



ve of unieke karakter van Wetlands;
 — criteria betreffende het wetenschappelijk onderzoek en de educatieve en recreatieve waarden van Wetlands;
 — criteria betreffende de uitvoerbaarheid van bescherming en beheer.

Deze criteria zijn o.a. uitvoerig besproken in 1977 (Bad Godesberg), waarbij vooral aan de criteria van groep 4 (uitvoerbaarheid van bescherming en beheer) veel aandacht is besteed.

Met name voor en tijdens de conferentie in Italië in 1980 (de Cagliari-conferentie) is verder aan de criteria gesleuteld hetgeen resulteerde in een nieuwe opzet.

De criteria vallen thans in drie groepen uiteen:

— kwantitatieve criteria ten aanzien van de betekenis voor watervogels (In deze reeks criteria komt voor het veel geciteerde en veel gehanteerde criterium: regelmatig aanwezig zijn van 1% van de individuen van een populatie van een soort of ondersoort van watervogels);

— algemene criteria ten aanzien van planten en dieren;

— criteria ten aanzien van het representatieve of unieke karakter van een Wetland.

Wanneer men de ontwikkelingen ten aanzien van de criteria nauwkeurig analyseert (indringender dan in dit korte bestek mogelijk is) kan worden opgemerkt dat deze thans zijn aangescherpt, doch ook dat aan andere organismen dan watervogels meer aandacht is geschonken. Zo komt nu een gebied in aanmerking te worden aangewezen als Wetland als het een beduidend aantal zeldzame, kwetsbare of bedreigde soorten of ondersoorten van een plant of dier herbergt. Een onecht criterium als: 'speelt een belangrijke rol in zijn gebied als habitat van planten en van aquatische of andere dieren met wetenschappelijke of economische betekenis' is vervangen door het criterium: 'is van bijzondere waarde als habitat van planten en dieren in een kritisch stadium van hun biologische cyclus'.

De klemtoon blijft vallen op watervogels, doch dat is inherent aan de totstandkoming van de Conventie en dat moet ook zo blijven!

Dr. A. J. Wiggers
 Rijksinstituut voor Natuurbeheer
 Kemperbergerweg 67
 6818 RM Arnhem

Wettelijke bescherming

van Wetlands

K. Langelaar

Zoals ook in het voorgaande artikel blijkt, kent het verdrag van Ramsar twee doelstellingen: een ornithologische en een meer algemene ecologische.

Het verdrag is door het Nederlands parlement in 1980 geratificeerd. Alle politieke partijen begroetten het met instemming als 'een mijlpaal in de geschiedenis van de vogelbescherming'.

De andere doelstelling van het verdrag, de ruimere ecologische bleef echter onderbelicht.

Het belang van wetlands omvat nochtans meer dan louter de avifauna. In de Memorie van Toelichting op de goedkeuringswet is dat ook aangeduid:

'Het zou echter van een beperkte visie getuigen het belang van de wetlands slechts af te meten naar hun betekenis voor vogels en met name voor trekvogels. Kenmerkend zijn immers voor de wetlands — evenals dat het geval is bij andere natuurwetenschappelijk belangrijke gebieden — de samenhang tussen en de combinatie van verschillende levensgemeenschappen, die met elkaar in een zeker evenwicht staan. Een evenwicht dat door 's mensen toedoen eenvoudig uit balans te brengen is. Het zijn bovendien niet alleen wetenschappelijke waarden, die voor de instandhouding van dit soort natuurgebieden pleiten, maar evenzeer kan gesteld worden dat het hier gaat om waarden waarbij onze cultuur in het geding is. Deze — zo moeilijk te omschrijven — waarden winnen aan gewicht naarmate duidelijk wordt dat zij in stand gehouden worden ondanks de druk, die daarop wordt uitgeoefend door groeperingen die materiële belangen voorstaan.

Naar mijn mening is het wenselijk dit tweede aspect te benadrukken, meer nog dan de Memorie van Toelichting dat doet. Bij de noodzaak wetlands te beschermen is er meer aan de hand dan een tegenstelling tussen culturele waarden en materiële belangen. Die tegenstelling, die doet denken aan ecologie versus economie is dikwijls een schijntegenstelling. Zeker, het is de taak van de milieubeschermingsorganisaties om in een wereld die teloor dreigt te

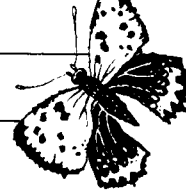
gaan aan kortzichtige materiële belangenbehartiging telkens opnieuw te beklemtonen dat natuur voor velen een culturele waarde vertegenwoordigt die als zodanig, om zichzelf gewaardeerd behoort te worden. Maar het zou onverstandig zijn om economische argumenten te laten liggen wanneer mede daarmee de aantasting van een wetland kan worden bestreden.

Zo is bijvoorbeeld enige jaren geleden afgezien van de uitbreiding van de haven van Den Helder omdat de daarvoor vereiste werken op het Balgzand een nadelige invloed zouden hebben op de stand van bepaalde vissen in de Noordzee. Het vooruitzicht van economische schade voor de visserij heeft derhalve de ecologische argumenten voor het behoud van het Balgzand versterkt.

Het is ook de gedachtengang die aan de World Conservation Strategy van de United Nations en het IUCN ten grondslag ligt. Wetlands, in het bijzonder coastal wetlands zijn daarin omschreven als 'life support systems' van vitaal belang voor elke samenleving, ongeacht de staat van ontwikkeling waarin deze verkeert. Het belang voor de mensheid wordt dan ondermeer geïllustreerd met het feit dat de verontreiniging van het kustwater van de USA de visserij aldaar jaarlijks USA 86 miljoen schade toebrengt.

Is in het perspectief van het voorafgaande de huidige bescherming van wetlands in Nederland toereikend? Wetlands genieten juridische bescherming door middel van diverse rechtsinstrumenten. De belangrijkste daarvan zijn: — **Privaatrechtelijk:** Op grond van art. 1401 van het Burgerlijk Wetboek kan de eigenaar van een wetland een rechtsgeding aanspannen ingeval van schadelijke aantasting. Zo heeft de Staat, als eigenaar van het IJsselmeer, geprocedeerd tegen de gemeente Huizen die ongezuiverd rioolwater op het IJsselmeer loosde. En zo heeft Natuurmonumenten geprocedeerd tegen vuilstort in haar gebied de Stikke Trui.

— **Milieuhygiënische wetten:** Wetten als de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet inzake de luchtveront-



reiniging, de Wet chemische afvalstoffen verbieden de lozing, uitworp of depositie van bepaalde schadelijke stoffen, behoudens een van de overheid verkregen vergunning. Langs deze weg kan de overheid de verbreiding van die stoffen aan banden leggen. Behalve voor het milieu in ruime zin is dat uiteraard ook voor wetlands nuttig.

— **Planologisch:** Op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen wetlands in de gemeentelijke bestemmingsplannen worden aangewezen als gebieden waar een bepaald ruimtelijk regime geldt. In de bij het plan behorende voorschriften kunnen dan gedetailleerde bepalingen ter instandhouding van het gebied worden opgenomen.

— **Natuurbeschermingswet:** Krachtens deze wet kan een wetland de status van beschermd natuurmonument worden verleend. Op grond van die status kan de Minister handelingen die de waarde van het gebied zouden aantasten tegen gaan of aan beperkende bepalingen binden.

— **Ontgrondingenwet:** Deze wet verbiidt behoudens goedkeuring van Gedeputeerde Staten ontgrondingen uit te voeren. Het begrip ontgronden is in de jurisprudentie ruim uitgelegd. Strooiselroof bijvoorbeeld wordt als ontgroning beschouwd. Voor wetlands is de wet in het bijzonder van belang bij zandwinning.

— **EG Richtlijn inzake het behoud van de Vogelstand (1979):** De Vogelrichtlijn schrijft ondermeer voor leefgebieden van natuurlijk in het wild levende vogelsoorten in Europa, bij de Europese Commissie in Brussel aan te melden en voorts de gebieden een in de richtlijn omschreven bescherming te verlenen. De Europese Commissie heeft vooruitlopend op de melding van de lidstaten reeds zelf een lijst van gebieden opgesteld aan de hand van een in het kader van het Verdrag van Ramsar opgesteld criterium. Voor Nederland zijn ruim zestig van dergelijke gebieden op de lijst geplaatst.

— **Verdrag van Ramsar (1971).**

— **Conventie van Bern (1979):** Volgens deze internationale overeenkomst dient Nederland maatregelen te nemen ter bescherming van bepaalde planten- en diersoorten en hun natuurlijke leefmilieus.

— **Conventie van Bonn (1979):** Met de ondertekening van dit Verdrag heeft Nederland zich verplicht bijzondere aan-

dacht te geven aan de instandhouding van trekkende diersoorten.

Er zijn dus nogal wat juridische instrumenten waarmee wetlands kunnen worden beschermd. Een globale evaluatie leert evenwel dat zij geen van alle afdoende zijn.

— De mogelijkheden om via de privaatrechtelijke weg op te komen tegen aantasting van wetlands zijn beperkt. De weg kent vele hinderpalen. De identiteit van de dader is vaak moeilijk vast te stellen, causaal verband tussen verontreiniging en aantasting levert bewijsproblemen en een proces kan zeer lang duren en zeer kostbaar zijn. Het bekende Kalimijnenproces is een goede illustratie.

— Milieuhygiënische wetgeving heeft in de afgelopen tien jaar zeker bijgedragen aan beteugeling van de milieuverontreiniging. De zure regen problematiek die thans actueel is, toont echter de beperkingen. Evenzo de voortgaande verontreiniging van de Waddenzee.

— De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt weliswaar een goed afwegingskader, doch geen garantie voor een afdoende bescherming van wetlands. Wetlands worden dikwijls geofferd aan andere belangen, woningbouw in het Markiezaatsmeer, hoogspanningskabels, autowegen, en een spoorlijn langs het Naardermeer, olie en gasboringen en inpoldering in de Waddenzee.

— De Natuurbeschermingswet kan als aanvulling op planologische maatregelen van nut zijn in zoverre hij een verzorgende regeling geeft met betrekking tot een tot beschermd natuurmonument aangewezen wetland. De wet kent echter geen mogelijkheid om perniciëuze effecten vanuit de onmiddellijke omgeving van een natuurmonument tegen te gaan.

— De verdragen van Ramsar, Bonn en Bern verplichten de overheid weliswaar tot hooggestemde doelstellingen ten aanzien van wetlands, doch zij kennen geen sancties ingeval de overheid die doelstelling negeert. Zo kan het gebeuren, om een actueel voorbeeld te noemen, dat de Minister van Landbouw en Visserij ter gelegenheid van de opening van de Tweede Ramsarconferentie op 7 mei in Groningen bekend maakt dat de regering de Waddenzee heeft geplaatst op de lijst van waterrijke gebieden waarvoor de in het Verdrag bedoelde beschermde maatregelen in acht genomen zullen worden, terwijl tezelfdertijd reeds

bekend is dat op 22 mei de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken naar West-Duitsland zal reizen ter ondertekening van een bilateraal verdrag waarbij Nederland de in het Eems Dollardverdrag van 1960 vereiste toestemming aan Duitsland geeft voor de uitbreiding van de haven van Emden. Hoewel onderzoek van het Waterloopkundig Laboratorium heeft aangetoond dat de havenaanleg het beschermde natuurmonument 'De Dollard' verloren zal doengaan, kan de Staatssecretaris straffeloos het bilaterale verdrag gaan ondertekenen. Dit kan omdat het Verdrag van Ramsar slechts een morele plicht aan de overheid oplegt en geen rechtsplicht op de naleving waarvan sancties zijn opgesteld.

— De EG Richtlijn inzake het behoud van de vogelstand is nog niet in de Nederlandse wetgeving, noch in de bestuurspraktijk geïntegreerd. Het feit dat Nederland daarmee handelt in strijd met het EG-Verdrag, hetgeen op de voet van art. 169 van het verdrag tot een veroordeling door het Europese Hof kan leiden, blijkt de Nederlandse overheid tot dusverre niet te deren.

Uit het voorgaande blijkt dat de wettelijke instrumenten de wetlands niet voldoende kunnen beschermen.

Een wetland is meer dan louter een natuurgebied, het is in veel gevallen een life support system. Er staat meer op het spel dan alleen culturele waarden.

De vraag is langs welke weg die bijzondere bescherming bewerkstelligd moet worden. Men zou kunnen denken aan een Wet waterrijke gebieden, waarin analoog aan wetten als de Natuurbeschermingswet, de Ontgrondingenwet, de Monumentenwet of de Boswet naast de Wet op de Ruimtelijke Ordening een verzorgende regeling wordt getroffen met betrekking tot het bijzondere belang van wetlands.

Het fabriceren van een nieuwe wet is echter geen sinecure, zoals de poging van het totstandbrengen van de Waddenwet, waar het nog slechts om één enkel wetland ging, heeft geleerd. Wellicht verdient het daarom de voorkeur het bestaande beleidsinstrumentarium zo bij te stellen dat daarmee wetlands de hun toekomstige aandacht en rechtsbescherming kunnen verkrijgen.

Mr. K. Langelaar
Prinsengracht 611
1016 HT Amsterdam