

Agrarisch natuurbeheer in Vlaanderen: beleid en praktijk

JOS GYSELS

Een erg groot deel van de open ruimte wordt in Vlaanderen ingenomen door landbouwactiviteiten. Moderne landbouwmethoden hebben lang niet meer de positieve neveneffecten voor planten en dieren die de traditionele, kleinschalige landbouwpraktijken wel hadden. Om binnen het grote landbouwareaal ook de zorg voor onze biodiversiteit – zij het vaak in de marge – vorm te geven, kan agrarisch natuurbeheer een rol spelen. Dit overzichtsartikel zet de instrumenten en hun toepassing voor Vlaanderen op een rij. Is het huidige agrarisch natuurbeheer reeds van enige betekenis voor het natuurbehoud?

Inleiding

Agrarisch natuurbeheer is het geheel van activiteiten van landbouwers gericht op de instandhouding, herstel of ontwikkeling van natuur (zie bv. van Paassen & Schrieken 1998). Het beleid terzake richt zich op de eerste plaats tot de groep van de beroepslandbouwers. Het doel is natuurbehoud, waaronder ook landschapszorg wordt begrepen. Daarom wordt agrarisch natuurbeheer beschouwd als onderdeel van het natuurbeleid. Dat is ook de invalshoek van dit artikel waarin we zowel het beleid als de praktijk - en bij de evaluatie de relatie tussen beide - aan bod laten komen. Omdat agrarisch natuurbeheer een gedeeltelijk antwoord wil bieden op de negatieve

gevolgen van landbouw op natuur, wordt hier kort op ingegaan. Vervolgens komt het beleidskader aan bod. Daarin staat het natuurdecreet centraal. Omdat beheersovereenkomsten een van de belangrijkste instrumenten zijn, krijgen ze extra aandacht in het kader van het programma plattelandsontwikkeling. Ten slotte wordt stilgestaan bij de vraag of agrarisch natuurbeheer in Vlaanderen een bijdrage levert aan het natuurbehoud.

Lanbouw en natuur

In de moderne bedrijfsvoering hebben veel landbouwactiviteiten een in hoofdzaak negatieve impact op natuurwaarden. Van belang zijn vooral: ruimtebeslag en bijdrage aan ver-

snippering, verschillende vormen van milieuverstoring en directe ingrepen op planten en dieren. De moderne landbouw heeft er in het bijzonder toe geleid dat soorten die voorheen typisch waren voor het agrarisch landschap nu zeldzaam geworden zijn. Weidevogels en Boerenzwaluwen, maar ook Hamster en diverse akkerkruiden behoren tot deze categorie.

Ruimtegebruik

635 000 ha of bijna de helft van Vlaanderen is in gebruik voor landbouw. Tot 1992 daalde het landbouwareaal constant, nadien steeg het opnieuw door de vraag naar grond voor mestafzet. Sinds 1998 blijft de oppervlakte nagenoeg gelijk (APS/STATISTIEKEN). Op de gewestplannen is nu ongeveer 805 000 ha landbouwgebied bestemd voor landbouw. In het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) wordt uitgegaan van een behoefte 750 000 ha in 2007 (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1997).

De absolute ruimtebehoefte is al bij al minder een probleem dan de ruimtelijke spreiding. Een groot deel van de landbouw is "zonevreemd". Ongeveer 13% van de intensieve landbouw vindt plaats in strikte groengebieden en 43% van de landbouw in ecologisch waardevolle landbouwgebieden is eveneens intensief. Anderzijds zijn 22% van de zeer waardevolle natuur en 68% van de waardevolle natuur volgens de biologische waarderingskaart (BWK)



gelegen buiten de groene bestemmingen, in hoofdzaak in landbouwgebied (NARA 1999, 121 e.v. – de getallen hebben betrekking op het jaar 1997).

Bij de achteruitgang van natuurwaarden is versnippering, inkrimping en isolering van natuurgebieden, een belangrijke factor (NARA 2001, 159-168). Een van de oorzaken is de schaalvergroting in de landbouw versterkt door inrichtingsinstrumenten zoals ruilverkaveling. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen noemt het ontstaan van "uniforme" nieuwe landbouwlandschappen gekenmerkt door grootschaligheid, intensief grondgebruik en lage natuur- en milieuwwaarden (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1997, 111).

Milieuverstoring

De opeenvolgende milieुरapporten tonen aan dat landbouw een belangrijke bron is van milieuverstoring. Voor acht typen milieuverstoring bedraagt het aandeel van de landbouwsector zelfs meer dan 10% (MIRA-T 2001). Dat is onder meer het geval voor verzuring, aantasting van de ozonlaag en klimaatverandering. Pesticiden in grond- en oppervlaktewater komen voor 38% van landbouw. Vermesting, versnippering en eutrofiëring zijn voor meer dan de helft het gevolg van landbouwactiviteiten.

De gevolgen voor natuur zijn vooral groot bij verzuring en veresting (aandeel van de landbouw resp. 36% en 72%). De gemiddelde depositie van stikstof bedraagt in Vlaanderen 46 kg per hectare, terwijl de kritische grenswaarde voor heide en bossen 7 tot maximum 15 kg per hectare bedraagt. Botanisch waardevol grasland wordt aangetast vanaf een belasting van 7 tot 46 kg per hectare (Martens et al. 1997). Eveneens belangrijk, met grote lokale gevolgen, is verdroging ten gevolge van drainage en wateronttrekking voor beregening.

Biodiversiteit

De bestrijding van voor landbouw schadelijk geachte soorten heeft een directe impact op biodiversiteit. Het gebruik van pesticiden is niet alleen schadelijk voor het milieu, maar op de eerste plaats voor de bestreden organismen. Afhankelijk van de selectiviteit van het bestrijdingsmiddel worden ook niet-bedoelde soorten het slachtoffer. Het gebruik van natuurlijke organismen in de biologische landbouw is een alternatief. Maar hier is voorzichtigheid geboden om de introductie van vreemde soorten in de natuur te vermijden. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de recente verspreiding van het Veelkleurig Aziatisch lieveheersbeestje (Adriaens & Gysels 2003). Een

nieuwe zorg is de teelt – voorlopig nog in proeffase – van genetische gemanipuleerde organismen (GGO's). De impact hiervan op fauna en flora is nog weinig onderzocht, maar wordt niet zonder risico geacht (MIRA 2001, 2.23, 43; MiNa-raad 2000b).

Een aantal vogels en zoogdieren wordt nog steeds bestreden omwille van landbouwschade. Het wordt ook gebruikt als argument om de jacht op bepaalde wildsoorten (Smient, Meerkoet) te openen. De wetgeving op plantenbescherming en distelbestrijding is eveneens al jaren een pijnpunt. Een reglement dwingt tot de verdelging van vier soorten distels (Decler & Leten 1997; Cornelis & Hermly 2002). Momenteel kan enkel voor Kale jonker in natuurgebieden een afwijking verleend worden. De preventieve verwijdering van meidoorns tegen peveruur is vooral een zware ingreep op het landschap (Decler 1996). Er is overigens niet alleen discussie over de noodzaak van sommige van de maatregelen, maar ook over de juridische bevoegdheden (Cliquet & De Smedt 2002).

Beleidskader

Het beleidskader voor agrarisch natuurbeheer steunt op drie pijlers: natuurdecreet, mestwetgeving en plattelandsonwikkeling. De eerste twee behoren tot het natuur- en milieubeleid – en krijgen hier verder dan ook de meeste aandacht. Plattelandsonwikkeling valt onder de bevoegdheid van landbouw. De Europese regelgeving is voor de drie onderdelen richtinggevend.

Europees landbouwbeleid en plattelandsonwikkeling

Agrarisch natuurbeheer is sterk verankerd in het Europees beleid en regelgeving. Sinds 1992 vormen landbouw-milieu ("agri-environmental") maatregelen en programma's een essentieel onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie o.a. Baldock et al. 2002). In de huidige Agenda 2000-hervorming behoren ze tot de zgn. tweede pijler gericht op plattelandsonwikkeling. De praktische toepassing is uitgewerkt in verordeningen, in het bijzonder verordening 2078/92 "betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer". Deze is intussen vervangen door verordening 1257/1999 "inzake steun voor plattelandsonwikkeling".

Het Vlaams programma plattelandsonwikkeling 2000-2006 (PDPO 2001) is op 6 oktober 2000 goedgekeurd door de Europese Commissie. Hierdoor kunnen belangrijke financiële middelen uit Europese fondsen gebruikt worden om onder meer beheersovereenkomsten te financieren. Hoewel in de Europese context agrarisch natuurbeheer behoort tot het landbouwbeleid, is er een binding met natuur- en milieubeleid. De Europese Commissie koppelt de goedkeuring van het plattelandsonwikkelingsprogramma (en de bijhorende Europese subsidies) aan de uitvoering van de habitatrichtlijn en de nitraatrichtlijn. In 2001 zijn nog een aantal wijzigingen aan het programma aangebracht (zie o.a. MiNa-raad 2001).



Landbouw heeft een sterke impact op de biodiversiteit (Foto: Misjel Decler).

Vlaams natuur- en milieubeleid

In het milieubeleid is vooral de mestwetgeving van belang. Het mestdecreet van 1991 is sindsdien meerdere keren aangepast om tegemoet te komen aan de Europese nitraatrichtlijn (Mestdecreet 1991). De normen zijn verstrengd, maar niet voor natuur. De zgn. nulbemesting in natuur- en reservaatgebieden kent door de ontheffingen slechts een beperkte toepassing. De strengere normen voor het behoud van natuur in ecologisch waardevol landbouwgebied zijn nooit ingevoerd. Het natuurdecreet laat de bepalingen van het mestdecreet en de ontheffingen ongemoeid, zelfs in het Vlaams Ecologisch Netwerk (Natuurdecreet 1997, art. 25 § 3). Het natuurdecreet van 1997, in 2002 aangepast aan de Europese habitatrichtlijn, vormt het juridisch kader voor het natuurbeleid (Natuurdecreet 1997). Het regelt onder meer ook de relatie tussen natuurbehoud en landbouw. Op meerdere plaatsen is uitdrukkelijk rekening gehouden met de economische en sociale gevolgen van natuurbehoudmaatregelen voor landbouw. Zo garandeert artikel 9 de vrijheid van teeltkeuze in landbouwgebied. Tegenover gebodsbepalingen staat steeds een vergoeding.

In het natuurdecreet staan algemene, soortgerichte en gebiedsgerichte doelstellingen, maatregelen en instrumenten. Voor agrarisch natuurbeheer zijn in het bijzonder de beheersovereenkomsten en de maatregelen van agrarisch medegebruik relevant. Ze zijn terug te vinden in het gebiedsgericht beleid. Bij het doelgroepenbeleid moeten, naast de rol van gemeenten en provincies, de regionale landschappen genoemd worden.

Kleine landschapselementen en soortenbehoud

De algemene maatregelen van het natuurdecreet zijn erop gericht om overal – ook in landbouwgebied – de natuur in stand te houden (Van Hoorick & Eerens 2002). Er geldt een algemene zorgplicht voor natuur en het wijzigen van vegetaties en kleine landschapselementen is in een aantal gevallen vergunningsplichtig (Gysels 1998). Hierbij hoort ook nog een code van goede natuurpraktijk (omzendbrief 10/11/1998), die op zijn beurt de basis vormt voor het deel natuur van de code van (gebruikelijke) goede landbouwpraktijken (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap s.d.; PDOP 2000, p.121-140). Overheden zijn verplicht om in alle beleidsdomeinen bij het beoordelen van ingrepen steeds rekening te houden met de impact op natuur. Een voorbeeld is de beoordeling van de ecologische

impact van ruilverkaveling door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) (Dua 2000; De Blust & Van Olmen 1998).

In het algemeen natuurbeleid wordt veel belang gehecht aan het behoud van kleine landschapselementen. Dat blijkt onder meer uit de specifieke ondersteuning van gemeenten en provincies (art. 29 en art. 54) en de opdracht van regionale landschappen (art. 55). In de verbindingengebieden worden kleine landschapselementen gezien als de voorname verbindingselementen (art. 27). Het natuurbeleidsplan voorziet een apart deelplan voor de bevordering van kleine land-

schapselementen (art. 11). De aandacht voor kleine landschapselementen is overigens niet nieuw. Reeds in de natuurbehoudwet van 1973 was de mogelijkheid voorzien om toelagen te verlenen voor (onder meer) het behoud en aanplanting van hagen en bosjes (Natuurbehoudwet 1973, art. 37). Opmerkelijk in dit alles is wel de geringe afstemming met de landschapsbescherming. De MiNa-raad heeft dat opgemerkt bij de advisering van het voorontwerp decreet op de erfgoedlandschappen waarin een deel algemene landschapszorg is opgenomen (MiNa-raad 2000c).

Tabel 1: Overzicht van de beheerspakketten natuur die landbouwers in Vlaanderen via een beheersovereenkomst kunnen afsluiten.

Weidevogelbeheer:

Beweiden van graslanden	32 euro/ha
Maaien van graslanden	363 euro/ha
Plaatsen van nestbeschermers	25 euro/nest
Plaatsen van nestmarkeerders	25 euro/nest
Akkers omvormen in grasland en daarna beweiden	438 euro/ha
Akkers omvormen in grasland en daarna maaien	465 euro/ha

Perceelsrandenbeheer:

Perceelsranden	0,04 euro/m ²
Randen langs houtkanten	
Randen langs wegbermen	

Perceelsranden langs waterlopen:

Rand van akker met gras	0,13 euro/m ²
Rand van akker met spontane evolutie	0,13 euro/m ²
Rand van graasweide	0,06 euro/m ²
Rand van hooiweide of hooiland	0,06 euro/m ²

Perceelsranden langs holle wegen:

0,13 euro/m²

Kleine landschapselementen aanleggen en onderhouden:

Aanleg van heggen	0,5 euro/m
Onderhoud van heggen	0,5 euro/m
Aanleg van houtkanten	14 euro/are
Onderhoud van houtkanten	14 euro/are
Aanleg van poelen	50 tot 100 euro/poel
Onderhoud van poelen	12,5 euro/poel

Botanisch beheer grasland:

Beweiden na 1 juni	max. 453 euro/ha
Beweiden na 15 juni	max. 538 euro/ha
Maaien na 1 juni	max. 553 euro/ha
Maaien na 15 juni	max. 695 euro/ha

Botanisch beheer akker:

Akkers beheren	500 euro/ha
Akkerranden beheren	500 euro/ha

Beheersovereenkomsten mest:

Groep natuur: beperking meststoffen en bestrijdingmiddelen	325 euro/ha
--	-------------



Soortenbehoud wordt in het natuurdecreet slechts rudimentair behandeld (Gysels 2003b). Eén algemeen artikel bepaalt dat de Vlaamse regering alle maatregelen kan treffen voor de behoud van soorten (art. 51). Hiervan is in de praktijk nog geen gebruik gemaakt, zelfs niet voor soorten van Europees belang. Hetzelfde geldt voor het natuurbeleidsplan en het deelplan soortenbehoud (art.11). Tot vandaag is nog geen enkel (deel)plan opgesteld, laat staan uitgevoerd. Wel bevat het – nog steeds niet goedgekeurde - milieubeleidsplan 2003-2007 opnieuw een deel "verlies aan biodiversiteit" (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2002, 213-240).

Beheersovereenkomsten en agrarisch medegebruik

De instrumenten bij uitstek van agrarisch natuurbeheer zijn beheersovereenkomsten en agrarisch medegebruik. In het natuurdecreet maken ze deel uit van het gebiedsgericht beleid. Wat verstaan wordt onder een beheersovereenkomst staat in artikel 45. Het is "een overeenkomst waarbij de grondgebruiker zich vrijwillig ertoe verbindt gedurende een bepaalde termijn een vooraf bepaalde prestatie te leveren gericht op het bereiken van een hogere kwaliteit dan de basismilieukwaliteit, door het onderhouden en ontwikkelen van natuurwaarden, tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding." Verder bepaalt het decreet uitdrukkelijk waar en waarvoor beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten: voor het realiseren van een natuurrichtplan of gebiedsvisie in groengebieden, VEN en IVON; voor het behoud van bepaalde soorten of vegetaties in alle gebieden; voor de instandhouden van natuur in ecologisch waardevol agrarisch gebied (art. 46). Deze bepalingen zijn belangrijk om het agrarisch natuurbeheer in te passen in het gebiedsgericht beleid. Zo bepaalt het natuurrichtplan welke beheersovereenkomsten kunnen afgesloten worden in welke deelgebieden.

In de gebieden van het VEN is agrarisch medegebruik voorzien, naast natuurgerichte bosbouw en recreatief medegebruik (art. 25 § 1). In het decreet worden enkel algemene voor-

schriften geformuleerd, zoals het principiële verbod op het gebruik van pesticiden. In het ontwerp maatregelenbesluit wordt meer in detail ingegaan op de maatregelen en ontzettingen. Vooral de bijkomende maatregelen van het natuurrichtplan zijn van belang. Er is bepaald wat gereguleerd kan worden: gebruik van bestrijdingsmiddelen; scheuren van graslanden; telen van bepaalde gewassen; maaien buiten bepaalde periodes; inscharen van vee of andere grazers. De bemestingsnormen kunnen verstrengd of versoepeld worden en er kan een maximale veebezetting opgelegd worden. Zelfs een absoluut bemestingsverbod is mogelijk. In het natuurrichtplan wordt verder bepaald welke beheerspakketten worden aangeboden aan de landbouwers die een beheersovereenkomst willen afsluiten.

Praktijk

Agrarisch natuurbeheer steunt in hoofdzaak op vrijwilligheid en neemt meestal de vorm aan van een overeenkomst. In de praktijk zijn er drie soorten overeenkomsten: de beheersovereenkomsten van de Vlaamse overheid; de ondersteuningsovereenkomsten en andere initiatieven van en met lokale overheden; en de private gebruiksovereenkomsten van landbouwers en terreinbeherende verenigingen.

Beheersovereenkomsten

Sinds januari 2000 kunnen landbouwers beheersovereenkomsten afsluiten met het Vlaams Gewest. Dat gebeurt op basis van een

besluit van 13 april 1999 en de hoger genoemde Europese verordening 2078/92. Het besluit en een bijhorend ministerieel besluit bieden 15 beheerspakketten aan voor weidevogelbeheer, perceelsrandenbeheer en kleine landschapselementen. Daarnaast zijn er ook nog beheersovereenkomsten in het kader van het mestbeleid voor verminderde bemesting in waterwingebieden ("groep water") en groengebieden ("groep natuur") (Besluit van de Vlaamse regering 16/3/2001). In het Vlaams programma plattelandsontwikkeling zijn in totaal meer dan 20 beheerspakketten opgenomen (Tabel 1). Een ontwerpbesluit daarover is reeds goedgekeurd door de regering in 2002. De beheersovereenkomsten uit het programma plattelandsontwikkeling die betrekking hebben op milieu of andere doeleinden, zoals groenbedekking, behoud genetische diversiteit van bedreigde lokale rassen, mechanische onkruidbestrijding en beheersovereenkomsten mest van de groep "water" worden hier verder niet behandeld. Het afsluiten en propagieren van alle beheersovereenkomsten gebeurt door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). Voor de beoordeling wordt een beroep gedaan op afdeling natuur of afdeling land van AMINAL.

Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal beheersovereenkomsten afgesloten sinds 1999. In 2001 zijn 249 aanvragen ingediend voor het sluiten van een beheersovereenkomsten voor in totaal 1158 beheerspakketten (VLM 2002). Het beheer van kleine landschapselementen is het meest populair (48%).

Tabel 2: Afgesloten beheersovereenkomsten

Aantal afgesloten beheersovereenkomsten	2001	2000	1999
Weidevogelbeheer	82	67	0
Perceelsrandenbeheer	257	122	0
Aanleg of onderhoud van kleine landschapselementen	452	213	0
Bemesting 'groep natuur'	204	979	0

Tabel 3: Areal beheersovereenkomsten

Areal beheersovereenkomsten (ha)	2006 MBP	2006 PDOP	2001	2000	1999
Weidevogelbeheer	1500	1535	84ha	166	0
Perceelsrandenbeheer	250	1422	54	37	0
Aanleg en onderhoud van kleine landschapselementen	5000	120	-	-	-
Bufferbeheer	900	293			
Botanisch beheer	6000	4494			
Bemestingsnorm					
'Kwetsbaar gebied natuur'		14 000	238	1.434	0

Bron: APS/STATISTIEKEN, PDOP 2000, 220 e.v., MBP 2002, 230.



Het gaat vooral om onderhoud van bestaande elementen, veel minder om aanleg van nieuwe. Perceelsrandenbeheer is goed voor 37% van de aanvragen en weidevogelbeheer voor 15%. Beheersovereenkomsten zijn ongelijk verdeeld over het land. Zoals te verwachten valt, scoort de landbouwprovincie West-Vlaanderen het hoogst met 33% van de aanvragen. De meeste beheersovereenkomsten liggen in het landbouwgebied. Voor de beheersovereenkomsten weidevogels is de verdeling tussen landbouw- en groengebied ongeveer gelijk.

Lokale initiatieven

Veel initiatieven van agrarisch natuurbeheer komen van lokale besturen, van verenigingen of samenwerkingsverbanden. Ze spelen in zekere zin een voortrekkersrol. Anderzijds blijft het meestal bij pilootprojecten zonder veel continuïteit. Bij de aanpassing van het programma plattelandsprogramma in 2001 is voorzien in de mogelijkheid van bijkomende steun van gemeenten en provincies voor

beheersovereenkomsten afgesloten door het Gewest. Daarmee is wat meer duidelijkheid gecreëerd over de rol van lokale besturen. Het blijkt moeilijk om een volledig beeld te krijgen van alle initiatieven (zie o.a. Stieperaere 2001). Veel gemeenten hebben een of meerdere subsidiereglementen voor agrarisch natuurbeheer. Eind 1998 had 77% van de 284 gemeenten met een gemeentelijk natuurontwikkelingsplan (GNOP) een of ander subsidiereglement of vorm van beheersovereenkomst in het vooruitzicht (Bogaert 2000). Meestal kunnen wel ook niet-landbouwers hiervan gebruik maken. Populaire pakketten zijn aanleg en onderhoud van poelen, aanplant of onderhoud van dreven, bomenrijen en houtwallen, houtkanten en heggen en hagen. Meer streekgebonden zijn subsidies voor de aanplant en onderhoud van knotbomen, hoogstamboomgaarden en beplanting en onderhoud van grafen en taluds (Stieperaere 2001). Voor soortbescherming zijn er op gemeentelijk niveau maar weinig initiatieven. Een uitzondering vormen de zwaluwen. Als gevolg van een gericht

actie van Natuurpunt hebben een tiental gemeenten een subsidiereglement opgesteld (Koen Leysen, pers. med.).

Vlaanderen kent geen echte agrarische natuurverenigingen zoals die bijvoorbeeld in Nederland bestaan. Binnen de structuren van de Boerenbond is wel sinds 1998 de vzw Groene ruimte actief voor informatie en dienstverlening rond agrarisch natuurbeheer. Andere landbouworganisaties tonen ook interesse (bv. Vlaams Agrarisch Centrum met eigen demonstratieprojecten). Van de verenigingen zijn vooral de regionale landschappen binnen hun werkingsgebied een belangrijke speler. Regionaal Landschap Vlaamse Ardennen en Regionaal Landschap Hageland hebben elk demonstratieprojecten lopen met de steun van de Administratie Land- en Tuinbouw (ALT). Ook het regionaal landschap Kempen en Maasland is op dit vlak actief (Schoenmaekers 2003). Aan het West-Vlaams Provinciaal Onderzoek- en Voorlichtingscentrum voor de landbouw is het Provinciaal Centrum voor Landbouw en Milieu verbonden (PROCLAM). Het is een gezamenlijk orgaan van landbouw- en milieuverenigingen. De vzw geeft informatie en ondersteunt kleinschalige projecten (POVLT s.d.). Van de provincies is verder vooral Limburg actief op het terrein. De provincie biedt ondersteuningsovereenkomsten aan met een breed spectrum van mogelijkheden (LIKONA). Deze zijn sterk op natuurkwaliteit gericht (soortenbehoud of habitats). Maar ook hier blijkt het om een eerder beperkt aantal, en vooral tijdelijke overeenkomsten te gaan (Tabel 4).

Gebruiksovereenkomsten

Landbouwers worden soms ingezet bij het beheer van natuureservaten (Gysels & Symens 2003). In ruil voor het gebruik, de oogst of een vergoeding voert de landbouwer een opdracht uit in opdracht van de natuurbeheerder, een terreinbeherende vereniging of het Vlaams gewest. Deze praktijk komt vrij algemeen voor. Uit een interne enquête van Natuurpunt blijkt dat in de meerderheid van de reservaten ooit in een of andere vorm samengewerkt is met landbouwers. Meestal gaat het om graasbeheer met runderen. Maaien en hooien komt op de tweede plaats. Uitzonderlijk wordt een beroep gedaan op landbouwers voor akkerbeheer, bestrijden van distels, hakhoutbeheer, egaliseren van paden of andere kleine taken. De samenwerking wordt algemeen gunstig beoordeeld. Opmerkelijk is dat naast kostenefficiëntie vooral de maatschappelijke uitstraling als positief wordt ervaren.

Tabel 4: Provinciale ondersteuningsovereenkomsten Limburg

	Aantal overeenkomsten	Aantal nieuwe overeenkomsten	Beheerde oppervlakte (ha)
2001	50	24	62
2000	47	15	56
1999	41	13	41
1998	35	10	30
1997	29		
1996	46		
1995	56		
1994	46		
1993	38		
1992	18		
1991	14		

Tabel 5: Agrarisch natuurbeheer in Europese lidstaten

Lidstaat	% landbouwbedrijven met beheersovereenkomst
België	2,8
Nederland	5,9
Frankrijk	23,3
Luxemburg	60,3
Oostenrijk	78,2
Europa-14	13,4

Bron: DGVI 1998

De gebruiksovereenkomsten vallen grotendeels buiten het geschetste beleidskader. Ze spelen zich af in de private sfeer. Het (landbouw)beleid en in het bijzonder de pachtwet vormen zelfs eerder een belemmering dan een aanmoediging (Gysels & Symens 2003).

Beoordeling en vooruitzicht

Levert agrarisch natuurbeheer in Vlaanderen een substantiële bijdrage aan natuurbehoud? Is het voldoende verbreid om een impact te hebben? Zijn de acties effectief op zich of in samenhang met andere maatregelen? En wat zijn de vooruitzichten?

Verbreiding

In Vlaanderen stelt agrarisch natuurbeheer kwantitatief niet veel voor. De aantallen en de oppervlakte beheersovereenkomsten is marginaal binnen een areaal van 635.000 ha landbouwgrond (Tabel 3). Ook het aantal betrokken landbouwers blijft laag. Dat heeft zeker deels te maken met de laattijdige invoering van de beheersovereenkomsten. In 1998 bedroeg het aandeel landbouwbedrijven met beheersovereenkomst in de Europese lidstaten reeds gemiddeld 13,4% met uitschieters tot 60% in buurland Luxemburg en bijna 80% in Oostenrijk. België stond met 2,8% ver onderaan de ladder (Tabel 5).

Effectiviteit

De vraag naar de kwaliteit en effectiviteit van agrarisch natuurbeheer is moeilijker te beantwoorden. Er is in Vlaanderen zeer weinig beleidsrelevant onderzoek verricht naar agrarisch natuurbeheer. Binnen het programma beleidsgericht onderzoek voerden Reheul en Van Huylenbroeck (2000) een project uit over beheersovereenkomsten op graslanden (weidevogels en botanisch beheer). De veldproeven over opbrengst(verliezen) leverden nuttige informatie op voor het natuurbeheer. Maar het opzet van het onderzoek was verder in hoofdzaak landbouweconomisch.

In het buitenland is lang niet iedereen overtuigd van de effectiviteit (en de efficiëntie) van

o.a. beheersovereenkomsten. Het Nederlands onderzoek van Kleijn et al. (2001) deed in dit verband veel stof opwaaien. Weilanden met beheersovereenkomsten werden vergeleken met gewoon beheerde weilanden. Er kwamen in de eerste groep niet meer soorten planten en vogels voor. Weidevogels als Kievit, Scholtekster, Tureluur en Grutto – vier belangrijke doelsoorten van agrarisch natuurbeheer – werden zelfs minder vaak waargenomen op weilanden met agrarisch natuurbeheer.

In de korte periode waarin in Vlaanderen beheersovereenkomsten worden toegepast, is er – binnen of buiten de Europese verplichtingen terzake – nog nauwelijks geëvalueerd. Voor weidevogels is wel een monitoringprogramma uitgewerkt voor enkele proefgebieden in West-Vlaanderen, Antwerpen en Limburg (Steurbaut 1999 en 2003). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van ervaringen in Nederland. Voor de beheersovereenkomsten mest in waterwingebieden heeft de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) eenmaal een rekenoefening gemaakt op basis van de metingen van nitraatuitspoeling. Daarbij werd vastgesteld dat de nitraatconcentraties in gebieden met beheersovereenkomsten niet opvallend beter scoorden dan elders (KVIV 2002).

Vooruitzichten

"Waar landbouwers nu gedwongen worden om vermeste maïs monoculturen te creëren, staan ze in de toekomst in voor vochtige weides met veedrinkpoelen en soortenrijke hooilanden omringd door houtkanten, akkers met erosiewerende infiltratiestroken en nutriënten(verwijderings)buffers, hoogstamboomgaarden, een roterend vlekkenpatroon van braakliggende gebieden, en nog veel meer... De landbouwer zal meer en meer instaan voor het graas-, maai-, hooi-, en misschien zelfs opnieuw brandbeheer van de halfnatuurlijke gebieden omheen steden en industriegebieden." Deze passage uit het MINA-advies over de toekomstvisie duurzame landbouw (MINA 2002) staan ver van de huidige praktijk. De verwachtingen van het milieubeleidsplan lijken

realistischer: "In hoeverre de ontwikkeling van de plattelandontwikkelingsprogramma's zal bijdragen tot ontsnippering in het buitengebied (kansen voor landschapszorg, bio-landbouw,...) is nog zeer onduidelijk. Duidelijke effectieve milieu- en natuurresultaten zullen waarschijnlijk maar op een termijn van een tien jaar mogen verwacht worden" (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2002: 203).

Agrarisch natuurbeheer is in Vlaanderen pas laat en traag op gang gekomen. En nog is niet iedereen overtuigd van het nut en de mogelijkheden. De landbouwwetenschappers zijn pessimistisch over de inpasbaarheid op bedrijfsniveau van beheersovereenkomsten. Het veevoer is van een te lage kwaliteit, de beweiding vereist een te grote aanpassing van de bedrijfsvoering en de economische verliezen zijn groter dan de voorziene vergoedingen (Reheul & Van Huylenbroeck 2000). Ook de natuurbeschermers blijven terughoudend. In een interne nota van Natuurpunt wordt gesteld dat beheersovereenkomsten veeleer misbruikt worden om het natuurbeleid te ondergraven (An. 2003). Ze vormen geen alternatief voor het reguliere natuurbeheer. Het onderhoud van houtkanten is niet te vergelijken met het gespecialiseerd beheer dat nodig is om hoogwaardige natuur in stand te houden. Wel kan agrarisch natuurbeheer bijdragen aan een meer gedifferentieerd en natuurlijk landschap. Op voorwaarde dat beheersovereenkomsten gebiedsgericht ingezet kunnen worden. Daarvoor is de afbakening van de natuurlijke structuur nodig (zie ook: Gysels 2003a).

Het Vlaams beleid slaagt er vooralsnog niet in om de natuur- en landbouwdoelstellingen te verzoenen. Initiatieven van verschillende beleidsniveaus en doelgroepen gebeuren ongecoördineerd. De op zich beloftevolle afstemming met de landschapszorg laat op zich wachten. Agrarisch natuurbeheer biedt vooralsnog geen antwoord op de autonome ontwikkelingen in de landbouw. Dat deze niet alleen voor natuur maar ook voor de sector zelf weinig rooskleurig zijn, is bekend.



(Foto: Eddy Dupae).

SUMMARY BOX:

GYSELS J. 2003. Agro-environmental policy and practice in Flanders: overview and effects from a conservation point of view [in Dutch]. *Natuur.focus* 2(1): 30-36.

Agricultural activities occupy a considerable part of the open area in Flanders. As modern agricultural techniques have large-

ly negative impacts on biodiversity in contrast with traditional management, agro-environmental schemes have been proposed and implied to mitigate these effects throughout Europe. This paper presents an overview of the tools and their implications and preliminary effects in Flanders. Schemes have only recently been applied, and their implementation goes slow and at small scales only. At this stage, there is a restraint from both agricultural and conservation point of view on their efficiency.

AUTEURS:

Jos Gysels is hoofd van de dienst Beleid van Natuurpunt.

CONTACT:

J. Gysels, Natuurpunt, Kardinaal Mercierplein 11, B-2800 Mechelen (jos.gysels@natuurpunt.be)

Referenties

- Adriaens T. & Gysels J. 2002. Veelkeurig Aziatisch lieveheersbeestje *Harmonia axyridis*, van biologische bestrijder tot pestsoort? *Natuurfocus* 1(4), 148-152.
- AN. 2003. Agrarisch natuurbeheer en beheersovereenkomsten. Elementen voor een standpuntbepaling. Interne nota Natuurpunt.
- APS/STATISTIEKEN. <http://aps.vlaanderen.be/statistiek/>
- Baldock D., Dwyer J. & Sumpsi Vinas J. M. 2002. Environmental integration and the CAP, a report to the European Commission by the Institute for European Environmental Policy. October 2002.
- Bogaert G. 2000. De beheersovereenkomsten in een brede context. In: An. 2000. Landbouw vitale schakel in natuur- en milieubeheer. Studiedag Agribex 2000.
- Cliquet A. & De Smedt P. 2002. Over meidoorns en distels: ecologische juweeltjes of doorn in het oog. Een juridische evaluatie van de wettelijke bestrijdingsplicht van distels en bacterievuur op meidoorns. *Tijdschrift voor Milieurecht* 2002, 395-406.
- Cornelis J. & Hermy M. 2002. Natuurtechnisch distelbeheer. Eindrapport in opdracht van AMINAL –Afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeheer. KUL, Laboratorium voor Bos, Natuur en landschap, november 2002.
- Crévecoeur L. 2002. Verslag van de ondersteuningsovereenkomsten 2001. LIKONA Jaarboek 2001: 99.
- De Blust G. & Van Olmen M. 1998. Optimaliseren en meetbaar maken van de ecologisch inbreng in de ruilverkaveling. Eindrapport studie in opdracht van de Vlaamse Landmaatschappij. IN 98.29. VLM, Brussel.
- De Coster M. 2003. Boeren met natuur. Gesprekken over agrarisch natuurbeheer. Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Debruyne J., Reheul D. & Nevens F. 2001. Behoud en herstel van graslanden met natuurwaarde. De landbouwkundige waarde van soortenrijke graslanden onder begrazing met runderen. Rapport. Universiteit Gent, april 2001. <http://allserv.rug.ac.be/~dreheul/anog/herstelvangraslanden.htm#downloads>.
- Declerck K. & Leten M. 1997. De wettelijk verplichte bestrijding van distels in Vlaanderen. Een standpunt van het Instituut voor Natuurbeheer. Rapport IN 97/136. Brussel.
- Declerck K. 1996. Standpunt van het Instituut voor Natuurbeheer met betrekking tot het verwijderen en de snoeiplicht van Meidoorn (*Crataegus monogyna* en *C. laevigata*) in functie van de bestrijding van bacterievuur. Nota ten behoeve van de Hoge Raad voor Natuurbeheer. Rapport I.N. A96.3. Brussel.
- DC VI 1998. State of application of regulation (EEC) No 2078/92: Evaluation of Agri-environment Programmes. http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf
- Dua V. 2000. Implementatie van de methodiek voor het optimaliseren en meetbaar maken van de ecologische inbreng in ruilverkaveling, in toepassing van de studie van het Instituut voor Natuurbeheer en van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbeheer en het natuurlijk milieu. 14 maart 2000.
- Duurzame landbouw 2002/2. <http://www.minaraad.be/2002/2002-02.pdf>
- Fay F. s.d. Impact of agri-environment measures. http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/2078_en/report.htm
- Gabriëls J. 1998. Verslag Ondersteuningsovereenkomsten. LIKONA Jaarboek 1997, 112-113.
- Gysels J. 1998. De natuurvergunning & het besluit van 23 juli 1998. Groene Peper 98/2. De Wielewaal, Natuurvereniging vzw. Turnhout, 1998.
- Gysels J. 2002. De Galloway bij de horens gevat. Welke toekomst voor landbouw en natuur? *Natuurblad*, februari 2002.
- Gysels J. 2003a. Veel meer samenwerking dan gedacht. In: De Coster 2003, 6-9.
- Gysels J. 2003b. The Hamster in Flanders: policymaking and species protection. In: Mercelis et al.: Proceedings of the 10th Meeting of the International Hamster Workgroup, October 12-14 2002, Tongeren, Belgium, Natuurpunt Mechelen, Belgium. Gysels J. & Symens P. 2003. Natuur met boeren. Groene Peper. Schriften over samenleving en natuur. Nieuwe reeks nr. 2. Natuurpunt, Mechelen.
- Kleijn D. et al. 1999. De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer. *Landschap* 1999, 227-235.
- Kleijn D. et al. 2001. Agri-environment schemes do not effectively protect biodiversity in Dutch agricultural landscapes. *Nature* 413, 723-725.
- KVIV 2002. Stikstofproblematiek in de landbouw: evaluatie – maatregelen – consequenties. KVIV-studie- en vervolgmaatschappij. Meise, 17 oktober 2002.
- LIKONA. <http://www.limburg.be/likona/ondersteuningsovereenkomst.html>
- Martens K., Paelinckx D. & Kuyken E. 1997. Een kritische evaluatie van de MAP-bemestingsnormering van graslanden voor de gebieden van de 'groep natuur'. Rapport IN: 97.25.
- MI/Na-Raad 1999. Advies van 9 december 1999 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006. 1999/25.
- MI/Na-Raad 2000a. Advies van 9 maart 2000 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006. 2000/09.
- MI/Na-Raad 2000b. Advies van 30 maart 2000 inzake maatschappelijke- en milieuaspecten verbonden aan activiteiten met genetisch gemodificeerde organismen en micro-organismen. 2000/11.
- MI/Na-raad 2000c. Advies van 7 september 2000 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet houdende bescherming van landschappen. 2000/23.
- MI/Na-Raad 2001. Advies van 8 november 2001 over de wijziging van het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000-2006. 2001/35.

- MI/Na-raad 2002. Advies van 24 januari 2002 over de toekomstvisie duurzame landbouw. 2002/2.
- MI/Na-raad 2003. Advies van 16 januari 2003 over de wijzigingen 2002 van het Programmeringsdocument voor het Vlaams Programma plattelandsontwikkeling 2000-2006 (PDPO). 2003/3.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1997. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integrale versie. Brussel, 1998. <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/ruimtelijk/rsa/starttekstsvr.html>
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2002. Ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2003-2007. http://www.milieubeleidsplan.be/pralan/_down/volledig_mbp.pdf
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap s.d. Code van goed landbouwpraktijken natuur. Administratie Land- en Tuinbouw, afdeling Land- en Tuinbouwvorming.
- MIRA 2001. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen, Achtergronddocument 2001, 2.23. Gebruik van genetisch gemodificeerde organismen. Reheul D., Overloop S., Vlaamse Milieumaatschappij. www.vmm.be.
- MIRA-S 2000. Van Steertegem M. (red.) 2000. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 2000: scenario's. VMM, Garant.
- MIRA-T 2001. Van Steertegem M. (red.) 2001. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen 2001: thema's. VMM, Garant.
- NARA 1999. Kuyken E. (red.) 1999. Natuurrapport 1999. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededelingen van het Instituut voor Natuurbeheer 6, Brussel.
- NARA 2001. Kuyken E. et al. 2001. Natuurrapport 2001. Toestand van de natuur in Vlaanderen: cijfers voor het beleid. Mededeling van het Instituut voor Natuurbeheer nr. 18, Brussel.
- Paelinckx D. & Reheul D. 2002. Geografisch gedifferentieerde visie en actieplannen voor behoud en herstel van graslanden met natuurwaarden.
- POVLT s.d. <http://www.west-vlaanderen.be/upload/POVLT/voorstelling.htm>
- Reheul D. & Van Huylenbroeck G. 2000. Beheersovereenkomsten op grasland. Eindrapport. Conclusies en aanbevelingen. Universiteit Gent. April 2000. http://www.innovatie.vlaanderen.be/pbo/eindrapporten/pbo97-60-153-beheersovereenkomst_op_grasland_samenvatting.pdf.
- Reheul D., Mathijs E. en Relas J. (s.d.). Elementen voor een toekomstvisie m.b.t. een duurzame land- en tuinbouw in Vlaanderen. Tekst opgesteld in het kader van de door Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw V. Dua opgestart strategisch project duurzame landbouw. <http://www.vilt.be/duurzame-landbouw/toekomstvisie.html>
- Remmers J. 2001. Op groene gronden, toekomstvisie 2030: duurzame landbouw in harmonie met de natuur. Utrecht, Stichting Natuur en Milieu, 2001.
- Schoenmaeckers L. 2003. Land-schaps-bouw is kans. In: De Coster M. 2003.
- Steurbaut P. 1999. Monitoring weidevogels. Een aanzet tot standaardisering. Projectverslag. De Wielewaal, Turnhout 8 juni 1999.
- Steurbaut P. 2003. Evaluatie beheersovereenkomsten in het kader van de weidevogelbescherming - werkingsjaar 2002. Niet gepubliceerde nota Natuurpunt.
- Stieperaere M. 2000. Overzichtsstudie beheersovereenkomsten in Vlaanderen. Niet gepubliceerde nota Vlaamse Landmaatschappij.
- Stieperaere M. 2002. Beheersovereenkomsten weidevogelbeheer: een slag in de lucht of een goede start? *Natuurfocus* 1(4), 158-161.
- Valck, Gysels J. & Mercelis S. 2001. Soortbeschermingsplan Hamster. De Wielewaal, Natuurvereniging vzw. Onderzoek in opdracht van AMINAL, afdeling Natuur. Turnhout, mei 2001.
- Van Hooricq G. & Eerens V. 2002. Natuurbescherming. Algemene beschermingsmaatregelen in het natuurbehouddecreet. Analyse. Knelpunten. Aanbevelingen. Mogelijke rol van de gemeenten. Universiteit Gent, Centrum voor Milieurecht, juli 2002.
- van Paassen A. & Schrieken N. 1998. Handboek Agrarisch Natuurbeheer. Landschapsbeheer.
- Verboven A. & Reheul D. (s.d.). Beheersovereenkomsten op grasland. Invloed op de opbrengst en de kwaliteit van de inpasbaarheid op bedrijfsniveau. Eindrapport. Universiteit Gent. <http://allserv.rug.ac.be/~dreheul/anog/downloads/beheersovereenkomsten.pdf>
- VLM 2002. Jaarverslag 2001. Brussel.
- VLM s.d. Boeren behoren de natuur. Brochure beheersovereenkomsten. <http://www.vlm.be/Beheersovereenkomsten/Publicaties/start.htm>
- VRIND 2002. http://aps.vlaanderen.be/statistiek/publicaties/stat_Publicaties_vrind2002.htm

Regelgeving

- Ontwerp maatregelenbesluit 2002. Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid.
- Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten in uitvoering van de verordening (EG) nr. 1257/99 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling.
- Natuurdecreet 1997.
- Habitatrichtlijn 1992. Richtlijn92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- Nitraatrichtlijn 1991. Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.
- Natuurbehoudwet 1973. Wet 12 juli 1973 op het natuurbeheer. B.S. 11/9/1973.
- Mestdecreet 1991. Decreet van 23 januari 1991 tot de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. B.S. 28/2/1991.
- Omzendbrief 10/11/1998 betreffende Code van Goede Natuurpraktijk i.f.v. wijziging van vegetatie en van kleine landschapselementen. B.S. 17/3/1999.
- Besluit van de Vlaamse regering van 13 april 1999 betreffende de toekenning van subsidies om landbouwproductiemethoden toe te passen en het sluiten van beheersovereenkomsten ter uitvoering van de Verordening (EEG) nr. 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.
- Verordening (EG) 1257/1999 van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen.
- Ministerieel besluit van 4 juni 1999 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten ter uitvoering van de Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992. B.S. 21/9/1999.
- Besluit van de Vlaamse regering van 16 maart 2001 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 2000 tot uitvoering van de artikelen 11, § 1, 13° en § 7, 33 en 33bis van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. B.S. 30/3/2001.