



Waarom is soortbescherming zo weinig effectief?

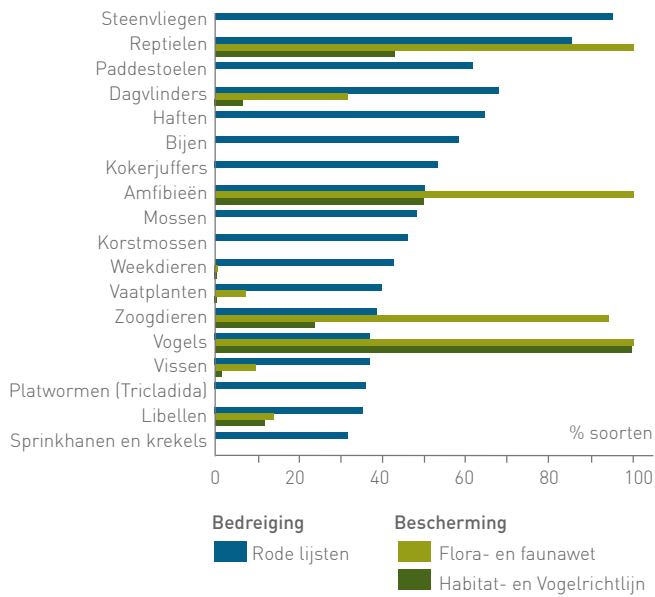
Eén soort gras, gemaaid in april. De kraaien zoeken de vermorzelde kievitseieren en -kuikens en krijgen de schuld van de verdwijnende weidevogels.

Met de nieuwe Omgevingswet en de later op te leveren nieuwe Natuurwet komt regelmatig de vraag naar boven waarom al die scherpe natuurwetgeving zo weinig effect sorteert. De biodiversiteit in Nederland holt nog steeds achteruit en de rode lijsten worden alleen maar langer. En dat terwijl de Flora- en faunawet toch erg streng is. Nederland zit toch op slot en er wordt in deze crisistijd sowieso toch maar weinig gebouwd...? Komt het dan door al die recreanten in de natuur? Of hebben we nog meer verbindingzones en ecoducten nodig? Niets van dat alles: in onderstaand artikel zet ik de echte ecologische problemen uiteen en beschrijf ik de minimale bijdrage die de Flora- en faunawet levert aan de oplossing ervan.

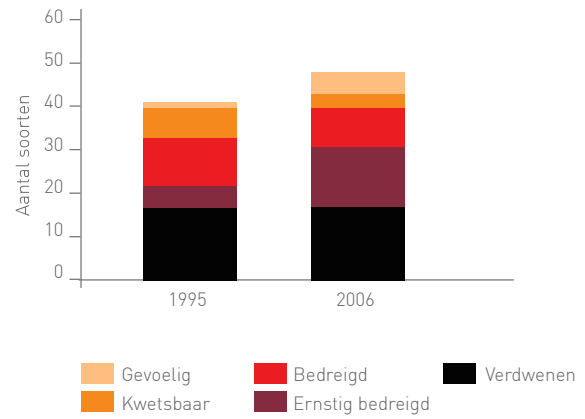
Door **Eric van der Aa, senior-ecoloog Rho Adviseurs**
Foto's: Eric van der Aa

De Flora- en faunawet heeft de afgelopen tien jaar een prominente rol verworven in de arena van de ruimtelijke ordening. Bijna dagelijks wordt er bij de Raad van State geprocedeerd over plannen die ten koste gaan van beschermde soorten. Vooral projectontwikkelaars die gehinderd worden door rugstreeppadden en kamsalamanders halen vaak de pers, evenals bouwprojecten die vertraagd worden door broedende vogels. Ook mitigatie en com-

pensatie van ecologische aantastingen worden met natuurwetgeving afgedwongen en Nederland loopt mede daardoor geleidelijk vol met ecologische verbindingzones en ecoducten. Qua aandacht en juridische bescherming lijkt het dus wel goed te zitten. Echter: de biodiversiteit in Nederland loopt nog steeds terug en de rode lijsten worden niet korter, integendeel. Heeft juridische bescherming eigenlijk wel zin? Het antwoord is volmondig ja, maar waar



Figuur 1: Beschermingsstatus dieren en planten
Bron: CBS



Figuur 2: Vergelijking van de rode lijsten van 1995 en 2006

het aan schort is de gebrekkige vormgeving van de Flora- en faunawet, het negeren van de echte ecologische problemen en het ontbreken van handhaving waar dat het meest nodig is.

BEDREIGING VERSUS BESCHERMING

De Flora- en faunawet beschermt vrijwel alle in Nederland voorkomende Europese inheemse vogels en zoogdieren en alle soorten amfibieën en reptielen. De inheemse vissen zijn beschermd, met uitzondering van de soorten waarop de Visserijwet van toepassing is. Daarnaast is een aantal plantensoorten beschermd, waaronder veel planten met opvallende bloemen (suggererend dat het plukken van bloemen een relevante bedreiging is voor deze soorten). Er is echter vreemd genoeg maar een beperkt verband tussen bedreiging en bescherming; veel bedreigde soorten zijn niet beschermd en veel beschermde soorten zijn niet bedreigd. Figuur 1 laat het grote verschil tussen beide categorieën zien per soortgroep.

De meest vreemde kloof tussen bescherming en bedreiging doet zich voor bij de inheemse dagvlinders: van de 26 beschermde soorten zijn er volgens www.vlindernet.nl maar liefst 18 uitgestorven in Nederland. Daarentegen zijn er van de 31 (ernstig) bedreigde soorten slechts 9 beschermd! Desgevraagd heeft het toenmalige ministerie van LNV mij ooit verteld dat met het oog op eventuele herintroductie een aantal uitgestorven soorten alvast is beschermd. Men had echter geen antwoord op de vraag waarom wetgeving als instrument niet in de eerste plaats wordt benut om te voorkomen dat soorten uitsterven. Het meest aannemelijke toekomstscenario is daarom dat de linker- en rechterkolom in tabel 1 steeds voller zullen worden en de middelste kolom steeds leger. Figuur 2 geeft al een indicatie van die trend.

OMGEVINGSFACTOREN ZIJN NIET BESCHERMD

De Flora- en faunawet ziet slechts op een zeer beperkt aantal ecologische bedreigingen en is daardoor hopeloos ineffectief aangezien cruciale omgevingsfactoren niet worden beschermd. De wet kent weliswaar het instrument van de beschermde leefomgeving maar dit instrument wordt nooit gebruikt en zal ook weer verdwij-

Tabel 1: Beschermde en bedreigde dagvlinders in Nederland

UITGESTORVEN EN BESCHERMD	BEDREIGD EN BESCHERMD	BEDREIGD EN NIET BESCHERMD
moerasparelmoervlinder	bruin dikkopje	bosparelmoervlinder
vals heideblauwtje	donker pimpernelblauwtje	grote parelmoervlinder
bruin dikkopje	grote vuurvlinder	grote vos
dwerghblauwtje	iepenpage	grote weerschijnvlinder
dwergdikkopje	pimpernelblauwtje	kleine heivlinder
groot geaderd witje	veenbosparelmoervlinder	veenbesblauwtje
grote ijsvogelvlinder	veenhooibeestje	aardbeivlinder
kalkgraslanddikkopje	veldparelmoervlinder	bruine eikenpage
keizersmantel	heideblauwtje	duinparelmoervlinder
klaverblauwtje		gentiaanblauwtje
purperstreepparelmoervlinder		kleine ijsvogelvlinder
rode vuurvlinder		komavvlinder
rouwmantel		sleedoorpage
tweekleurig hooibeestje		spiegeldikkopje
tijmblauwtje		zilveren maan
woudparelmoervlinder		bont dikkopje
zilverstreephooibeestje		bruine vuurvlinder
zilvervlek		kleine parelmoervlinder
		boswitje
		bruin blauwtje
		groot dikkopje
		heivlinder

nen met de nieuwe Natuurwet. Het belang van de omgevingsfactoren wordt hieronder toegelicht.

De bescherming van planten

Op grond van artikel 8 van de Flora- en faunawet is het verboden om beschermde inheemse plantensoorten te plukken, te verzamelen, af te snijden, uit te steken, te vernielen, te beschadigen, te ontwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen. Dit artikel is het enige artikel dat buiten natuurgebieden bedreigde planten beschermt. Afgezien van de hiervoor beschreven kloof tussen bedreigde en beschermde soorten is dit wetsartikel natuurlijk niet in staat om de belangrijkste bedreigingen van de Nederlandse flora tegen te gaan. Deze bedreigingen betreffen immers verdroging,



Mestinjectie is één van de methoden om de ammoniakemissie vanuit de landbouw te beperken. In de praktijk komt het neer op het verplaatsen van het mestprobleem van de lucht naar de bodem en het grondwater. Deze kievit ondervond nog een ander nadeel van mestinjectie.



Jaarlijks vindt in het broedseizoen een grote slachting plaats onder weidevogels in agrarisch gebied, geheel in strijd met de Flora- en faunawet. Voor de boer of loonwerker op deze foto was zelfs de meest elementaire vorm van weidevogelbescherming (van binnen naar buiten maaien en de randen laten staan) te veel gevraagd.

vermesting en verzuring. Zo bedreigt volgens het Compendium voor de leefomgeving alleen al verdroging circa 40% van de inheemse planten in Nederland. Ontwatering en versnelde afwatering (drainage) voor de landbouw veroorzaken landelijk circa 60% van dit verdrogingsprobleem. Daarbij komt nog de beregning van agrarische gewassen uit het grondwater. In het veenweidegebied leidt verdroging bovendien tot veenoxidatie en daardoor indirect tot vermesting. Ook de inlaat van gebiedsvreemd water in grote delen van Nederland ten behoeve van verdrogingsbestrijding leidt tot een sterke toename van de voedselrijkdom van het oppervlaktewater.

Dergelijke grootschalige hydrologische ingrepen zijn dus in hoge mate de oorzaak van de floristische verarming van Nederland van de afgelopen 50 jaar, maar zijn niet strijdig met artikel 8 van de Ff-wet en daardoor toegestaan. Hetzelfde geldt voor de minstens zo schadelijke vermesting en verzuring van bodem en water, ook grotendeels herleidbaar tot de functie landbouw. Omdat verdroging, vermesting en verzuring geen rekening houden met de begrenzing van natuurgebieden zijn zelfs daar de gevoelige plantensoorten zeldzaam geworden, ook de weinige bedreigde plantensoorten die wel wettelijke bescherming genieten.

De bescherming van dieren

De Flora- en faunawet heeft meerdere artikelen om de fauna te beschermen:

- artikel 9 verbiedt om beschermde inheemse diersoorten te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.
- artikel 10 verbiedt om beschermde inheemse diersoorten opzettelijk te verontrusten.
- artikel 11 verbiedt om nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van beschermde inheemse diersoorten te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.
- artikel 12 verbiedt om eieren van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen, te beschadigen of te vernielen.

Ook voor de fauna geldt dat verdroging, vermesting en verzuring de belangrijkste bedreigingen vormen, aangevuld met vergiftiging; geen van de bovenstaande wetsartikelen regelt echter dergelijke factoren. Peilverlaging, onderbemaling, grondwaterwinning, overbemesting, waterinlaat, gebruik van bestrijdingsmiddelen etc. wor-

den nooit getoetst aan de FF-wet, hetgeen een belangrijke oorzaak is van het voortdurende verlies aan biodiversiteit in Nederland. Sectorale wetgeving op het gebied van bodem, water en lucht kunnen wel de ergste uitwassen terugdringen; de bijbehorende Europese normen zijn deels direct geïnspireerd door ecologische eisen. De lidstaat Nederland heeft echter in veel gevallen een geheel eigen mening over Europese normen, zeker wanneer agrarische belangen in het spel zijn. Zo is de Nederlandse meststoffenwetgeving niet geënt op ecologische normen maar op politieke haalbaarheid. De Europese normen vanuit de Kaderrichtlijnwater en de Nitraatrichtlijn blijven daardoor vooral op de Nederlandse zand- en veengronden ver uit beeld.

STEEDS MEER EENVORMIGHEID

Een andere belangrijke reden voor het voortdurende verlies aan biodiversiteit is de voortdurende afname van de diversiteit in agrarisch gebied (nog altijd 65% van het Nederlandse grondgebied) in de afgelopen decennia. Waar agrarische graslanden 40 jaar geleden, zelfs na de golf van verwoestende ruilverkavelingen, veelal nog tientallen plantensoorten per hectare herbergden, komt een modern agrarisch grasland tegenwoordig niet verder dan één of twee soorten, met in ieder geval een groot aandeel tetraploid engels raaigras. Ook de laatste overhoekjes met "onkruid" zijn inmiddels vrijwel verdwenen, hoogteverschillen zijn geëgaliseerd, sloten gedempt en de steeds effectievere bestrijdingsmiddelen vergroten de ecologische verarming van het agrarisch gebied. Een logisch gevolg van dit alles is de sterke afname van de rijkdom aan kruiden en insecten en de soorten die daarvan afhankelijk zijn. De Ff-wet ziet echter niet op bijvoorbeeld de steeds betere zuivering van zaai-goed, de steeds effectievere bestrijding van onkruid en insecten, de steeds eentoniger gewaskeuze en de regelmatige vernieuwing van agrarische graslanden, gemiddeld eens per vijf jaar, beginnend met een forse dosis *Round-up* om het oude grasland dood te spuiten.

De toenemende nivellering van het agrarische *landschap* is wel al vele jaren een punt van aandacht en veel ecologen dachten in de tachtiger jaren dat vooral de dichtheid van het beplantingspatroon in agrarisch gebied bepalend was voor de vogelrijkdom. In de negentiger jaren kreeg deze overtuiging een plek in meer dan honderd gemeentelijke landschapsbeleidsplannen waarin vooral veel houtwallen, bosjes en knotwilgen in agrarisch gebied werden bedacht (maar zelden gerealiseerd). In weidevogelgebieden werd



Het huidige agrarisch gebied in Finland lijkt qua vogels op de Nederlandse zandgebieden rond 1950; een landschap met patrijzen, geelgorzen, ortolanen, veldleeuweriken, paapjes, grauwe klauwierien etc. Een modern, welvarend land kan dus prima samengaan met een aantrekkelijk agrarisch gebied vol natuurwaarden; kwestie van de juiste politieke keuzes.

juist de *openheid* van het landschap maatgevend geacht voor de ecologische kwaliteit. Zelden werd de ecologisch veel relevantere eenvormigheid en gebruiksintensiteit van de agrarische gronden zelf als sleutelfactoren onderkend.

LANDBOUW STAAT BOVEN DE FLORA- EN FAUNAWET

Maar zelfs indien de eenvormigheid en gebruiksintensiteit van de agrarische gronden en de daarmee samenhangende verdrogings-, vermistings- en vergiftigingseffecten onderkend waren als ecologisch cruciale factoren, zou deze kennis dan ook zijn toegepast om te komen tot daadwerkelijk effectieve soortbescherming? Tuurlijk niet; sinds de Hongerwinter heeft de Nederlandse landbouw een vrijwel onschendbare legitimiteit. De krachtige landbouwlobby is nog altijd springlevend en effectief op basis van valse argumenten. Tegenwoordig is het vermeende wereldvoedseltekort en het vermeende economisch belang van de Nederlandse landbouw de reden om vrijwel ongehinderd door te intensiveren. En dat in een wereld waarin inmiddels meer mensen overlijden door te veel eten dan door te weinig. Een groot deel van de Nederlanders gelooft bovendien werkelijk dat de agrarische sector een economisch relevante factor is, terwijl de werkelijke bijdrage van alle varkens, koeien, kippen, tomaten, aardappelen, bieten etc. aan ons BNP slechts 1,3% bedraagt. De veelal genoemde bijdrage van 10% aan onze economie heeft betrekking op het agro-industriële complex (handel, verwerking en distributie) dat grotendeels draait op buitenlandse grondstoffen (cacao, koffie, tabak, soja, etc). De onwil om in de agrarische sector de Flora- en faunawet te handhaven blijkt het duidelijkst uit te toepassing van de artikelen 11 en 12, die zien op de bescherming van voortplantingsplaatsen en eieren. Deze artikelen zouden effectief kunnen zijn ter voorkoming van de jaarlijkse slachting van weidevogels in agrarisch gebied, doch handhaving ontbreekt hier geheel! Vanuit de agrarische sector wordt betoogd dat nestbescherming overtreding van deze artikelen voorkomt, maar in de praktijk gaat het slechts om een deel van de agrarische bedrijven dat een deel van de nesten van een deel van de beschermde soorten op hun land opspoort en alleen de eieren min of meer beschermt. De daaruit komende kuikens moeten zich vervolgens zien te redden buiten het polletje gras dat bij het maaien rondom het nest is gespaard. De kale, eenvormige grasmat zonder voedsel (insecten) en zonder dekking tegen predatoren maakt hen vrijwel kansloos. Waar elke burger, aannemer, projectontwikkelaar, gemeente etc. pas op de plaats moet maken wanneer de beoogde activiteiten een

“Sinds de Hongerwinter heeft de Nederlandse landbouw een vrijwel onschendbare legitimiteit. De krachtige landbouwlobby is nog altijd springlevend en effectief op basis van valse argumenten.”

bedreiging vormen voor bijvoorbeeld een nest met meerkoeteieren, mag elke boer elk voorjaar het bestand aan rode lijstsoorten verder uitdunnen en nieuwe soorten aan de rode lijst toevoegen. De Algemene Inspectiedienst¹ van het ministerie van EZ weigert meldingen van weidevogelmoord na te trekken of reageert veel te laat om overtredingen te kunnen constateren. De Partij voor de Dieren heeft hier al eens vragen over gesteld aan de toenmalige minister van landbouw. De beantwoording was typerend; zie <https://www.partijvoordedieren.nl/tweedekamer/kamervragen/i/63>. Steekwoorden uit deze tenenkrommende beantwoording zijn *incidenten, gedragscode, predatie, weersomstandigheden, cross-compliance, overleg en kennisleemten*. Die aangekondigde gedragscode is er overigens nog steeds niet.

De nieuwe rode lijst voor broedvogels wordt in 2014 gepubliceerd en ik voorspel alvast dat deze lijst zal worden aangevuld met boerenvogels als Kievit, scholekster, torenvalk en wellicht ook witte kwikstaart. Zelfs deze ooit zo algemene soorten kunnen het niet meer bolwerken in ons totaal uitgewoone buitengebied.

CONCLUSIES

Ondanks de breed gedragen opvatting dat de wettelijke bescherming van flora en fauna in Nederland stevig is geregeld (en volgens sommigen zelfs is doorgesloten) neemt de biodiversiteit in ons land voortdurend af. De Flora- en faunawet is op papier en in de praktijk namelijk niet in staat om deze trend te keren, om drie redenen:

- veel bedreigde (rode lijst)soorten zijn niet wettelijk beschermd;
- deze wet regelt niet de ecologisch cruciale omgevingsfactoren (verdroging, vermesting, verzuring, vergiftiging en nivellering);
- de wet wordt niet gehandhaafd waar dat het meest nodig is: in agrarisch gebied, oftewel 65% van ons landoppervlak.

Aangezien de beoogde nieuwe Natuurwet zal voortborduren op dezelfde denkfouten en blinde vlekken als de Flora- en faunawet zal de biodiversiteit buiten natuurgebieden blijven afnemen. Alleen *binnen* natuurgebieden (en dan met name binnen Natura 2000) is er een kans op behoud en herstel van beschermde en bedreigde soorten. Ook dan echter zal de agrarische sector sterk moeten worden ingeperkt of heel anders moeten gaan werken om de uiterst schadelijke verdroging, vermesting etc. binnen natuurgebieden tot ecologisch acceptabele niveaus terug te dringen.

1. Sinds 2011 onderdeel van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit