

[Home](#) > [Publicaties](#) >

Nieuwe blogpost - De Grote Aalscholver: Het balanceren van vogelbescherming en visserijbelangen in Frankrijk en Vlaanderen

Nieuwe blogpost – De Grote Aalscholver: Het balanceren van vogelbescherming en visserijbelangen in Frankrijk en Vlaanderen

Document

Juridisch

Deze blogpost bespreekt de recente beslissing N° 468607 van de Franse Raad van State. Deze rechtbank heeft geoordeeld over de impact van de continentale grote aalscholver (*Phalacrocorax carbo sinensis*) op de visserij en beschermde vissoorten in Frankrijk. De uitspraak maakt deel uit van een breder gesprek over het conflict tussen visserij/beschermde vissen en vogelbescherming. Na een korte uitleg van dit bredere conflict door de evolutie van juridische bescherming, zullen de feiten van de uitspraak en de redenering van de Franse Raad van State worden uiteengezet. Dit wordt gevolgd door een bespreking van de uitspraak, met een focus op de toepassing van het voorzorgsprincipe en een onderzoek naar de vraag of een vergelijkbaar instrument bestaat in Vlaanderen.

Authors



Sharleen Quarem

📄 Joint PhD Student Rechten en Business Economics
(UHasselt, Faculteit Rechten // CEDON, KU Leuven)
<https://www.kuleuven.be/wieisw...>



Edo Schoone

📄 PhD Student in Rechten (UHasselt, Faculteit
Rechten, CMK // CORe)
<https://www.uhasselt.be/nl/wie...>

1. Inleiding: de continentale aalscholver en het aalscholverconflict

De continentale aalscholver (*Phalacrocorax carbo sinensis*) is een forse, donkere vogel gekend voor het beeld waar hij zich met gespreide vleugels droogt in de wind. De continentale aalscholver is een ondersoort van de grote aalscholver ("*Phalacrocorax carbo*"). De oorsprong van de grote aalscholver wordt bediscussieerd, waarbij sommigen stellen dat het een exoot is wegens een introductie 300 jaar geleden uit China. Voor de viskwekers en recreatieve vissers is de aalscholver geen graag geziene gast gelet op de grote hoeveelheden vis die nodig zijn voor zijn dieet. Wegens de teloorgang van habitat, vervuilde wateren en vervolging door vissers en viskwekers nam de grote aalscholver sterk af in de eerste helft van de 20e eeuw, totdat hij in 1965 als broedvogel in Vlaanderen verdween. In 1993 werden echter opnieuw succesvolle broedgevallen vastgesteld, waarna de vogel gestaag toenam in aantal. De Vlaamse Rode Lijst-status van de soort is momenteel "niet in gevaar".

Gelet op zijn dieet, wordt de continentale aalscholver gezien als een belangrijke concurrent van de professionele en recreatieve visser. Daarnaast heeft de aalscholver een mogelijk negatieve impact op beschermde vissoorten. In de literatuur worden verschillende beheersmethoden

geïdentificeerd, gaande van preventieve maatregelen zoals het installeren van netten over visvijvers, tot afschot of het kapot schudden van eieren.

2. De juridische bescherming van de aalscholver

Op Europees niveau wordt de grote aalscholver samen met zijn ondersoorten vanaf 1979 beschermd door de bepalingen van de Europese Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG), die door de lidstaten wordt omgezet in nationale wetgeving. Deze soort was oorspronkelijk opgenomen in bijlage I van de Vogelrichtlijn (soorten waarvoor specifieke instandhoudingsmaatregelen vereist waren), maar als gevolg van de snelle populatiegroei werd hij in 1997 uit Bijlage I geschrapt. De grote aalscholver is vervolgens ook niet opgenomen in Bijlage II van de Vogelrichtlijn, wat betekent dat de nationale lidstaten de grote aalscholver geen open jachtseizoen mogen geven. Deze vogelsoort wordt nu beschermd door de algemene beschermingsbepalingen, volgens welke lidstaten verplicht worden om alle vogels en hun habitats te beschermen. Echter, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, mag er afgeweken worden van de beschermingsbepalingen om onder andere belangrijke schade te voorkomen aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, of ter bescherming van flora en fauna. Afwijkingen kunnen voorzien in acties gericht op individuen, hun eieren of nesten, zoals het afschieten van vogels, het inoliën van eieren en het vernietigen van nesten.

Ondanks de mogelijkheid om van de beschermingsbepalingen af te wijken, drongen zowel nationale als Europese visserij- en hengelsportverenigingen sterk aan op een beheer van de aalscholverpopulatie. Deze eisen resulteerden in een niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement, aangenomen op 4 december 2008, over "het opstellen van een Europees Beheersplan voor aalscholvers om de toenemende door aalscholvers veroorzaakte schade aan visbestanden, visserij en aquacultuur te verminderen".

Als reactie op deze resolutie van het Europees Parlement erkende de Europese Commissie dat gecoördineerde actie nodig was, maar vond niet dat een beheersplan voor de hele EU de juiste aanpak zou zijn voor dit probleem. Binnen de Vogelrichtlijn is er geen wettelijk bindend mechanisme voor een dergelijk EU-breed beheersplan. Bovendien is er geen overeenstemming tussen de lidstaten over welke maatregelen moeten worden genomen, noch over de noodzaak en waarde van het beheren van aalscholverpopulaties op een pan-Europese schaal. De Europese Commissie heeft echter wel verschillende acties ondernomen, zoals bijvoorbeeld het uitvaardigen van een guidance document "Great Cormorant: Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC" en de oprichting van een technisch internetplatform (het EU Cormorant Platform).

Op Vlaams niveau werd de jacht op de aalscholver tot 1967 toegelaten middels de jaarlijkse openingsbesluiten op waterwild. Hierbij lag de openingstijd meestal tussen half juli en eind februari. Tussen de jaren 1934 en 1948 werd de opening van de jacht op de aalscholver echter uitzonderlijk toegelaten tot midden april, zijnde ver binnen het voortplantingsseizoen. Vanaf 1967 werd de aalscholver toegevoegd aan de lijst van verboden te bejagen waterwild. Deze bescherming hing echter af van jaarlijkse ministeriële besluiten en diende dus jaarlijks herbevestigd te worden. Er was enkel sprake van de overkoepelende benaming "aalscholver". Middels het KB van 20 juli 1972 betreffende de bescherming van alle in het wild levende vogelsoorten van de Benelux werd de aalscholver bestendig beschermd en werd hij niet toegevoegd aan de lijst van jachtwild.

Vanaf het jaar 2000 werd, gelet op de gestage toename in aantallen, opnieuw veel druk gelegd op de Vlaamse Regering om beheersmaatregelen te treffen met verschillende parlementaire vragen als gevolg. Er werden verschillende studies opgesteld om de effectiviteit van beheersmaatregelen, waaronder afschot, te bestuderen. De conclusie van deze studies was onder meer dat beschermde vissoorten geen deel uitmaakten van het dieet van de aalscholver.

Alsnog werd de grote aalscholver samen met de ondersoorten in 2009 beschermd in Bijlage I Soortenbesluit. Doordat de grote aalscholver niet langer vermeld stond in bijlage I of II Vogelrichtlijn, werd deze vogel opgenomen onder categorie 2 Bijlage 1 Soortenbesluit. Voor de soorten van categorie 2 kan van de beschermingsbepalingen worden afgeweken onder de voorwaarden van artikel 20, § 1, § 3 en § 4 Soortenbesluit, incl. omwille van planologische aspecten.

3. Feiten en beslissing van de Franse Raad van State

In Frankrijk wordt de grote aalscholver beschermd onder artikel 3 van het *"Arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection"*. Ook in dit land creëerde de terugkomst van de grote aalscholver een conflict met de viskwekerijen en pogingen om beschermde vissoorten beter te beschermen. Deze spanning resulteerde in het ministerieel besluit (*'arrêté'*) van 26 november 2010 waarin de voorwaarden en grenzen worden vastgelegd waarbinnen vrijstellingen kunnen worden verleend op het verbod tot doden van grote aalscholvers. In uitvoering van dit ministerieel besluit, wordt een driejaarlijkse beschikking opgesteld door de bevoegde ministers. Deze beschikking bepaalt de exacte quota per departement met het aantal grote aalscholvers dat geschoten mag worden, voor zover bewezen wordt dat deze zorgen voor schade. Het is

de bevoegdheid van de prefecten, als hoofd van het departement, om de uiteindelijke afwijking toe te kennen binnen de grenzen van deze beschikking. In deze driejaarlijkse quota werd telkens onderscheid gemaakt tussen schade aan viskwekerijen enerzijds, en schade aan beschermde vissoorten in open wateren anderzijds. Zo mocht bijvoorbeeld in het departement Ain tussen 2019 en 2022 in totaal 4500 aalscholvers geschoten worden, waarvan 4000 bij visvijvers en 500 in open wateren. Naast de quota's, worden in de beschikking de gebieden afgebakend waar de departementale prefecten interventies kunnen toestaan, alsook de betrokken periodes. Daarnaast worden de procedures voor de uitvoering van de vernietigingsoperaties vastgesteld.

Op 19 september 2022 hebben de ministers de beschikking uitgevaardigd voor de periode 2022-2025. Deze beschikking stelde echter uitsluitend quota vast om schade aan viskwekerijen te voorkomen en niet, zoals eerdere beschikkingen, om de risico's van predatie door de grote aalscholver voor beschermde vissoorten in open wateren te voorkomen. Verschillende verenigingen die zich inzetten voor visserij en de bescherming van mariene milieu verzochten bij de Franse Raad van State om de beschikking 2022-2025 nietig te verklaren. Doordat de beschikking geen quota voorziet voor open wateren, kan er namelijk geen afschot plaatsvinden ter bescherming van beschermde vissoorten. Daarnaast werd er verzocht om het stilzwijgend besluit van beide ministers tot afwijzing gedeeltelijk in te trekken en de wijziging van het besluit te vernietigen. In dit verband verzoeken de verenigingen ook om de Staat op te dragen een aanvullend of wijzigend besluit te nemen om departementale quota's voor het doden van grote aalscholvers in open wateren te herstellen en de Staat te veroordelen tot betaling van een bedrag van 3000 euro.

De Raad van State erkent ten eerste dat de grote aalscholver in Frankrijk in goede staat van instandhouding verkeert. De impact van predatie door de grote aalscholver op vispopulaties blijkt zeer variabel te zijn en grotendeels afhankelijk van de ecologische context en de omgeving waarin hij voorkomt. Verschillende studies tonen echter aan dat deze impact in sommige gevallen aanzienlijk kan zijn en kan leiden tot een aanzienlijke vermindering van de biomassa van bepaalde soorten.

De minister rechtvaardigt het besluit om niet langer departementale quota's voor open waterlopen en open wateren vast te stellen, door te wijzen op eerdere gerechtelijke betwistingen van prefectuurbesluiten voor de periode 2019-2022, en op een wetenschappelijke studie van het dieet van grote aalscholvers in de Belgische meren van de Eau d'Heure. Deze studie toonde geen predatiedruk op beschermde vissoorten aan. De verzoekers legden langs hun kant echter veldstudies en waarnemingen over waaruit wél blijkt dat op bepaalde wateroppervlakken in Frankrijk bijzonder kwetsbare

beschermde soorten in aanzienlijke mate door de grote aalscholver worden gepredeerd. Hierover stelt de Franse Raad van State dat deze studies door de tegenpartij “niet ernstig zijn weersproken”.

De Raad van State oordeelt uiteindelijk dat het aan de prefecten zelf is om te beoordelen of de predatie door grote aalscholvers een risico vormt voor bedreigde vispopulaties, en in voorkomend geval afwijkingen toe te staan binnen de grenzen van de vastgestelde departementale quota's. De Raad van State stelt verder dat, door geen departementale afschotquota vast te stellen voor open wateren, de ministers de prefecten de mogelijkheid hebben ontnomen om uitzonderingen toe te staan op het verbod om grote aalscholvers te doden, wanneer zij van oordeel waren dat de predatie door deze vogel een risico vormde voor beschermde vissoorten of vissoorten met een ongunstige staat van instandhouding. Zo concludeert de Franse Raad van State dat tot op heden geen enkele studie bestaat die een dergelijk risico heeft kunnen uitsluiten.

Om deze redenen verklaart de Raad van State het besluit nietig voor zover daarbij voor het departement Doubs geen departementale quota's voor het doden van grote aalscholvers in open wateren voor de periode 2022-2025 worden vastgesteld, enerzijds, en het stilzwijgend besluit van de ministers tot afwijzing van het verzoek tot wijziging van het besluit van 19 september 2022, anderzijds. De minister van Landbouw en Voedselsoevereiniteit en de minister van Ecologische Transitie en Territoriale Cohesie worden opgedragen om binnen vier maanden na kennisgeving van dit besluit een wijzigingsbesluit uit te vaardigen. De staat zal ten slotte ook een bedrag van 3 000 euro betalen aan de Fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques en een totaalbedrag van 3 000 euro aan de AAPPMA “Les Deux Vallées” en anderen.

4. Bespreking van het arrest

Uit het arrest komen verschillende interessante aspecten naar boven. De aanname dat de Franse Raad van State een duidelijk standpunt inneemt in het aalscholverconflict, dient volgens ons enigszins genuanceerd te worden. Deze beslissing is namelijk een interessante toepassing van het voorzorgsbeginsel, ondanks dat het principe niet expliciet wordt vermeld door de Raad van State. Dit beginsel dringt er bij de autoriteiten op aan om te handelen, of af te zien van handelen, in geval van (wetenschappelijke) onzekerheid. Zoals duidelijk werd aangehaald in het arrest, blijkt de impact van predatie door de grote aalscholver op vispopulaties sterk te variëren en grotendeels afhankelijk te zijn van de ecologische context en de omgeving waarin deze predatie plaatsvindt. De verschillende wetenschappelijke studies die zijn uitgevoerd kunnen de predatiedruk *in globo* niet met zekerheid

bevestigen, noch uitsluiten. Door in deze zin te oordelen, bepaalt de Raad van State dat de behandeling van het risico wordt overgelaten aan de prefecten waarbij ze geval per geval oordelen of er sprake is van predatiedruk op beschermde vissoorten, en desgevallend binnen de opgelegde grenzen afwijkingen voorzien. Ondanks dat de Raad van State dus erkent dat de grote aalscholver zich in een goede staat van instandhouding bevindt en verschillende beschermde vissoorten in slechte staat van instandhouding verkeren, is de doorslaggevende factor van de uiteindelijke beslissing volgens ons de afwezigheid van een wetenschappelijke consensus. Door de mogelijkheid voor te behouden aan de prefecten om te oordelen of er een predatiedruk bestaat op beschermde vissoorten, handelt de Raad van State ten voordele van de beschermde vissoorten in het verlengde van het voorzorgsbeginsel, eerder dan een standpunt in te nemen in het grote aalscholversconflict.

Ten tweede legt dit arrest de nadruk op de moeilijke positie van wetenschappelijke studies in rechtszaken voor de administratieve rechter. Hierbij is de administratieve rechter in grote mate afhankelijk van de argumenten opgeworpen door de partijen. Dit wordt vooral zichtbaar in de zinsnede dat de studies van de verzoeker "niet ernstig zijn weersproken" door de verwerende partij en bijgevolg als waarachtig worden beschouwd. Daar het niet aan de rechter is om zelfstandig te oordelen welke studie correct is en hij bovendien slechts beperkt bevoegd is om te oordelen over de feitelijke grondslag van een beslissing, vormt het een interessante piste om dergelijke uitspraak over te laten aan de actor die het meest bekend is met het terrein.

5. Een soortgelijk instrument in Vlaanderen?

De Franse regeling kent geen rechtstreekse tegenhanger in Vlaanderen, hoewel Vlaanderen uiteraard ook met soortgelijke problemen wordt geconfronteerd. Het Vlaamse Soortenbesluit voorziet verschillende mogelijkheden voor administraties om te kunnen omgaan met conflicten tussen beschermde soorten. Dit betreft individuele afwijkingen (I), afwijkingen opgenomen in een soortenbeschermingsprogramma (SBP) (II) of beheerregeling (een zgn. "groepsafwijking") (III) of middels opname in Bijlage 3 Soortenbesluit (IV).

Door de opname van de grote aalscholver in categorie 2 Soortenbesluit zijn individuele afwijkingen op het verbod tot doden of verstoring mogelijk op grond van artikel 20 Soortenbesluit. Dergelijke individuele afwijkingen kunnen aangevraagd of opgenomen worden in bepaalde vergunningen en ontheffingen. Voor vogels opgenomen in de bijlage zijn de redenen voor afwijking onder meer het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren of het beschermen van de wilde fauna, flora of

natuurlijke habitats. Dergelijke afwijkingen dienen individueel aangevraagd te worden aan ANB en zijn dus niet vergelijkbaar met het planmatige aspect van de Franse regeling.

Een tweede afwijkingsregeling betreft de vogelsoorten opgenomen in Bijlage 3 Soortenbesluit. Deze bijlage is van toepassing op verschillende soorten vogels die net als de aalscholver onder het toepassingsgebied van artikel 1 Vogelrichtlijn vallen, maar niet zijn opgenomen in een Annex van de Vogelrichtlijn. De bestrijding mag enkel plaatsvinden indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Vandaag mogen enkel de zwarte kraai, de ekster en de brandgans bestreden worden om wilde fauna en flora te beschermen. In tegenstelling tot de Franse regeling, is er geen flexibel mechanisme om jaarlijkse maxima te bepalen voor afschot en is de toelating tot afschot afhankelijk van een gunstig advies van ANB zonder dat het aan de lokale overheid is om de afweging te maken.

Een derde afwijkingsmogelijkheid rust in het soortenbeschermingsprogramma (SBP), eveneens geregeld in het Soortenbesluit (Hoofdstuk 2, afdeling 3 Soortenbesluit). Dit programma heeft als doel actieve soortenbehoudsmaatregelen te nemen voor beschermde soorten of soorten met een Vlaamse Rode Lijst-status van minstens "bijna in gevaar". Binnen deze SBP's kunnen maatregelen genomen worden tegen roofdieren om de instandhoudingsdoelen van de beschermde soort te behalen. Er zijn verschillende SBP's opgesteld voor beschermde vissoorten, maar aalscholverpredatie wordt niet vermeld als druk. In het SBP Roerdomp wordt bijvoorbeeld wel vermeld dat mogelijke afweermiddelen voor de aalscholver bij visvijvers, zoals bedrading, een mogelijk negatief effect hebben op de roerdomp, daar de roerdomp hierin verstrikt kan raken. Hetzelfde geldt voor de verstoring van aalscholvers middels akoestische afschrikmiddelen. Deze SBP's zijn in belangrijke mate soortgebonden en de tegenhanger van de hierop besproken beheerregeling.

Een vierde afwijkingsregeling betreft de beheerregelingen. Dergelijke beheerregelingen kunnen opgesteld worden op voorstel van de bevoegde minister met het oog op voorkomen of herstellen van belangrijke schade. Dit is ook mogelijk voor beschermde soorten van categorie 2, bijlage 1, indien het onder meer ter bescherming is van wilde fauna of flora of ter voorkoming van belangrijke schade aan de visserij. Hierbij mag de goede staat van instandhouding niet in gevaar komen. Dusver zijn er beheerplannen opgesteld voor de invasieve exoten muskusrat en voor de Aziatische hoornaar, maar dit is dus ook mogelijk voor beschermde soorten zoals de aalscholver. Deze beheerregelingen zijn beperkt in tijd, omvatten een flexibel kader voor het invullen van beheer- en bestrijdingsmaatregelen en bevatten rapportageverplichtingen. Lokale actoren worden tevens voldoende betrokken

zodat er een goede doorvertaling is van de kennis op het veld. In de beheerregeling van de muskusrat wordt een duidelijke hiërarchie van maatregelen opgesteld, waarin maatregelen met minder risico op bijvangst van inheemse soorten de voorkeur krijgen. Daarnaast stelde een niet-afgekondigd voorstel tot beheerregeling van enkele meeuwensoorten voor om eerst in te zetten op het beperken van hinder en pas in laatste instantie over te gaan tot bestrijding. Het opleggen van quota werd bij meeuwen echter niet aanvaard daar andere meeuwen de vrijgekomen plaats snel zouden innemen. Eenzelfde argumentatie werd gebruikt in een parlementaire vraag omtrent de aalscholverproblematiek. Een beheerregeling kan gelden voor het hele grondgebied Vlaanderen en betreft lokale actoren om de maatregelen uit te voeren. Dergelijk instrument lijkt voldoende flexibiliteit te bevatten om een gelijkaardige regeling uit te werken zoals in Frankrijk.

6. Conclusie

Dit arrest van de Franse Raad van State geeft een interessante inkijk in de Franse regeling omtrent het conflict tussen de grote aalscholvers en beschermde vissoorten/visserijen.

Een belangrijk aspect dat kan meegenomen worden naar de Vlaamse rechtspraak betreft de rol van gerichte wetenschappelijke studies. In de huidige biodiversiteits- en klimaatcrisis zullen deze studies steeds meer een centrale rol spelen, zeker wat betreft de invulling van het voorzorgsbeginsel. Daarnaast kan wetenschappelijke onzekerheid een probleem vormen voor administratieve rechters die in grote mate afhankelijk zijn van de argumenten van de partijen. Deze blogpost vormt ten dele een oproep om na te denken over hoe wetenschappelijke studies beoordeeld worden en welk gewicht hieraan wordt toegekend binnen de administratieve rechtsgang.

Hoewel een Vlaams parallel instrument ontbreekt, lijkt de beheerregeling, wegens de grote flexibiliteit, het meeste aan te sluiten bij de Franse regeling. Over de opportuniteit van een dergelijke beheerregeling voor de grote aalscholver, spreken wij ons echter niet uit.



Edo Schoone

📁 PhD Student in Rechten (UHasselt, Faculteit
Rechten, CMK // CORe)
<https://www.uhasselt.be/nl/wie...>



Sharleen Quarem

📁 Joint PhD Student Rechten en Business Economics
(UHasselt, Faculteit Rechten // CEDON, KU Leuven)
<https://www.kuleuven.be/wieisw...>

Mede gesteund door



Research Foundation
Flanders
Opening new horizons



Universiteit
Antwerpen



© 2025 Invabio – Built with ❤️ by [Statik](#)