

Vogelrichtlijn kan vinger op zere plek van het Europese Milieujaar leggen

Pierre Maréchal

Na succesvolle acties van vogel- en natuurbeschermers kwam in 1979 de EG-vogelrichtlijn tot stand. De vele pogingen om een internationaal geldende wetgeving te realiseren werden deze keer aangevoerd door de Stichting Mondiaal Alternatief, die de machtiging had om namens acht miljoen Europeanen te spreken. In 1981 zou de richtlijn in de verschillende lidstaten van de EG in werking moeten treden. Richtlijnen van de Europese Gemeenschap (Raad) hebben een wettelijke basis in tegenstelling tot nationale richtlijnen van de overheid. Overtreders kunnen door het dagelijks bestuur, de Europese Commissie, voor het Europese Hof van Justitie worden gedaagd. Dit is een belangrijk verschil met andere natuurbeschermingsconventies. Dat zijn veelal niet meer dan intentieverklaringen.

Afwezigheid van precedentwerking

Denemarken en de Bondsrepubliek Duitsland bedongen bij de aanneming van de vogelrichtlijn door de Raad van Ministers de 'afwezigheid van precedentwerking'. Veel actievoerders ontging dit gegeven in de ontstane roes van blijdschap dat het gestelde doel was bereikt, namelijk internationaal geldende wetgeving met op korte termijn beëindiging van de massale vogeljacht.

In de loop der jaren bleek daarvan in de praktijk weinig of niets terecht te komen. Het indienen van klachten in 'Brussel' haalde niet werkelijk veel uit en vragen 'stellende Euro-parlementariërs werden en worden met voor-spelbare antwoorden bediend. De traagheid in de uitwerking van deze richtlijn is te verklaren op twee manieren, waarvan de precedentwerking de belangrijkste is.

De vogelrichtlijn is aangenomen vanwege de urgentie en met name de grote ongerustheid over het verdwijnen van veel vogelsoorten en de consequenties voor de economie, respectievelijk de volksgezondheid. Het uitroeien van vogels zou betekenen dat er meer bestrijdingsmiddelen zouden moeten worden gebruikt, die op den duur ook de gezondheid van de mens zelf schaden. Nádát de richtlijn voor het behoud van de vogelstand is aangenomen zijn veel andere richtlijnen op milieugebied tot stand gekomen. Ook die worden veel te traag uitgewerkt. Wanneer de urgentie van de vogelrichtlijn was gehonoreerd door snelle opname in de eigen nationale wetgeving van de verschillende lidstaten, zodat daarna verdergaande maatregelen konden worden afgedwongen, dan had dat een precedentwerking gehad voor andere milieukwesties. Aan de oplossing daarvan had men dan snel moeten beginnen. Het niet voldoende nakomen van allerhande milieuverplichtingen hebben wij dus vooral aan deze twee lidstaten (Denemarken en de Bondsrepubliek Duitsland) te danken!

Uit het bovenstaande valt de trage gang van zaken van de dienst Milieuzaken en Consumentenbelangen (DG 11) van de Europese Gemeenschap gedeeltelijk te verklaren. Andere verklaringen zijn waarschijnlijk desinteresse en de invloed van de lobby van belangengroepen. Zo werden bij de discussies over de inhoud van de bijlagen van de richtlijn door deze dienst een groter aantal bejaagbare vogels voor Italië opgevoerd dan de Italianen zelf wilden.

Minimale bescherming heeft economische achtergrond

De aard van de richtlijn is het scheppen van een minimaal beschermingsniveau voor vogels. Zoals elke richtlijn is ook deze richtlijn vooraf getoetst aan zowel economische als aan mededingingsbepalingen. Zodoende moet het behoud van de vogelstand in deze context worden gezien als een voorwaarde voor verdere ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Afzonderlijke lidstaten mogen verder gaan in het nemen van beschermingsmaatregelen dan de richtlijn voorschrijft. De lidstaten nemen het echter niet zo nauw. Na veel aandrang van verschillende kanten is de Europese Commissie vrij recent begonnen met zogenaamde inbreukprocedures tegen diverse lidstaten. De in het verleden waargenomen urgentie om tot effectieve bescherming te komen is door politieke strategieën en lobbyisten van belangengroepen zo langzamerhand tot een farce verworden.

Beroep

Natuurbeschermers die een klacht indienen bij de Europese Commissie, krijgen steevast een nietszeggend antwoord. Dit komt enerzijds doordat de klachten gedocumenteerd moeten zijn. Anderzijds zijn lidstaten verplicht tot informatieverstopping aan de Europese Commissie. Deze informatiestroom, over en weer, is in principe geheim. Een

klaagschrift' kan aldus worden afgewezen, omdat er geheime afspraken kunnen bestaan. Wanneer de natuurbeschermer de euvlele moed, geld en tijd wil investeren om te gaan procederen om de nakoming van de richtlijn af te dwingen is hij erg afhankelijk van die zelfde Europese Commissie en de nationale hoogste rechter.

Op zichzelf ernstig genoeg, de werkelijke situatie is nog onrustbarender. Tijdens de aanname van de richtlijn door de Raad van ministers zijn notulen gemaakt, waarin wordt gezegd dat het openen van de jacht op grond van artikel 9 een toelaatbare methode is om problemen met vogels te voorkomen. Artikel 9 is een algemeen ontheffingsartikel waarbij individubescherming incidenteel kan worden opgeheven. Dit artikel ontheft een lidstaat echter niet om tot uitvoering van een ander artikel (10) over te gaan, waarbij men, onder andere, wordt verplicht tot het doen van onderzoek om op een ecologisch verantwoorde manier schade door vogels te voorkomen. De Europese burger wordt bij zijn beroep op verworven wetgeving tegengewerkt door geheime afspraken, onderonsjes tussen machthebbers en onbevestigende rechtsgang. Een ramp voor de vogels, voor de natuur- en milieubescherming en... voor wat heet de Europese democratie!

Gemeenschappelijke verantwoording

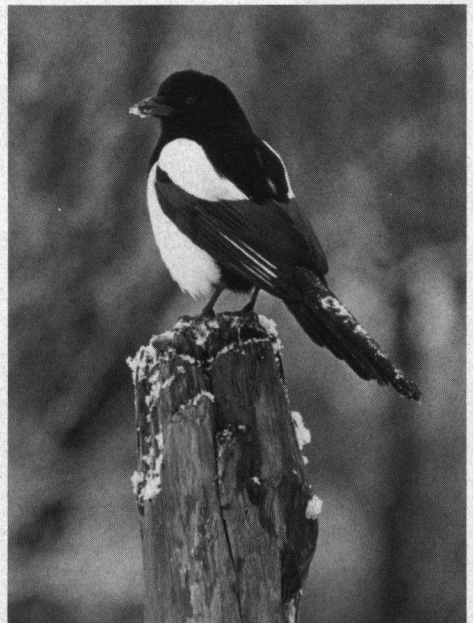
De vogelrichtlijn is geboren in het besef van de grensoverschrijdende aard van de problematiek en de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om de verscheidenheid van vogels en voldoende aantallen te behouden. Binnen een lidstaat kan zo'n internationale harmoniserende wetgeving gemakkelijk worden tegengewerkt door zogenaamde publiekrechtelijke lichamen. Zo is een lidstaat gehouden om van een aantal soorten (144) zowel de individuen als hun biotoop te beschermen. Maar als bijvoorbeeld een waterschap meent om vanuit zijn optiek dit of dat waterkantbeheer te voeren, dan biedt de verplichting geen enkel soelaas voor bedreigde soorten zoals IJsvogels. Dit is een belangrijke inbreuk op de uitgangspunten, zoals gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en het streven tot het behoud van gemeenschappelijk erfgoed.

Onlangs is door het Europese Hof van Justitie met de Nederlandse overheid het compromis bereikt dat het rapen van Kievitseieren onder bepaalde omstandigheden mag. Er moet een directe relatie bestaan tussen het rapen en de praktische bescherming. Het aantal rapers dient beperkt te zijn, de raaptijd dient te worden ingekort (6 april) en er moet



Welke gevolgen hebben het beschermd verklaren van de Zwarte Kraai in de Bondsrepubliek Duitsland?
Foto: Henk Harmsen.

een controlesysteem zijn. Veel liefhebbers van dit gebruik zullen blij zijn met het behaalde resultaat. De consequenties kunnen enorm zijn en of dat ook de bedoeling was valt te betwijfelen. Vrij geïnterpreteerd houdt deze regeling in, dat als je aan kunt tonen dat



Ook de Ekster werd beschermd verklaard in de Bondsrepubliek Duitsland.
Foto: Gerard de Hoog.

er in relationale zin tot de te 'oogsten' produkten aan beheer wordt gedaan, er bepaalde onttrekkingen kunnen worden toegestaan.

Er is hierover jurisprudentie ontstaan. Een mogelijkheid om naar te verwijzen voor al de interessegroepen die menen het behoud van culturele waarden te kunnen combineren met praktische bescherming. Te denken valt aan jagers die natuurgebieden beheren, vogelvangers die natuurgebieden beheren, valkerij, enzovoort. De Europese Gemeenschap dreigt in het Jaar van het Milieu definitief de onderkende gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te verlaten

Schadevogels

Tijdens de voorbereiding van de richtlijn is van diverse kanten geprobeerd om een lijst met 'schadevogels' opgenomen te krijgen. Men is hierin niet geslaagd. In plaats daarvan kwam het reeds geciteerde artikel 9 om in probleemgevallen ad hoc te kunnen optreden. In feite is, terecht, het principe gehuldigd dat alle vogels beschermd behoren te zijn. Uitzonderingen zijn in verschillende rubrieken, zogenaamde bijlagen, opgesomd. De kwestie rond de 'schadevogels' gaf en geeft nogal wat frictie tussen ambtenaren met conventionele ideeën en belangengroepen enerzijds en maatschappelijke groeperingen anderzijds, die voortdurend wijzen op vooruitgang in kennis en techniek om problemen op te lossen.

In Nederland werd in de periode 1985 - 1986 de Kokmeeuw door de minister van Landbouw en Visserij, buiten de discutabele broedperiode, beschikbaar gesteld voor de jacht. In de periode 1987 tot en met 1988 is deze situatie geprolongerd. Dit ondanks de publikatie van drie onafhankelijk van elkaar verschenen rapporten (L&V, KUN/SBB, EEBV), waarin uit de doeken wordt gedaan dat deze maatregel overbodig is. Het is zinnig hier te bedenken dat de minister wellicht niet zou willen toegeven om de competentiekwestie binnen zijn organisatie niet onnodig aan

te scherpen. De kwestie kan echter ook een andere dimensie hebben. Vanuit 'Brussel' is er namelijk geen officiële terugwijzing gekomen. In feite heeft de minister bereikt, dat door middel van een vogelsoort waarmee nauwelijks serieuze problemen bestaan, andere meer problematische, beschermde vogels min of meer bejaagbaar te krijgen. In de richting van 'Brussel' kan dan gemakkelijk worden gesteld dat voor minder 'schadelijke' vogels ook geen problemen zijn gemaakt. Nu in 1987, het Europese Milieujaar, zijn wij geconfronteerd met de opvoering van de mogelijkheid om onder bepaalde condities Kleine Rietgans, Brandgans, Rotgans en Roek te schieten. Terwijl geen oplossingen ter preventie van schade in ecologische zin worden aangereikt in een tijd, dat de landbouw zijn produktie moet herzien en met de kennelijke negatie van de eerder aangehaalde economische toetsing van de richtlijn.

Wanneer wij de datum 1979 als begin nemen, wil dat zeggen dat er qua mentaliteit bij de overheid na zo'n acht jaar nog niet veel is veranderd.

Kraaienhofboom

Erger nog, in de Bondsrepubliek Duitsland heeft de regering drie Corviden te weten Zwarte Kraai, Ekster en Vlaamse Gaai, beschermd verklaard. Vrijwel tegelijk heeft zij bij de Europese Commissie een verzoek ingediend om deze soorten op een lijst (bijlage II/2) van vogels op te nemen die in bepaalde lidstaten bejaagbaar zijn. Het plotseling en volledig beschermen werkte als een provocatie bij belangengroepen. Daardoor weet de Bondsrepubliek Duitsland zich gesteund, terwijl van andere lidstaten ook niet veel sympathie voor de 'Corviden valt te verwachten. Indien dit verzoek van de Bondsrepubliek wordt gehonoreerd, zal de 'kraaienhofboom' ongetwijfeld ertoe leiden dat andere 'schadevogels' op de jachtlIJst worden geïntroduceerd. Ieder land heeft immers wel zijn eigen probleemvogels. Een hypothese? De tijd zal het leren.



In Nederland werd voor de periode 1985-1988 de Kokmeeuw buiten de broedperiode beschikbaar gesteld voor de jacht. Dit ondanks drie onafhankelijk van elkaar verschenen rapporten waarin tot de conclusie wordt gekomen dat deze maatregel overbodig was.

Foto: Gerard de Hoog.

Bezigheidstherapie

Aan de hand van ervaringen met de vogelrichtlijn blijkt dat geheime afspraken, gekonkel tussen machthebbers, de ambtelijke trucendoos en de slechte gang van zaken rond rechtszekerheid de verworven rechten danig frustreren.

Ongetwijfeld zullen er positieve zaken aan het milieujaar kleven. De belangrijkste bijdrage aan dit jaar kan echter niet door de burgers worden geleverd, maar moet komen van politici en overheden die de democratielimiterende gebruiken op moeten heffen!

■ Pierre Maréchal, postbus 1187, 5602 BD Eindhoven.

LITTERATUUR:

Maréchal, P.L.Th.A. (1986): Extern - discussie-rapport inzake antwoorden ten behoeve van de hearing van het Europese Parlement, Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Consumentenbelangen, d.d. 19/20 november te Brussel. Stichting Mondiaal Alternatief/Stichting Het Vogeljaar, Eindhoven.

Rosenzweig, F. (1985): Vogels, Ecologie en Ontwikkeling. Jubileumnummer 1974-1975, nummer 5. Stichting Mondiaal Alternatief, Zandvoort.

Microcomputers en vogelaars

Voor het opslaan en verwerken van ornithologische gegevens waren de grote computersystemen, die bij professionele organisaties worden gebruikt, lang min of meer de aangeezene mogelijkheid. Kleinere systemen, zoals eenvoudige hobbycomputers en de vaak al heel krachtige microprocessorsystemen, die in aanmerking komen voor particulieren en de vele vogelwachten en werkgroepen, waren in de regel nog te duur of niet echt geschikt. Vooral bij het opbouwen van grote en uitgebreide waarnemingsbestanden bleek vaak dat de verwerkingssnelheid en de opslagcapaciteit beperkende factoren waren. Trage opslagmedia, zoals cassetterecorders, zijn bijvoorbeeld niet ideaal en wanneer het nodig wordt bestanden op te splitsen, over een aantal magnetische banden of schijven, kan het verwerken van de gegevens moeilijk of zelfs vrijwel onmogelijk worden. De laatste tijd zijn de prijzen echter sterk gedaald en is het aanbod van steeds krachtiger microprocessorsystemen toegenomen. Redelijk betaalbare geheugenmedia met grote opslagcapaciteit en nog snellere processoren maken het steeds aantrekkelijker om een microcomputer aan te schaffen, omdat de toepassingsmogelijkheden steeds meer toenemen. Door deze ontwikkeling zijn er steeds meer mensen die zich bezighouden met het toepassen van een computer voor het verwerken van vogelgegevens, het maken van verslagen en het opbouwen van waarnemingsbestanden. Tegelijkertijd zijn er ook velen die daar wel over nadenken maar nog niet precies weten wat de mogelijkheden zijn.

De redactie van 'Het Vogeljaar' zou daarom graag enkele artikelen of een themanummer over dit onderwerp willen uitbrengen. Ongetwijfeld zijn er reeds velen die leuke toepassingen hebben gevonden met behulp van bestaande softwarepakketten of zelfs een of meer toepassingsprogramma's hebben ont-

Tot nu toe is Europa te veel een organisatie waarbij conformatie aan belangengroepen troef is en waar natuur- en milieubeschermsingsregels aan worden opgeofferd. Wellicht is het Europese Milieujaar een soort bliksemafleider of bezigheidstherapie voor goedgegelovige burgers? Natuur- en milieubeschermsingsacties zouden ook dit jaar vaste prik zijn, ook zonder milieujaar. Een verplichte cursus ecologie voor politici en ambtsdragers zou mogelijkerwijs meer zoden aan de dijk hebben gezet.

wikkeld. Het zou erg leuk zijn om wat van die ervaringen te kunnen leren. Hoewel de gedachten in eerste instantie uitgaan naar ervaringen en de gebruiksmogelijkheden van microcomputers, kan het ook erg leerzaam zijn om de mogelijkheden en beperkingen van de microcomputers eens te kunnen vergelijken met die van de grotere systemen.

Iedereen, die informatie heeft of een artikel over een bepaald aspect zou kunnen verzorgen, wordt hierbij uitgenodigd contact op te nemen met de redactie van 'Het Vogeljaar' of met Rob Kole, Torenvalk 22, 3752 SK Bunschoten.

De 'stille lente' nadert

Persberichten meldden begin januari 1987 over de onderzoeken van prof. dr. P. Berthold, die verbonden is aan de Vogelwarte Radolfzell in Zuid-Duitsland.

Uit een onderzoek van een kwart miljoen zangvogels is gebleken dat 26 van de 37 onderzochte zangvogelsoorten sterk in aantal achteruitgaan. Indien de achteruitgang in dit tempo zal doorgaan zal er volgens prof. Berthold in het jaar 2030 geen vogelzang meer te horen zijn. De karekieten zouden binnen niet al te lange tijd uit geheel Europa zijn verdwenen. Maar ook het Paapje en de Zanglijster zouden spoedig in moeilijkheden komen. De populatie grasmusachtigen, Gekraagde Roodstaarten, Grauwe Vliegenvangers, Rietzangers en vele andere soorten beginnen al steeds zeldzamer te worden.

Ach, iedereen die veel in het veld komt kan dat allemaal met eigen ogen constateren. Maar wie doet er eigenlijk eens wat aan? Door het alleen maar vast te stellen komen wij geen snars verder, terwijl velen denken 'het zal mijn tijd nog wel duren'. Maar daar vergist men zich dan toch wel goed in...

Het stille voorjaar 'Silent Spring', waarvoor de Amerikaanse biologe Rachel Carson ons al in 1960 waarschuwde, komt dreigend naderbij.

J.T.