

Bescherming en beheer van

Wim de Haan, Erica Van den Bergh
& Chiel Jacobusse

De toegenomen activiteit op en rond de Schelde staat op gespannen voet met de natuurlijke ontwikkeling van het estuarium.

Overheden en particuliere organisaties steken veel tijd en energie in het beschermen en beheren van de natuurwaarden in het gebied. Dit artikel wil enig inzicht geven in hoeverre die inzet tot nog toe succesvol is geweest. Het grensoverschrijdend karakter van het gebied, het groot aantal betrokken partijen en de mix aan instrumenten dat is ingezet maakt de materie complex; er is dan ook geen volledigheid nagestreefd.

In het Schelde-estuarium heeft de maatschappelijke aandacht zich lange tijd vooral gericht op de economische ontwikkelingen (Santbergen, dit nummer). Zowel in Nederland als in Vlaanderen zijn tot ver na de Tweede Wereldoorlog schorren en slikken ingepolderd ten behoeve van landbouw en industrie zonder veel acht te slaan op de ecologische gevolgen. De milieuverontreiniging in het gebied is sinds het begin van de 20ste eeuw sterk toegenomen en de milieubelasting gaat het natuurlijk herstellingsvermogen inmiddels fors te boven. Oplossingen voor de toenemende waterhoogten die het gevolg waren van de versmalling van het rivierbed bij een toenemende rivierdiepte zijn in het Deltaplan van Nederland en het Sigmoplan van Vlaanderen gezocht in het keren van het water door verhogen van (Nederlandse) dijken en het creëren van (Vlaamse) gecontroleerde overstromingsgebieden.

Vanaf de zestiger jaren in de vorige eeuw nam de maatschappelijke weerstand tegen grootschalige ingrepen toe en was de aanleg van een Sloegebied of een Baalhoekkanaal niet meer vanzelfsprekend. Sinds het begin van de negentiger jaren wordt de Schelde door betrokken overhe-

den meer vanuit een integrale visie bekeken en nemen de natuurbelangen een belangrijker plaats in de afweging in. In Vlaanderen staat de uit veiligheidsoverwegingen geplande stormvloedkering bij Oosterweel om die reden nu weer ter discussie.

Breed scala aan instrumenten

Door de nadruk op het vaarwegbeheer en de milieuvervuiling zijn bescherming en beheer van natuurwaarden later op gang gekomen dan in andere delen van de delta. Er is daarbij gebruik gemaakt van de volgende instrumenten:

• VERWERVING EN BEHEER

De eerste initiatieven tot het beschermen van natuurwaarden in het Schelde-estuarium zijn genomen door de particuliere natuurbeschermingsorganisaties. In Nederland is na verwerving van het Zwin in 1939 ca 4000 ha buitendijkse grond bij hen in eigendom en beheer. De vaarweg in de Westerschelde en aansluitende ondiepwatergebieden zijn in beheer bij de overheid. In Vlaanderen zijn natuurreervaten zowel door private verenigingen als door de overheid gesticht. Het gaat in totaal om ca 500 ha buitendijks en 1400 ha binnendijks gebied. Om het buitendijks gebied als één duurzaam functionerend ecosysteem te beheren werd er in 1993 voor het ecologisch impulsgebied Schelde-Dender-Durme (ca 1500 ha) gestart met het opstellen van een beheersplan voor de betrokken beheerders.

• HET RUIMTELIJKE ORDENINGSKADER

Op nationaal niveau heeft de bescherming van de natuur in de Schelde primair vorm gekregen via het ruimtelijk ordeningsbeleid. In Vlaanderen werd in de periode 1970 tot 1980 ruim 80% van het buitendijks gebied aangemerkt als natuur- of reservaatgebied. Bij de door-

werking in gewestplannen hebben overigens nog heel wat schorren een andere bestemming gekregen. Het volledige intergetijdengebied wordt opgenomen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en krijgt de hoofdfunctie natuur. Het VEN wordt momenteel begrensd.

In Nederland kregen de natuurwaarden erkenning met de opname van de Westerschelde als kerngebied van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in het natuurbeleidsplan uit 1990. Aantasting van de EHS is pas mogelijk bij een zwaarwegend maatschappelijk belang, het ontbreken van alternatieven en mitigatie of compensatie van de waarden die verloren gaan.

• MILIEUBELEID

In de jaren zeventig is in Nederland en in Vlaanderen een milieubeleid ontwikkeld dat zich in eerste instantie richtte op eisen aan de kwaliteit van water, bodem en lucht. Later is dit verbreed tot een thematische aanpak (bestrijding van verdroging, verzuring, vermessing, verspreiding) en een doelgroepenbenadering (landbouw, industrie enz).

• INTEGRALE GEBIEDSPANNEN

Sinds de tachtiger jaren wordt gewerkt met integrale gebiedsplannen. Voor de Westerschelde heeft dit in 1991 geleid tot het vaststellen van een beleidsplan en het sluiten van een bestuursovereenkomst (=intentieverklaring) door betrokken overheden. In Vlaanderen is het bekkencomité van de Beneden Zeeschelde verantwoordelijk voor de concrete uitwerking van het integraal waterbeheer. Het is een forum waar afspraken gemaakt worden tussen de beheerders van het gebied.

• NATUURWETGEVING

In Nederland is een deel van het buitendijks gebied (Schor van Waarde, Verdrongen land van Saefinghe, en de Verdrongen

het Schelde-estuarium



ken Zwarte polder) aangewezen als beschermd natuurmonument. Binnen deze gebieden worden handelingen via vergunningen getoetst op hun schade voor natuur. Het beleidsplan Westerschelde kondigt de aanwijzing van nog meer gebieden aan. Vlaanderen kent naast de buitendijkse schorren met de status Natuurreservaat de beschermde landschappen Schor van Ouden Doel, Galgenschoor en Groot Buitenschoor, de Schorren van de Durme en de Scheldeschorren bij Moerzeke. Binnen deze aangewezen gebieden worden ontwikkelingen getoetst op de gevolgen voor natuur en landschap.

Al met al een grote verscheidenheid aan instrumenten waarvan alleen de eerst- en laatstgenoemde, die beide in een beperkt deel van het estuarium van kracht zijn, zich primair richten op de bescherming van natuur.

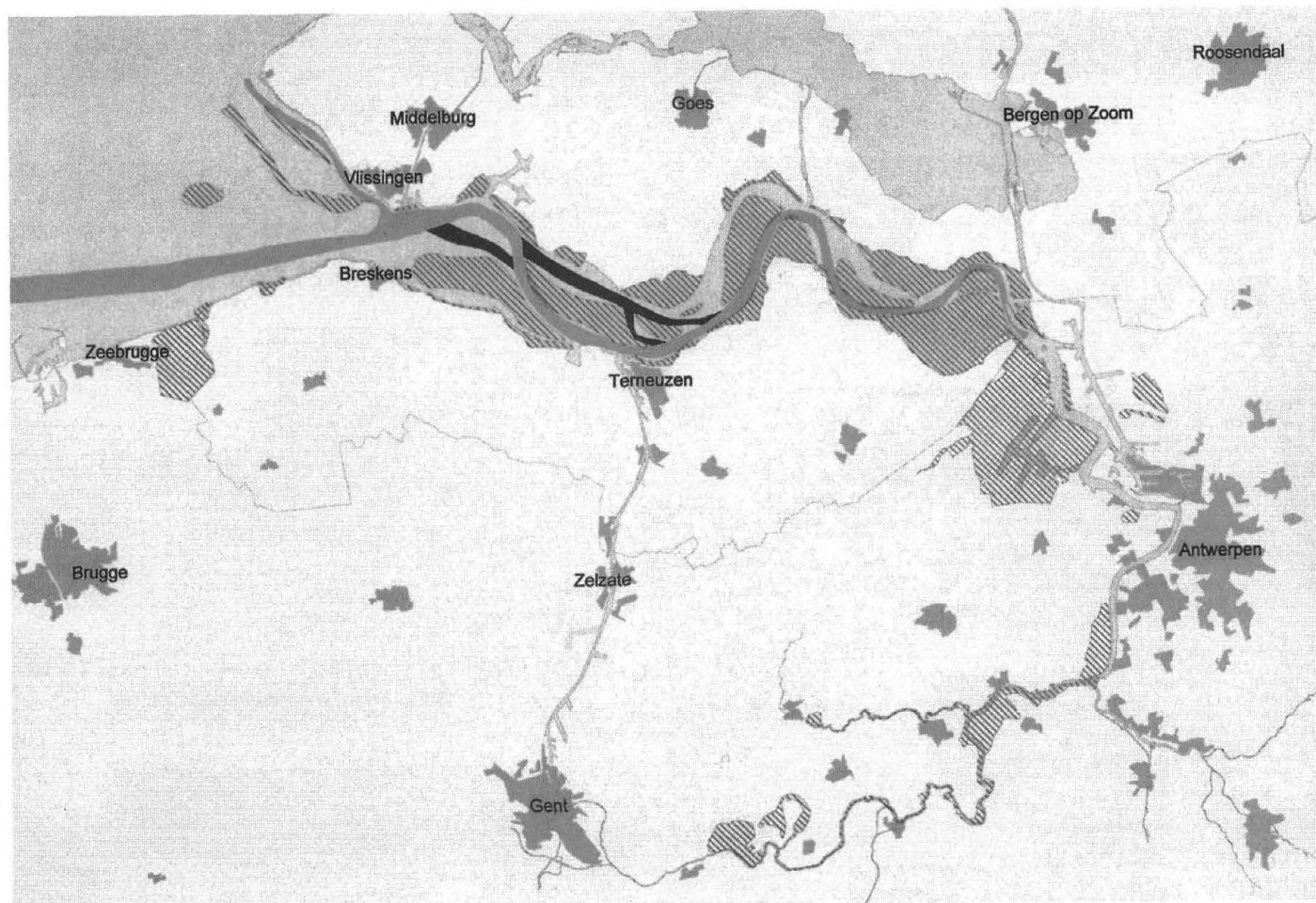
Internationale invloed

Zowel op het gebied van natuur, milieu, water en visserij is in toenemende mate internationale regelgeving van kracht. De bijdrage hiervan aan het behoud en herstel van het Schelde-estuarium wordt ook steeds belangrijker. Het gaat dan om:

- **VOGELRICHTLIJN (1979: *beschermen van in het wild levende vogelsoorten binnen speciale beschermingszones (sbz)*)** Nederland heeft het Verdrongen Land van Saeftinghe in 1995 aangewezen als sbz, het Zwin in 1996 en de slikken, schorren, platen en ondiepwatergebieden van de Westerschelde in 2000. Vlaanderen heeft bij de aanwijzing in 1988 onderscheid gemaakt in integrale en niet integrale beschermingsgebieden. In deze laatste zijn alleen de zones met een groene bestemming en enkele specifieke habitatten beschermd. De 'Schorren en

Kreekenpatroon in het Verdrongen Land van Saeftinghe. Begrazing leidt hier tot fraaie soortenrijke overgangsvegetaties (foto: Provincie Zeeland).

polders van de Beneden Schelde', zijn een niet integrale sbz waarbinnen slikken en brakwaterschorren, dijken, kreeken en hun oevervegetaties specifiek te beschermen habitat zijn. Voor 'Durme en Middenloop van de Schelde' vallen stromende en stilstaande waters met hun oevervegetatie en slikplaten, riet- en zeggevelden en moerassen binnen het beschermingsregime. Kuifeend en Blokkersdijk is een integrale sbz. Het onderscheid is door de EG overigens niet erkend; er moet nog worden bepaald tot welke aanpassingen dit leidt.



Inventarisatie van Vogelrichtlijngebieden (gearceerd) ten behoeve van de Lange termijnvisie Westerschelde; bij de aanwijzing van de Nederlandse gebieden in maart 2000 zijn de deelgebieden ten westen van de lijn Vlissingen-Breskens vervallen.

• **HABITATRICHTLIJN** (1992: *instandhouden van (half)natuurlijke habitats en wilde flora en fauna; er zijn prioritaire habitatten en soorten waarvoor een striktere bescherming geldt*)

Nederland heeft in 1999 dezelfde gebieden aangemeld die in 2000 als Vogelrichtlijngebied zijn aangewezen. In Vlaanderen werd in 1996 het Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent aangemeld wegens het unieke karakter en de zeldzaamheid van de volledige estuariene gradiënt. Het gebied bevat enkele relictbossen op alluviale gronden die prioritair habitat zijn.

• **RAMSAR-CONVENTIE** (1971: *bescherming en verstandig gebruik van natte gebieden/wetlands*)

In Vlaanderen zijn alle brakke schorren en slikken in de Zeeschelde in 1986 als

wetland aangewezen; de in Nederland aangewezen Vogelrichtlijngebieden zijn tevens als Wetland aangemerkt.

Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn zijn te beschouwen als doorwerking van de in 1979 mede door Nederland en België ondertekende conventies van Bonn (bescherming van Europese flora en fauna, met name van die soorten en leefmilieus waarvoor internationale samenwerking nodig is) en Bern (wereldwijde bescherming van migrerende soorten door middel van nadere [regionale] overeenkomsten). De Europese richtlijnen verplichten overheden het beleid te implementeren in hun nationale, regionale en lokale instrumenten. Dit betekent niet dat geen aantasting van natuurwaarden meer mogelijk is, wel dat zorgvuldige afweging moet plaats vinden. Bijvoorbeeld de recente verdieping van de vaarweg in de Westerschelde en de aanleg van het Deurganckdok en verschillende containerterminals in Vlaanderen zijn gerealiseerd met afspraken om de verloren natuurwaarden elders te compenseren.

• **SCHELDE-ACTIEPROGRAMMA**

De nationale en regionale overheden van Nederland, België en Frankrijk hebben in 1994 het verdrag inzake de bescherming van de Schelde ondertekend. Doel van het verdrag is het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de Schelde (water, bodem en ecosysteem). Uitgegaan wordt van het voorzorgbeginsel, beginsel van preventie, bestrijding aan de bron en het principe dat de vervuiler betaalt. Het eerste, in 1998 door de IBCS opgestelde Schelde-actieprogramma richt zich in eerste instantie op het over de grenzen heen afstemmen van meetnetten, doelstellingen en maatregelen.

• **KADERRICHTLIJN WATER**

In de zeventiger jaren richtte de EG zich met een waterkwaliteitsbeleid op het beperken van schadelijke emissies en met de functie samenhangende kwaliteitseisen. Sinds de negentiger jaren worden door de EG ook eisen gesteld aan de behandeling van stedelijk afvalwater en de uitspoeling van nitraat vanuit de landbouw. In 2000 is de Europese kader-

richtlijn water gepubliceerd die deze richtlijnen integreert. De richtlijn gaat in op de kwaliteit, beschikbaarheid en bescherming van grond- en oppervlaktewater (inclusief overgangsgebieden en kust-wateren). Uitgangspunt is een duurzaam gebruik, het beperken van de gevolgen van overstromingen of perioden van droogte. Per stroomgebied (waarvan de Schelde er een is) moeten door de landelijke, regionale en lokale overheden gezamenlijk beheersplannen gemaakt worden die ruimtelijke ordenings-, waterbeheers-, en milieu-aspecten integreren.

• VISSERIJ-QUOTERING

Sinds 1983 wordt door de Europese Commissie aan de lidstaten visquota toebedeeld en worden eisen gesteld aan de technische uitvoering van het vistuig. Uitgangspunt is het duurzaam instandhouden van visbestanden. De Westerschelde is door Nederland als kustwater aangemerkt en valt ook onder dit regime. Een aantal gebieden is gesloten voor de kokkelvisserij om voldoende voedsel voor de vogels over te houden. Op de Zeeschelde is de wet op de riviervisserij van toepassing en is het vissen eveneens aan een vergunning gebonden. De komende jaren wordt gestreefd naar het meer op elkaar afstemmen van het Vlaams en Nederlands visserijbeleid.

Een onderzoek van de Europese Commissie naar de doorwerking van de Habitat- en Vogelrichtlijn bij de verschillende lidstaten wordt binnenkort afgerond. Te verwachten is dat in de lijn van de schaarse jurisprudentie die inmiddels beschikbaar is zal worden gevraagd om aanvullende maatregelen te treffen. De uitvoering van de Kaderrichtlijn Water moet nog van start gaan, maar de verwachting is dat hier een belangrijke impuls voor de verbetering van de kwaliteit van het Schelde-estuarium vanuit zal gaan.

Beheer van natuur in en rond de Schelde

Tot in de 20ste eeuw werden hogere schorren steevast ingepolderd. In de Westerschelde werd dit verlies door de ruimte van het systeem op natuurlijke wijze gecompenseerd door de aanwas van nieuwe schorren. Als gevolg van de steeds verder gaande verdieping van de vaargeul is er nu op de meeste plaatsen sprake van erosie en een abrupte overgang van diep

water naar hoog, verruig(en)d schor. Voortgaande opslibbing zorgt ervoor dat planten van middelhoog schor steeds verder verdrongen worden door soorten in het eindstadium van de successie. Dit eindstadium is niet alleen botanisch weinig gevarieerd, maar ook voor broedvogels en voor overwinteraars minder interessant. Met een begrazingsbeheer worden de hoge schorbegroeiingen omgezet in een korte, eiwitrijke vegetatie en er ontstaan grote oppervlakten geschikt foerageergebied voor tienduizenden ganzen en eenden. De monotoniciteit in soorten wordt doorbroken en vooral in het zuidwestelijk deel van het Verdrongen Land van Saefinghe zorgt begrazing voor zeer fraaie soortenrijke overgangsvegetaties. Ook de toenemende waterkwaliteit draagt bij aan een (plaatselijke) toename van de verscheidenheid en dichtheden van flora en fauna. Op andere delen waar in verband met het verdrinkingsrisico voor het vee integrale begrazing niet mogelijk is, is de natuurlijke variatie een stuk kleiner.

Om de vaargeul in stand en op zijn plaats te houden werden geulrandverdedigingen aangelegd; deze beperken ook afslag van de ecologisch meest waardevolle delen (slikken, schorren en platen) in het estuarium. Verder is de bagger- en stortstrategie erop gericht om de baggerinspanningen zo laag mogelijk te houden. Al deze ingrepen betekenen overigens wel een belangrijke afname van de natuurlijke dynamiek in het gebied.

Verdieping van de Westerschelde en natuurcompensatie

In de zeventiger jaren is de Westerschelde met telkens kleine stappen verdiept om de steeds groter wordende schepen vrije toegang te verlenen tot Antwerpen. In 1980 is onderzoek gestart naar het zover verdiepen van de Westerschelde dat schepen tot een diepgang van 48/43 voet in één getij de haven van Antwerpen kunnen bereiken. Na afronding van het onderzoek in 1984 hebben de onderhandelingen tussen Nederland en Vlaanderen over een verdrag tot 1995 geduurd en is in 1998 na ratificatie met de uitvoering gestart. Verwacht wordt dat er ca 60 ha schor, 40 ha slik en 380 ha ondiep water verloren zullen gaan. Dit tast onder meer de functie als paai- en kinderkamergebied voor vis, en de broed- en foerageerfunctie voor vogels aan. Verder zal de natuurlijke dynamiek verminderen door geulwand-

verdedigingen en meer starre processen van sedimentatie en opslibbing. Door de flink toenemende baggerwerkzaamheden zal verder de vertroebeling van het water vergroten. De Nederlandse overheid stelt dat de natuurwaarden die bij de verdieping verloren gaan conform de uitgangspunten van het structuurschema Groene Ruimte en de Habitatrictlijn gecompenseerd zullen worden.

Op dit moment wordt een natuurcompensatieprogramma uitgevoerd. Hierin zijn o.a. oplossingen gezocht in het versterken van de binnendijkse ecologische hoofdstructuur. Plannen om de gebieden die verloren gaan te compenseren door het stroomgebied te vergroten (ontpolderen) stuiten op zulke grote maatschappelijk weerstanden dat daar vanaf is gezien. Voorts heeft de minister van Verkeer en Waterstaat bij de goedkeuring van het compensatieplan om onderzoek naar aanvullende projecten gevraagd.

De eerste monitoringresultaten vertonen nog geen grote negatieve effecten; of dat ook op langere termijn geldt is zeer de vraag. Gebleken is verder dat de compensatiemaatregelen aan de rivierzijde van de dijk in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn. Plannen om bijvoorbeeld de kolonie Visdieven bij Terneuzen uit te breiden zijn voorlopig uitgesteld, omdat de huidige kolonie ernstig te leiden heeft van milieuverontreinigingen. Het is de bedoeling dat het compensatieplan waarmee in 1998 is gestart binnen 5 à 10 jaar wordt afgerond. In 2002 is een tussentijdse evaluatie voorzien die tot bijstelling van de plannen kan leiden.

Wat is bereikt en wat zijn de verwachtingen

De laatste decennia heeft de bescherming van het estuarium op nationaal en internationaal niveau een groeiende aandacht gehad. Ondanks de genomen maatregelen en ondanks het groot herstellend vermogen van het natuurlijk systeem van het estuarium is de oppervlakte aan slikken, schorren en ondiepwatergebieden fors afgenomen en is het dynamische riviersysteem met zich verplaatsende platen en geulen verward. De nationale en internationale gebiedskwalificaties hebben niet kunnen voorkomen dat ook in de afgelopen jaren nog belangrijke intergetijdgebieden zijn ingepolderd en van functie veranderd. De economische ontwikkelingen in het estuarium zijn zo zwaarwegend



beoordeeld dat dit nergens tot het geheel afwijzen van plannen vanwege de ecologische waarden heeft geleid. De voorgeschreven compensatie heeft (nog) niet, niet volledig of zeer versnipperd plaats gevonden; met name het verlies aan natuurlijke dynamiek blijkt nauwelijks gecompenseerd te kunnen worden. Binnenkort zal de Europese Commissie (EC) reageren op de klacht van de Nederlandse natuurbescherming over een onvoldoende compensatie van de waarden die bij de verdieping van de Westerschelde verloren gaan. Dan zal duidelijk worden of naar de mening van de EC de Habitat- en Vogelrichtlijn voldoende in het nationaal recht zijn geïmplementeerd.

Door een gericht beheer van de resterende natuurgebieden tussen de waterkeringen is de soortenrijkdom van vogels en planten in belangrijke mate in stand gebleven. Wel komen er verschuivingen in dichtheden en aantallen voor die niet geheel aan de natuurlijke variatie zijn toe te rekenen. Binnen het estuarium is het aantal broedvogels afgenomen en het aantal overwinterende en doortrekkende vogels is aanzienlijk gegroeid. Populaties hebben zich deels ook verplaatst naar andere gebieden binnen of buiten het estuarium. Dit betekent dat het estuarium niet los gezien kan worden van het ecologisch netwerk Natura 2000 waar het deel van uit maakt.

In de lange termijnvisie voor het Schelde-estuarium zijn natuurlijkheid, veiligheid en bereikbaarheid in samenhang randvoorwaarden voor de toekomstige ontwikkeling. De jurisprudentie die zich op dit moment ontwikkelt rond de implementatie van Habitat- en Vogelrichtlijn en de realisatie van Natura 2000 zal in belangrijke mate bepalend zijn voor de zwaarste die natuurlijkheid binnen die toekomstige ontwikkeling inneemt.

Het Verdrongen Land van Saeftinghe is een voorbeeld van een buitendijks gebied, dat is aangewezen als Beschermde Natuurmonument. Ook valt dit gebied onder de Vogelrichtlijn en is daarom aangewezen als Speciale Beschermingszone.

Summary

Protection and management of the Scheldt

The ecological quality of the Scheldt has been strongly affected by deepening, reclaiming and polluting the water of the river. The use of national instruments of protection has insufficiently contributed to the recovery of the estuarium. Fieldmanagers of nature-areas have successfully taken the negative effects of the other functions as startingpoint into their management. The program for compensation of lost nature on behalf of the recent deepening will be evaluated next year, and adapted if necessary. The European directives for nature, water and fishery become more and more important. They play a big role in the long term vision for the Scheldt-estuarium.

W. de Haan
Ministerie van LNV, dir. Zuidwest
Postbus 1167
NL-3300 BD Dordrecht
email: W.A.M.de.Haan@LNVZW.agro.nl

E. Van den Bergh
Instituut voor Natuurbehoud
Kliniekstraat 25
B-1070 Brussel
email: Erica.vandenbergh@instnat.be

C. Jacobusse
Stichting het Zeeuws Landschap
Dorpsstraat 100A
NL-4451 AC Heinkenszand
email: C.Jacobusse@hetZeeuwsLandschap.nl

Het Life-project

Als aanzet voor het herstel van slikken en schorren werden door overheidsinstanties uit Vlaanderen en Nederland vier kleinschalige herstelprojecten (fig. 1) uitgewerkt in het kader van het EC Life-project MARS (Marsh Amelioration along the River Scheldt). Het betreft natuurtechnische ingrepen om via verjonging, herstel en creatie van slikken en schorren een ruimtelijke uitbreiding van de getijdeninvloed te bewerkstelligen. Indien deze structurele maatregelen succesvol blijken, kunnen ze later ook op grotere schaal bijdragen tot het ecologisch herstel van de Schelde. Het MARS project is momenteel echter zeker geen succesverhaal.

Slufterherstel in de Kaloot (Borssele)

Dit 7,5 ha groot natuurgebied is één van de laatste restanten van een rond 1900 meer dan 100 ha groot gebied van zandplaten, slikken en schorren in de Westerschelde. De Kaloot bezit slufferachtige kenmerken door de aanwezigheid van een toegangseuvel voor zout water uit het estuarium en een door duinen omgeven laagte die bij storm- en springtij overstroomd wordt. Door de menging van zout water met zoet regenwater is in de Kaloot een gradiëntrijk milieu met grote floristische waarde ontstaan. Omdat het gebied echter bedreigd wordt door o.a. verzanding van de toegangseuvel en afslag van duinen, zijn in 1997 enkele veldwerkzaamheden uitgevoerd, zoals een geulverdieping, de uitbreiding van de duinen aan de westzijde van het gebied en het plaatsen van stuifschermen (Arcadis, 2000).

Schorverjonging in het Kijkverdriet (Temse)

Het Kijkverdriet is een 5 ha groot zoetwaterschor, voornamelijk begroeid met een dichte Rietvegetatie, Spindotters, wilgenloedbosjes en ruigtekruiden. Door versnelde sedimentafzetting wordt het schor steeds minder vaak overspoeld, waardoor een verruiging en verdere verlanding optreedt. De verruiging wordt momenteel tegengehouden door een zeer arbeidsintensief maai-beheer. Als alternatief zal op een proefvlak van 0,5 ha getest worden of dit proces kan tegengehouden worden door het machinaal afgraven van de sterk verhoogde bodem. Om de nabestemming van de af te graven bodem te kennen, werd in 1998 de kwaliteit van de specie met een bodemonderzoek onderzocht. Hieruit bleek dat het ganse terrein sterk verontreinigd is met cad-