

NACHTEGAAL TOT HUISMUS: VAN VOGELVRIJ TOT BESCHERMD

Het ontstaan en de ontwikkeling van de vogelbeschermingswetgeving in België vanaf de 19e eeuw¹

Geert Van Hoorick²

Inleiding

In deze bijdrage wil ik het hebben over het ontstaan en de ontwikkeling van de vogelbeschermingswetgeving in België. Om daarin inzicht te verkrijgen, is het nuttig even kort toe te lichten hoever de wetgeving terzake nu staat.

Tegenwoordig zijn in alle West-Europese landen alle Europese vogelsoorten in beginsel (juridisch) beschermd. Dit houdt in dat in de (vogelbeschermings)wetgeving een verbod is ingeschreven op het vangen, doden, bezitten en verhandelen van vogels behorende tot in Europa in het wild voorkomende soorten. Tevens stelt de wetgeving enkele uitzonderingen. Voor wat het Vlaamse Gewest betreft gaat het om: gevallen waarin bepaalde vogelsoorten onder bepaalde voorwaarden mogen worden bestreden (b.v. de houtduif ter voorkoming van schade aan de gewassen), gehouden (b.v. de sijs omwille van de bestendiging van de vogelhouderij), en zelfs gevangen (b.v. de vink voor de bevoorrading van de vinkeniers). Op enkele vogelsoorten, die ressorteren onder de jachtwetgeving, mag worden gejaagd (b.v. de patrijs in het Vlaamse Gewest). Op die manier zijn de vogels behorende tot deze soorten beschermd tegen rechtstreekse ingrepen door de mens. Het behoud van de leefgebieden van de vogelsoorten wordt voornamelijk nagestreefd in de meer algemene natuurbehoudswetgeving (die onder meer de oprichting van natuurreservaten en sinds kort de verwezenlijking van een ecologisch netwerk beoogt), die niet specifiek op vogelsoorten betrekking heeft. In het licht van deze huidige situatie wil ik nu teruggaan in de tijd³.

1.-Een negatieve houding ten opzichte van de wilde fauna

¹ Tekst van de voordracht gegeven op 17 april 1998 te Gent op het XVde Belgisch-Nederlands Rechthistorisch Congres.

² De auteur is wetenschappelijk medewerker in het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent, en advocaat te Oostende.

³ Zie ook: VAN HOORICK, G., "Geschiedkundige inleiding tot de jacht- en vogelbeschermingswetgeving in België", in: JADOT, B. (ed.), *Het natuurbeschermingsrecht*, 1996, 203-230; VAN HOORICK, G., "Twee eeuwen jacht- en vogelbeschermingswetgeving in België", *Mens en Vogel*, 1997, 13-17, 131-135, 188-192 en 240-248. Verdere referenties naar onder meer de vindplaatsen van de wetgeving en de rechtspraak zijn in eerstgenoemde bijdrage te vinden.

In de landsstrecken die het huidige België vormen, was de jacht lange tijd voorbehouden aan de vorst en aan een klein aantal bevoorrechte personen. De jacht werd door deze personen zonder de minste belemmering uitgeoefend over alle goederen. De wetgevingen die begin 19e eeuw van kracht waren, dateren onder meer van in de tijd van de aanhechting van onze landsstrecken bij de Franse republiek. Ook werden toen door hun publicatie een groot aantal vroeger uitgevaardigde Franse wetten en decreten van kracht in onze landsstrecken. Dit is onder meer het geval met het Decreet van 28 april 1790 op de jacht⁴. Nadat een jaar eerder het feodaal regime van het exclusieve jachtrecht was afgeschaft en eenieder het recht verkreeg om op zijn bezittingen te jagen op elke wildsoort, wou men met het Decreet van 28 april 1790 misbruiken en wanorde tegengaan, en meerbepaald de oogsten in de landbouw beschermen, onder meer door het bestrijden van de stroperij. De strafbepalingen nemen dan ook een belangrijke plaats in het Decreet van 28 april 1790. De houding tegenover de wilde fauna, met inbegrip van de vogels, is tot de periode einde 18e - begin 19e eeuw negatief. Het wild moet verdelgd worden als schade voor de landbouw dreigt, evenals schadelijk geachte wilde dieren. Van overheidswege werden trouwens sinds eeuwen verdelgingscampagnes van onder meer de wolf, de vos en andere schadelijk geachte dieren georganiseerd. Naar de bescherming van de wildstand gaat de aandacht vooralsnog niet uit. Deze gegevens verklaren het "van vogelvrij" uit de titel die ik deze bijdrage heb meegegeven.

2.-De bescherming van het wild ten behoeve van de jacht

Alhoewel ondertussen het jagen zonder jachtwapenvergunning strafbaar werd gesteld, kon het Decreet van 28 april 1790 het behoud van de wildstand, het eigendomsrecht en de belangen van de landbouw onvoldoende waarborgen. De stroperij bleef hoogtij vieren. Dit bracht de beleidsmensen ertoe een nieuwe wet uit te vaardigen. De Jachtwet van 26 februari 1846⁵ is de eerste "Belgische" jachtwetgeving. Meer dan vroeger gaat de aandacht uit naar de instandhouding van het wild, en de belangen van de jagers, met name door de bescherming van het wild gedurende zijn voortplantingsperiode.

De Jachtwet van 26 februari 1846 bepaalt dat de regering ieder jaar de tijdstippen van de opening en sluiting van de jacht zal bepalen voor elke provincie of gedeelte ervan. Het is verboden te jagen wanneer de jacht gesloten is. Sommige parlementsleden wilden de jacht op houtsnippen sluiten tijdens de tijd dat deze wildsoort zich voortplantte, de jachttijden voor de jacht op waterwild reglementeren, evenals de jacht sluiten als er sneeuw was gevallen, om de vernietiging van het wild te voorkomen. Uiteindelijk volstond men, onder meer op vraag van de minister, met een kaderbepaling waarvan de uitvoering aan de zorg van de minister werd overgelaten. Om de vernietiging van vogels te verhinderen die het voorwerp uitmaakten van de jacht, verbiedt de wet onder meer het wegnemen of vernietigen, op andermans grond, van hun eieren en jongen. Aangezien de wet, zoals de Jachtwet van 28 februari 1882, geen definitie bevatte van wat wild was, en het gangbaar was dat onder meer op elke trekvogelsoort werd gejaagd, boden deze bepalingen ook heel wat vogelsoorten een (tijdelijke) bescherming.

⁴ Décret de 28 avril 1790 sur la chasse, *Pasin.*, juli 1788-oktober 1790, 156.

⁵ Loi de 26 février 1846 sur la chasse, *Mon.*, 28 februari 1846; *Pasin.*, 1846, 107.

3.-De eerste beschermde vogels: nachtegalen en grasmussen

Voor het eerst worden ook bepaalde diersoorten, met name vogelsoorten, beschermd, niet ten behoeve van de jacht, maar wel ten behoeve van de landbouw. Art. 21 van de Jachtwet van 26 februari 1846 laat de regering toe om via een reglement van algemeen beheer de vernietiging van nachtegalen en grasmussen ("bastaardnachtegalen") te voorkomen. De wetsgeschiedenis van dit artikel is zeer interessant. Het bewuste artikel werd bij amendement voorgesteld, waarop de minister stelde dat dergelijke bepaling geen nut had, vermits een ander artikel het jagen verbood buiten de periodes wanneer de jacht geopend is, en dit artikel volgens hem ook sloeg op *vogels*. Daarop reageerden verschillende parlementsleden dat dat laatste artikel alleen sloeg op het jagen op *wild*. Volgende interventie in dezelfde zin van een parlements lid werd op ruime instemming van de anderen onthaald: "Jamais on n'a considéré comme délit de chasse la prise d'un oiseau. La loi indique positivement ce qu'il faut entendre par délit de chasse. Si l'on donnait une telle extension à la loi, il n'y aurait plus de limite, et je crois que l'on irait au delà des intentions de la chambre." Een ander lid: "Je crois que la loi ne défend pas la tenderie aux petits oiseaux." De minister besloot dan maar het voorstel te handhaven. Men bemerke dat de vogelbeschermingswetgeving is ontstaan uit de jachtwetgeving, een gegeven dat nog steeds zijn sporen nalaat in het huidige recht⁶.

Art. 21 van de Jachtwet van 26 februari 1846 werd uitgevoerd door een K.B. van 27 april 1846⁷, dat voor het eerst in België bepaalde vogelsoorten beschermt. Dit reglement verbiedt ten allen tijde het vernietigen, wegnemen, te koop aanbieden, verkopen, kopen, vervoeren en venten van nachtegalen en grasmussen, hun eieren en hun jongen. De vogels die het voorwerp hebben uitgemaakt van een overtreding, worden vrijgelaten in het veld. Het bezit van de vogels is dus wel nog toegelaten. De nachtegalen en de grasmussen waren blijkbaar prototypes van de insektenetende vogels, waarvan men het nut voor de landbouw begon in te zien. Dat de nachtegaal dus de eerste vogelsoort is geweest die in België bescherming genoot, verklaart meteen ook het eerste deel uit de titel van deze bijdrage.

4.-De bescherming van de insektenetende vogels omwille van hun nut voor de landbouw

Bij Wet van 29 maart 1873⁸ werd art. 21 van de Jachtwet van 26 februari 1846 gewijzigd waardoor het beschermingsregime kon uitgebreid worden tot alle insektenetende vogels. Naar verluid van het gewijzigde art. 21 is de regering nu bevoegd om door een reglement van algemeen beheer het vernietigen, jagen, aanbieden, kopen, verkopen, vervoeren en venten van insektenetende vogels, hun eieren en hun jongen, te voorkomen. De vermenigvuldiging

⁶ Ook de huidige vogelbeschermingswetgeving in het Vlaamse Gewest, het K.B. van 9 juli 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, vindt haar rechtsgrond in de jachtwetgeving.

⁷ Arrêté royal de 27 avril 1846 prescrivant des mesures pour la conservation des rossignols et des fauvettes, *Mon.*, 30 april 1846; *Pasin.*, 1846, 243.

⁸ Loi de 29 mars 1873 qui modifie la loi du 26 février 1846 sur la chasse, *Mon.*, 11 april 1873; *Pasin.*, 1873, 78.

van insektenplagen in de land- en bosbouw maakte dat men het economisch belang van de insektenetende vogels begon in te zien, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis⁹. In dit verband is de toelichting van de rapporteur in de Kamer vermeldenswaardig, die in schril contrast staat met de nog negatieve houding tegenover de vogelbescherming ten tijde van de bespreking van de Jachtwet van 26 februari 1846: "C'est ce qui a fait dire à un grand naturaliste que la mort est le couronnement de la vie; (...) Ainsi, le règne animal vit au détriment du règne végétal; les carnassiers vivent des herbivores; l'oiseau vit de graines et d'insectes, et l'insecte à son tour tire sa substance d'êtres vivants ou organisés. On peut dire que la destruction alimente continuellement la vie sous toutes ses formes. Mais dans cette lutte des êtres, dans ces immolations réciproques et incessantes, rien n'est livré au hasard. La mort est non-seulement un principe d'alimentation, elle est un principe d'équilibre. Elle empêche les races de se multiplier outre mesure, aux dépens des autres espèces et à leurs propres dépens. (...) Il en serait de même pour la plus humble plante et le plus petit insecte. Or, on touche à cet équilibre en arrêtant les oiseaux dans la mission qui leur est dévolue." En verder: "En résumé, ces faits et tant d'autres que l'on pourrait invoquer établissent la nécessité de placer les petits oiseaux, ces utiles auxiliaires de l'homme, sous la protection de la loi."

Het gewijzigde art. 21 van de Jachtwet van 26 februari 1846 werd uitgevoerd door een K.B. van 21 april 1873¹⁰.

Het reglement heeft tot gevolg dat men de vogels kan onderverdelen in drie groepen.

Er wordt een lijst gegeven van vogelsoorten die gans het jaar "als insektenetende vogels worden beschouwd" en dus ten allen tijde beschermd zijn (b.v. nachtegalen, vliegenvangers, zwaluwen, mezen, enz.). Het wegnemen, doden, vernietigen, te koop aanbieden, verkopen, kopen, vervoeren en venten van deze vogels, hun eieren en hun jongen, is verboden. De bijhorende ministeriële omzendbrief vermeldt dat meer soorten hadden kunnen vermeld worden, doch dat daarvan werd afgezien "om de uitvoering van het reglement te vergemakkelijken".

Het reglement voert de toch wel opmerkelijke fictie in dat tijdens de periode waarin de jacht op de patrijzen niet geopend is, "alle andere in het wild levende vogelsoorten als insektenetende vogels worden beschouwd, behoudens de soorten opgesomd in art. 9". Deze tweede groep soorten is dus gedurende een bepaalde periode van het jaar beschermd.

De soorten van de derde groep, die worden opgesomd in art. 9, en die door het reglement niet beschermd worden, vallen uiteen in drie categorieën. De eerste categorie betreft de soorten onder het jachtregime vallen. De tweede categorie bestaat uit de exotische vogels. De derde categorie betreft de vogelsoorten die, luidens een bijhorende omzendbrief, als "meer schadelijk dan nuttig" worden aanzien en vogelvrij verklaard worden: de dagroofvogels, de oehoe, de Vlaamse gaai, de ekster, de raaf en de houtduif.

Tot vór in de 20e eeuw zou dit artikel, zij het als art. 31 van de Jachtwet van 28 februari 1882¹¹, de rechtsgrond blijven voor (uitvoerings)maatregelen ten behoeve van de vogelbe-

⁹ Zie *Pasin.*, 1873, 82-83.

¹⁰ Arrêté royal de 21 avril 1873 - Règlement d'administration générale pour prévenir la destruction des oiseaux insectivores, *Mon.*, 23 april 1873; *Pasin.*, 1873, 126.

¹¹ Loi de 28 février 1882 sur la chasse, *Mon.*, 3 maart 1882.

scherming. Dat deze rechtsgrond beperkt was tot de bescherming van insektenetende vogels, vonden de opeenvolgende regeringen blijkbaar geen beletsel om, in de loop van de 20e eeuw verschillende soorten die niet tot de insektenetende vogels worden gerekend (b.v. roofvogels) te beschermen. De vraag rijst of de uitvoerende macht in dit verband niet jarenlang zijn bevoegdheid heeft overschreden.

Opmerkelijk is het inzicht van de rapporteur van de senaatscommissie bij de bespreking van de wijziging van art. 21 van de Jachtwet van 26 februari 1846, dat de vermindering van de vogelstand voor het grootste deel te wijten is aan de teloorgang van de leefgebieden van de vogels: "Partout on signale la diminution du nombre des oiseaux et même la disparition totale de plusieurs espèces utiles ou agréables, autrefois très-communes. Il ne faut pas croire que cet état de choses (...) soit dû uniquement aux pratiques que le règlement projeté veut interdire. Nous croyons qu'il faut l'attribuer pour une part notable au défrichement des bois, à la mise en culture des terrains incultes, à la suppression dans nos campagnes de ces haies non ciselées et d'énorme largeur qui servaient de refuge aux oiseaux pour leur propagation, (...), enfin, à l'augmentation de la population, toutes causes qui ont pour effet la diminution, la destruction des animaux sauvages." Desalniettemin vormde de bescherming van de leefgebieden van de vogels in die tijd nog geen thema. Integendeel, er gold zelfs een wet die het in cultuur brengen van woeste gronden tot doel had.

Door de insektenetende vogels gans het jaar te beschermen, was het reglement, ook in vergelijking met onze buurlanden, vooruitstrevend voor zijn tijd. Onder de plattelandsbevolking b.v. was er een traditie van het vangen van vogels, onder meer mezen, als vlees voor de pan¹². En ofschoon het K.B. van 21 april 1873 reeds binnen de tien jaar zou worden vervangen, zouden gedurende een eeuw alle volgende reglementen lang gestoeld blijven op de structuur en de principes van dit eerste reglement. De vooruitgang in de bescherming zou echter zeer langzaam verlopen, wat onze vogelbeschermingswetgeving snel verouderd zou maken in vergelijking met onze buurlanden. Pas met het K.B. van 20 juli 1972 betreffende de bescherming van vogels zou een nieuwe weg worden ingeslagen. Vanaf het einde van de 19e eeuw zouden samen met de wetenschappers, ook dierenbeschermings- (b.v. de Maatschappij tegen de Wreedheid jegens Dieren - Veeweyde, opgericht in 1862) en later vogelbeschermingsverenigingen (b.v. het Belgisch Verbond voor de Bescherming van Vogels), opgericht in 1922, sinds 1987 Koninklijk Belgisch Verbond voor de Bescherming van Vogels) zich het lot van de vogels aantrekken. Doordat de jagers en de vogelvangers op veel politieke steun konden rekenen, was de strijd die gevoerd werd niet steeds succesvol.

De rechtsgrond voor de vogelbescherming, het vroegere art. 21 van de Jachtwet van 26 februari 1846, wordt art. 31 van de Jachtwet van 28 februari 1882. Enkele nieuwe reglementen ter bescherming van de insektenetende vogels, einde 19e - begin 20e eeuw, brengen weinig innovaties. Bij K.B. van 14 augustus 1889¹³ wordt het gebruik van strikken

¹² Zie: VAN HOORICK, G., "Geschiedkundige inleiding ...", *l.c.*, 212-213.

¹³ Arrêté royal de 14 août 1889 - Oiseaux insectivores - Execution de l'article 31 de la loi sur la chasse du 28 février 1882, *Mon.*, 16-17 augustus 1889; *Pasin.*, 1889, 488.

verboden, tenzij voor het vangen van lijsters. Bij K.B. van 5 september 1889¹⁴ wordt vereist dat de lijster zou gevangen worden "bij middel van strikken geplaatst op de grond en gevormd door één paardehaar in twee geplooid". Deze bepaling deed blijkbaar heel wat stof opwaaien. Op heterdaad betrapte beweerde een vogelvanger uit Couvin dat deze belemmering bij de uitoefening van een tot dan toe vrijelijk uitgeoefend recht, aan de wet ontleend, de grenzen van het aanvaardbare overschreed. Lagere rechtspraak gaf de vogelvanger gelijk doch niet het Hof van Cassatie, dat tot twee keer toe, bij arresten van 10 maart 1890 en 14 juli 1890¹⁵, in deze zaak tussenkwam. De procureur-generaal in zijn tussenkomst voor de Verenigde Kamers: " (...) Hier wordt de wijde uitgestrektheid van de machten die in deze aangelegenheid aan de overheid zijn toegekend uit het oog verloren, vandaar dat, zodra de bescherming van de insektenetende vogels het nodig maakt, haar almogendheid volledig is en geen grenzen meer kent. (...) "

5.-De bescherming van de vogels tegen wreedheden

Het K.B. van 23 oktober 1921¹⁶ brengt enkele innovaties ten opzichte van de vroegere reglementen. Zo b.v. wordt het vangen van vinken, sijsjes, goudvinken enz. vanaf nu slechts toegelaten wanneer men ze levend wil bekomen om in de kooi te zetten en niet om gegeten te worden. Het gebruik van lokazen met giftige of bedwelmende stoffen wordt verboden. Het gebruik van netten blijft geoorloofd, ondanks het protest van vogelbeschermers, evenals het gebruik van strikken voor het lijstervangen. Het blindmaken van vinken om ze te gebruiken als lokvogels en voor prijskampen, een gruwelijke praktijk die in die tijd in België normale kost was, bestond reeds in het midden van de 19e eeuw. Zo verminkt zongen de vinken naar 't schijnt meer en beter dan de anderen op zangwedstrijden. De beleidsmensen konden niet ongevoelig blijven voor de protesten van de bevolking, daarin vooropgegaan door dierenbeschermings- en vogelbeschermingsverenigingen: het gebruik en het vervoer van blindgemaakte lokvogels wordt verboden. Het K.B. van 10 november 1924¹⁷ breidt dit laatste verbod uit en verbiedt "het gebruiken als roepvogels, het vervoeren, verkopen, te koop stellen, aankopen van vogels, die tijdelijk of voorgoed beroofd zijn van het gezicht". Het vangen van vogels met netten en het lijstervangen met strikken worden verboden behoudens voor houders van een verlofbrief. Het blindmaken van vogels zelf was nog steeds niet verboden. Een rechtsgrond daarvoor kon niet gevonden worden in art. 31 van de Jachtwet van 28 februari 1882. Door de Wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming¹⁸ werd echter een verbod op het in bezit hebben van een blindgemaakte zangvogel ingesteld, zodat er nu een vrij sluitende regeling

¹⁴ Arrêté royal de 5 septembre 1889 - Oiseaux insectivores, *Mon.*, 6 september 1889; *Pasin.*, 1889, 521.

¹⁵ Cass., 10 maart 1890, *B.J.*, 1890, 1145; Cass., 14 juli 1890, *B.J.*, 1890, 1150.

¹⁶ K.B. van 23 oktober 1921 - Insectenvretende vogels en vogelvangst, *B.S.*, 11 november 1921.

¹⁷ K.B. van 10 september 1924 - Insectenetende vogels en vogelvangst, *B.S.*, 21 september 1924.

¹⁸ Wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming, *B.S.*, 29 maart 1929.

was. Opvallend bij de Wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming is de veel hogere strafmaat dan bij de vogelbeschermingswetgeving *sensu stricto*¹⁹. Bij K.B. van 25 oktober 1929²⁰ wordt de paalklem volledig verboden, en klemmen die de gevangen vogel kunnen doden of kwetsen, verboden, mits de uitzondering voor het gebruik van klemmen en van giftige stoffen ter verdelging van schadelijke vogels.

6.-Het doorbreken van de utilitaire visie op de vogelbescherming: naar een bescherming van alle nacht- en dagroofvogels

In de loop van de 20e eeuw wordt de visie dat slechts de vogelsoorten die nuttig zijn voor de landbouw, bescherming verdienen, verlaten. Het inzicht dat ook andere vogelsoorten "nuttig" zijn voor het ecologisch functioneren van de natuur²¹, en dus beschermenswaardig zijn, wint veld. Doch eerst slechts in de tweede helft van de 20e eeuw zal de utilitaire visie op de vogelbescherming volledig plaats moeten ruimen, en zal het inzicht doorbreken dat alle vogelsoorten verdienen beschermd te worden.

Illustratief terzake zijn de beschermingsmaatregelen ten behoeve van de nacht- en dagroofvogels. In het K.B. van 25 oktober 1929 worden - alhoewel de rechtsgrond daarvoor ontbrak (ofschoon uilen wel eens insecten verorberen, worden ze wetenschappelijk immers niet tot de insectenetende vogels gerekend), de nachtroofvogels aan de lijst van beschermde vogels toegevoegd. Het K.B. van 12 september 1956²² gaat op het oude stramien verder. Het verschilt in weinig van zijn voorganger maar is vooral vermeldenswaardig aangezien voor het eerst een dagroofvogel wordt beschermd, met name de torenvalk. Andere dagroofvogels mochten nog steeds, zelfs met vuurwapens, worden verdelgd. Het K.B. van 15 september 1964²³ is in enkele opzichten vernieuwend. Behalve de buizerd, havik, sperwer en boomvalk, worden alle dagroofvogels beschermd. Voor het eerst heeft men aandacht voor de bescherming van de nesten van de vogels. Het wordt verboden bewoonde of in aanbouw zijnde nesten van de beschermde vogels te verstoren, weg te nemen of te vernietigen, behalve de nesten aangebracht tegen woonhuizen en aanpalende gebouwen; een voor zwaluwen funeste uitzondering.

¹⁹ Dit is ook in het huidig recht nog zo. De strafmaat in de Wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming was: 26 tot 1.000 frank geldboete en/of 8 dagen tot 1 maand gevangenisstraf. Inbreuken op de vogelbeschermingswetgeving werden bestraft met een geldboete van 5 tot 25 frank en/of een gevangenisstraf van 3 tot 7 dagen (VAN HOORICK, G., "Geschiedkundige inleiding ...", *l.c.*, 212).

²⁰ K.B. van 25 oktober 1929 - Insectenvretende vogels en vogelvangst, *B.S.*, 17 november 1929.

²¹ Die op zijn beurt nuttig is voor de mens, zelfs een grondslag vormt van het menselijk leven.

²² K.B. van 12 september 1956 betreffende de insectenvogels en de vogelvangst, *B.S.*, 20 september 1956; *Omn.*, 1956, 924.

²³ K.B. van 15 september 1964 betreffende de insectenetende vogels en de vogelvangst, *B.S.*, 18 september 1964; *Omn.*, 1964, 2704.

Nadien komt de ontwikkeling van de vogelbeschermingswetgeving in een stroomversnelling terecht. Het K.B. van 15 september 1964 wordt een aantal keren ingrijpend gewijzigd. Het K.B. van 10 oktober 1966²⁴ is van historisch belang vermits voor het eerst in België alle dagroofvogels worden beschermd. Uit onderzoek blijkt dat in de jaren 1948-1966 jaarlijks meer dan 10.000 roofvogels op Belgische jachtdomeinen werden verdelgd. Ze genoten immers, als "concurrenten", onder jagers en vogelvangsters - ten onrechte - een slechte faam. De populaties werden door het massaal verdelgen in grote mate uitgedund. Onder meer door deze beschermingsmaatregel konden de roofvogelpopulaties nu beginnen aan een periode van herstel, ofschoon tot zelfs de dag van vandaag illegale roofvogelverdelgingen schering en inslag zijn²⁵.

7.-Schoorvoetend naar een beperking van de vogelvangst

In de periode tussen de twee wereldoorlogen scheerde de vogelvangst hoge toppen. Er bestond wel een vergunningsplicht voor en een tax op het vangen van vogels en het lijstervangen met strikken. België stond gekend voor zijn "tradities" van het vangen van vogels met netten, lijmstokken (ofschoon verboden) en kooien, en van het doden van vogels met vuurwapens, stroppen en klemmen. In 1925 waren er ongeveer 10.000 houders van vergunningen voor vogelvangst, en daarnaast waren er een kleine 3.000 houders van vergunningen voor strikkenzetten (voor een totaal van meer dan 2 miljoen strikken). Ondanks protesten van de Vogelbescherming (Belgisch Verbond voor de Bescherming van de Vogels - BVBV), waarbij in 1932 in een nationale petitie tegen de vogelvangst maar liefst bijna 800.000 handtekeningen werden verzameld, veranderde er weinig. In België werden in de periode tussen de twee wereldoorlogen jaarlijks minstens ongeveer 10 miljoen vogels gevangen. In deze cijfers zijn alleen de vogels gevangen met netten meegerekend en niet de vangsten met strikken, lijmstokken, enz. De legale vogelvangst en -handel had op zijn beurt bovendien een enorme sluikvangst en sluikhandel tot gevolg. Slechts 1/10e van de vogels was bestemd voor de kooi en de volière, de overige vogels kwamen in de consumptiehandel terecht²⁶. Het kan niet anders dan dat die massale vogelvangst, jaar in jaar uit, een zeer negatieve invloed heeft gehad op de vogelstand²⁷. Zelfs ook in het K.B. van 15 september 1964 blijft de vangst van lijsters en merels met strikken onder bepaalde voorwaarden geoorloofd. Netten en kooien mogen slechts onder welbepaalde voorwaarden worden gebruikt, en

²⁴ K.B. van 10 oktober 1966 tot wijziging van het K.B. van 15 september 1964 betreffende de insektenetende vogels en de vogelvangst, *B.S.*, 27 oktober 1966; *Omn.*, 1966, 1290.

²⁵ Zie: VAN HOORICK, G., "Geschiedkundige inleiding ...", *l.c.*, 219-220.

²⁶ Uit cijfers van de verkopen van de veilingen van de Corporatie van wildhandelaars, kan men schatten dat in de periode tussen de twee wereldoorlogen jaarlijks ongeveer 500.000 graspiepers werden gevangen en gedood (een graspieper geeft 8,5 gram vlees per vogel).

²⁷ Zie: VAN HOORICK, G., "Geschiedkundige inleiding ...", *l.c.*, 221.

b.v. niet in bossen. Van een maximum aantal te vangen vogels was geen sprake. Uiteindelijk verbiedt het K.B. van 26 mei 1967²⁸ de vogelvangst met strikken.

8.-Aanzetten tot de toepassing van het beschermingsbeginsel

Ontevredenheid over een vorig verdrag en een toenemende aandacht voor de bedreigingen voor de vogels, in het bijzonder trekvogels, in Europa leidden tot een aantal conferenties die op hun beurt de ondertekening, te Parijs, op 18 oktober 1950, van het Internationaal Verdrag tot bescherming van vogels, tot gevolg hadden²⁹. Het Verdrag van 1950 verlaat de enge utilitaire visie op de vogelbescherming van een vroeger verdrag en het idee van de "schadelijke" vogelsoorten is verdwenen. Het Verdrag van 1950 heeft tot doel "de" in het wild levende vogels te beschermen.

De beschermingsmaatregelen betreffen verdergaande beperkingen inzake het vangen en vernietigen van de vogels, hun nesten en hun eieren en inzake het gebruik van bepaalde tuigen, evenals de handel. Meer aandacht wordt besteed aan de uitzonderingen op de beschermingsbepalingen. In dat verband wordt een differentiatie in de bescherming naar vogelsoorten bereikt door de verdragsstaten "negatieve" lijsten te laten opstellen, dit wil zeggen lijsten van vogelsoorten die in een of ander opzicht onbeschermd zijn, b.v. omdat ze mogen gedood of in gevangenschap gehouden worden. Zulk een methode heeft gewisse voordelen voor de handhaving, meerbepaald voor wat betreft de identificatie van de vogels, omdat het aantal beschermde soorten veel groter is dan het aantal soorten dat mag gevangen, gehouden of gedood worden. Het Verdrag van 1950 leidde een "slappend" bestaan en het zou tot het K.B. van 20 juli 1972 duren vooraleer België er enige uitvoering zou aan geven.

Op 10 juni 1970 werd te Brussel de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming gesloten³⁰. Belangrijk is dat de goedkeuringswet de Koning de macht verleent om ter uitvoering van de Benelux-overeenkomst van 1970 af te wijken van de bestaande wetten. Wat de vogelbescherming betreft, verbinden de drie regeringen er zich toe de in de Beneluxlanden in het wild levende vogelsoorten, andere dan die welke als (jacht)wild worden beschouwd, te beschermen.

9.-Een nieuwe aanpak van de vogelbescherming: alle vogelsoorten beschermd

²⁸ K.B. van 26 mei 1967 tot wijziging van het K.B. van 15 september 1964 betreffende de insektetende vogels en de vogelvangst, *B.S.*, 3 juni 1967.

²⁹ Het Verdrag van 1950 werd in het Belgisch Staatsblad (*B.S.*, 30 oktober 1955) gepubliceerd, is in ons land in werking getreden op 17 januari 1963 en geldt nog steeds. Zie voor een bespreking van dit verdrag en vroegere verdragen: VAN HOORICK, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 37-54.

³⁰ Ze werd in België goedgekeurd bij Wet van 29 juli 1971 (*B.S.*, 19 oktober 1971) en trad er in werking op 1 juli 1972. Zie voor een bespreking van dit verdrag: VAN HOORICK, G., *Internationaal en Europees Natuurbehoudsrecht*, Antwerpen/Groningen, Intersentia Rechtswetenschappen, 1997, 54-58.

In uitvoering van de Benelux-overeenkomst van 1970, werd door het K.B. van 10 juli 1972³¹ de rechtsgrond voor de vogelbeschermingswetgeving in de Jachtwet van 28 februari 1882, eindelijk uitgebreid in die zin dat voor alle in het wild levende vogelsoorten andere dan deze gerangschikt bij het wild, en niet meer alleen voor insektenetende vogels, beschermingsmaatregelen kunnen worden getroffen door de Koning. De belachelijk lage strafmaat wordt echter niet opgetrokken. Het gebrek aan controle op de naleving van de vogelbeschermingswetgeving is een ander zwak punt. Beide hebben zij een slechte handhaving tot gevolg. Een grondige herwerking van de vogelbeschermingswetgeving kwam er met het K.B. van 20 juli 1972 betreffende de bescherming van vogels³². In de aanhef worden zowel het Verdrag van 1950 als de Benelux-overeenkomst van 1970 vermeld. Het K.B. van 20 juli 1972 gaat ook daadwerkelijk uit van deze internationale teksten: voor het eerst worden, in beginsel, alle (in de Beneluxlanden levende) wilde vogelsoorten beschermd, met uitzondering van de als wild gerangschikte vogels in art. 1bis van de Jachtwet van 28 februari 1882, de tamme duivenrassen en de tamme zwanen. De praktijk van het geven van een lijst van beschermde vogels is voorgoed verlaten. Wel wordt gewerkt met negatieve lijsten. Dus meer dan een eeuw later dan de nachtegaal is nu (eindelijk) ook de huismus - een soort die de laatste tijd overigens fel achteruitgaat - beschermd, zodat met deze de titel die ik deze bijdrage heb meegegeven, volledig is verklaard.

De beschermingsmaatregelen ten aanzien van de vogelsoorten die onder het toepassingsgebied vallen, worden verscherpt. Op bepaalde punten gaat het K.B. van 20 juli 1972 verder dan de uitvoering van verdragsverplichtingen. In dat verband doet het K.B. van 20 juli 1972 zijn titel eer aan³³: de vogelvangst - jarenlang een doorn in het oog van de Vogelbescherming - wordt afgeschaft. De grote weerstand van de vogelvaarders zou er echter toe leiden dat dit verbod niet lang zou stand houden.

Het K.B. van 20 juli 1972 bevat een bepaling die de bevoegde minister toelaat tijdelijk af te wijken van het besluit, in het belang van de wetenschap, het natuurbeheer of tot voorkoming van schade of met het oog op plaatselijk nut. Eén jaar later, wordt, op basis van dit artikel,

³¹ K.B. van 10 juli 1972 tot wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882 in uitvoering van artikel 2 van de Wet van 29 juli 1971 houdende goedkeuring van de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming, ondertekend te Brussel op 10 juni 1970, *B.S.*, 12 juli 1972, err., *B.S.*, 28 juli 1972; *Omn.*, 1972, 986.

³² K.B. van 20 juli 1972 betreffende de bescherming van vogels, *B.S.*, 1 augustus 1972; *Omn.*, 1972, 1126.

³³ Het is het eerste reglement (in de 20e eeuw) waar in de titel niet meer wordt gesproken van "insektenetende vogels en vogelvangst" maar van "de bescherming van vogels".

dat nochtans een twijfelachtige rechtsgrond biedt, bij M.B. van 17 september 1973³⁴, de vangst, het bezit en het ruilen van een aantal kooivogels toegelaten³⁵.

10.-De regionalisering en europeanisering van de vogelbescherming

In het kader van de staatshervorming werden de jacht en de vogelbescherming geregionaliseerd. Voor de natuur positieve maatregelen, die vroeger op nationaal niveau niet konden worden doorgedrukt, wegens de macht van de drukkingsgroepen, konden op regionaal niveau soms gemakkelijker worden gerealiseerd. Dit leidde tot een toenemende divergentie tussen de wetgevingen van de onderscheiden gewesten. Met Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, tot stand gekomen binnen de Europese Gemeenschap, begint tevens een toenemende europeanisering van de (jacht- en) vogelbeschermingswetgeving. De huidige vogelbeschermingswetgeving, het K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest³⁶, is nog steeds gestoeld op de structuur van het K.B. van 20 juli 1972. De bescherming is nu uitgebreid tot alle in Europa in het wild voorkomende vogelsoorten.

Naar het einde van de 20e eeuw toe is de vooruitgang in natuurvriendelijke zin in de vogelbeschermingswetgeving in België in ruime mate toe te schrijven aan ontwikkelingen op internationaal en vooral Europees vlak, die gedeeltelijk het gevolg zijn van een "export" van wetgeving afkomstig van meer progressieve landen, die het - uit zijn aard grensoverschrijdend - gemeenschappelijk natuurpatrimonium trachten te beschermen.

³⁴ M.B. van 17 september 1973 waarbij het houden en ruilen van vogels wordt geregeld en waarbij een tijdelijke bevoorrading in vogels wordt toegestaan, *B.S.*, 21 september 1973.

³⁵ Voor de vangst mogen niet-automatische kooien worden gebruikt en maar liefst 120.000 exemplaren verdeeld over 15 soorten mochten dat jaar door de leden van de erkende vogelvangersbonden worden gevangen. De bevoegde minister verklaarde dat het de bedoeling was de bevoorrading de volgende jaren te laten afnemen.

³⁶ K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest, *B.S.*, 31 oktober 1981, herhaaldelijk gewijzigd. Zie voor een bespreking van de huidige vogelbeschermingswetgeving: VAN HOORICK, G., "De vogelbeschermingswetgeving in het Vlaamse Gewest", in: JADOT, B. (ed.), *Het natuurbeschermingsrecht*, 1996, 247-300.