciale beschermingszones. De opmaak van die plannen bevindt zich momenteel in een beginstadium. Via een GIS-analyse werd de overlap tussen de vijf gebieden waarvoor thans een natuurrichtplan in opmaak is en de Vogelrichtlijngebieden berekend (zie ook figuur 31.3). Hieruit blijkt dat op 1 januari 2005 voor 4413 ha Vogelrichtlijngebied, of 4,5 % van de totale oppervlakte, een natuurrichtplan in opmaak was (IN, GIS-analyse). De voorlopige ervaringen met de uitwerking van de eerste natuurrichtplannen komen meer uitgebreid aan bod in hoofdstuk 31 VEN-IVON.

Resultaten

Een geaggregeerde rapportering over de effecten van de maatregelen die in uitvoering van de Vogelrichtlijn werden genomen, is op dit ogenblik niet mogelijk. Van de gebiedsspecifieke projecten zijn geen aggregeerbare outputs gekend. Bovendien zijn de toestandsgegevens over te monitoren soorten op dit ogenblik onvoldoende verwerkt om vergelijkende analyses binnen en buiten gebieden te maken met het oog op een effectenonderzoek van (eventueel) uitgevoerde beschermingsmaatregelen.

Voor de 32 regelmatige broedvogelsoorten waarvan algemene (d.w.z. niet-gebiedsgebonden) trends in Vlaanderen beschikbaar zijn, levert de nieuwe broedvogelatlas wel een aantal verklaringen [373]. Voor de 16 soorten die een matig tot sterk positieve trend vertonen, blijkt dat in 12 gevallen mee te danken aan het gevoerde milieu- en natuurbeleid van de voorbije vijftien jaar. De lijst met trendverklaringen per soort is digitaal beschikbaar [411].

3.3 Kennis

Op dit ogenblik kan Vlaanderen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, het Verenigd Koninkrijk, of internationale instanties zoals Birdlife International en het European Environmental Agency, geen betrouwbare tijdreeksen rapporteren voor internationaal en Europees beschermde soortengroepen in Vlaanderen (zie ter vergelijking: [33, 127, 222]). Zo kon ook geen soortengroeptrendindex worden gerapporteerd voor de watervogelpopulaties van internationaal belang. Daardoor is een vergelijkende analyse van de trends binnen en buiten de afgebakende gebieden niet mogelijk. Ook tijdreeksen voor soortengroepen (bv. roofvogels, spechten) of tijdreeksen per biotoop (bv. bosvogels, weiden akkervogels) zijn nog niet beschikbaar. Nochtans zijn die data onmisbaar voor een evaluatie van de ecologische effecten van het internationaal en Europees aangestuurd beleid.

Zoals aangegeven in het themahoofdstuk Indicatoren, zijn de oorzaken van de informatielacunes divers. In Vlaanderen is monitoring minder geprofessionaliseerd dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Nederland of Scandinavië. Daardoor zijn er belangrijke historische hiaten in de aantals- en verspreidingsgegevens van soorten voor de periode 1970 tot 1990, die niet meer kunnen worden opgevuld. In de mate dat er wel waarnemingsgegevens verzameld zijn, zoals bijvoorbeeld voor de watervogeltellingen sinds de jaren 70, gebeurde dat vooral via vrijwilligersnetwerken. Een deel van die historische data werd echter nooit omgezet in voor het beleid bruikbare informatie. Vanaf het begin van de jaren 90 is er een grotere beschikbaarheid van data. De doorstroming van vrijwilligerswaarnemingen naar het IN, de organisatie van de databanken en de afstemming ervan op de kennisbehoeften van het beleid zijn echter nog voor verbetering vatbaar. Het IN plant een optimalisering van de bestaande databestanden voor 2005, wat tegen het volgende Natuurrapport zou moeten leiden tot een betere toestandsbeschrijving in de evolutie van soorten en tot effectenonderzoek (bv. trendanalyse Vlaanderen vs. Europa, binnen beschermde gebieden vs. buiten beschermde gebieden). Dergelijke analyses zijn essentieel, wil het beleid op termijn zicht krijgen op de effectiviteit van de internationale en Europese gebiedsafbakening en bescherming in Vlaanderen.

#30

01 Kort overzicht van de voornaamste internationale verdragen en Europese richtlijnen inzake natuurbehoud

02 Verdrag van Ramsar

03 Vogelrichtlijn

Met medewerking van:

Anny Anselin – Instituut voor Natuurbehoud
Koen Devos – Instituut voor Natuurbehoud
Steven De Saeger – Instituut voor Natuurbehoud
Valérie Goethals – Instituut voor Natuurbehoud
Maarten Hens – Instituut voor Natuurbehoud
Eckhart Kuijken – Instituut voor Natuurbehoud
Anik Schneiders – Instituut voor Natuurbehoud
Geert Sterckx – Instituut voor Natuurbehoud
Janine van Vessem – Instituut voor Natuurbehoud
Glenn Vermeersch – Instituut voor Natuurbehoud
Els Martens – AMINAL, afdeling Natuur

Lectoren:

Anny Anselin - Instituut voor Natuurbehoud
Dirk Bogaert - Arteveldehogeschool
Jim Casaer - Instituut voor Bosbouw en Wildbeheer
An Cliquet - Universiteit Gent, vakgroep Internationaal Publiekrecht
Koen Devos – Instituut voor Natuurbehoud
Joost Dewyspelaere - Natuurpunt
Bea Kayaerts - MiNa-raad
Els Martens - AMINAL, afdeling Natuur
Anne Ronse - Nationale Plantentuin van België
Geert Sterckx – Instituut voor Natuurbehoud
Ilse Van Eylen - AMINAL, afdeling Water
Janine van Vessem - Instituut voor Natuurbehoud
