
NEDERLAND EN DE WETLANDS-CONVENTIE

P.J. Zomerdijk

Inleiding

In 1971 werd te Ramsar (Iran) een conferentie gehouden van staten uit heel Europa, Noord- en Midden-Afrika en West- en Centraal-Azië, waar overeenstemming werd bereikt over een ontwerpverdrag over de watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels. Besloten werd, dat het verdrag in werking zou treden, nadat zeven landen het ontwerpverdrag hadden getekend en bekrachtigd. Dat gebeurde op 21 december 1975. Nederland had op die datum het verdrag weliswaar ondertekend, maar de procedure tot bekrachtiging moest nog in werking worden gezet. Op 30 september 1976 werd daartoe bij de Tweede Kamer een ontwerp van wet ingediend.

Wetlands

Onder wetlands worden verstaan water- en moerasgebieden van zeer uiteenlopend karakter, zoals moerassen, vennen, veen- en watergebieden van natuurlijke of kunstmatige oorsprong, met stilstaand of stromend water dat zowel zoet, brak als zout kan zijn. Ook die gedeelten van de zee, waarvan de diepte bij eb niet groter is dan zes meter, worden tot de wetlands gerekend.

Omdat in de Nederlandse taal nogal een omslag van woorden nodig is, om het begrip te omschrijven, heeft men gekozen voor het eenvoudige "wetlands".

Een stukje geschiedenis

De conventie van Ramsar kan als het uiteindelijk resultaat worden beschouwd van de activiteiten van natuurbeschermingsorganisaties, die tientallen jaren hebben geijverd om de belangrijkste watergebieden van Europa, Azië en Afrika te beschermen tegen invloeden, die hun specifieke karakter aantasten.

Twee organisaties op ornithologisch gebied, namelijk het IWRB*) en de ICBP*) hebben hierbij een leidende rol gespeeld. Dat is niet zo verwonderlijk als we bedenken dat in de zestiger jaren al duidelijk het verband werd gezien tussen veranderingen in wetlands en de bedreiging van op die gebieden aangewezen vogelsoorten. Als gevolg hiervan hadden ornithologen hun activiteiten op internationaal gebied gebundeld om tot een inventa-

*) IWRB= International Waterfowl Research Bureau

ICBP= International Council for Bird Preservation

risatie van belangrijke wetlands te komen.

Pas later, toen men meer inzicht kreeg in de samenhang van verschillende levensgemeenschappen, begon men te denken aan de internationale bescherming van oecosystemen. Het belang van de wetlands kon toen in een breder verband worden geplaatst.

De volgende stappen, die tot internationale bescherming van belangrijke wetlands moeten leiden, zijn tot nu toe gezet:

a) internationale conferentie in Les Saintes Maries de la Mer (Camargue) in 1962, waar een inventarisatie plaatsvond van die wetlands, die internationale betekenis hadden als broedplaats, rustplaats en overwinteringsplaats van vogels. Deze conferentie is de geschiedenis ingegaan als de zogenaamde Mar-conference.

b) de eerste Europese conferentie voor de bescherming van waterwild te St. Andrews (Schotland) in 1963, waar de opdracht werd gegeven aan het IWRB, de IUCN*) en de ICBP de lijst van wetlands (de zogenaamde Mar-list) nader uit te werken.

c) publikaties van de Mar-list in 1965. Ten aanzien van die lijst golden de volgende aanbevelingen:

- de lijst moet de grondslag vormen bij de aanwijzing van wetlands tot natuurreservaten;
- de regeringen moeten zich onthouden van ingrepen in het karakter van de wetlands zonder nadrukkelijke bevelingenafweging;
- de lijst dient de grondslag te zijn voor een internationaal verdrag.

d) tweede Europese conferentie in Noordwijk aan Zee in 1966, waar de opstelling van een ontwerp-verdrag plaatsvond. De Nederlandse regering werd uitgenodigd een conventie te ontwerpen tot bescherming van de wetlands en andere regeringen te vragen de bepalingen van die conventie te bespreken.

e) in 1971 werd de conferentie in Ramsar gehouden. Omdat het inzicht was gegroeid, dat er een onverbreekelijke samenhang bestaat tussen de Europese wetlands en die in de aangrenzende werelddelen, waren ook een aantal Aziatische en Afrikaanse landen uitgenodigd. In Ramsar werd de uiteindelijke tekst voor een ontwerpverdrag vastgesteld.

Souvereiniteit en internationaal belang

Een belangrijk punt in de conventie van Ramsar was de vraag welke gebieden als wetlands voor bescherming zouden moeten worden aangewezen. Hoewel alle verdragpartners de internationale betekenis van de wetlands, die opgenomen waren in de Mar-list, erkenden, kan de feitelijke aanwijzing alleen door de nationale overheden geschieden. Internationale organen, die zeggenschap zouden hebben over het ruimtelijk beleid van de aangesloten landen, zouden immers de soevereiniteit van de betrokken landen aantasten. Het ligt voor de hand, dat hieruit problemen zouden kunnen voortvloeien, omdat juist mogelijke nationale beslissingen over belangrijke wetlands de internationale samenhang van een aantal gebieden kunnen verstoren. Besloten werd daarom, dat de nationale overheden zelf de wetlands zouden aanwijzen, die onder de conventie zouden vallen met de verplichting bij toetreding tenminste één wetland aan te wijzen. Uit die aanwijzing vloeit de verplichting voort, dat veranderingen in het ecologisch karakter door menselijk toedoen tijdig moeten worden gemeld bij het IUCN. Deze organisatie verricht de administratieve werkzaamheden en is ondermeer belast met het bijeenroepen van internationale conferenties van deskundigen. Veranderingen moeten op die conferenties worden besproken en de hieruit voortvloeiende adviezen moeten betrokken worden bij de besluitvorming op natio-

naal nivo. Alleen in geval nationale belangen ingrijpen onvermijdelijk maken, kunnen aangewezen wetlands worden aangepast. Dan bestaat wel de morele verplichting tot mogelijke compensatie van het verloren gegane wetland door het aanwijzen of kreëren van een nieuw gebied van vergelijkbare waarde. Een andere verplichting, die uit de aanwijzing voortvloeit, is dat wetenschappelijke gegevens over de wetlands en hun flora en fauna worden uitgewisseld en dat de gebieden doelmatig zullen worden beheerd door voldoende deskundig personeel. De vraag of bepaalde wetlands onder de conventie zouden moeten vallen moet uiteindelijk door nationale deskundigen worden beantwoord, maar hun advies kan zo nodig worden ondersteund door de IUCN.

Nederland en de conventie

De grote rol, die Nederland heeft gespeeld bij de voorbereiding van de conferentie van Ramsar heeft er niet toe geleid, dat Nederland ook tot de eerste zeven staten behoorde, die door bekrachtiging het verdrag in werking hebben doen treden. Dat is te betreuren, omdat een spoedige bekrachtiging door de Nederlandse regering het bijzondere belang, dat ons land aan de overeenkomst hecht, zou hebben onderstreept. Het is ook niet duidelijk, waarom Nederland hiermee zo lang heeft gewacht. De argumentatie, die gebruikt is voor het uitstel is zwak: bij toetreding tot het verdrag geldt de verplichting minstens één wetland aan te melden bij het IUCN. Omdat nu zo'n aanwijzing



De Weerribben - gebied vallend onder de conventie van Ramsar

*) IUCN= International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources.

nogal wat planologische konsekventies kan hebben, moet hierbij volgens de wet op de ruimtelijke ordening tevoren een veel tijd vergende procedure worden gevolgd om de belangen van alle belanghebbenden voldoende te waarborgen. Door een gebied in te brengen, waarvan de status als natuurreservaat al geruime tijd vaststaat, zoals bijvoorbeeld Het Naardermeer, had Nederland op een veel eerder tijdstip het verdrag kunnen ondertekenen. Later had men de lijst kunnen uitbreiden met andere gebieden.

Nu de regering de procedure tot bekrachtiging heeft ingezet, heeft zij besloten alvast de volgende gebieden op de lijst te plaatsen, die alle ingewikkelde bestemmingsprocedures al achter de rug hebben en de status van natuurreservaat hebben verworven; namelijk De Grote Peel (Noord Brabant/Limburg), De Weerribben (NW-Overijssel), het Naardermeer, de Boschplaat (Terschelling), het Griend (Waddenzee) en de Biesbosch.

Bezwaren

Vanzelfsprekend wordt de bovengeschetste ontwikkeling, die een aantal garanties schept, waardoor watergebieden van internationale betekenis hun grote ecologische betekenis blijven behouden door de natuurbeschermers in Nederland van harte toegejuicht. Toch blijven er een aantal bezwaren tegen de Nederlandse "inbreng" in de conventie bestaan, die onder meer zijn samengevat in een brief van drie landelijke natuurbeschermingsorganisaties - de Nederlandse vereniging tot bescherming van vogels, de landelijke vereniging tot behoud van de waddenzee en de stichting natuur en milieu - aan de bijzondere commissie voor het wetsontwerp.

Deze bezwaren zijn van drieërlei aard: a) gevreesd wordt, dat bij de belangenafweging van de internationaal belangrijke watergebieden het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening en de natuurbeschermingswet niet toereikend zullen zijn om de grote internationale belangen van die gebieden tijdig voldoende scherp en dwingend te profileren tegenover allerlei andere, nationale

belangen. Het is gewenst, dat de Nederlandse overheid aanvullende beleidsinstrumenten scheidt, die dergelijke gevaren kunnen voorkomen. Met name geldt dit voor (nog) niet aangewezen wetlands.

b) de aanwijzing van de wetlands, die Nederland onder de conventie heeft gebracht gaat niet ver genoeg. Het betreft uitsluitend reeds beschermde gebieden, die bijna alle - zeker vergeleken met andere Nederlandse gebieden, die in aanmerking komen - een beperkte internationale betekenis hebben.

Omdat de doelstellingen van Ramsar vooral gericht zijn op het stimuleren van de bescherming van nog bedreigde gebieden, zouden juist gebieden, waarvan de internationale betekenis alom wordt erkend, maar die nog niet zijn "veilig gesteld" moeten worden ingebracht. Adviezen van internationale commissies van deskundigen kunnen dan in een veel vroegere fase worden ingebracht, wanneer veranderingen in die wetlands dreigen plaats te vinden. Een mooi voorbeeld om een en ander te illustreren vormt het Oosterscheldegebied. De regering heeft kosten noch moeite gespaard om de zeearmen te redden, ondermeer door drie miljard gulden uit te trekken voor de bouw van een stormvloedkering. Hoewel die beslissing gericht is op het integrale behoud van het huidige karakter van het Oosterscheldegebied, zien we dat dit gebied op allerlei wijzen langzaam wordt aangetast. Niet alleen dreigen partiële dijkverhogingen niet met de nodige behoedzaamheid te worden uitgevoerd, waardoor natuurverlies optreedt, maar ook omvangrijke recreatieprojecten, jachthavens, kerncentrales, de ontwikkeling van een nieuwe stad en een vuilstortplaats bedreigen dit gebied.

Door aanwijzing van het Oosterscheldegebied, en de daaruit voortvloeiende verplichting het gebied te melden bij het IUCN, zou kunnen worden voorkomen, dat al te lichtvaardig nationale belangen prevaleren en dat is een minimumvoorwaarde tegen mogelijke onherstelbare aantastingen.

Zels als met het oog op de wens tot snelle ratifikatie van het verdrag op korte termijn dergelijke gebieden (nog) niet op de lijst van aangewezen gebieden kunnen worden geplaatst, dan zal zo snel mogelijk alles moeten worden gedaan om dat alsnog te bereiken. Uitgangspunt hierbij zou de al eerder genoemde Mar-list uit 1962 kunnen zijn. c) een derde bezwaar, nauw samenhangend met het vorige, is het feit, dat de aanwijzing van betrekkelijk kleine gebieden geen oplossing biedt om bijvoorbeeld de bescherming van bedreigde vogelsoorten mogelijk te maken. Nederland heeft een grote verantwoordelijkheid voor bepaalde groepen vogels (steltlopers, eenden, ganzen), die meestal zijn aangewezen op meerdere gebieden met uiteenlopende ecologische omstandigheden. Daarom zal de bescherming van die soorten alleen maar kunnen geschieden als bij de aanwijzing al die omstandigheden worden betrokken.

Literatuur

Boissevain, drs. E.C. & dr. S. Parma. 1977. Hoe wordt de Oosterschelde nu "gered"? *Natuur en Milieu* 4: 12-15.

Jonge, Mr. J.A.C. de. 1976. De conventie van Ramsar. *Milieu en Recht* 2: 80-83.

Project MAR. List of European and North African Wetlands of International Importance 1965. IUCN publ. new series nr. 5.

adres: Kalmanstraat 21,
Alkmaar.



De Workumerwaard - (nog) niet ingebracht in de conventie van Ramsar