

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie visserij

2008/2177(INI)

17.9.2008

ONTWERPVERSLAG

over het opstellen van een Europees beheersplan voor aalscholvers om de toenemende door aalscholvers veroorzaakte schade aan visbestanden, visserij en aquacultuur te verminderen
(2008/2177(INI))

Commissie visserij

Rapporteur: Heinz Kindermann

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	3
TOELICHTING.....	8

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het opstellen van een Europees beheersplan voor aalscholvers om de toenemende door aalscholvers veroorzaakte schade aan visbestanden, visserij en aquacultuur te verminderen (2008/2177(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid¹,
 - gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement getiteld "De rol van het GVB bij de implementatie van een ecosysteembenadering van het beheer van de zeeën" (COM(2008)0187),
 - gelet op Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand² ("Vogelrichtlijn"),
 - gezien de mededeling van de Commissie betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (de "Roadmap") (COM(2002)0181),
 - gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement getiteld 'Een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur' (COM(2002)0511),
 - gezien de conclusies van de zitting van de Raad "Landbouw en visserij" van 27 en 28 januari 2003 in Brussel,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 15 februari 1996 over het aalscholverprobleem in de Europese visserij³,
 - gelet op Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna⁴,
 - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie visserij (A6-0000/2008),
- A. gezien de snel groeiende populaties aalscholvers (*Phalacrocorax carbo*) in de Europese Unie - de totale populatie aalscholvers is in de voorbije 25 jaar in Europa vertwintigvoudigd en telt volgens de voorzichtigste schattingen vandaag 1,7 tot 1,8 miljoen vogels;
- B. in overweging van de duurzame schade die aantoonbaar door de vogels wordt aangericht aan aquacultuurbedrijven en aan de bestanden van talrijke in het wild levende vissoorten in kustgebieden en binnenwateren in vele lidstaten van de Unie;
- C. overwegende dat voor de implementatie van een ecosysteembenadering van het beheer van

¹ PB L 358 van 31.12.2002, blz. 50.

² PB C 103 van 25.4.1979, blz. 1.

³ PB C 65 van 4.3.1996, blz. 141.

⁴ PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.

de zee- en kustgebieden, alsmede van de binnenwateren een evenwichtig beleid vereist is dat ervoor kan zorgen dat de verschillende maar volstrekt legitieme doelstellingen van een duurzaam gebruik van de visbestanden met elkaar in overeenstemming worden gebracht: aan de ene kant de bescherming en instandhouding van een diverse vogel- en visfauna en aan de andere kant het gerechtvaardigde belang van vissers en viskwekers om visbestanden economisch te exploiteren; verder overwegende dat Verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad van 18 september 2007 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal¹ een voorbeeld is van een dergelijk evenwichtig beleid;

- D. overwegende dat er momenteel binnen de EU en met betrokken derde landen onvoldoende samenwerking en multilaterale coördinatie bestaat op wetenschappelijk en bestuurlijk niveau om dit fenomeen in kaart te brengen en zijn ontwikkeling te bestrijden, vooral met betrekking tot de inventarisatie van algemeen erkende gegevens over de totale aalscholverpopulatie in de EU;
- E. overwegende dat de ondersoort *Phalacrocorax carbo sinensis* ("continentale aalscholver") al in 1997 werd geschrapt van de lijst met bedreigde vogelsoorten waarvoor speciale beschermingsmaatregelen gelden (bijlage I van de Vogelrichtlijn) omdat deze ondersoort in ieder geval sinds 1995 een 'goede staat van instandhouding' (Favourable Conservation Status) had bereikt, terwijl de nooit bedreigde ondersoort *Phalacrocorax carbo carbo* ("Atlantische aalscholver") nooit op deze lijst heeft gestaan;
- F. overwegende dat artikel 9 van de Vogelrichtlijn de lidstaten de mogelijkheid biedt om ter voorkoming van "belangrijke schade" tijdelijke verdedigingsmaatregelen te nemen, indien de beschermingsdoelstellingen van de vogelrichtlijn (in concreto: de goede staat van instandhouding van de vogelsoort) niet in het gedrang komen;
- G. overwegende dat het risico van belangrijke schade buitenproportioneel toeneemt hoe dichter het aantal aalscholvers in een regio bij de ecologische grensdragkracht (carrying capacity) komt te liggen, waarbij de effectiviteit van lokale verdedigingsmaatregelen sterk afneemt;
- H. overwegende dat het in de Vogelrichtlijn niet duidelijk gedefinieerde begrip "belangrijke schade"², op basis waarvan lidstaten direct mogen ingrijpen om een vogelpopulatie te reguleren, in de nationale administraties tot aanzienlijke rechtsonzekerheid heeft geleid en een belangrijke bron van sociale conflicten vormt;
- I. overwegende dat de conclusies van de internationale deskundigencommissies aangaande de aalscholverproblematiek in Europa elkaar fundamenteel tegenspreken, zoals blijkt uit de eindverslagen van REDCAFE³, FRAP⁴ en EIFAC⁵;
- J. overwegende dat de toelating en financiering van maatregelen ter beperking van door aalscholvers veroorzaakte schade weliswaar onder de bevoegdheid van de lidstaten of regio's

¹ PB L 248 van 22.9.2007, blz. 17.

² Artikel 9, lid 1, letter a), tweede streepje.

³ REDCAFE (Reducing the Conflict between Cormorants and Fisheries on a Pan-European Scale) is een door de Commissie in het kader van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling gefinancierd project dat in 2005 werd afgesloten.

⁴ FRAP (Framework for Biodiversity Reconciliation Action Plans) is een door de Commissie in het kader van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling gefinancierd project dat in 2006 werd afgesloten.

⁵ EIFAC (European Inland Fisheries Advisory Commission) is een raadgevende regionale visserijcommissie voor binnenvisserij en aquacultuur.

vallen, maar dat, alleen al omdat de aalscholver een trekvogel is, een duurzaam beheer van de populaties slechts door een gecoördineerd optreden van alle betrokken lidstaten en regio's met de hulp van de Europese Unie verzekerd kan worden;

- K. overwegende dat in de mededeling van de Commissie getiteld "Een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur" onder "predatie door beschermde diersoorten" staat: "Aquacultuurinstallaties kunnen te maken krijgen met predatie door wilde vogels en zoogdieren van beschermde soorten. Dit kan de winstgevendheid van een aquacultuurbedrijf aanzienlijk schaden en het bestrijden van predatoren is moeilijk, met name in vijvers en lagunes met een grote oppervlakte. De doeltreffendheid van verschrikkers is twijfelachtig, aangezien dieren daar snel aan wennen. Tegen aalscholvers bijvoorbeeld kunnen de visserij en de aquacultuur waarschijnlijk alleen worden beschermd door een beter beheer van de alsmaar groeiende wilde populaties";
- L. overwegende dat de Raad op zijn zitting van 27 en 28 januari met betrekking tot de strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur erop heeft aangedrongen dat "een gemeenschappelijke strategie moet worden ontwikkeld ten aanzien van visetende dieren (bijvoorbeeld aalscholvers)";
- M. gezien de onlangs door de Commissie gepubliceerde "Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores"¹, in het bijzonder ten aanzien van de verduidelijking van de begrippen 'Favourable Conservation Status' en 'Minimum Viable Population', alsmede ten aanzien van de vaststelling dat de beschermingsdoelstellingen gemakkelijker gehaald kunnen worden als het aantal exemplaren van een soort onder de theoretisch maximale ecologische grensdragkracht van een gebied wordt gehouden;
- N. aangezien de tot nog toe uitgete probeerde en meest uiteenlopende nationale, regionale en lokale maatregelen aantoonbaar slechts een zeer beperkt effect hebben gesorteerd wat betreft de beperking van de door de aalscholverpopulaties veroorzaakte schade;
- O. aangezien de in de voorbije jaren beschikbare middelen voor het verzamelen van gegevens in de visserijsector niet volledig werden gebruikt (bijvoorbeeld begrotingsonderdeel 11 07 02: Ondersteuning van het beheer van de visbestanden (verbetering van het wetenschappelijk advies));
- P. aangezien de momenteel in bijna alle lidstaten overeenkomstig artikel 9 van de Vogelrichtlijn afgekondigde afwijkende regelingen om de schade lokaal te beperken ondanks hoge administratieve en sociale kosten niet tot een duurzame verlichting van het probleem hebben geleid;
- Q. aangezien de Commissie ondanks herhaalde verzoeken van de betrokkenen (visserij- en hengelaarsverenigingen, aquacultuurbedrijven, enz.), de wetenschappelijke wereld, commissies en vertegenwoordigingen van de lidstaten en regio's geen nieuwe voorstellen heeft willen doen om een Europese problematiek op te lossen;
- 1. roept de Commissie en de lidstaten op de regelmatige wetenschappelijke inventarisatie te bevorderen om betrouwbare en algemeen erkende gegevens over de totale populatie en de structuur, alsmede de fertiliteits- en mortaliteitsparameters van de aalscholverpopulatie in Europa beschikbaar te maken;

¹ Zie: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/index_en.htm.

2. stelt voor om via een systematische en door de EU en de lidstaten gesteunde monitoring van de aalscholverpopulaties een betrouwbare, geloofwaardige, algemeen erkende en jaarlijks bijgewerkte gegevensbasis voor de ontwikkeling, het aantal en de geografische verspreiding van de aalscholverpopulaties te laten opstellen;
3. roept de Commissie op een aanbesteding te houden voor een door haar te financieren wetenschappelijk project dat op basis van momenteel bekende gegevens over broedpopulatie, fertiliteit en mortaliteit een model moet opstellen om de grootte en de structuur van de totale aalscholverpopulatie te ramen;
4. roept de Commissie en de lidstaten op om op passende manier geschikte voorwaarden te scheppen voor de bilaterale en multilaterale uitwisseling op wetenschappelijk en bestuurlijk niveau, zowel binnen de EU als met derde landen;
5. roept de Commissie op de elkaar tegensprekende conclusies met betrekking tot een beheersplan voor aalscholvers van REDCAFE aan de ene kant en FRAP en EIFAC aan de andere kant aan een vergelijkend onderzoek te onderwerpen;
6. roept de Commissie op een werkgroep op te richten met het bindende mandaat om binnen een jaar de standpunten van de belanghebbenden en de argumenten pro en contra een Europees beheersplan voor aalscholvers in kaart te brengen, hun aannemelijkheid aan de hand van logische en wetenschappelijke criteria te beoordelen en een aanbeveling te doen;
7. roept de Commissie op een meerlagig en op Europees niveau gecoördineerd beheersplan voor de aalscholverpopulaties voor te leggen dat de aalscholverpopulaties op lange termijn in het cultuurlandschap integreert, zonder de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en Natura 2000 ten aanzien van de vissoorten en de aquatische ecosystemen in gevaar te brengen;
8. dringt er bij de Commissie op aan om, voor een betere rechtszekerheid, het begrip "belangrijke schade" zoals opgenomen in artikel 9, lid 1, letter a), tweede streepje van de Vogelrichtlijn, ten behoeve van een uniforme interpretatie onverwijld duidelijker te definiëren;
9. roept de Commissie op na te gaan of – net zoals bijvoorbeeld bij kraaiachtigen – de opname van de beide aalscholversoorten *Phalacrocorax carbo carbo* en *Ph. carbo sinensis* in de lijst van soorten die mogen worden bejaagd (bijlage II van de Vogelrichtlijn) een vereenvoudiging van het bestuurlijk beheer kan betekenen;
10. dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan om door intensievere coördinatie, samenwerking en communicatie op wetenschappelijk en bestuurlijk niveau een duurzaam beheer van de aalscholverpopulaties te bevorderen, alsmede geschikte voorwaarden te scheppen voor het opstellen van een Europees beheersplan voor aalscholvers;
11. roept de Commissie op alle beschikbare wettelijke instrumenten te evalueren om de negatieve gevolgen van de aalscholverpopulatie op de visbestanden en de aquacultuur te beperken en in haar verdere initiatieven ter bevordering van de aquacultuur in Europa de positieve effecten van een Europees beheersplan voor de aalscholverpopulatie in aanmerking te nemen en eventueel in deze context voorstellen te doen voor het oplossen van de aalscholverproblematiek;
12. roept de Commissie en de lidstaten op om in de EU-begroting ter beschikking staande

middelen voor het verzamelen van gegevens in de visserijsector, in het bijzonder de middelen van begrotingsonderdeel 11 07 02: Ondersteuning van het beheer van de visbestanden (verbetering van het wetenschappelijk advies), ook ter beschikking te stellen voor inventarisatie, analyses en prognoses van de aalscholverpopulatie in de Europese Unie als voorbereiding op een toekomstige en regelmatige monitoring van deze vogelsoorten.

13. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede de regeringen en parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

De aalscholvers (*Phalacrocoracidae*) zijn een familie uit de orde der roeipotigen (*Pelecaniformes*). Aalscholvers zijn middelgrote tot grote watervogels die broeden in kolonies. Ze komen over de hele wereld voor¹. De soort die in Europa het meest voorkomt is de "grote aalscholver" (*Phalacrocorax carbo*), die weer kan worden onderverdeeld in de twee nauwelijks van elkaar te onderscheiden ondersoorten: *Phalacrocorax carbo carbo* ("Atlantische aalscholver") en *Phalacrocorax carbo sinensis* ("continentale aalscholver"). Het is een in Europa inheemse vogelsoort. Men treft ze zowel in kustgebieden als rond binnenwateren aan. In het binnenland houden ze zich meestal het liefst op bij grote wateroppervlakten; om te jagen vliegen ze echter ook naar kleinere rivieren in de middelgebergten. Aalscholvers zijn gedeeltelijk trekvogels, die zich na het broedseizoen over tamelijk grote afstanden verspreiden. Vooral aalscholvers in de koud-gematigde gebieden van het noordelijk halfrond trekken in de winter vaak honderden kilometers naar het zuiden.

Aalscholvers leven uitsluitend van vis. Ze hebben dagelijks 400-600 gram vis nodig. Aalscholvers zijn "voedselopportunisten", dat wil zeggen dat ze geen voorkeur voor bepaalde vissoorten hebben, maar vissen eten die in het desbetreffende water het gemakkelijkst kunnen worden gevangen. Meestal gaat het om vissen van 10 tot 25 cm lang, maar aalscholvers kunnen ook grote exemplaren aan tot een lengte van 60 cm en een gewicht van 1 kilo.

Om te jagen duiken aalscholvers vanaf het wateroppervlak recht naar beneden. Ze achtervolgen hun prooi, maken hem buit met hun snavel en brengen hem naar de oppervlakte. Aalscholvers zijn echte kolonievogels. Als ze op jacht gaan, vliegen ze daarom meestal in grotere groepen op het water af. Normaal gaat iedere vogel daarna voor zichzelf op zoek naar prooi, maar vaak jagen ze ook in groepen die kunnen variëren van 25 tot enkele honderden vogels. Ze sluiten de vissen eerst in en kunnen vervolgens in relatief korte tijd een groot percentage van het visbestand in bepaalde wateren opeten. Aangezien aalscholvers als langlevende grote vogels pas gaan broeden als ze 3 tot 5 jaar oud zijn, omvat de totale populatie in Europa waarschijnlijk (minimaal) 1,7 tot 1,8 miljoen vogels².

De buitenproportionele groei van de aalscholverpopulatie is onder meer het gevolg van de in 1979 aangenomen Vogelrichtlijn (79/409/EEG) en de maatregelen die op grond daarvan zijn genomen om de broedplaatsen van de aalscholvers te beschermen. Aalscholvers hebben zich tot ver buiten hun traditionele broedgebieden verspreid en nestelen inmiddels in gebieden waar ze vroeger nooit voorkwamen. Deze grote populatie heeft in veel gebieden van de Europese Unie directe gevolgen voor de lokale visbestanden respectievelijk de visserij. De aalscholverpopulatie is daardoor uitgegroeid tot een Europees probleem.

Het probleem van de visbestanden in kust- en binnenwateren kan aan de hand van het volgende worden verduidelijkt: met een dagelijks voedselverbruik van 400 à 600 gram vis halen aalscholvers per jaar meer dan 300 000 ton vis uit de Europese wateren. In veel lidstaten is dat

¹ Aalscholvers hebben een uitzonderlijk groot verspreidingsgebied en komen op alle continenten voor, met uitzondering van de Zuidpool. Aangezien ze uitsluitend vis eten, ontbreken ze in de continentale en aride, waterarme binnenlanden van Centraal-Azië, Noord-Amerika en Afrika.

² De cijfers hebben betrekking op de drie Europese subpopulaties, namelijk de *Ph. carbo carbo* (Noorwegen, Britse eilanden, West-Frankrijk: matige toename van 30 000 tot 39 000 broedparen), de West-Europese *Ph. carbo sinensis* (toename van 5 000 tot 136 000 broedparen) en de Oost-Europese *Sinensis* (voornaamste verspreidingsgebied: Donaugebied, Zwarte Zee, Oekraïne: toename van 5 000 tot 113 000 broedparen). Voor het schatten van de totale populatie kan de formule 'aantal broedvogels x factor 2,8' als vuistregel worden gehanteerd (Suter 1995). Een schatting van de niet-broedende leeftijdsgroepen leidt tot een soortgelijke uitkomst.

een veelvoud van wat de beroepsbinnenvisserij en visteelt aan consumptievis produceren. Zo is 300 000 ton bijvoorbeeld meer dan de visproductie uit aquacultuur van Frankrijk, Spanje, Italië, Duitsland, Hongarije en Tsjechië samen.

Voor al bedreigde vissoorten als paling, vlagzalm, sneep en andere grindpaaiers en jonge zalm (*smolt*) hebben hiervan te lijden. Voor de netvisserij leidt dit niet alleen tot verminderde vangstmogelijkheden, maar ook tot directe schade aan de netten omdat die worden stukgescheurd.

Coördinatie van maatregelen op EU-niveau of een harmonisatie van nationale wetgeving op dit terrein heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. Twee projecten die door de Europese Commissie in het kader van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling werden gefinancierd¹, te weten FRAP (afgesloten in 2006) en REDCAFE (afgesloten in 2005), hielden zich onder meer bezig met het belangenconflict tussen visteelt en vogelbescherming met betrekking tot de aalscholver, waarbij zij uiteenlopende conclusies trokken.

Internationale aandacht voor de aalscholverproblematiek was er al in 1994, toen op een bijeenkomst van de wetenschappelijke raad van het Verdrag van Bonn² de aanbeveling werd gedaan om een beheersplan voor de aalscholverpopulatie op te stellen. Dat resulteerde vervolgens echter niet in concrete maatregelen.

Sinds 1996 zijn er officiële standpunten op EU-niveau voor een gemeenschappelijke strategie om het aalscholverprobleem op te lossen³. In november 2007 zijn door de Conferentie te Bonn van de EIFAC⁴ (European Inland Fisheries Advisory Commission van de FAO) concrete eisen geformuleerd inzake een Europees beheersplan voor aalscholvers. De ACFA (Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture) heeft eveneens in meerderheid verklaard voorstander te zijn van een dergelijk plan⁵.

De maatregelen die tot nu toe in afzonderlijke lidstaten worden toegestaan, zijn er vrijwel zonder uitzondering op gericht om de aalscholvers uit bepaalde wateren te weren of te verjagen en ze naar andere wateren te lokken waar de kans op schade minder is.

Er worden vele methoden toegepast. In de intensieve visteelt is vooral het overspannen van kleinere vijvers met netten effectief gebleken. Bij grotere vijvers en open water, waar overspanning niet mogelijk is, leverde vogelverschrikking in combinatie met het afschieten van afzonderlijke aalscholvers het meeste effect op.⁶ Voor elke verjaagmethode geldt echter dat de effectiviteit – afgezien van de hoge kosten – wordt beperkt door het feit dat ze alleen werkt wanneer het totale aantal vogels in het desbetreffende gebied relatief gering is, zodat ze voldoende voedsel kunnen vinden in ander water in de buurt.

Maatregelen en ingrepen die gericht zijn op broedkolonies, zijn tot nu toe slechts in enkele lidstaten toegestaan, en dan ook nog slechts in enkele specifieke gevallen – met uitzondering van

¹ Zie: www.frap-project.net en www.intercafeproject.net. INTERCAFE, in het kader van het programma COST gefinancierd als vervolg op REDCAFE, zal volgens de planning in het najaar van 2008 worden afgesloten.

² Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS); zie www.cms.int.

³ Zie resolutie B4-0138/96 van het EP, alsmede de conclusies van de Raad Visserij van 28.1.2003.

⁴ Zie: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0210e/i0210e00.pdf>

⁵ Zie: http://ec.europa.eu/fisheries/dialog/acfa090408_en.pdf

⁶ De deelstaat Beieren gaf tussen 1996 en 2002 toestemming voor het afschieten van ca. 23 000 aalscholvers, Frankrijk in 2003 en 2004 voor ca. 30 000, zonder dat dit een noemenswaardig effect had op het aantal aalscholvers dat in de regio overwinterde.

Denemarken.

Verdere verspreiding van de aalscholver kon tot nu toe alleen effectief worden tegengegaan door het aantal broedplaatsen te verminderen. Andere mogelijke maatregelen, zoals het vernietigen van nesten, het storen tijdens de broedtijd of het besproeien van de eieren met olie, waren om verschillende redenen te arbeids- en kostenintensief of politiek te controversieel om stelselmatig te kunnen worden toegepast.

Rechtstoestand

De aalscholver is een natuurlijk in het wild levende vogelsoort en valt om die reden onder Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand¹. In tegenstelling tot de ondersoort *Phalacrocorax carbo carbo* ("Atlantische aalscholver"), die nooit met uitsterven werd bedreigd, stond de ondersoort *Ph. carbo sinensis* ("continentale aalscholver") oorspronkelijk op de lijst van bedreigde vogelsoorten in bijlage I van de Vogelrichtlijn, waarvoor speciale beschermingsmaatregelen gelden. Deze ondersoort werd echter in 1997 van de lijst geschrapt, omdat er in ieder geval sinds 1995 geen sprake meer was van een ongunstig populatieniveau.

Aangezien de aalscholver niet wordt vermeld op de lijsten van soorten waarop mag worden gejaagd (bijlagen II/1 en II/2 van de Vogelrichtlijn), is reguliere bejaging uitgesloten. De soort geniet evenals alle andere natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in de regel bijna absolute bescherming, bijvoorbeeld door het verbod om ze opzettelijk te vangen of te doden, het verbod om opzettelijk hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen en het verbod om deze vogels opzettelijk te storen, met name gedurende de broedperiode.

Volgens de Vogelrichtlijn² kunnen de lidstaten echter "*ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren*" of "*ter bescherming van flora en fauna*" van deze strenge beschermingsmaatregelen afwijken, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Om toestemming te verkrijgen voor een dergelijke uitzondering moeten echter gefundeerde bewijzen worden overgelegd waaruit blijkt dat er "belangrijke schade" dreigt te ontstaan³.

Zolang overtuigende bewijzen voor schade aan visgronden en in het wild levende planten en dieren ontbreken die een uitzondering rechtvaardigen, zijn dergelijke maatregelen in strijd met de Vogelrichtlijn. Door een vogelsoort veroorzaakte "belangrijke schade" is een begrip dat in de praktijk verschillend lijkt te worden uitgelegd. Dit begrip dient daarom duidelijker te worden gedefinieerd. De lidstaten en hun deelstaten of regio's zijn dus bevoegd tot het verlenen van toestemming voor lokale of regionale maatregelen om de door aalscholwers aangerichte schade te beperken.

Uit de afgelopen jaren zijn daarvan diverse voorbeelden bekend. Het ging daarbij om maatregelen van tijdelijke aard of om maatregelen die zich tot een bepaald gebied beperkten, zoals afschotvergunningen voor bepaalde gebieden (Zweden, Polen, Italië, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk), voor bepaalde perioden (Roemenië, Estland) of voor bepaalde quota

¹ Zie Publicatieblad C 103 van 25.4.1979.

² Zie artikel 9, lid 1, letter a), tweede en derde streepje.

³ Het overleggen van "wetenschappelijk bewijs" voor ontstane schade is weliswaar een vaak gestelde eis, maar niet in alle gevallen noodzakelijk, zeker niet wanneer er al schade is ontstaan. Overeenkomstig de richtlijn zouden plausibele aanwijzingen dat er belangrijke schade dreigt, moeten volstaan. De waardering van het bewijs is echter een zaak van de bevoegde autoriteiten.

(Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Slovenië); verder incidenteel vergunningen voor ingrepen in broedkolonies (vellen van nestbomen, onvruchtbaar maken van eieren). In sommige lidstaten, die ook als broedgebied belangrijk zijn (bijvoorbeeld Nederland, Finland, België), zijn echter geen maatregelen tegen aalscholwers toegestaan, ook niet wanneer er sprake is van aantoonbare schade.

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid op dit terrein bij de lidstaten en de lagere overheden ligt, is volgens de rapporteur gebleken dat het met lokale en/of nationale maatregelen alléén niet mogelijk is om de invloed van aalscholwers op de Europese visbestanden en de visserij definitief te beperken. Een gemeenschappelijke, juridisch bindende aanpak die in heel Europa wordt aanvaard en ten uitvoer wordt gelegd, is daarom niet alleen wenselijk, maar absoluut noodzakelijk. Bovendien zou een dergelijke aanpak voor alle betrokken partijen tot meer rechtszekerheid leiden.

Ook met het oog op de mobiliteit van de aalscholwer als trekvogel lijkt mij een gecoördineerd Europees actieplan of beheersplan de enige effectieve aanpak, die overigens geenszins in strijd hoeft te zijn met de doelstellingen van de Vogelrichtlijn uit 1979. Een dergelijk plan zou immers vanzelfsprekend de belangrijkste beschermingsdoelstellingen van deze richtlijn waarborgen. Dat geldt met name voor de "goede staat van instandhouding" van de vogelsoort. Regulering van de aalscholverpopulatie is niet een doel op zichzelf, maar een gevolg van een compromis tussen uiteenlopende maar volstrekt legitieme doelstellingen, bedoeld om een duurzaam gebruik van de visbestanden te garanderen: aan de ene kant de bescherming en instandhouding van een diverse vogel- en visfauna en aan de andere kant het gerechtvaardigde belang van vissers en viskwekers om visbestanden economisch te exploiteren.

Daarvoor zijn ook actuele en betrouwbare gegevens nodig over de daadwerkelijke omvang van de aalscholverpopulaties. De cijfers waarover we tot nu toe beschikken, variëren niet alleen sterk, maar hebben vaak ook betrekking op verschillende grootheden (ondersoorten, verschillen in geografische afbakening, broedende populaties, enzovoort).