

BEZINNING OP HUIDIGE WETTELIJKE BEPALINGEN EN BIJDRAGE TOT
EEN KRITISCHE BEÏNVLOEDING VAN HET VOGELBESCHERMINGS-
BELEID VAN DE OVERHEID

De wettelijke bescherming van vogels

Door J. Bil

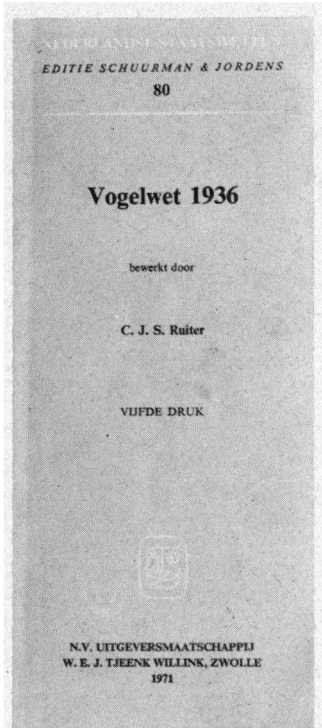


Foto: Bert Buurman

Bij het 75-jarig bestaan van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels zou ik tot ongeveer de helft van de leeftijd van de jubilerende vereniging terug willen gaan om de aandacht te vestigen op een wet, die 37 jaar geleden tot stand kwam: de Vogelwet 1936.

Voor een wet, die na zoveel jaren nog van kracht is, is dat een vrij hoge leeftijd als men bedenkt, dat deze wet, althans in wezen, onveranderd is gebleven. Het kan betekenen, dat de Vogelwet 1936 met zo'n vooruitziende blik van de wetgever is tot stand gekomen, dat vervanging of wezenlijke wijziging niet nodig was of wel, dat zij verouderd is.

In de hieronder volgende bijdrage tracht ik daarop een — zij het kort en onvolledig — antwoord te geven.

Strekking van rechtstreeks de vogels beschermende wetten

Toen Jan Drijver, de vroegere eminente secretaris van de vereniging en mr. W. B. J. secretaris van de vereniging en mr. W. B. J. Buve in 1937 een uitvoerige toelichting gaven op de toen tot stand gekomen Vogelwet, wisten zij, dat deze wet een mijlpaal in de geschiedenis van de vogelwetgeving betekende en een der modernste van die tijd was, maar zij beseften ook, dat de in het wild levende vogels alleen door wettelijke,

directe maatregelen in al hun verscheidenheid niet zouden kunnen worden behouden.

'De wet zou anders op veel ruimere leest geschoeid moeten zijn; zij zou zich niet moeten beperken tot een verbod van vogelvangst en eierenraperij — alles nog met de noodige uitzonderingen — doch zij zou het vogelbeschermingsvraagstuk in zijn vollen omvang moeten regelen, van het reserveeren van broedterreinen en voedselgebieden af tot beperking van het aantal katten toe...' Zij meenden dan ook, dat die wet niet als einddoel mocht worden beschouwd.

Dat is zevenendertig jaar geleden en intussen geldt nog dezelfde Vogelwet 1936, zij het dat deze nadien enige malen is gewijzigd. Wel waren de wijzigingen stuk voor stuk verbeteringen, dat wil zeggen dat zij de vogels beter beschermden, doch in opzet en wezen is deze wet onveranderd gebleven.

Zoals men weet bevat de Vogelwet zeer vergaande verbodsbepalingen ten aanzien van beschermde vogels. Aangestipt zij, dat niet alleen het vangen en doden van beschermde vogels verboden is, maar ook het

pogen te vangen en pogen te doden; niet alleen het onder zich hebben, het kopen, verkopen, afleveren en vervoeren, maar ook het te koop vragen en te koop en ten vervoer aanbieden daarvan. De verbodsbepalingen ten aanzien van de eieren en nesten en zelfs van huiden en opgezette exemplaren van beschermde vogels hebben een overeenkomstige strekking. Dit alles geldt niet alleen voor de uit de vrije natuur afkomstige vogels, maar ook voor de in volières geboren en gekweekte exemplaren, hun eieren en nesten.

Naast de Vogelwet 1936 moet de Jachtwet (van 1954) — die een bepaald aantal vogels geheel of relatief beschermt — worden genoemd; immers 'bij de afweging van de belangen van de landbouw, de jacht en de natuurbescherming vraagt het laatste belang aandacht in verband met de culturele waarde, die gelegen is in het behoud van dieren in wilde staat' (aldus de Memorie van Toelichting). Dit belang is uitgedrukt in artikel 19 van die wet, welke 'overbejaging' op bejaagbare diersoorten verbiedt.

Toch wordt de vogelstand bedreigd. Het is maar al te goed bekend, dat andere menselijke activiteiten dan vangst, stroperij en overbejaging — althans in ons land — hiervan de oorzaken zijn.

Voordat op dit laatste wordt ingegaan, wil ik — omdat alle zeilen, ook de kleine, moeten worden bijgezet — enkele suggesties doen met betrekking tot wenselijke incidentele wetswijziging. Er leeft namelijk bij vele vogelbeschermers een aantal wensen, waaraan mijns inziens op eenvoudige wijze door wijziging van wet of besluit kan worden voldaan.

Kleine wensen van vogelbeschermers

Allereerst noem ik de thans geldende bepaling, volgens welke het onder zich hebben, het kopen en het te koop vragen van de Havik, de Slechtvalk — twee juist bijzonder bedreigde soorten — en de Klapekster, is vrijgelaten. Deze mijns inziens absurde bepaling dient te verdwijnen. Al zijn thans ook vervoer en enkele andere handelingen verboden, de hoofdzak is, dat het onder zich hebben van deze vogels geoorloofd is. De ervaring (met bijvoorbeeld de kooivogels, die men in het algemeen eveneens onder zich mag hebben) heeft geleerd, dat zodra een vogel, hoe dan ook, in iemands bezit is gekomen, een daaraan voorafgegaan verboden feit (vangst, vervoer, enz.) niet meer is aan te tonen. Voor bona-fide gevallen — ik denk hierbij aan de leden van het Nederlands Valkeniersverbond, die vaak met 'opgelapte' exemplaren jagen — moet vergunning kunnen worden verleend, doch in geen geval mag vergunning worden gegeven voor het vangen van een Havik of Slechtvalk. Daaruit volgt, dat ook de Klapekster uit de genoemde opsomming kan verdwijnen. Ik stipte al aan, dat ook de zogenaamde kooivogels in het algemeen vrij voorhanden mogen worden gehouden. Bekend is, dat de aangewezen kooivogels op verboden wijze door vangst en vervoer uit België en zelden op legale wijze, bijvoorbeeld door eigen kweek, zijn verkregen. Ook deze kwestie vraagt om een betere regeling. Het zou te ver voeren daarop thans nader in te gaan.

Een urgente aangelegenheid, die om een betere regeling vraagt, is de kwestie van de handel in en het opzetten van dode beschermde vogels, voornamelijk van stootvogels. Er worden veel exemplaren in toenemende mate bij de — laten wij aannemen: legale — preparateurs gebracht. Vooral stootvogels zijn als opgezet dier in trek. De herkomst is vaak onduidelijk; in sommige gevallen worden zelfs stootvogels afgeschoten, een keihard feit, hoe soms ook ontkend of gebagatelliseerd, dat ernstige aandacht vraagt.

In dit verband kan worden genoemd, dat de Vogelvergunningen C-2, die

helaas door elke opsporingsambtenaar kunnen worden verleend voor een allereerste legalisering, te vaak, zonder onderzoek naar de herkomst, worden afgegeven. Bij preparateurs blijken de dode vogels te kunnen worden 'ondergeschoven'.



Een andere bij vogelbeschermers levende wens is om de Roek te beschermen
Foto: Piet Munsterman

Uit het buitenland afkomstige vogels, vooral stootvogels, worden zonder al te veel moeilijkheden van een preparateursmerk voorzien en in de handel gebracht. Wat ik hiermee wil zeggen is, dat de ruimte, die er thans is voor het vervoer, het prepareren van en de handel in dode vogels, moet worden ingeperkt; de 'tussenhandel' moet verdwijnen en voor uilen én stootvogels dienen strengere beperkingen te worden gemaakt. Een andere bij vele vogelbeschermers levende wens is om de Roek en de Bonte Kraai te beschermen. Deze vogels, pas in 1954 in de Jachtwet onder het 'schadelijk wild' opgenomen en daardoor automatisch uit de Vogelwet geschrapt, mogen het gehele jaar door worden bejaagd. Wel worden deze vogels volgens het voorontwerp van wijziging van

de Jachtwet niet meer als 'schadelijk wild' gekwalificeerd, doch dit is maar een formele kwestie. De Bonte Kraai doet in de maanden, dat hij hier verblijft weinig schade en de Roek is de laatste jaren in aantal sterk achteruit gegaan. Redenen om de jacht op deze vogels te sluiten of — wat beter is — uit de Jachtwet te schrappen, waardoor zij automatisch de bescherming van de Vogelwet verkrijgen. Bij eventueel optredende ontoelaatbare schade kunnen dan incidentele vergunningen worden verleend. Is de schade draaglijk (let wel: het gaat hier meestal over in geld waardeerbare schade) dan moet die worden vergoed en door de gemeenschap gedragen. Dat is een standpunt, dat sterker dan ooit moet gaan gelden.

Een duidelijk internationaal facet van de bescherming van vogels vormen de wilde ganzen. Alle soorten ganzen vallen onder de Jachtwet, hoewel de jacht slechts wordt geopend op de Grauwe, de Kol- en de Rietgans. Of de Kleine Rietgans, een van de gewone Rietgans onderscheiden soort, onder 'rietgans' valt, laat ik in het midden. Waar het om gaat is, dat een populatie Kleine Rietgans vrijwel alleen in Friesland overwintert en dat de populatie als gevolg daarvan zeer kwetsbaar is. Wanneer in Friesland nu de jacht op de (gewone) Rietgans is geopend, bestaat het gevaar dat Kleine Rietgans onnodig worden verontrust en ook worden geschoten. In de vlucht zijn namelijk gewone Rietgans niet of nauwelijks van Kleine Rietgans te onderscheiden en voor een niet-ornitholoog is controle niet goed uitvoerbaar. Zo kan de populatie verdwijnen. Naar mijn mening dient daarom de jacht op de gewone Rietgans in gebieden waar ook de Kleine Rietgans overwintert, niet te worden geopend. Aldus kunnen wij in Nederland onze verantwoordelijkheid tonen voor internationaal natuurbezit.

In mijn opsomming van kleine wensen moet nog worden genoteerd de

wenselijkheid bepaalde concrete voorschriften te creëren, die beogen het verstoren van legfels en nesten te voorkomen. Hoewel dat in het algemeen reeds verboden is, zien wij in de praktijk menige (onopzettelijke, onbewuste) verstoring, die niet strafbaar is. Daarom dient in het leven te worden geroepen een verbod tot het fotograferen en filmen onder bepaalde omstandigheden, tot het afbranden en spuiten van vegetatie, tot het varen met en aanleggen van vaartuigen in vogelrijke watergebieden.

Het rapen van kievitseieren is een afzonderlijk probleem. Men kan redeneren, dat voor natuursport en daardoor voor een nauw contact met de natuur alles te zeggen is mits de kievitstand niet in gevaar komt, maar dat de eieren in deze tijd nog mogen worden verhandeld is een bepaling, die snel moet verdwijnen. Kievitseieren en economische belangen zijn begrippen uit twee verschillende werelden.

Zo is er meer; in kort bestek is het niet wel doenlijk hierop uitvoerig in te gaan.

Nieuwe desiderata: vogelbescherming in wijder wettelijk verband

Zoals reeds opgemerkt, zijn het andere factoren dan vangst, jacht en dergelijke, die in deze tijd een overheersende rol spelen bij de bedreiging van de vogelstand. Bijvoorbeeld: wanneer de jacht op ganzen in een bepaald gebied niet meer zou worden geopend om dit internationaal natuurbezit niet aan te tasten en tegelijkertijd zou de grondwaterstand uit een oogpunt van landbouweconomische bedrijfsvoering sterk worden verlaagd, zouden daarmee de ganzen worden verdreven en, indien geen vervangend areaal voorhanden is, worden bedreigd. Met de Jacht- of de Vogelwet in de hand is tegen zulk soort activiteiten niet op te treden.

Een ander voorbeeld: wanneer alleen gelet wordt op het doelmatig gebruik van bestrijdingsmiddelen, zonder rekening te houden met de voor vogels schadelijke effecten, wordt de vogelstand bedreigd. Het is maar al te vaak aangetoond. Vogel- en Jachtwet hebben hier geen greep op wanneer deze middelen normaal worden gebruikt.

Vanuit deze gezichtshoek bezien zijn de Vogel- en de Jachtwet van zeer beperkte betekenis, ja in wezen verouderd. In het algemeen is het immers zo, dat natuurbescherming weinig zin heeft indien zij slechts beoogt dieren en planten te behouden wanneer de factor 'milieu' daarbij wordt verwaarloosd. Het zal daarom duidelijk zijn, dat meer en andere maatregelen nodig zijn dan de genoemde Vogel- en Jachtwet mogelijk maken. Noodzakelijk is, dat de natuurbescherming — en daarmee de vogelbescherming — in de gehele wetgeving, waar dat maar nodig blijkt, wordt geïntegreerd. Dank zij spectaculaire vogelsterfte heeft integratie plaats gevonden in de Bestrijdingsmiddelenwet. Er wordt echter nog te weinig bedacht, dat ook sluipende, minder opvallende oorzaken van de achteruitgang van de vogelstand kunnen worden aangewezen. Zo moet bijvoorbeeld ook de Ruilverkavelingswet veel meer (mede) een natuurbeschermingswet worden. Ook hier geldt, dat onvoldoende beseft wordt, dat bij verkavelingen op de totale samenhang van het landschap diepgaand wordt ingegrepen. Hetzelfde geldt voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Ontgrondingenwet, de Deltawet en andere. De gehele wetgeving moet dus gericht of mede gericht zijn op natuurbehoud. De uitvoering van een aantal wetten kan immers het belang van natuurbehoud gunstig, maar ook ongunstig beïnvloeden.

Helaas moet thans nog een grote verbrokkeldheid van het overheidsbeleid inzake natuurbeheer worden geconstateerd. Elk departement bemoeit zich ermee en ik kan mij niet aan de indruk onttrekken, dat elk

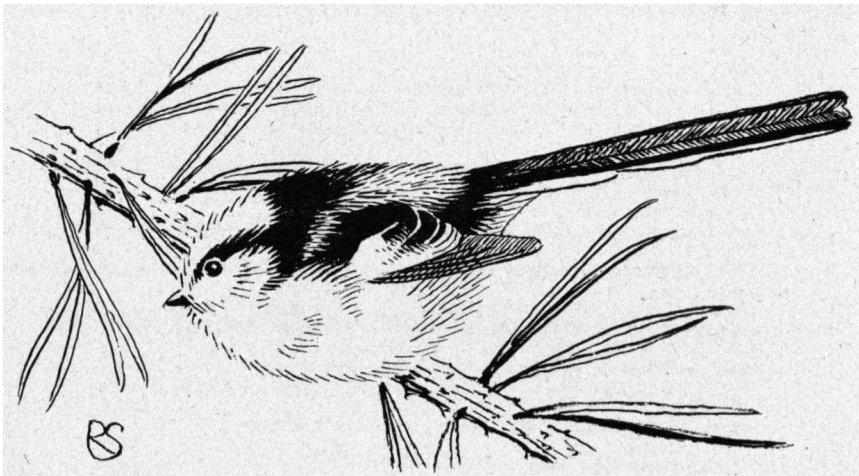
departementsvogeltje zingt zoals het gebekt is.

De Vogelwet 1936 ressorteert thans onder verantwoordelijkheid van de Minister van CRM, vroeger echter beurtelings onder 'Landbouw' en onder 'Economische Zaken', al naar gelang wat men als hoofddoel van de wet zag. De Jachtwet valt nog altijd onder 'Landbouw'. Het landbouwbelang en de jacht (als aloude exploitatievorm van de grond) prevaleren boven het behoud van dieren in wilde staat. Kreeg het natuurbeschermingsbelang het zwaarste accent, dan zou de Jachtwet wellicht onder CRM vallen en zou deze, met de in de Vogelwet geregelde materie, in één wet op het faunabeheer of in de bestaande Natuurbeschermingswet kunnen zijn ondergebracht. Dan zou daarmee meteen de ietwat onlogische situatie, dat vogels, die nimmer meer worden bejaagd doch wel onder de Jachtwet vallen — bijvoorbeeld de Berg- en Eidereenden en enkele ganzesoorten — zijn verdwenen.

Verder doet zich thans de vreemde situatie voor, dat — volgens het voorontwerp van wijziging van de Jachtwet — bepaalde rustgebieden kunnen worden aangewezen, waarin het verboden is met geweer te jagen. Die rust kan uiteraard slechts de als 'wild' gekwalificeerde vogels, doch niet de onder de Vogelwet vallende vogels ten goede komen. Een bijkomstige beperking van deze regeling-in-ontwerp is, dat deze rust alleen betrekking heeft op de jacht met het geweer, hetgeen toch totaal onvoldoende is. Werden niet nog onlangs Brandganzen opzettelijk verdreven door middel van een knalapparaat?

Meer en meer dringt de noodzaak rust-enclaves, cultuur- en natuurgebieden in te stellen, gebieden waarin niet alleen de in de Jachtwet genoemde vogels rust en voedsel kunnen vinden, maar waarin ook ten aanzien van andere vogels en dieren, ja van het gehele landschap ook buiten de bestaande reservaten beheersmaatregelen zijn genomen. Bij het wettelijk te regelen natuurbeheer zal het noodzakelijk zijn daarin ook zaken te betrekken als grondwateronttrekking, het aanleggen van hoogspanningslijnen, het vermijden van verstoring van broed- en winterverblijfplaatsen, wegeaanleg, aantasting van landschappen hoe dan ook, en vele andere zaken.

In toenemende mate zal overleg en coördinatie ten behoeve van het natuurbeheer — en dus van vogelbescherming, want alles hangt met



Startmees, westelijke vorm

Tekening: Rein Stuurman



De Goudvink, een omstreden figuur in de Vogelwet 1936

Foto: Rens Veenstra

alles samen — moeten plaats vinden. Op dit punt is ook eenheid van overheidsbeleid een dringende eis. Het is de hoogste tijd!

● J. Bil, Anjerstraat 24, Steenderen

LITTERATUUR:

- Buve, mr. W. B. J. en J. Drijver (1973):** De Vogelwet 1936. Samsom, Alpen a/d Rijn.
- Dijksen, A. J. (1973):** De Bonte Kraai, schadelijk wild? Het Vogeljaar 21: 422 - 425.
- Kamer, prof. dr. J. C. van de, (red.) e.a. (1970):** Het verstoorde evenwicht; een pleidooi voor het behoud van het natuurlijke milieu. Oosthoek, Utrecht.
- Lebret, mr. T. (1973):** De Kleine Rietgans beschermd! Het Vogeljaar 21: 473 - 476.
- Rulter, C. J. S. (bewerker) (1971):** De Vogelwet 1936, 5e druk. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Smidt, drs. J. T. de (1973):** 'Ecologie en landbouw'. Bêta van 10 augustus 1973.
- Strijbos, J. P. (1973):** Roeken gevraagd. Het Vogeljaar 21: 368 - 371.
- Tobes, een vogelvriend (1973):** Greep uit ons dossier: Clandestien prepareren. De Lepelaar nr. 31: p. 7.
- Vink, prof. dr. A. P. A. (red.) e.a. (1971):** Criteria voor milieubeheer; verslag van een studieconferentie. Oosthoek, Utrecht.
- Voûte, mr. J. R. (bewerker) (1970):** De Jachtwet, 3e druk. Tjeenk Willink, Zwolle.
- Voûte, dr. A. D. en J. F. de Vries Broekman (red.) e.a. (1973):** Natuurbeheer in Nederland, nr. 19 van het Hand- en Leerboek der bestuurswetenschappen. Samsom, Alpen a/d Rijn.
- Witsen, mr. J. (1971):** Bouwstenen voor milieurecht; publikatie 71-1 van de Rijksplanologische Dienst.
- Zie ook:
- Urgentienota Milieuhygiëne;** brief van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1972).
- Tweede Nota Ruimtelijke Ordening** van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Rijksbegroting dienstjaar 1974, hoofdstuk XI.**
- Brief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening** van 17 september 1973 (bijl. Hand. 2e K., zitting 1973/74, no. 12600).
- Handleiding Praktische Dierenbescherming.** Uitg. van de Bond van Politie-ambtenaren in Nederland tot Bescherming van Dieren (de hoofdstukken Vogelwet en Jachtwet).
- Algemeen Politieblad** van het Koninkrijk der Nederlanden. Van 21 maart 1964, no. 6, p. 123; van 27 maart 1965, no. 7, p. 155; van 21 november 1970, no. 23, p. 537; van 7 april 1973, p. 155.
- 'Politie-dierenbescherming',** maandblad van de Bond van Politieambtenaren in Nederland tot Bescherming van Dieren. Van september 1971, p. 4; van oktober 1971, p. 10; van februari 1973, p. 27.