

Europese natuurbescherming versus natuurontwikkeling?

# RUIMTE VOOR GANZEN EN ZWANEN IN DE UITERWAARDEN

E.R. Osieck

Het netwerk van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden moet de ruggegraat gaan vormen voor de nationale Ecologische Hoofdstructuur. Na jarenlang dralen begint dit Natura 2000 netwerk in Nederland langzamerhand vorm te krijgen. Dat is goed nieuws voor het behoud van onze biodiversiteit. Voorwaarde is wel, dat beheer en bescherming van deze gebieden serieus worden genomen. 'Voortaan vanaf het begin bij alle handelingen goed rekening houden met de natuur', luidt het devies. Dat geldt evenzeer voor schadelijke ingrepen als voor meer positieve veranderingen zoals natuurontwikkeling. Vogelbescherming Nederland heeft onderzocht wat de beoogde maatregelen kunnen betekenen voor overwinterende ganzen en zwanen.

Uiterlijk in 2015 zullen in de uiterwaarden van de grote rivieren ingrijpende maatregelen moeten zijn gerealiseerd om ook bij extreem hoge rivierstanden de veiligheid van mensen volledig te waarborgen. Verdere dijkverhoging, zoals de afgelopen jaren, wordt geen haalbare kaart meer geacht. Op de lange termijn lijkt het effectiever, om de rivier meer de ruimte te geven om piekafvoeren te kunnen verwerken. Afgraven van uiterwaarden om de berging te vergroten, zal waarschijnlijk op veel plekken gecombineerd kunnen worden met natuurontwikkeling. Als daarbij agrarisch grasland verloren gaat, dat momenteel in gebruik is als voedselgebied voor ganzen en zwanen, kan spanning ontstaan met de Europese Vogelrichtlijn. In maart 2000 zijn namelijk grote delen van de uiterwaarden van IJssel, Nederrijn en Waal en de Gelderse Poort aangewezen als speciale beschermingszone (SBZ) onder de Europese Vogelrichtlijn (omdat de Maas hier buiten valt, beperkt dit artikel zich tot de Rijntakken). Delen van de uiterwaarden zullen daarnaast op korte termijn ook bescherming krijgen onder de Europese Habitatrichtlijn. Beide richtlijnen zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de biodiversiteit binnen de Europese Unie. Daartoe wordt onder meer gewerkt aan de

opbouw van een ecologisch netwerk van beschermde gebieden, Natura 2000 genaamd, dat bestaat uit de onder de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen beschermingszones. Het beschermings-

regime van Natura 2000 beperkt zich tot habitats en soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. In de uiterwaarden moet daarbij worden gedacht aan wilgenvloedbos en stroomdalgrasland en aan soorten als kamsalamander, kleine zwaan, kolgans en kwartelkoning. Het laat zich raden dat rivierverruimende maatregelen ingrijpende gevolgen hebben voor natuur en landschap in het rivierengebied en dat ze niet automatisch verenigbaar met de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000. De effecten op elke "Europese" soort en habitat zullen nauwkeurig in kaart moeten worden gebracht en zo nodig dienen ook alternatieve oplossingen te worden beoordeeld. Compensatie komt daarbij pas in beeld, indien het echt niet anders kan. In dit artikel wordt bezien in hoeverre "Ruimte voor de Rivier" de in de uiterwaarden overwinterende ganzen en zwanen - een van de redenen voor aanwijzing onder de Vogelrichtlijn - in de problemen zal brengen.

Tabel 1. Areaalverlies voor kleine zwaan en kolgans in de deelgebieden is aangegeven in vier klassen: grotendeels (> 75%, ■), aanzienlijk (●), groot (●) en klein (○). De huidige betekenis voor beide soorten is uitgedrukt als percentage van het aantal doorgebrachte vogeldagen in de gehele SBZ (berekend naar gegevens van SOVON, 1993-97).

Deelgebied	SBZ	Areaalverlies Kleine Zwaan	Verdeling over SBZ	Areaalverlies Kolgans	Verdeling over SBZ
Beneden-Rijn/Pnds Kanaal	Gld Poort	-	-	■	18%
Rijn rond Arnhem	Gld Poort	-	-	○/●	?
Bovenwaal Poort	Gld	-	-	■	46%
Doorwerthse Rijn	Neder-Rijn	■	65%	■	19%
Gestuwde Nederrijn en Lek	Neder-Rijn	●	35%	●	81%
Boven-IJssel (tot Dieren)	IJssel	●	7%	●	27%
Midden-IJssel (vanaf Dieren)	IJssel	●	32%	■	49%
Sallandse IJssel (zuid)	IJssel	■	12%	■	11%
Sallandse IJssel (noord)	IJssel	■	33%	●	7%
Beneden-IJssel	IJssel	■	16%	●	6%
Midden-Waal	Waal	■	75%	●	45%
Oostelijke Benedenwaal	Waal	■	25%	■	55%



Als bij natuurontwikkeling agrarisch grasland verloren gaat dat momenteel in gebruik is als voedselgebied voor ganzen en zwanen, kan spanning ontstaan met de Europese Vogelrichtlijn. Foto: Kina/James van Leuven

76

### Verwachte ontwikkelingen

Om een inschatting te kunnen maken van de effecten, is berekend welke veranderingen in het grondgebruik in de nabije toekomst (tot 2015) zijn te verwachten. Het areaal productief (boeren-)grasland in de vier SBZ's tezamen (1998: 13.000 ha, 53%) zal naar verwachting ongeveer halveren (figuur 1). Daarentegen zullen de oppervlakten natuurlijk uiterwaarden-grasland (incl. stroomdalgrasland) en dynamische ruigte sterk toenemen (figuur 2). Soorten als kleine zwaan en kolgans zijn in de uiterwaarden voor hun voedsel vooral aangewezen op het boerengrasland waar de voedingswaarde van het grasland het grootst is door de (relatief) intensieve begrazing, het maaien en de bemesting. Dit betekent dat het voedselareaal voor grasetende watervogels zal verminderen tengevolge van de verschuiving van boerengrasland naar meer natuurlijk grasland en andere, meer natuurlijke ecotopen (ruigte, moeras en bos). De mate waarin dat zal gebeuren valt uit deze percentages niet af te leiden, omdat niet precies duidelijk is in hoeverre zij nu gebruik maken van grasland dat aan het agrarisch beheer zal worden onttrokken.

Wel is het mogelijk aan te geven hoe het huidige terreingebruik van kleine zwaan en kolgans zich verhoudt tot het verwachte areaalverlies per deelgebied (tabel 1). Hieruit blijkt, dat de plannen

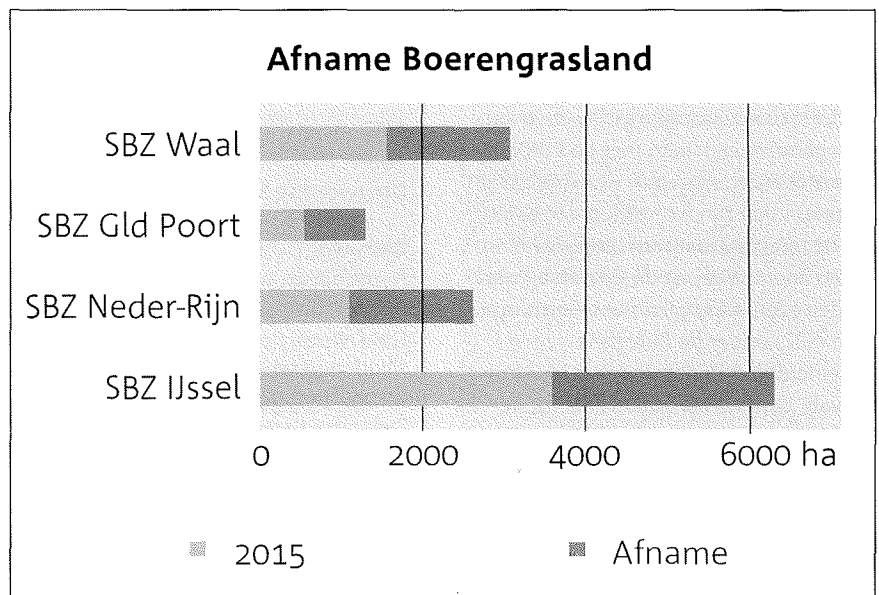
die de komende 15-20 jaar in de SBZ's zullen worden uitgevoerd, ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de foera-geermogelijkheden voor grasetende watervogels zoals kleine zwaan en kolgans. De uiterwaarden worden behalve als voedselgebied ook gebruikt als slaappleaas voor ganzen en zwanen die in het gebied en in de ruime omgeving voedsel zoeken. Dat gebeurt op de verspreid in het rivierengebied gelegen plassen en grindgaten en in ondergelopen uiterwaarden. Het ligt niet in de verwachting dat de slaappleaasfunctie zal verminderen, alhoewel enkele van

de huidige slaappleaas (bv. de Kaliwaal bij Druten) mogelijk wel zullen verdwijnen door dichtstorten.

### Toets Habitatrichtlijn

De gevolgen van Ruimte voor de Rivier op de functie van de SBZ's als voedselgebied voor ganzen en zwanen moeten getoetst worden aan het afwegingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Afname van het areaal productief grasland kan, afhankelijk wat ervoor terugkomt, immers vermindering van het voedselaanbod voor plantenetende watervogels met zich meebrengen. De functie als overwinteringsgebied komt daarmee in het geding. Zeker door de stapeling van effecten. Ieder van de deelprojecten betreft immers een project dat "afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben".

De in voorbereiding zijnde Planologische kernbeslissing in combinatie met een milieu-effectrapportage biedt de kans, om een integrale beoordeling per SBZ uit te voeren. Daaruit zal dan ook blijken, waar voedselgebieden behouden blijven en waar natuurontwikkeling voortgang kan vinden. De volgende stap is de uitvoering van een passende beoordeling, waaruit moet blijken of de "natuurlijke kenmerken" worden aangetast. Daaronder moet in dit geval worden verstaan: aan-



Figuur 1. Afname areaal productief grasland (boerengrasland) in elk van de vier speciale beschermingszones in het rivierengebied.

*Een beleidsmedewerker, verslaafd aan papier,  
is net zo dwaas als een boer met een hekkel aan gier*

tasting van de samenhang van de ecologische functies van het gebied voor de habitats en soorten waarvoor het als SBZ is aangewezen. De passende beoordeling moet uitwijzen in hoeverre er zekerheid kan worden verkregen, dat de ingreep het leefgebied van de betreffende soorten niet zal aantasten (zie kader, vierde punt). Indien bedoelde aantasting niet kan worden uitgesloten, dan zal het project niet op de voorgestelde manier mogen doorgaan. Met de aanzienlijke gevolgen die zijn geschetst, leidt het weinig twijfel dat de passende beoordelingen op de schaal van SBZ's negatief zullen uitvallen.

**Negatieve beoordeling tengevolge procesbeheer**

De beschreven negatieve ontwikkelingen zijn niet zo zeer een uitvloeisel van rivierverruimende maatregelen. Het is vooral het beoogde procesbeheer dat is gericht op de ontwikkeling van meer natuurlijk grasland en ruigte (middels jaarrondbegrazing) die 's winters door hun structuur en voedingswaarde minder aantrekkelijk zijn voor plantenetende watervogels. Bij een negatieve uitkomst van de passende beoordeling (zie kader) moet er worden gezocht naar alternatieve oplossingen, waardoor negatieve gevolgen van het project kunnen worden vermeden. In dit geval is er een alternatieve oplossing.



Afgraven van uiterwaarden om de berging te vergroten, zal waarschijnlijk op veel plekken gecombineerd kunnen worden met natuurontwikkeling.

Foto: Hans Dekker.

Met een andersoortig, meer patroonggericht beheer kunnen de voedselgebieden, ook na herinrichting, hun functie voor watervogels als kleine zwaan en kolgans binnen de SBZ blijven vervullen.

**Alternatieve oplossing**

Het alternatief is namelijk semi-agrarisch beheer, dat is gericht op een korte grazige vegetatie in de winterperiode voor bedoelde watervogels en een uitgestelde eerste maaidatum voor onder

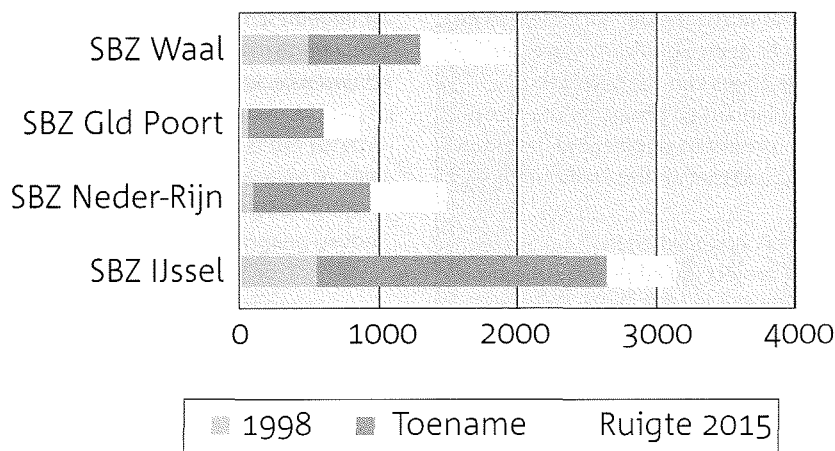
meer de kwartelkoning. Een beheer als extensief bemest hooiland, of een beheer als hooiland met naweiding (inscharing) kan aan deze eisen voldoen. Om de noodzakelijke openheid te behouden, zal opgaande begroeiing regelmatig weggehaald moeten worden. Dit is de meest voor de hand liggende alternatieve oplossing, waarbij het voedselgebied voor ganzen en zwanen behouden blijft.

Een ander alternatief is om elders binnen de SBZ's voedselgebieden te schep- pen of te verbeteren teneinde het voedselaanbod in de SBZ's als geheel te behouden. Dan moet alleen wel zeker zijn dat de vogels deze alternatieven accepteren. En het moet duidelijk zijn dat de nieuwe gebieden gerealiseerd worden, voordat het verlies aan voedselgebied gaat optreden. Dit zou echter maar een deeloplossing zijn, gelet op de schaal waarop voedselgebieden verloren dreigen te gaan.

**Ook positieve gevolgen**

De rivierverruimende maatregelen hebben uiteraard voor andere soorten en habitattypen ook positieve gevolgen. Zo zal er meer broedgelegenheid komen voor moerasvogels en kwartelkoning, zo neemt het aantal plas- en drassituaties toe die geschikt zijn als pleisterplaats voor zwemeenden en steltlopers.

**Toename Natuurlijk Uiterwaardengrasland en Ruigte**



Figuur 2. Toename areaal "natuurlijk uiterwaarden grasland" en "dynamische ruigte" in elk van de vier speciale beschermingszones in het rivierengebied.

Langere inundatie van uiterwaarden komt de slaappleatsfunctie voor watervogels ten goede, aanleg en herstel van nevengeulen is gunstig voor diverse vissoorten en procesbeheer schept voorwaarden voor het ontstaan en herstel van natuurlijke vegetaties als stroomdalgrasland en zachthoutooibos. Deze positieve effecten kunnen echter niet als compensatie dienen voor het verloren gaan van de foerageerfunctie voor ganzen en zwanen, omdat de ecologische gevolgen van ingrepen per soort moeten worden beoordeeld.

### De moraal van het verhaal

De moraal van het verhaal is dat ook natuurontwikkeling negatieve ecologische gevolgen met zich mee kan brengen. Maar met een zorgvuldige planning en mitigatie zullen die gevolgen waarschijnlijk voorkomen kunnen worden. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat het voedselaanbod en de foerageeromstandigheden worden verbeterd op plaatsen waar het agrarisch beheer in stand blijft. In combinatie met het handhaven van bestaande voedselgebieden en het scheppen van nieuwe, kan worden verzekerd, dat de foerageerfunctie in de SBZ als geheel op peil blijft.

Het ziet er naar uit dat deze problematiek zich op meerdere plaatsen zal gaan



*Het is vooral het beoogde procesbeheer dat is gericht op de ontwikkeling van meer natuurlijk grasland en ruigte (middels jaarrondbegrazing) die 's winters door hun structuur en voedingswaarde minder aantrekkelijk zijn voor planteneterende watervogels. Foto: Hans Dekker.*

voordoelen (en zelfs al voordoet), waar agrarische gronden met overwinterende ganzen en zwanen in beheer komen bij natuurbeschermingsorganisaties. Maar ook op andere plekken waar extensive- of anderszins verandering van beheer optreedt, kan dit ten koste gaan van vogelwaarden waar de betreffende gebieden nu juist voor zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn. Zo is op de Noordfriese kwelders het aantal kluten en visdiefjes met respectievelijk 58 en

74% afgenomen, waarschijnlijk als gevolg van extensivering van het kwelderbeheer en de daarmee gepaard gaande verdwijning van afwateringsgreppels. Ook de in gang gezette omzetting van zomerpolders in hoge kwelders zal gepaard gaan met verlies van schaarse broedvogels en afname van de grote aantallen brandganzen die er overwinteren. Ook de natuurbescherming zal niet ontkomen aan het maken van een passende beoordeling, maar beter is het natuurlijk de noodzakelijke afweging te maken in het kader van de beheersplanning.

#### Beheer en bescherming Natura 2000: artikel 6 van de Habitatrictlijn

- Het treffen van de nodige beheersmaatregelen teneinde te voldoen aan de "ecologische vereisten" van de betrokken habitattypen en soorten
- Het treffen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat habitattypen en leefgebieden van soorten niet verslechteren en er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen
- Het maken van een passende beoordeling van plannen en projecten die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen
- In voorkomende gevallen het bieden van inspraakmogelijkheden
- Slechts toestemming verlenen voor een plan of project indien de zekerheid is verkregen dat deze de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen aantasten
- In geval van een negatieve conclusie: alternatieve oplossingen zoeken
- Bij ontstentenis van alternatieve oplossingen kan het project of plan alleen doorgang vinden bij dwingende redenen van groot openbaar belang
- Bij doorgang dienen alle nodige compenserende maatregelen te worden getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

*E. R. Osieck werkt bij de Afdeling Bescherming (Sector Gebieden) van Vogelbescherming Nederland.  
Email-adres:  
eduard.osieck@vogelbescherming.nl*