

De totstandkoming van de rijkswettelijke bescherming van nuttige dieren

E. Pelzers

Inleiding

Mr. H.P. Gorter, oud-directeur van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, besteedt in zijn standaardwerk over de geschiedenis van de vereniging - het boek omvat eigenlijk een ruimer overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse natuurbescherming - slechts summier aandacht aan ontwikkelingen in de negentiende eeuw¹. Drs. H.J. van der Windt gaat in een recent artikel nader in op de opkomst van de natuurbeschermingsgedachte in de tweede helft van de negentiende eeuw². Hij constateert dat, naast religieuze en gevoelsargumenten, rationele argumenten een rol speelden bij het ontstaan van natuurbeschermingsideeën. De schrijver schenkt vooral aandacht aan de rol van het gevoelsaspect. Ook bij Gorter krijgt men deze indruk. De eerste natuurbeschermingsorganisatie, de Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Vogels, opgericht in 1899, had in haar statuten nadrukkelijk staan dat *'alle vogels die de mensch niet in zijn belang teelt, aanspraak hebben op zijn levendige belangstelling, als het met vrije vlucht begaafde dier, dat tevens huiselijk leven kent'*. Het niet-rationele aspect is herkenbaar. In 1911 werd zelfs een Club van Nederlandsche Vogelkundigen opgericht, die zich onder meer afzette tegen overdreven vormen van vogelbescherming. Bij veel van de rond en vlak na 1900 opgerichte natuurbeschermingsorganisaties is subjectieve natuurbeleving, waaronder natuursport, ethische en esthetische stromingen, een belangrijke factor geweest.

Aandacht voor de negentiende-eeuwse natuurbeleving, met als voorlopig hoogtepunt het uitgeven van het tijdschrift *De Levende Natuur* in 1896 door de natuurpedagogen Jac. P. Thijsse en E. Heimans, is op zich terecht, gezien de invloed op het ontstaan van de institutionele natuurbescherming. Ging er van de gevoelsmatige natuurbeleving politieke invloed uit op de nationale wetgeving inzake de bescherming van in het wild levende dieren in de tweede helft van de negentiende eeuw? Of speelden alleen economische belangen een rol? De Wet tot bescherming van diersoorten, nuttig voor Landbouw of Houtteelt van 25 mei 1880 (Stbl. 89) was de eerste nationale wet, waarbij in het wild levende dieren beschermd werden buiten de Jachtwet³. Wel had men incidenteel vóór 1880 enkele zangvogels, zoals Nachtegalen, Putters en Vinken, lokaal of gewestelijk beschermd: een aarzelend begin van vogelbescherming⁴. Ik wil trachten door de totstandkoming van de wet van 1880 te beschrijven de redenen voor de invoering ervan te achterhalen. Waren deze redenen hoofdzakelijk gevoelsmatig of utilistisch van aard?

De Wet tot bescherming van diersoorten, nuttig voor Landbouw of Houtteelt van 25 mei 1880

J.P. van Wickevoort Crommelin en F.W. van Eeden, secretaris van de Maatschappij ter bevordering van Nijverheid, wendden zich in 1870 tot de minister van Justitie met het verzoek om in Nederland wettelijke bepalingen uit te vaardigen tegen het doden van nuttige vogels en verzamelen van hun eieren. Hun verzoek bleef onbeantwoord. Door hun toedoen kwam de kwestie onder meer in 1870 in Tilburg ter sprake op het Nijverheidscongres van de Maatschappij ter bevordering van Nijverheid⁵. Aanleiding voor het verzoek was de invoering van een wet in Oostenrijk. Beweegredenen waren het nut van vogels voor de landbouw vanwege het eten van schadelijke insecten en zedelijk pedagogische bezwaren te-

gen het uithalen van nesten en het vangen van vogels door jeugdigen⁶. In landbouwkringen vond in die tijd het idee voor een wettelijke bescherming van nuttige dieren meer en meer ingang. Diverse landbouwkundige organisaties en congressen waren voor wettelijke maatregelen⁷. Op 4 juni 1872 werd een commissie door de Geldersche Maatschappij van Landbouw ingesteld *'om te onderzoeken of het vaststellen van eene dergelijke wet als in Oostenrijk in zwang is, Vogelschutz-Gesetz, ook voor ons vaderland nuttig zou kunnen zijn en op welke wijze dit zou moeten worden ingericht'*⁸. De commissie bestond uit dr. L. Mulder, mr. B.P. baron van Verschuier en W. de Haas. Het rapport van de commissie werd op 3 oktober 1873 aan het hoofdbestuur toegezonden en vervolgens door het hoofdbestuur met een begeleidend schrijven aan de minister van Binnenlandse Zaken en in afschrift aan de Tweede Kamer toegezonden. Het hoofdbestuur pleitte bij de minister voor het wettelijk beschermen van nuttige insectenetende vogels, eventueel via een wijziging van de Jachtwet⁹. De commissie wees op bestaande wetten in het buitenland en de schade die de landbouw opliep ten gevolge van het vangen en doden van nuttige insectenetende vogels en het roven van hun eieren. Het verzoek kwam ter sprake in de Tweede Kamer; de effecten lieten een tijdje op zich wachten.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant drongen er in november 1876 bij de minister van Justitie op aan om bij de Staten-Generaal een wetsontwerp aanhangig te maken, waardoor voor de landbouw en houtteelt nuttige vogels en andere dieren zouden worden beschermd. Aanleiding tot dit verzoek was een rupsenplaag in het Land van Cuyk¹⁰. In 1873 was de wet inzake het vernietigen van rupsennesten vervallen, die nog uit de Bataafse periode dateerde¹¹. G.S. zagen het vangen, mishandelen en doden van insectenetende vogels en ander dieren in Brabant met lede ogen aan. De lokale markthandel in vo-

gels gedurende de zomers was het provinciaal bestuur een doorn in het oog. Justitie stuurde het verzoek van GS op 4 februari 1876 door naar het ministerie van Binnenlandse Zaken¹². Binnenlandse Zaken schreef Justitie op 25 februari 1876 terug, dat het plan gehonoreerd diende te worden via een aanvulling van de Jachtwet van 13 juni 1857 (Stbl.nr. 87)¹³. GS herhaalden op 1 februari 1877 hun verzoek om wettelijke maatregelen. Ook B&W van de gemeente Tilburg drongen op 13 maart 1877 in Den Haag aan op wettelijke bepalingen. De trein bij de ministeries was echter al op gang gekomen¹⁴. Verschillende gemeenten vaardigden rond deze tijd verordeningen uit, die het uithalen van vogelnesten of de verkoop van zangvogels verboden¹⁵. Via het ministerie van Buitenlandse Zaken bereikte het ministerie van Justitie op 21 december 1876 een brief van de zaakgelastigde van Oostenrijk-Hongarije. De zaakgelastigde wilde vernemen of het invoeren van wettelijk beschermingsmaatregelen voor nuttige vogels in Nederland mogelijk was¹⁶. In 1873 was het onderwerp vogelbescherming ter sprake gekomen op een internationaal landbouwcongres in Wenen. De regeringen van Oostenrijk-Hongarije en Italië ondernamen stappen om te komen tot internationaal overleg over dit onderwerp¹⁷.



Professor dr. H. Schlegel, directeur van 's Rijksmuseum van Natuurlijke Historie te Leiden op 77jarige leeftijd, getekend door A.J. Wendel naar een foto.
Foto: Nationaal Natuurhistorisch Museum, Leiden.

Justitie ging op 6 februari 1877 accoord met de visie van Binnenlandse Zaken om wettelijke maatregelen te nemen door een aanvulling van de Jachtwet. Op advies van Binnenlandse Zaken stelde Justitie op 7 augustus 1877 een commissie in met als doel *'een lijst samen te stellen van eventueel bij de wet te beschermen diersoorten'*¹⁸. De commissie bestond uit prof. dr. H. Schlegel, directeur van 's Rijks Museum van Natuurlijke Historie te Leiden, H.F. Bultman, landbouwer uit de Haarlemmermeer, R.W. Boer, inspecteur van 's Rijks beplantingen en dr. J. Rit-

zema Bos, leraar, later hoogleraar, aan de Rijkslandbouwschool in Wageningen en auteur van het boek 'Landbouwdierkunde' (1879). De commissie bracht op 12 mei 1878 haar rapport uit aan de minister van Justitie. Het rapport, een lijst van te beschermen diersoorten met een toelichting, stond geheel in het teken van nuttigheid en schadelijkheid. De commissie adviseerde de minister, vanwege de aard van de problematiek, de zaak via een aparte wet te regelen. De minister van Justitie deelde de zienswijze van de commissie om een aparte wet in te stellen en de zaak buiten de Jachtwet te houden¹⁹. Hij zond het rapport op 2 juli 1878 door naar het nieuwe ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid). De mening dat de wettelijke bescherming van nuttige dieren los moest worden gezien van de Jachtwet had bij Binnenlandse Zaken (sedert 1877 Waterstaat, Handel en Nijverheid) reeds in 1876 ingang gevonden bij een enkele hoge ambtenaar, maar was op bezwaren bij de toenmalige minister gestoten. Het nieuwe gezichtspunt van Justitie betreffende een aparte wetgeving werd door de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid aanvaard, maar deze vond het wel noodzakelijk dat een wetsontwerp van beide ministeries diende uit te gaan. De minister achtte dit nodig, omdat in de voorgestelde lijst van beschermde diersoorten, opgesteld door de commissie, diersoorten voorkwamen die ook in de Jachtwet van 1857 stonden vermeld.

Kort hierop werd een nieuwe commissie gevormd, die tot taak had een concept-wet en memorie van toelichting te ontwerpen. De commissie bestond uit mr. F. Modderman, referendaris bij het ministerie van Justitie, W.J. Koster, referendaris bij het ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid en dr. J. Ritzema Bos. In december 1878 rondde de commissie haar werk af²⁰. Het voorstel van de commissie werd door de betrokken ministers in hoofdlijnen aanvaard. De Raad van State had in april 1879 ernstige bezwaren tegen het wetsontwerp. De Raad waarschuwde tegen de moeilijkheden die konden voortvloeien uit het beperken van de vrijheid van en het ingrijpen in de volksgebruiken van de bevolking. Daarnaast vroeg de Raad zich af of de gevolgen van het invoeren van de wet op de relaties tussen vogels, insecten en landbouw wel voldoende waren doordacht. Nader onderzoek of advies, bijvoorbeeld van de Koninklijke Akademie van Wetenschappen, zou wenselijk zijn. De Raad adviseerde de koning het wetsontwerp niet naar de Staten-Generaal te sturen, alvorens de betrokken ministers het ontwerp gewijzigd hadden²¹. De betrokken ministers vroegen naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State advies aan de commissie die de lijst van te beschermen diersoorten had opgesteld. Een meerderheid van de commissie ging accoord met het oorspronkelijke wetsontwerp; alleen Schlegel was het eens met kritiek van de Raad van State. Het wetsontwerp werd door de ministeries op een aantal punten gewijzigd. Op 4 december 1879 zegde de minister van Justitie de Tweede Kamer de indiening het wetsontwerp toe²², een jaar later werd de wet van kracht.

Utilistische of niet-rationele drijfveren?

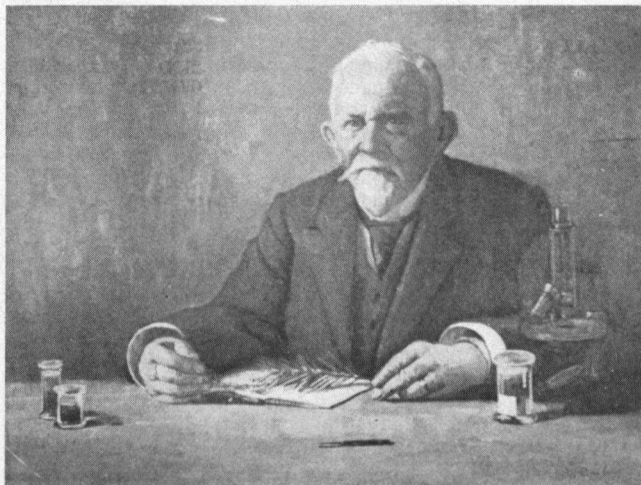
Economische aspecten, met name de relatie tussen de schade in de landbouw en bescherming van nuttige vogels, komen in de correspondentie inzake de wet van 1880 en daarbuiten naar voren als de belangrijkste drijfveer voor de invoering van de wet. Op het moment dat de wet bij de Staten-Generaal in behandeling was, publiceerde J. Th. Cattie, een leraar aan de HBS in Arnhem, zelfs een lijst van vogels die waren gekarakteriseerd volgens een schaalverdeling tussen zeer nuttig en zeer schadelijk²³. Het zelfde beeld diende zich weer aan in 1892, toen na een wijziging van de lijst van beschermde diersoorten nuttig voor landbouw of houtteelt bij K.B. van 24 oktober 1892 (Stbl. 236), meer dan 15 verzoekschriften van gemeentebesturen, agrarische organisaties, grondeigenaren ('bestuurders van de Veluwsche dennenboschen') en de Nederlandsche Heidemaatschappij bij het ministerie van Justitie binnenkwamen inzake de bescherming van de Spreeuw. De inzenders wezen op het nut van de Spreeuw als rupsenverdelger voor land- en bosbouw²⁴. Het gemeentebestuur van Harderwijk schreef onder meer: *'Bij ontelbare vluchten zag men deze vogels, - alsof ze voor dat nuttige werk geroepen waren -, op en onder de aangetaste boomen neerstrijken, de rupsen in ongeoorloofelijk korten tijd verslinden...'*²⁵. Ritzema Bos, min of meer de vaste overheidsadviseur in dergelijke zaken, hield er een genuanceerde mening op na: op de Veluwe was het dier in de houtteelt nuttig; elders richtte het in de papaver- en fruitteelt schade aan²⁶. Ritzema Bos was tegen rijksbescherming van de Spreeuw. Hij voelde meer voor plaatselijke verordeningen. De spreeuwendiscussie ging louter over economische nuttigheidsaspecten.

Religieuze, romantische of gevoelsmatige argumenten lagen, voor zo ver dat nagegaan kon worden, niet ten grondslag aan de rijkswettelijke bescherming van nuttige dieren in het laatste kwart van de negentiende eeuw. De tegenovergestelde opvatting was mr. L. Oldenhuis Grata-

ma, lid van de Tweede Kamer, blijkbaar toegevoegd. Hij bracht tijdens de behandeling van het wetsontwerp inzake de bescherming van nuttige diersoorten in de Tweede Kamer in mei 1880 naar voren dat het ontwerp kon worden toegeschreven aan *'die ziekelijke, sentimentele dierenbescherming, die geen hond een kar kan zien trekken, terwijl het... beter zou zijn te verhinderen dat zwangere vrouwen in de lijn schepen voorttrekken'*²⁷. De wordingsgeschiedenis van de wet van 1880 logenstrafte deze opvatting. Oldenhuis Gratama verzette zich tegen ingrijpen in de natuur: *'Wanneer wij deze wet aannemen, nemen wij de natuur het werk uit handen en zullen wij eene hopelooze verwarring aanrigten'*. Interventionisme, het ingrijpen in de natuur met als mogelijk gevolg de verstoring van het evenwicht, werd door sommigen op religieuze of andere gevoelsmatige gronden afgewezen²⁸. Niet-rationele geluiden klonken in de discussie over de bescherming van nuttige diersoorten geregeld door. Een zeker 'Sybold' had zo zijn bedenkingen tegen de wet van 1880: *'Overal namelijk, waar de bevolking toeneemt en de landbouw met toenemende zorg en ijver wordt gedreven, verminderen de in 't wild levende dieren... Heb ik geen gelijk als ik beweer, dat het nut der insecten-etende vogels zeer betrekkelijk is en ik het zeer gevaarlijk acht haar aantal kunstmatig te vergrooten'*²⁹.

De Nederlandsche Vereeniging tot Bescherming van Dieren, zich doorgaans op ruimer terrein bewegend dan de bescherming van nuttige dieren - zoals zij het zelf formuleerde - in engere zin, pleitte in 1898 onder meer voor de bescherming van meer zeldzame soorten, waaronder de Das. De vereniging vond het dier niet alleen nuttig, maar ook *'een even onschuldig als door de woedende en wreede vervolging waaraan hij blootstaat steeds zeldzamer wordend dier'*³⁰. De vereniging voelde het meest voor een wettelijke *'bescherming van nuttige, zeldzame of merkwaaardige diersoorten... het zij zeer fraaie vogels, welke ten eerste het vaderlandsche landschap*

versieren', liefst nog *'alle vogels, die voor landbouw en houtteelt niet bepaald schadelijk zijn, gedurende hun broedtijd'*. Het ethisch aspect sprak hier duidelijk mee. De vereniging liep daarmee min of meer vooruit op de ideeën van de vlak daarna opgerichte natuurbeschermingsorganisaties, waarbinnen natuurbeleving en ethiek aanvankelijk een overwegende rol speelde. De wet van 1880 voldeed in de praktijk niet aan de verwachtingen. Bij de instelling van de Vogelwet van 23 september 1912 (Stbl. 303), waarbij vrijwel alle inheemse vogels in principe beschermd raakten, bleek dat de minister van Landbouw, Nijverheid en Handel het onderscheid nuttige en scha-



Professor dr. J. Ritzema Bos hield er een genuanceerde mening op na.

delijke dieren principieel onjuist en onpraktisch vond. De gewijzigde opvatting was het resultaat van wetenschappelijk onderzoek, de dagelijkse

ervaring van landbouwers en de invloed van de georganiseerde natuurbescherming³¹.

■ E. Pelzers, Tweede Afdeling, Algemeen Rijksarchief, postbus 90520, 2509 LM 's-Gravenhage, (privé-adres: Lankforst 46-68, 6538 KA Nijmegen).

NOTEN:

1. Gorter, H.P. (1986): Ruimte voor natuur. 's-Graveland, bladzijden 12-14.
2. Windt, H.J. van der (1991): Tussen realisme en romantiek. *Kleio* 32 (9): 12-20.
3. Mollerus, L.E.J.F. (1913): Algemeene agrarische wetgeving. In: *De Nederlandsche Landbouw in het tijdvak 1813-1913*. 's-Gravenhage, bladzijde 68.
4. Rijk, J.H. de (1988): Wildbeheer in het verleden. *De Levende Natuur* 89 (3): 93.
5. Algemeen Rijksarchief, Tweede Afdeling, archief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, inv.nr. 991. Brief van de Gelderse Maatschappij van Landbouw aan de Tweede Kamer, 19 februari 1874.
6. Wickevoort Crommelin, J.P. & F.W. van Eeden (1870): Bescherming van vogels. Tijdschrift uitgegeven door de Nederlandsche Maatschappij ter bevordering van Nijverheid, 1870, mededeelingen 8-12.
7. Verslag van de Handelingen der Staten-Generaal (verder afgekort als Handelingen), Tweede Kamer (1879-1880), 115-1116.
8. ARA-II, archief Tweede Kamer, inv.nr. 991. Mededeelingen en Berichten der Geldersche Maatschappij van Landbouw, 1872: 131.
9. ARA-II, archief Tweede Kamer, inv.nr. 991.
10. Rijksarchief in Noord-Brabant, archief Provinciaal Bestuur, inv.nr. 6242.
11. Wet van 22 mei 1873 (Stbl. 73).
12. ARA-II, archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Afdeling Nijverheid 1817-1877 (verder afgekort als Biza), inv.nr. 1160.
13. ARA-II, archief Biza, inv.nr. 1160.
14. ARA-II, archief Biza, inv.nr. 1161.
15. Verslag van den Landbouw in Nederland over 1878, 260-261.
16. ARA-II, archief van het ministerie van Justitie, 3de Afdeling 1876-1914, inv.nr. 3716.
17. Handelingen (1879-1880), Bijlagen, 134, 1-5.
18. ARA-II, archief ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid 1877-1905, Afdeling Handel en Nijverheid I 1878-1905, inv.nr. 110.
19. Ibidem.
20. ARA-II, archief Justitie, 3de Afdeling 1876-1914, inv.nr. 3718. ARA-II, archief Waterstaat, Handel en Nijverheid, Afdeling Handel en Nijverheid I, inv.nr. 110.
21. ARA-II, archief Waterstaat, Handel en Nijverheid, Afdeling Handel en Nijverheid I, inv.nr. 110.
22. Handelingen, Tweede Kamer (1879-1880), 419-421.
23. Landbouwcourant 34 (1880): 145-146.
24. ARA-II, archief Waterstaat, Handel en Nijverheid, Afdeling Handel en Nijverheid I, inv.nr. 125. Afschrift brief Raad van State aan de koningin, 9 mei 1893.
25. ARA-II, archief Waterstaat, Handel en Nijverheid, Afdeling Nijverheid en Handel I, inv.nr. 125.
26. Nieuwe Rotterdamsche Courant, 10 december 1892.
27. Handelingen, Tweede Kamer (1879-1880), 1106-1108 (4 mei 1880).
28. Van der Windt (1991): 14 (zie nummer 2).
29. Landbouwcourant, 34 (1880): 165-166.
30. ARA-II, archief Waterstaat, Handel en Nijverheid, Afdeling Handel en Nijverheid I, inv.nr. 128.
31. Handelingen (1910-1911), Bijlagen, 249. Gorter (1986): 187.

Samenwerking tussen opvangcentra voor dieren

Naar aanleiding van een bijeenkomst in 1988 van beheerders van dierenopvangcentra, is een samenwerkingsproject opgezet om te komen tot een gemeenschappelijk beleid. Dit project heeft in 1990 geleid tot de oprichting van ARCA (Federatie van dierenopvangcentra - Animal Reception Centres Association) die zich tot doel heeft gesteld om contacten te bevorderen tussen al diegenen die zich inzetten voor de opvang van dieren. ARCA streeft eveneens naar de inrichting van een mondiaal netwerk van opvangcentra en organisaties die snel en efficiënt dieren opnieuw uit kunnen zetten in de natuur, een beleid dat de federatie verder wil ontwikkelen. En ten slotte zet ARCA zich er in het algemeen voor in om de kwaliteit van de opvang in centra te verbeteren, met name door het bevorderen van specialisaties in één diersoort.

■ ARCA, Federatie van dierenopvangcentra, Saxen-Weimarlaan 32 hs, 1075 CC Amsterdam.

Toerisme en milieu

Een jaar na publikatie van een rapport opgesteld door een commissie Toerisme en Milieu, op verzoek van het Britse ministerie voor Werkgelegenheid, is nu een praktische gids verschenen over duurzame ontwikkeling van het toerisme. De gids die vijftig bladzijden omvat, is gericht tot diegenen die werkzaam zijn in de toeristenbranche en omschrijft de beste wijzen om diensten en inkomsten te verbeteren en tegelijkertijd het milieu te behouden.

Uitbreiding van Brits natuureservaat

De Britse overheid heeft besloten om het nationale natuureservaat Ribble Marshes in Lancashire uit te breiden zodat het met 4000 ha het grootste nationale natuureservaat wordt. De monding van de Ribble is van internationale betekenis als overwinteringsgebied en halteplaats voor de vogeltrek. In de winter zoeken ongeveer 12% van de internationale populatie van Kanoetstrandlopers en 11% van de Rosse Grutto's hun toevlucht in dit mondingsgebied.