

Opinie

Het ruggengraatloze soortenbeleid

Arjan Stroo

Sinds de zeggekorfslak zijn plaatsje in de landelijke pers heeft opgeëist naast de kornwolf, de kamsalamander en de rugstreeppad, weet iedereen dat ook ongewervelden een rol spelen in wetten en regels. Naast de Habitatrictlijn, die voor dit fenomeen verantwoordelijk is, bestaan er tal van regelingen, wetten en verdragen waarin ongewervelde dieren voorkomen. Ook in veel beleidsdocumenten staan ongewervelden vermeld. In dit artikel wordt een overzicht gegeven van inheemse ongewervelde dieren die in regelgeving of het natuurbeleid een rol spelen (of in elk geval in één van de vele beleidsdocumenten genoemd worden). De belangrijkste zullen hier worden gepresenteerd, een vollediger overzicht komt op de EIS website (www.naturalis.nl -> science -> EIS) te staan. Het werk hiervoor is mogelijk dankzij een subsidie van LASER uit de Regeling Draagvlak Natuur.

Het natuurbeleid valt op te delen in het gebiedenbeleid, dat voor LNV de basis vormt (Beekelaar 2002) en het soortenbeleid, dat als een soort vangnet moet fungeren voor organismen die met het gebiedenbeleid niet of niet genoeg beschermd worden. Natuurlijk zijn er diverse connecties tussen de twee. Ik zal hier vooral ingaan op het soortenbeleid, maar ook enkele aan het gebiedenbeleid gerelateerde aspecten komen aan bod. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar beleidsniveau, want van mondiale schaal tot en met sommige gemeenten wordt soortenbeleid gevoerd.

Wereldwijde verdragen

Er zijn slechts twee mondiale verdragen waarin bij ons waargenomen ongewervelden genoemd worden. Het eerste is de Bonn Conventie ofwel 'the convention on the conservation of migratory species' die vooral voor vogels belangrijk is, maar waar vanwege de grensoverschrijdende problemen bij de trek in Midden- en Noord-Amerika ook de monarchvlinder *Danaus plexippus* in genoemd wordt. Deze soort is enkele keren in Nederland waargenomen (Jansen 2003), wat zwervers zouden kunnen zijn uit het uiterste zuiden van Europa, maar ook dieren die per boot zijn meegekomen vanaf de Canarische Eilanden of Amerika. Het is feitelijk onlogisch dat de Bonn Conventie niet ook betrekking heeft op bijvoorbeeld de Europese trekvlinders, maar aan soortenlijsten in internationale verdragen ligt doorgaans geen studie ten grondslag op welke organismen het best kan worden gericht. Eerder bevatten ze een vrij willekeurige opsomming van specifieke probleemgevallen.

Het tweede wereldwijde verdrag betreft de Convention on International Trade in Endangered Species, beter bekend als CITES. Deze internationale overeenkomst behandelt wat evertebrata betreft voornamelijk tropische vlinders en koralen. Voor de Nederlandse fauna zijn twee soorten relevant: de medicinale bloedzuiger (*Hirudo medicinalis*) wordt genoemd in appendix 3, wat impliceert dat wanneer er internationaal in deze dieren gehandeld wordt, een document van herkomst moet kunnen worden overlegd. De apollovlinder (*Parnassius*

apollo) staat in appendix 2. De in Nederland incidenteel waargenomen exemplaren mogen derhalve niet zonder exportverklaring van CITES worden uitgevoerd.

Mondiale verdragen dragen dus niet veel bij aan de bescherming van de Nederlandse ongewervelden. Van groter belang zijn de rode lijsten die de IUCN, de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, publiceert. Deze zijn te vinden op <http://www.redlist.org>. Ook daarvoor geldt dat voor opname zeker geen uitputtende analyse van informatie over status en verspreiding van alle diersoorten is uitgevoerd en er dus een flinke toevalcomponent meespeelt bij het al dan niet genoemd worden van een soort. De IUCN wordt ondersteund door zogenaamde specialist groups, maar niet voor alle taxa zijn die voorhanden. Een twintigtal Nederlandse evertebraten is opgenomen op de IUCN lijsten, deze zijn verwerkt in tabel 1. Veel van de genoemde soorten vallen ook onder de hierna besproken Europese of nationale regelgeving, maar dat geldt bijvoorbeeld niet voor *Carabus intricatus*, een soort die vermoedelijk aan het begin van de 20e eeuw uit Nederland verdwenen is en in heel Europa sterk is achteruitgegaan. De IUCN lijst heeft ook meegespeeld bij de keuze van doelsoorten (zie daar).

Europese regels

De Europese bescherming van soorten is, wat ongewervelden betreft, begonnen met de Conventie van Bern uit 1979, die in 1982 van kracht werd. Deze conventie, officieel bekend als 'Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats', is opgesteld door de Raad van Europa en is door bijna alle Europese landen en enkele Afrikaanse (b.v. Tunesië) ondertekend. De volledige tekst is o.a. te vinden via www.coe.int. Er zijn twee annexen die van belang zijn: annex 3 met de beschermde soorten en annex 2 met de strikt beschermde soorten. In het algemeen verplicht het verdrag de ondertekenaars nationaal beleid te voeren voor de instandhouding van de in het wild voorkomende diersoorten en hun natuurlijke leefmilieus. Op het gebied van ruimtelijke ordening en bij maatregelen tegen verontreiniging, dient rekening te worden gehouden met die instandhouding en verder moeten deelnemers aan voorlichting doen betreffende de noodzaak tot bescherming.

De in annex 2 genoemde diersoorten moeten met passende wetten en voorschriften worden beschermd. Met name is het verboden deze dieren opzettelijk te vangen, in bezit te hebben, te doden of verstoren. Ook handel in geprepareerde exemplaren is niet toegestaan. Voor de in annex 3 genoemde soorten moet een regelgeving worden vastgesteld die ervoor moet zorgen dat deze populaties niet in gevaar komen (tijdelijk of plaatselijk verbod van exploitatie, voorschriften voor verkoop en vervoer etc.).

Zoals bij veel internationale verdragen is er een permanente commissie (de *Standing Committee*) ingesteld die toezicht moet houden op de naleving. Ook zijn er groepen van experts, waaronder een voor ongewervelde dieren, die voorstellen doen ter aanvulling en verbetering. Dit lijkt echter geen erg vruchtbare bezigheid, omdat geen van de voorgestelde toevoegingen

ooit officieel geïmplementeerd is. Ook van veel aanbevelingen uit door de Raad van Europa gepubliceerde achtergronddocumenten (bv. Gauld et al. 1990) vinden we niets terug in de praktijk van het Nederlandse natuurbeleid.

De Bern Conventie is weliswaar nog onverkort van kracht, maar als effectief richtsnoer vervangen door de Habitatrichtlijn. De Europese gemeenschap heeft als partij de Bern Conventie ondertekend en was dus verplicht er invulling aan te geven. Veel bepalingen in de Habitatrichtlijn zijn dus regelrecht gekopieerd uit het verdrag van Bern. Ook de bijlagen van de Habitatrichtlijn zijn op die manier samengesteld. Toch zijn er verschillen tussen de bijlagen. Zo is de haft *Palingenia longicauda*, een uit Nederland verdwenen riviersoort, niet op in de Habitatrichtlijn terecht gekomen (waarom niet is onduidelijk) en stonden de beide korfslakjes (*Vertigo sp.*) niet in de Bern Conventie. Over de ongewervelden die in beide regelingen voorkomen is een achtergronddocument gemaakt dat uitgegeven is door de Raad van Europa (van Helsdingen et al. 1996a,b,c). In het nationale soortenbeleid heeft de Bern Conventie vormgegeven aan de doelstelling dat van alle soorten die in 1982 in ons land voorkwamen, in 2020 levensvatbare populaties aanwezig moeten zijn, zodat duurzame instandhouding mogelijk blijft.

De Habitatrichtlijn kent als twee belangrijkste instrumenten de gebiedsbescherming en de soortbescherming. Gebieden vallen, samen met gebieden voortkomend uit de Vogelrichtlijn, binnen de Europese variant van de EHS, Natura 2000. Dit is een netwerk van natuurgebieden dat de Europese biodiversiteit veilig moet stellen. Gebieden kunnen worden geselecteerd omdat er van een bepaald bedreigd biotooptype sprake is, of omdat er bescherming behoevende soorten voorkomen. De voor het soortenbeleid relevante bijlagen van de Habitatrichtlijn zijn 2, 4 en 5. Bijlage 2 bevat soorten van *communautair belang* (= soorten met een lidstaatoverstijgend gemeenschappelijk belang), waarvoor het aanwijzen van speciale beschermingszones (SBZ) vereist is. Dat wil zeggen dat de lidstaten gebieden bij de Europese Commissie moeten aanmelden, die dan kunnen worden geselecteerd voor een Europese gebiedenlijst. Op basis van die lijst moet de rijksoverheid dan de geselecteerde gebieden aanwijzen als Habitatrichtlijngebied. Op dit moment zitten we in de concept-aanmeldingsfase: tot 18 maart 2003 lag een nieuwe conceptlijst ter inzage, waarop ook EIS-Nederland gereageerd heeft. De door LNV opgestelde conceptlijst heeft nogal wat kritiek gekregen vanwege de krenterige toedeling en scherpe begrenzing van gebieden. Er staan 134 gebieden op deze lijst, samen 741.465 hectare groot. Daarvan is maar liefst 640.086 hectare overlap met al aangewezen vogelrichtlijn gebieden en meer dan 95% overlapt met de EHS. Vrijwel zonder uitzondering gaat het om terreinen die al goed beschermd worden door op natuurbehoud gerichte terreinbeherende instanties.

Het beschermingsregime in voor de Habitatrichtlijn aangewezen gebieden impliceert:

- 1) dat er geen verslechtering van gebieden mag optreden met betrekking tot soorten van bijlage 2.
- 2) dat een passende beoordeling van RO- projecten in de aangewezen gebieden verplicht is. Die mogen alleen doorgaan als:
 - er geen alternatieven voorhanden zijn
 - er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang
 - en er gecompenseerd kan en gaat worden.

Hoewel gebieden nog geenszins officieel zijn aangewezen, geldt dit regime gelukkig al wel, de regels zijn per slot van rekening bekend en hadden al lang geleden moeten worden toegepast.

Op Bijlage 4 van de Habitatrichtlijn staan de dier- en plantensoorten van *communautair belang* die strikt moeten worden beschermd. Dat wil zeggen dat in de nationale wetgeving moet worden opgenomen dat ze niet opzettelijk gedood of gevangen mogen worden. Ook op opzettelijk verstoren en het beschadigen van voortplantings- of rustplaatsen moet een verbod rusten. De lidstaten dienen verder een systeem van toezicht in te stellen dat in de gaten houdt of het bij toeval doden van de soorten van bijlage 4 niet de spugaten uitloopt. Om significante negatieve effecten te voorkomen, moeten lidstaten onderzoek doen en zonodig instandhoudingsmaatregelen treffen.

Bijlage 5 tenslotte wordt gevormd door soorten 'waarvan het onttrekken aan de natuur, en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen'. Hierop staan soorten zoals de wijngaardslak *Helix pomatia* waarvan in de gaten moet worden gehouden of ze niet te veel verzameld worden voor consumptie en/of handel.

De naleving van de Habitatrichtlijn wordt in principe door Brussel in de gaten gehouden en kan via het Europese Hof van Justitie zonodig worden afgedwongen. De richtlijn heeft op zich geen rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtspraak, maar via implementatie in Nederlands recht. Die implementatie vertoont vooralsnog nogal wat tekortkomingen en mede daardoor is de precieze tekst van de richtlijn voor de natuurbescherming toch van groot belang. Nationale wetten moet richtlijn-conform worden uitgelegd en ook is de richtlijn de facto bepalend daar waar de wet verstek laat gaan.

De Habitatrichtlijn heeft een heleboel stof doen opwaaien de afgelopen jaren, niet zoals vaak beweerd wordt omdat bescherming van de erin genoemde organismen een obstakel zou vormen voor veel ruimtelijke ordening (RO)-projecten, of omdat 'Nederland op slot gaat', maar omdat veel te laat ruchtbaarheid aan de doorwerking in RO-beleid is gegeven. Daardoor zijn er in veel gevallen procedurele fouten gemaakt. Er had bijvoorbeeld geïnventariseerd moeten worden en dat is niet gebeurd. De meeste gevallen van vertraging van bouwprojecten komen dus niet voort uit de aanwezigheid van beschermde planten of dieren, maar omdat de regels niet zijn nageleefd met betrekking tot het in kaart brengen daarvan. Op basis van de zogenaamde 'significante effecten' die projecten hebben op populaties van Habitatrichtlijnsoorten, werd tot nu toe bijna nooit een bouwproject tegengehouden. Wat significante effecten precies inhouden is niet geheel duidelijk, maar in elk geval is daar sprake van wanneer de lokale populatie zodanig wordt aangetast dat een gunstige staat van instandhouding, lees het voortbestaan van de lokale populatie, bedreigd wordt. De regelgeving schiet in dat opzicht ook te kort, omdat de significante negatieve effecten op populaties van bedreigde dieren niet altijd per project zijn hard te maken, maar bij een opeenstapeling van afzonderlijke projecten (denk bijvoorbeeld aan een snelweg die leidt tot nieuwe bedrijventerreinen) wel zeer negatief kunnen uitwerken. Terwijl deze bijkomende negatieve effecten op de natuur niet meewegen, tellen positieve gevolgen van deze bedrijventerreinen op maatschappelijk en economisch gebied wel mee.

Ondanks de negatieve beeldvorming die nu omtrent Habitatrichtlijnsoorten is ontstaan, is een Europees soortenbeleid en ook de Europese versie van de EHS Natura 2000 wel

Tabel 1. Beleidsrelevante ongewervelde dieren in Nederland. Rode-lijstcategorieën: BE = bedreigd, EB = ernstig bedreigd, GE = gevoelig, KW = kwetsbaar, VN = verdwenen uit Nederland. IUCN-categorieën: CR = critically endangered, DD = data deficient, EN = endangered, LR(cd) = lower risk, conservation dependent, LR(nt) = lower risk, near threatened, VU = vulnerable. Doelsoorten: hier is vermeld op basis van welke criteria een soort doelsort is geworden en in welke mate. Dat laatste is af te lezen uit het gebruik van hoofdletters (soort scoort in sterke mate) danwel kleine letters (soort scoort in mindere mate). I = internationaal van belang, T = trendcriterium, de soort gaat achteruit, Z = zeldzaam. Voor verdere uitleg, zie Bal 2002.

		Bern	Habitat-richtlijn	Flora-en faunawet	Rode Lijst	Doelsoorten	SoortBeschermings Plan	IUCN
Bloedzuigers	aantal soorten	1	1	geen	geen	1	geen	1
<i>Hirudo medicinalis</i>	Medicinale bloedzuiger	III	V			I		LR(nt)
Haften	aantal soorten	1	geen	geen	39	geen	geen	geen
<i>Palingenia longicauda</i>		II						
Kokerjuffers		geen	geen	geen	69	geen	geen	geen
Kevers		5	5	5	geen	2	geen	5
<i>Carabus intricatus</i>	aantal soorten							LR(nt)
<i>Cerambyx cerdo</i>	Heldenbok	II	II, IV	x				VU
<i>Dytiscus latissimus</i>	Brede geelrandwaterroofkever	II	II, IV	x				VU
<i>Graphoderus bilineatus</i>	Gestreepte waterroofkever	II	II, IV	x		I		VU
<i>Lucanus cervus</i>	Vliegend hert	III	II	x		I		
<i>Osmoderma eremita</i>	Juchtleerkever	II	II, IV	x				VU
Kreeftachtigen	aantal soorten	1	1	1	geen	1	geen	1
<i>Astacus astacus</i>	Rivierkreeft	III	V	x		I		VU
Zee-egels	aantal soorten	geen	geen	geen	geen	geen	geen	1
<i>Echinus esculentus</i>	Eetbare zeeapfel							LR(nt)
Libellen	aantal soorten	9	9	8	27	29	7	3
<i>Aeshna isosceles</i>	Vroege glazenmaker				KW	Tz		
<i>Aeshna juncea</i>	Venglazenmaker							
<i>Aeshna subarctica</i>	Noordse glazenmaker				BE	TZ		
<i>Aeshna viridis</i>	Groene glazenmaker	II	IV	x	BE	ITz	Groene glazenmaker	VU
<i>Anax imperator</i>	Grote keizerlibel							
<i>Brachytron pratense</i>	Glassnijder				KW	itz		
<i>Calopteryx splendens</i>	Weidebeekjuffer							
<i>Calopteryx virgo</i>	Bosbeekjuffer				BE	Tz	Beeksystemen	
<i>Ceragrion tenellum</i>	Koraaljuffer					iz		
<i>Coenagrion armatum</i>	Donkere waterjuffer				VN	TZ	Moerassen	
<i>Coenagrion hastulatum</i>	Speerwaterjuffer				EB	TZ		
<i>Coenagrion mercuriale</i>	Mercurwaterjuffer	II	II		VN	TZ		VU
<i>Cordulegaster boltonii</i>	Gewone bronlibel				BE	TZ	Beeksystemen	
<i>Gomphus flavipes</i>	Rivierrombout	II	IV	x	VN	TZ		
<i>Gomphus pulchellus</i>	Plasrombout					iz		
<i>Gomphus vulgatissimus</i>	Beekrombout				BE	iTz		
<i>Lestes virens</i>	Tengere pantserjuffer				KW	tz		
<i>Leucorrhinia albifrons</i>	Oostelijke witsnuitlibel	II	IV	x	EB	ITZ		
<i>Leucorrhinia caudalis</i>	Sierlijke witsnuitlibel	II	IV	x	VN	TZ		
<i>Leucorrhinia dubia</i>	Venwitsnuitlibel				KW	tz		
<i>Leucorrhinia pectoralis</i>	Gevlekte witsnuitlibel	II	II, IV	x	BE	ITz	Moerassen	
<i>Leucorrhinia rubicunda</i>	Noordse witsnuitlibel							
<i>Libellula fulva</i>	Bruine korenbout				KW	itz		
<i>Nehalennia speciosa</i>	Dwergjuffer				VN	TZ		
<i>Ophiogomphus cecilia</i>	Gaffellibel	II	II, IV	x	EB	ITZ		
<i>Orthetrum brunneum</i>	Zuidelijke oeverlibel				GE	Z		
<i>Orthetrum coerulescens</i>	Beekoeverlibel				KW	itz		
<i>Oxygastra curtisii</i>	Bronslibel	II	II, IV	x				VU
<i>Platycnemis pennipes</i>	Blauwe breedscheenjuffer							
<i>Somatochlora arctica</i>	Hoogveenglanslibel				BE	TZ	Hoogveenglanslibel	
<i>Somatochlora flavomaculata</i>	Gevlekte glanslibel				EB	TZ		
<i>Sympecma fusca</i>	Bruine winterjuffer				BE	Tz		
<i>Sympecma paedisca</i>	Noordse winterjuffer	II	IV	x	EB	ITZ	Moerassen	
<i>Sympetrum depressiusculum</i>	Kempense heidelibel				GE	Z		
<i>Sympetrum pedemontanum</i>	Bandheidelibel				GE	Z		
Mieren	aantal soorten	geen	geen	4	30	3		5
<i>Anergates atratulus</i>	Woeermier							VU
<i>Formica polyctena</i>	Kale rode bosmier			x		I		LR(nt)
<i>Formica pratensis</i>	Zwartrugbosmier			x		I		LR(nt)
<i>Formica rufa</i>	Behaarde rode bosmier			x		I		LR(nt)
<i>Formica truncorum</i>	Stronkmier			x				
<i>Formicoxenus nitidulus</i>	Glanzende gastmier							VU
Spinnen	aantal soorten	geen	geen	geen	geen		geen	1
<i>Dolomedes plantarius</i>	Grote oeverspin							VU
Mollusken	aantal soorten	3	6	2	68	3	geen	11
<i>Avenonia brevis</i>	Stompe grondwaterslak							DD
<i>Bythinella dunkeri</i>	Grijze bronslak							VU
<i>Bythinella viridis</i>	Groene bronslak							VU
<i>Catinella arenaria</i>	Rode barnsteenslak							LR(nt)
<i>Helix pomatia</i>	Wijngaardslak	III	V	x	KW			
<i>Margaritifera auricularia</i> (fossiel!)	Rivierparelmoesl	II	IV					CR

		Bern	Habitat-richtlijn	Flora-en faunawet	Rode Lijst	Doel-soorten	SoortBeschermings Plan	IUCN
<i>Margaritifera margaritifera</i>	Beekparelmossel	III	II, V					EN
<i>Myxas glutinosa</i>	Kleverige poelslak							DD
<i>Pseudanodonta complanata</i>	Platte zwanenmossel							LR(nt)
<i>Unio crassus ssp. nanus</i>	Bataafse stroommossel		II, IV	x	VN	I		LR(nt)
<i>Vertigo angustior</i>	Nauwe korfslak		II		BE	I		LR(cd)
<i>Vertigo moulinsiana</i>	Zeggekorfslak		II		KW	I		LR(cd)
Nachtvlinders	aantal soorten	1	3	geen	geen	1	geen	3
<i>Callimorpha quadripunctaria</i>	Spaanse vlag		II			I		
<i>Eriogaster catax</i>	Zuidelijke woldrager	II	II, IV					DD
<i>Phyllodesma ilicifolia</i>								VU
<i>Proserpinus proserpina</i>	Teunisbloempijlstaart		IV					DD
Sprinkhanen en krekels	aantal soorten	geen	geen	geen	18	18	geen	geen
<i>Chorthippus apricarius</i>	Locomotiefje				GE	Z		
<i>Chorthippus dorsatus</i>	Weidesprinkhaan				GE	Z		
<i>Chorthippus montanus</i>	Zompsprinkhaan				KW	tz		
<i>Chorthippus vagans</i>	Steppesprinkhaan				GE	Z		
<i>Chrysocraon dispar</i>	Gouden sprinkhaan				KW	tz		
<i>Decticus verrucivorus</i>	Wrattenbijter				EB	TZ		
<i>Ephippiger ephippiger</i>	Zadelsprinkhaan				BE	Tz		
<i>Gampsocleis glabra</i>	Kleine wrattenbijter				EB	TZ		
<i>Gomphocerippus rufus</i>	Rosse sprinkhaan				GE	Z		
<i>Gryllotalpa gryllotalpa</i>	Veenmol				KW	itz		
<i>Gryllus campestris</i>	Veldkrekkel				BE	Tz		
<i>Locusta migratoria</i>	Europese treksprinkhaan				VN	TZ		
<i>Oedipoda caerulescens</i>	Blauwvleugelsprinkhaan				KW	Tz		
<i>Phaneroptera falcata</i>	Sikkelsprinkhaan				GE	Z		
<i>Psophus stridulus</i>	Klappersprinkhaan				VN	TZ		
<i>Stenobothrus lineatus</i>	Zoemertje				KW	Tz		
<i>Stethophyma grossum</i>	Moerassprinkhaan				KW	tz		
<i>Tetrix bipunctata</i>	Bosdoortje				VN	TZ		
Dagvlinders	aantal soorten	5	5	26	47	47	14	6
<i>Apatura iris</i>	Grote weerschijnvlinder				BE	Tz		
<i>Aporia crataegi</i>	Groot geaderd witje			x	VN	TZ		
<i>Argynnis aglaja</i>	Grote parelmoervlinder				BE	Tz		
<i>Argynnis niobe</i>	Duinparelmoervlinder				BE	Tz		
<i>Argynnis paphia</i>	Keizersmantel			x	VN	TZ		
<i>Boloria aquilonaris</i>	Veenbesparelmoervlinder			x	EB	TZ	Veevlinders	
<i>Boloria euphrosyne</i>	Zilvervlek			x	VN	TZ		
<i>Boloria selene</i>	Zilveren maan				BE	Tz	Moerassen	
<i>Brenthis ino</i>	Purperstreepparelmoervlinder			x	VN	TZ		
<i>Carterocephalus palaemon</i>	Bont dikkopje				BE	Tz		
<i>Coenonympha arcania</i>	Tweekleurig hooibeestje			x	EB	TZ		
<i>Coenonympha hero</i>	Zilverstreephooibeestje			x	VN	TZ		
<i>Coenonympha tullia</i>	Veenhooibeestje			x	BE	iTz	Veevlinders	
<i>Cupido minimus</i>	Dwergblauwtje			x	VN	TZ		
<i>Erynnis tages</i>	Bruin dikkopje			x	EB	TZ	Bruin dikkopje	
<i>Euphydryas aurinia</i>	Moerassparelmoervlinder			x	VN	TZ		
<i>Hesperia comma</i>	Kommavvlinder				KW	Tz		
<i>Heteropterus morpheus</i>	Spiegeldikkopje				KW	iZ	Moerassen	
<i>Hipparchia semele</i>	Heivlinder				GE	iT		
<i>Hipparchia statilinus</i>	Kleine heivlinder				KW	iZ		
<i>Issoria lathonia</i>	Kleine parelmoervlinder				KW	Tz		
<i>Limnitis camilla</i>	Kleine ijsvogelvlinder				KW	Tz		
<i>Limnitis populi</i>	Grote ijsvogelvlinder			x	EB	TZ		
<i>Lycaena dispar</i>	Grote vuurvlinder	II	II, IV	x	EB	ITZ	Grote vuurvlinder	LR(nt)
<i>Lycaena hippothoe</i>	Rode vuurvlinder			x	VN	TZ		
<i>Lycaena tityrus</i>	Bruine vuurvlinder				KW	Tz	Moerassen	
<i>Maculinea alcon</i>	Gentiaanblauwtje				KW	ITZ	Heidegentiaanblauwtje	LR(nt)
<i>Maculinea arion</i>	Tijmblauwtje	II	IV	x	VN	TZ		LR(nt)
<i>Maculinea nausithous</i>	Donker pimpinelblauwtje	II	II, IV	x	VN	ITZ	Beeksystemen	LR(nt)
<i>Maculinea teleius</i>	Pimpinelblauwtje	II	II, IV	x	BE	ITZ	Beeksystemen	LR(nt)
<i>Melitaea athalia</i>	Bosparelmoervlinder				VN	Tz		
<i>Melitaea cinxia</i>	Veldparelmoervlinder			x	EB	TZ	Veldparelmoervlinder	
<i>Melitaea diamina</i>	Woudparelmoervlinder			x	VN	TZ		
<i>Nymphalis antiopa</i>	Rouwmantel			x	VN	TZ		
<i>Nymphalis polychloros</i>	Grote vos				BE	Tz		
<i>Papilio machaon</i>	Koninginnenpage				GE	T		
<i>Parnassius apollo</i>	Apollovlinder	II	IV					VU
<i>Plebeius argus</i>	Heideblauwtje			x	KW	tz		
<i>Plebeius idas</i>	Vals heideblauwtje			x	VN	TZ		
<i>Plebeius optilete</i>	Veenbesblauwtje				BE	TZ	Veevlinders	
<i>Polyommatus agestis</i>	Bruin blauwtje				KW	Tz		
<i>Polyommatus semiargus</i>	Klaverblauwtje			x	VN	TZ		
<i>Pyrgus malvae</i>	Aardbeivlinder				BE	Tz	Moerassen	
<i>Satyrus ilicis</i>	Bruine eikepage				KW	Tz		
<i>Satyrus w-album</i>	Iepenpage			x	EB	TZ		
<i>Spialia sertorius</i>	Kalkgraslanddikkopje			x	VN	TZ		
<i>Thecla betulae</i>	Sleedoornpage				BE	Tz	Agrarisch gebied	
<i>Thymelicus acteon</i>	Dwergdikkopje			x	VN	TZ		

Tabel 2. Aantal rode-lijstsoorten per categorie. In cursief de soortgroepen waarvoor geen basisrapport beschikbaar is.

	Verdwenen	Ernstig bedreigd	Bedreigd	Kwetsbaar	Gevoelig	totaal	van de
bijen	35	31	52	53	17	188	338
dagvlinders	17	7	11	10	2	47	111
<i>haften</i>	14	3	1	5	16	39	60
<i>kokerjuffers</i>	9	12	7	19	22	69	173
libellen	5	5	8	6	3	27	70
<i>mieren</i>			10	4	16	30	52
mollusken	6	7	18	30	7	68	161
<i>platwormen</i>			2	2		4	?
sprinkhanen	3	2	2	6	5	18	45
<i>steenvliegen</i>	9	1	1	7	1	19	28

degelijk een goed idee. Het is erg belangrijk om op Europese schaal te beschikken over regelgeving en beleid ter bescherming van de natuur en om die vervolgens nationaal te implementeren en toe te passen. Daarom is het jammer dat er een situatie is ontstaan waarin Europese regelgeving met betrekking tot natuurbeleid impopulair is. Natuurbeschermers kunnen hun steentje bijdragen door bij procedures niet blindelings te roepen dat iets in strijd is met de Habitatrichtlijn, dat maakt het instrument bot en de wet impopulair. Check eerst of het gebied daadwerkelijk is aangewezen, voor welke habitats/soorten, en of er significante negatieve effecten te verwachten zijn. Die laatste punten beperken de parapluwerking van de regelgeving jammer genoeg behoorlijk. Stel dat een gebied is aangewezen voor de kamsalamander, maar niet voor het vliegend hert dat er ook voor komt. Duidelijk negatieve effecten van een ingreep in dat gebied op het voorkomen van het vliegend hert, zullen niet automatisch betekenen dat ook de plaatselijke kamsalamander-populatie significant geschaad wordt. Dat maakt het lastig dan nog iets tegen zo'n ingreep te doen en daarom is het belangrijk dat alle gebieden waar soorten van bijlage 2 voorkomen, ook voor die soorten aan te wijzen.

Een ander probleem met de gebiedenaanpak is dat kernleefgebieden niet voor alle soorten een zinvol concept vormen. Het achterliggende idee dat het mogelijk is om soorten van bijlage 2 afdoende te beschermen door enkele van deze kernleefgebieden aan te wijzen, gaat niet altijd op. Wijdverspreide soorten vormen in het bijzonder een probleem. Wat ongewervelden betreft was de gestreepte waterroofkever *Graphoderus bilineatus* het meest schrijnende probleem in de conceptlijst van aan te melden gebieden. Dat het aanwijzen van het Hol en de Weerribben, zoals LNV wil, volstaat om een aanzienlijk deel van de Nederlandse populatie veilig te stellen, is niet te verdedigen (zie fig. 1).

Europese rode lijst

Het Europees Economisch en Sociaal Comité, een Brusselse club die adviseert aan de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europese parlement, heeft in 1991 een Europese rode lijst gepresenteerd. De hierin opgenomen dieren zijn terug te vinden in de laatste versie van Biobase die is bijgevoegd bij het Natuurcompendium 2003 (Duuren et al. 2003). Het is een interessante lijst, waarop naast veel bekenden uit de Bern Conventie ook een aantal bijzondere soorten op staan, zoals de zuiderzeeschijfslak *Corambe obscura*, de lentevuurspin *Eresus sandaliatus* of de grote poppenrover *Calosoma sycophanta*. Jammer genoeg zijn die later nooit meer beschouwd en lijkt er met deze rode lijst verder niet veel gebeurd te zijn. Wel is een aantal principes uit de bijgaande 'Code of practice for the conservation of threatened animals

and plants and other species of international significance' ook terug te vinden in latere beleidsdocumenten van de rijksoverheid, zoals de extra aandacht voor soorten waarvoor een land internationaal gezien belangrijk is.

Nationale wetten & natuurbeleid

De Europese regelgeving dient door de lidstaten en dus ook door Nederland te worden omgezet in nationaal recht. Uitgangspunt is het principe van gemeenschapstrouw: lidstaten moeten er alles aan doen de Europese regelgeving te verwezenlijken. Hiermee wordt in Nederland vooralsnog nogal geworsteld, waardoor de nieuwe natuurbeschermingswet van 1998 vertraging heeft opgelopen. Deze wet in ontwerp zou namelijk de tekortkomingen t.a.v. de Habitatrichtlijn niet opheffen en daarom heeft het kabinet een wijziging opgesteld die bij de Tweede Kamer is ingediend. In afwachting daarvan is de natuurbeschermingswet nog niet in werking getreden (inwerkingtreding gebeurt bij Koninklijk Besluit)

De Flora- en Faunawet is wel in werking getreden per 1 april 2002. Dit is de wet die de soortenbescherming officieel regelt. In de Flora- en Faunawet is een soortenlijst opgenomen waarin wat de ongewervelden betreft een combinatie is gemaakt van wat door de Habitatrichtlijn wordt voorgeschreven en wat in de oude natuurbeschermingswet stond. Het onderdeel soortenbescherming in de natuurbeschermingswet is komen te vervallen.

De Flora- en Faunawet is een zogenaamde raamwet waarbinnen specifieke zaken nog nader kunnen worden uitgewerkt. Niet alles is daardoor al helemaal duidelijk. Wel is duidelijk dat wanneer activiteiten een nadelig effect sorteren op beschermde dieren of planten, daarvoor ontheffing moet worden aangevraagd. Beschermde soorten mogen ook niet opzettelijk gevangen of opzettelijk gedood worden.

Voor alle ongewervelde dieren geldt dat deze bij Algemene Maatregel van Bestuur moeten worden aangewezen en dat er geen groepen integraal zijn opgenomen, zoals dat het geval is bij de zoogdieren, vogels, reptielen, amfibieën. Er zijn tot nu toe 2 officiële publicaties met lijsten van beschermde ongewervelde dieren: in het Staatsblad 523 (november 2000) en in de Staatscourant 51 (maart 2002). In de lijsten is ook een kolom waarin het motief voor opname is weergegeven. De voornaamste reden is dat soorten in hun voortbestaan worden bedreigd of het gevaar lopen in hun voortbestaan te worden bedreigd. Ook verdwenen soorten waarvan een gerede kans bestaat op terugkeer zijn als categorie opgenomen. Terecht, zoals blijkt uit de opname in die categorie van de noordse winterjuffer *Sympecma paedisca* die inmiddels (nog voor de publicatie van de rode lijst) inderdaad is herontdekt. Hopelijk wordt het aanwijzen van ongewervelde dieren gecontinueerd

op basis van dezelfde redenering: dat wat echt bedreigd is, dient te worden beschermd.

Rode lijsten

De nationale rode lijsten zijn een uitwerking van het soortenbeleid zoals dat geïnitieerd is in het Natuurbeleidsplan uit 1990. Ook kunnen ze worden gezien als een uitwerking van wat er in de Bernconventie is afgesproken, namelijk dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan soorten die met uitsterven worden bedreigd of kwetsbaar zijn. Ze hebben wat LNV betreft een signaleringsfunctie en op het moment geen juridische status. In artikel 7 van de Flora & Faunawet staat wel dat de minister lijsten dient op te stellen van bedreigde soorten. De rode lijsten moeten als zodanig worden opgevat. Verder is het mogelijk dat op basis van artikel 75 van de Flora- en Faunawet, de soorten uit de zwaarste RL-categorieën een vergelijkbare status gaan krijgen als de soorten van de Habitatrictlijn. Dat wil zeggen dat ontheffing tot verstoring alleen verleend wordt indien aan drie voorwaarden wordt voldaan: groot openbaar belang, geen bevredigende alternatieven, gunstige staat van instandhouding komt niet in het geding. Voor gewone Flora & Faunawesoorten zou alleen dit laatste argument gelden, zou niet naar alternatieven hoeven worden gekeken en iedere aannemelijke reden worden geaccepteerd. Dan zijn er nog de vrijgestelde soorten waarvoor geldt dat geen ontheffing door de minister nodig is. In artikel 75 zelf staan geen soorten vermeld. Er moet nog een Algemene Maatregel van Bestuur komen waarin staat vermeld welke soorten onder welk ontheffingsregime zullen vallen.

Tot nu toe zijn er officiële rode lijsten van drie groepen ongewervelde dieren verschenen: de dagvlinders, de sprinkhanen en krekels, en de libellen. Een rode lijst is officieel wanneer publicatie in de staatscourant heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt doorgaans op basis van een achtergronddocument, opgesteld door een terzake kundige PGO in opdracht van LNV. Nieuwe achtergronddocumenten over bijen en over mollusken zijn onlangs bij EIS geproduceerd en zullen dit jaar verschijnen.

Naast de officiële rode lijsten zijn er ook nog een aantal op andere wijze wereldkundig gemaakte lijsten. In het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al. 2001) zijn rode lijsten te vinden van haften (Ephemeroptera), steenvliegen (Plecoptera), kokerjuffers (Trichoptera) en platwormen (Platyhelminthes). Deze zijn volgens een iets andere methodiek door Alterra geproduceerd, maar hanteren wel dezelfde indeling in categorieën. In de laatste versie van Biobase (Duuren et al. 2003) is een rode lijst van de mieren te vinden, die gebaseerd is op Mabelis (1986, 2002). In tabel 2 is een overzicht gegeven van de aantallen soorten per categorie van elke groep, van de nu officiële rode lijsten zijn de vertegenwoordigers opgenomen in tabel 1.

Doelsoorten

'Doelsoorten zijn soorten die in het natuurbeleid met prioriteit aandacht krijgen vanwege hun beperkte aanwezigheid en/of hun negatieve trend op internationaal en/of nationaal niveau'. Zoals deze definitie te vinden in het Handboek Natuurdoeltypen aangeeft, wordt bij selectie van deze soorten gelet op diverse aspecten. In het eerste handboek natuurdoeltypen is dat gedaan aan de hand van de zogenaamde itz-benadering. In dat systeem wordt gebruik gemaakt van drie analyses: voor het i-criterium wordt bepaald of Nederland internationaal gezien een relatief grote betekenis voor de betreffende soort heeft, voor het t-criterium of er nationaal sprake is van een dalende trend en voor het z-criterium of de soort zeldzaam in Nederland is.

Voor de onderbouwing van het i-criterium zijn voor de terrestrische respectievelijk de aquatische fauna twee rapporten verschenen (Siepel 1993a, b). De t- en z-gegevens zijn afkomstig van de PGO's. In het nieuwe Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al. 2001) hebben onder invloed van verdergaande internationalisering ook de IUCN-lijsten, de Habitatrictlijn en Bernconventie-lijsten een rol gespeeld bij de bepaling van het internationale belang. Het lijkt er daarmee qua analyse niet helderder op te worden, maar de methoden en keuzes worden toegelicht door Bal (2002). Doelsoorten hebben een belangrijke functie in het concreet maken en evalueren van het natuurbeleid. De selectie zou, voor zover mogelijk, een representatieve afspiegeling van de gehele Nederlandse fauna moeten zijn. Daar valt nog veel aan te verbeteren. Zo zijn er bijvoorbeeld niet of nauwelijks dieren uit de bodemfauna opgenomen en ontbreekt daardoor één van de belangrijkste ecologische hoofdgroepen, de detritivoren, volledig.

In tabel 1 zijn om redenen van ruimtebesparing niet alle soorten opgenomen die tot doelsoort zijn verkozen, maar wel is van alle soorten die om andere redenen zijn vermeld, de doelsoortstatus weergegeven. Dit gemis zal op de internetpagina van EIS worden goedgemaakt.

Soortbeschermingsplannen

LNV heeft in 2000 samen met de provincies en de soortbeschermende organisaties (verenigd in het PSO, Platform Soortenbeschermende Organisaties) een gezamenlijke notitie uitgebracht, het 'meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004'. Hierin staat ondermeer beschreven welke soortbeschermingsplannen er op nationaal niveau moeten worden gemaakt. Soorten zoals de groene glazenmaker of de grote vuurvinder, waarvoor er een plan is of wordt opgesteld, zijn genoemd in tabel 1. Ook is in het meerjarenprogramma opgenomen welke soorten aanvullend aandacht zullen krijgen van de provincies.

Provinciaal en gemeentelijk beleid

De provincies spelen een belangrijke rol zowel bij het definiëren als bij het uitvoeren van het soortenbeleid. De hierboven genoemde lijst met 'provinciale soorten' (bijlage 3 van het meerjarenprogramma), is ondertussen behoorlijk verouderd en zal hier niet worden gereproduceerd. Veel provincies zitten op het moment in de ontwikkelingsfase van een nieuw provinciaal soortenbeleidsplan, en nog niet overal is duidelijk welke soorten daarin zullen worden opgenomen. Een mooi voorbeeld van het nut en belang van provinciaal soortenbeleid is de nota van de provincie Zeeland. Zeeland gaat o.a. aandacht besteden aan de blauwvleugelsprinkhaan *Oedipoda caerulea* in hun duingebieden en aan een hele rij zoutminnende loopkevers die kenmerkend zijn voor het Zeeuwse krekensysteem.

Ook gemeenten zijn in toenemende mate bezig met een vorm van soortenbeleid. Meestal is dit er op gericht inzicht te krijgen in de aan- of afwezigheid van beleidsrelevante soorten binnen het gemeentelijk grondgebied, ten einde niet in de problemen te komen bij ruimtelijke ordening. Er zijn ook gemeenten die een serieuze analyse (laten) maken van de concrete kansen voor bedreigde dieren. Eén van de uitgebreidste studies is die van de gemeente Landgraaf, opgesteld door de Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen. Daarin wordt voor bijzondere dagvlinders, libellen, krekels en sprinkhanen en het vliegend hert bepaald waar ze binnen de gemeente voorkomen en wordt aangegeven wat er concreet kan worden gedaan ter behoud of verbetering van de situatie ter plekke, inclusief kostenraming (Stichting IKL 2000).

Resultaten

Wat zijn nu de gevolgen van al deze regelgeving en tot welke resultaten heeft het geleid? In het algemeen kan worden gesteld dat de laatste jaren de doorwerking van het soortenbeleid aanzienlijk is toegenomen. Via het Natuurloket (www.natuurloket.nl) zijn nu gegevens opvraagbaar over beleidsrelevante soorten. Opgezocht kan worden of in een kilometerhok soorten voorkomen waar bij een eventuele ingreep rekening mee dient te worden gehouden. Het Natuurloket is een onafhankelijke instantie, met een bestuur gevormd door mensen van LNV, de Nederlandse Vereniging van Gemeenten en de VOFF. In deze laatste zijn alle PGO's vertegenwoordigd die de basisgegevens voor het Natuurloket aandragen. Wanneer bijvoorbeeld een projectontwikkelaar een nieuw bedrijventerrein wil aanleggen, dient via het Natuurloket te worden opgezocht wat er over de flora en fauna van het betreffende terrein bekend is. Mocht blijken dat daar wettelijk beleidsrelevante soorten voorkomen, dan moet worden uitgezocht in hoeverre daarmee rekening moet worden gehouden. Ook bij EIS komen regelmatig via het Natuurloket gegevensaanvragen binnen. Het gebruik van verspreidingsgegevens in de planfase van RO-projecten is een grote stap vooruit. De jurisprudentie die zich heeft opgestapeld met betrekking tot de Habitatrichtlijn en de Flora- en faunawet is niet erg doorzichtig, en het is juist die onduidelijkheid die veel weerstand te weeg brengt. Veel beter is het wanneer de gang naar de rechtbank helemaal achterwege blijft en iedereen zich vroegtijdig op de hoogte kan stellen van in welke gebieden beschermde planten- en diersoorten voorkomen. Eén en ander leidt vooralsnog jammer genoeg wel tot een sterke concentratie van de aandacht op alleen die soorten die in de Habitatrichtlijn en/of de Flora en faunawet genoemd worden. Dat is kwalijk omdat natuurlijk lang niet alle bedreigde dieren daarop voorkomen. Het is van groot belang dat de overheid er op de verschillende bestuursniveaus voor zorgt dat informatie over alle bedreigde organismen in de besluitvorming kan worden meegenomen. Beleidsdocumenten zoals rode lijsten hebben natuurlijk vooral zin wanneer er in besluitvormingsprocessen rekening mee kan worden gehouden. De databanken van de PGO's bieden de mogelijkheid om kennis over het voorkomen van planten en dieren te gebruiken en gelukkig gebeurt dat steeds vaker.

Dankwoord

In de brei van informatie over soorten, recht en beleid ben ik door diverse personen op weg geholpen. Edo Knegtering, Wendy Beekelaar, Dick Bal, Jonathan Verschuuren en Mark van Veen worden bedankt voor het beantwoorden van vragen of aanleveren van informatie, Peter van Helsdingen, Vincent Kalkman en Roy Kleukers voor commentaar op een conceptversie van dit artikel.

Literatuur

- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal, F.J. van Zadelhof 2001. Handboek Natuurdoeltypen, 2e ed. – ExpertiseCentrum-LNV, Wageningen.
- Bal, D. 2002. Selectie van Doelsoorten en toedeling aan natuurdoeltypen. Achtergronddocument bij het Handboek Natuurdoeltypen. – Expertisecentrum LNV, Wageningen (*Niet gezien door de auteur, ref. uit Bal et al. 2001*).
- Beekelaar, W. 2002. Soortenbeleid in Nederland. – Vakblad Natuurbeheer 7: 91-92.
- Conventie van Bern 1979. Convention on the Conservation of European wildlife and natural habitats. – European Treaty Series 104: 1-26.
- Duuren, L. van, G.J. Eggink, J. Kalkhoven, J. Notenboom, A.J. van Strien & R. Wortelboer 2003. Natuurcompendium 2003, natuur in cijfers. – RIVM, CBS & Stichting DLO, 494 p. + CD-Rom.
- Economic Commission for Europe 1991. European Red List of Globally Threatened Animals and Plants. – United Nations, New York.
- EG-Habitatrichtlijn 1992. Habitatrichtlijn. Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (92/43/EEG). In: Woldendorp, H.E., 2002. Wetgeving natuurbescherming Editie 2003. Koninklijke Vermande, Den Haag.
- Flora- en Faunawet. Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten. In: Woldendorp, H.E., 2002. Wetgeving natuurbescherming Editie 2003. Koninklijke Vermande, Den Haag.
- Gauld, I.D., N.M. Collins & M.G. Fitton 1990. The biological significance and conservation of Hymenoptera in Europe. – Nature and Environment Series 44. Council of Europe, Strasbourg.
- Helsdingen, P. J. van, L. Willemse & M.C.D. Speight 1996a. Background information on invertebrates of the Habitats Directive and the Bern Convention. Part I - Crustacea, Coleoptera and Lepidoptera. – Nature and environment 79: 1-217.
- Helsdingen, P. J. van, L. Willemse & M.C.D. Speight 1996b. Background information on invertebrates of the Habitats Directive and the Bern Convention. Part II - Mantodea, Odonata, Orthoptera and Archnida. – Nature and environment 80: 219 - 398
- Helsdingen, P. J. van, L. Willemse & M.C.D. Speight 1996c. Background information on invertebrates of the Habitats Directive and the Bern Convention. Part II - Mollusca and Echinodermata. – Nature and environment 81: 399 - 529.
- Jansen S. 2003. Dagvlinders (Lepidoptera) in de periode 2000-2002. – Waarnemingenverslag dagvlinders, libellen en sprinkhanen 2003: 3-30.
- Mabelis, B. 1986. How to protect ants in an affluent society? (Hymenoptera, Formicidae). – Proceedings of the 3rd European Congress of Entomology. Amsterdam (24-29.8.86), p. 457-460.
- Mabelis, A.A. 2002. Bruikbaarheid van mieren voor de monitoring van natuurgebieden. – Alterra, Wageningen. [Alterra-rapport 571]
- Siepel, H., F.A. Bink, S. Broekhuizen, A.H.P. Stumpel, W.K.R.E. van Wingerden 1993a. De internationale betekenis van Nederland voor de fauna; 1. De terrestrische fauna. – Instituut voor Bos en Natuuronderzoek, Wageningen. [IBN-rapport 012]
- Siepel, H., R.J. Knijn, F.J.J. Niewold & H.J.L. Heessen 1993b. De internationale betekenis van Nederland voor de fauna; 2. De aquatische fauna. – Instituut voor Bos en Natuuronderzoek, Wageningen. [IBN-rapport 023]
- Stichting IKL 2000. Soortenbescherming in de gemeente Landgraaf; een beschermingsplan voor fauna 2001-2010. – Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen, Roermond.

Arjan Stroo