

Vergaderjaar 1998–1999

26 490

Naleving internationale afspraken over wetlands

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	4				
1	Inleiding	8				
1.1	Het belang van natte natuurgebieden	8	4.3.1	Beoordeling streek- en bestemmingsplannen		38
1.2	Bedreigingen van natuurwaarden	8	4.3.2	Toezicht op beheer- en herstelplannen		39
1.3	Internationale afspraken	9	4.4	Conclusies en aanbevelingen		40
1.4	Partijen bij de uitvoering	9	5	Algemene conclusies en aanbevelingen		41
1.5	Het onderzoek	10	6	Reactie bewindspersonen		42
2	Het verdrag van Ramsar	11	6.1	De staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij		42
2.1	Verplichtingen	11	6.2	De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat		44
2.2	Formulering wetlandsbeleid	12	6.3	De minister van Buitenlandse Zaken		44
2.3	Kennisvergroting	13	6.4	De minister van VROM		44
2.4	Beheer- en herstelplannen voor wetlands	14	7	Nawoord Rekenkamer		46
2.4.1	Planvorming	14				
2.4.2	Uitvoering van de plannen	15	Bijlage 1	Selectie van wetlands voor het onderzoek		47
2.5	Natuurrezervaten	17	Bijlage 2	Nationaal en regionaal beleid		50
2.6	Wet- en regelgeving	17	Bijlage 3	Financiering		52
2.6.1	Beoordeling en aanpassing	17				
2.6.2	Handhaving	18				
2.7	Verstandig gebruik	20				
2.7.1	Zonering	20				
2.7.2	Belangenafweging	21				
2.8	Melden van bedreigingen	22				
2.9	Compensatie	24				
2.10	Aanwijzingen	25				
2.11	Conclusies en aanbevelingen	26				
3	De Vogel- en Habitatrichtlijn	28				
3.1	Verplichtingen	28				
3.2	Bescherming en aanwijzingen	29				
3.2.1	Realisatie «Natura 2000»	29				
3.2.2	Soortenbescherming	31				
3.2.3	Aanwijzingen	32				
3.3	Medegebruik en compensatie	34				
3.4	Rapportage	35				
3.5	Conclusies en aanbevelingen	35				
4	Toezicht op nationale implementatie	36				
4.1	Algemeen	36				
4.2	Toezicht op hoofdlijnen	36				
4.2.1	Afspraken met de provincies	36				
4.2.2	Afspraken binnen het ministerie	37				
4.3	Toezicht in de praktijk	38				

Samenvatting

Nederland is gebonden aan internationale afspraken over de bescherming van «wetlands». Hiertoe behoren zowel zoetwatergebieden, bijvoorbeeld natte graslanden, vennen en meren, alsook brak- en zoutwatergebieden, zoals sluffers en ondiepe kustwateren. De afspraken over de bescherming van deze natte natuurgebieden zijn vastgelegd in het zogenoemde «Ramsarverdrag» (door Nederland en zestien andere landen ondertekend in 1971 en geratificeerd in 1980; inmiddels ondertekend door in totaal 113 landen), en in twee richtlijnen van de Europese Unie, te weten de «Vogelrichtlijn» (van kracht sinds 1979) en de «Habitatrichtlijn» (van kracht sinds 1992).

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze Nederland tot begin 1999 uitvoering heeft gegeven aan de verplichtingen die deze verdragen met zich meebrengen. Ook heeft de Rekenkamer onderzocht of het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in voldoende mate toezicht hield op de implementatie van de internationale afspraken.

Het Ramsarverdrag

Wetlands zijn van levensbelang voor tal van plant- en diersoorten. Het Ramsarverdrag heeft tot doel deze natuurwaarden te beschermen. De gedachte achter het verdrag is dat dit doel het beste bereikt kan worden door «verstandig gebruik» van wetlands. Dit betekent dat menselijke activiteiten die de natuurwaarden van wetlands schade kunnen toebrengen, zó worden gereguleerd dat zij verenigbaar zijn met het behoud van de natuurlijke eigenschappen van het ecosysteem. Op landen die het Ramsarverdrag hebben ondertekend rust onder meer de verplichting een wetlandsbeleid volgens het verstandig-gebruik-concept te formuleren, en hieraan uitvoering te geven door besluiten over andere gebruiksfuncties (zoals recreatie, scheepvaart, drinkwaterwinning, visvangst), zorgvuldig af te wegen tegen het natuurbelang. Concreet brengt dit voor de deelnemende landen verplichtingen met zich mee als:

- het inventariseren van de wetlands binnen de eigen landsgrenzen en de problemen die daar spelen;
- het maken van beheer- en herstelplannen voor wetlands en een prioriteitstelling voor de uitvoering ervan;
- het stichten van «natte natuurreservaten»;
- het beoordelen en zo nodig aanpassen van de wet- en regelgeving inzake wetlands.

Verder wordt van de deelnemende landen gevraagd om natuurgebieden die voldoen aan de algemene criteria respectievelijk de vogel- of viscriteria van het Ramsarverdrag, officieel als wetland «aan te wijzen». Deze aanwijzing brengt dan nog enkele specifieke verplichtingen met zich mee, zoals het melden van processen die een bedreiging vormen voor het betreffende wetland en het compenseren van ontstane schade aan natuurwaarden.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat Nederland de onderzochte Ramsar-verplichtingen veelal matig tot zwak, en op een enkel punt níet is nagekomen. Zo zijn in Nederland weliswaar veel plannen gemaakt voor het beheer en herstel van wetlands – het oordeel van de Rekenkamer hierover is positief – maar in de praktijk bleek de uitvoering van deze plannen nogal eens problemen op te leveren, of uiterst traag te verlopen.

De Vogel- en de Habitatrichtlijn

Nederland is ook verplicht de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de Europese Unie uit te voeren. Tussen beide richtlijnen bestaat een nauwe samenhang: de Vogelrichtlijn is speciaal gericht op de bescherming van (trek)vogels, de Habitatrichtlijn op de bescherming van andere diersoorten en planten. De richtlijnen hebben tot doel de natuurlijke leefgebieden van deze soorten in stand te houden door de ontwikkeling van een Europees netwerk van speciaal beschermde natuurgebieden. Dit netwerk heet «Natura 2000». De Europese lidstaten dienen hiervoor natuurgebieden aan te melden, waarna ze door de Europese Commissie worden «aange-wezen».

De verplichtingen uit de beide Europese richtlijnen zijn in het onderzoek van de Rekenkamer betrokken voor zover zij betrekking hebben op wetlands. Sommige van deze verplichtingen overlappen de Ramsar-bepalingen. De Vogel- en de Habitatrichtlijn bieden in de juridische praktijk echter een strikter toetsingskader dan het Ramsarverdrag. Bovendien bevatten de richtlijnen nog een aantal specifiek Europese voorschriften, gericht op de realisatie van Natura 2000.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat Nederland tot begin 1999 aan de onderzochte Europese verplichtingen veelal matig tot zwak en op een enkel punt niet heeft voldaan. Het Europese beleid was weliswaar goed «doorvertaald» in nationaal en regionaal beleid, maar de implementatie van het beleid in bestemmingsplannen liet te wensen over. Bovendien verliep de aanwijzing van gebieden erg traag. Dit was gedeeltelijk het gevolg van de gedragslijn van het Ministerie van LNV om gebieden pas «bij Europa» aan te melden wanneer het nationale beschermingsregime gewaarborgd was. De uitvoering van dit beschermingsregime werd belemmerd door weerstanden bij de andere overheden tegen de verplichtingen die het aanwijzen van wetlands met zich meebrengt.

Toezicht op nationale implementatie

Het beleid voor wetlands maakt in Nederland deel uit van het natuur- en landinrichtingsbeleid van het Ministerie van LNV. In de praktijk zijn bij de concrete invulling en de uitvoering van dit beleid ook andere overheden betrokken; behalve bijvoorbeeld de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zijn dit de provincies, de gemeenten en de waterschappen. De minister van LNV (in casu de staatssecretaris van LNV) blijft niettemin verantwoordelijk voor de naleving van de internationale afspraken over wetlands. Daarom dient het toezicht van de minister/staatssecretaris van LNV naar het oordeel van de Rekenkamer een volledig, helder en actueel beeld op te leveren van de mate waarin de bepalingen uit het Ramsarverdrag, de Vogelen de Habitatrichtlijn worden geïmplementeerd.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de samenhang tussen het internationale en het nationale beleid voor wetlands onvoldoende is uitgewerkt. De minister/staatssecretaris van LNV had over de uitvoering van de internationale verplichtingen geen afspraken gemaakt met de lagere overheden. Deze bleken dan ook slecht op de hoogte te zijn van de inhoud van de verplichtingen.

De Rekenkamer heeft voorts geconstateerd dat het Ministerie van LNV geen goed beeld heeft van de toestand van de bestaande natuurgebieden en van de effecten van het regionale wetlandsbeleid. Zodoende bestond er bij het ministerie onvoldoende inzicht in de mate waarin deze effecten aansluiten op de verplichtingen uit het Ramsarverdrag, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft de minister/staatssecretaris van LNV aanbevolen zorg te dragen voor een nauwgezette nakoming van de internationale verplichtingen op het gebied van wetlands. Dit betekent met name dat de minister/staatssecretaris dient te zorgen voor:

- nadere afspraken met de lagere overheden over de uitvoering van het Ramsarverdrag en de Europese richtlijnen, waarbij ook de informatievoorziening over en de controle op de naleving van op lagere overheden rustende taken betrokken dienen te worden, die voortvloeien uit de internationale verplichtingen;
- een volledige inventarisatie van de wetlands in Nederland, en een prioriteitstelling voor de oplossing van de problemen die in deze natuurgebieden spelen;
- uitvoering van het beleid voor Natura 2000, met name de lokale implementatie daarvan;
- een periodieke beoordeling van de voor wetlands relevante wet- en regelgeving;
- een betere handhaving van deze wet- en regelgeving;
- een betere soortenbescherming;
- een spoedige uitvoering van de voorgenomen aanwijzingen van wetlands, en een nadere bepaling van de overige wetlands die aan de criteria voor aanwijzing voldoen;
- onderzoek naar de wijzen waarop aan de compensatieverplichting voldaan kan worden (vooral van belang als in de toekomst meer gebieden zullen zijn aangewezen, omdat het dan gaat om de grotere wetlands met veel verschillende functies).

Bij de nadere afspraken met de lagere overheden en de controle op de naleving daarvan, dient de aandacht in het bijzonder uit te gaan naar:

- het maken van afspraken over zonerings van het gebruik van wetlands, waarbij exclusieve ruimte voor natuur wordt gerealiseerd;
- het formuleren van «verstandig-gebruik-criteria» die gebruikt kunnen worden bij de besluitvorming over gemeentelijke en provinciale plannen waarbij wetlands in het geding zijn;
- het maken van afspraken over de vastlegging van het proces van belangenafweging en besluitvorming over wetlands (zowel met de provincies als met de andere betrokken ministeries);
- het maken van afspraken over toetsingsmomenten tijdens de looptijd van beheer- en herstelplannen voor wetlands, en over de evaluatie van de (neven)effecten van de uitgevoerde plannen;
- het afstemmen van genoemde afspraken met de verschillende natuurbeherende organisaties.

Ook dient het ministerie nadere afspraken te maken over een goede coördinatie van het wetlandsbeleid «binnen Den Haag». Concreet dient het ministerie ervoor te zorgen dat:

- er tussen de beleidsdirecties van het Ministerie van LNV scherpere afspraken worden gemaakt over de taakverdeling bij de uitvoering van het wetlandsbeleid;
- ook met andere betrokken ministeries (met name VROM en V&W) duidelijke afspraken worden gemaakt over taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het wetlandsbeleid.

De Rekenkamer is, kortom, van oordeel dat Nederland het Ramsarverdrag en de Habitat- en Vogelrichtlijn tijdiger, systematischer en nauwgezetter moet uitvoeren en documenteren.

De Rekenkamer heeft ten slotte aandacht gevraagd voor de ruimte die het Ramsarverdrag de lidstaten laat voor een nationale interpretatie van de verdragsbepalingen. Dit geldt in het bijzonder voor de toepassing van het

verstandig-gebruik-concept, waarbij beperkingen in de beschikbare gebiedsoppervlakte een groot probleem kunnen vormen. De effectiviteit van het verdrag hangt sterk af van de oplossingen die hiervoor gevonden worden. De Rekenkamer beveelt aan om de Nederlandse situatie onder de aandacht te brengen van het Ramsarbureau te Genève (Zwitserland), om deze problematiek te vergelijken met die van de andere landen. Voor de Habitatrichtlijn geldt dat een stringente toepassing van de compensatieverplichting in de Nederlandse situatie een complicerende factor zou zijn. Het is van belang dat de Europese Commissie het beleid accepteert zoals dat op dit punt door Nederland is geformuleerd in het Structuurschema Groene Ruimte.

Reacties bewindspersonen

De staatssecretaris van LNV heeft aangegeven de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte te zullen nemen, al kon zij de conclusies van het rapport slechts ten dele onderschrijven.

De staatssecretaris van V&W was het met de Rekenkamer eens dat voortgangsinformatie ter zake van het wetlandsbeleid gemakkelijker toegankelijk zou moeten zijn. Ook de aanbevelingen van de Rekenkamer omtrent het verstandig-gebruik-concept in relatie tot andere dan de natuurfuncties spraken de staatssecretaris van V&W aan.

De minister van BuiZa deelde de Rekenkamer mee nauwelijks bemoeienis te hebben met de nationale uitvoering van het Ramsarverdrag.

De minister van VROM ten slotte, liet weten het belangrijk te vinden dat het onderwerp wetlands in de volle breedte wordt bekeken, zoals in het onderzoek van de Rekenkamer is gebeurd. Hij gaf aan de constatering van de Rekenkamer, ondanks het kritische karakter ervan, te beschouwen als een ondersteuning van zijn inzet op dit beleidsterrein.

Nawoord Rekenkamer

Tijdiger, systematischer en nauwgezetter: de drie kernbegrippen waarmee de Rekenkamer de bewindspersonen heeft aangespoord om in Nederland de internationale afspraken over wetlands na te komen. Op het aspect van tijdigheid is met de recente aanwijzingen van wetlands wezenlijke vooruitgang geboekt. Of de uitvoering van het beleid ook systematischer en nauwgezetter ter hand genomen gaat worden, valt uit de reactie van de bewindspersonen niet op te maken.

Het valt de Rekenkamer op dat de reacties van de bewindspersonen niet op elkaar zijn afgestemd. In de ogen van de Rekenkamer valt of staat de kwaliteit van het wetlandsbeleid nu juist met de coördinatie binnen het planologisch volle Nederland. Het Ministerie van LNV, en daarbinnen vooral de directie Natuurbeheer, is de eerstverantwoordelijke voor het realiseren van deze coördinatie.

Het Rekenkameronderzoek heeft uitgewezen dat er op dit punt substantiële verbetering mogelijk moet zijn. Helaas is de staatssecretaris van LNV in haar reactie juist op dit punt niet ingegaan.

1 INLEIDING

1.1 Het belang van natte natuurgebieden

Nederland heeft meer dan honderd wateren en moerasgebieden met natuurwaarden die van internationaal belang zijn. Voor deze natte natuurgebieden wordt internationaal de benaming «wetlands» gebruikt.¹ De natte natuurgebieden in Nederland vormen soms één geheel met droge(re) natuurgebieden.

De Nederlandse wetlands zijn van wereldbelang voor veel vogelsoorten, vissen en andere diersoorten. Ook kennen zij een grote variatie aan planten. Vogels en vissen komen van ver om de Nederlandse wetlands als broed- of paaiplaats te gebruiken. Een belangrijke vogeltrekroute loopt van het hoge noorden langs de Nederlandse kust naar Afrika. De Nederlandse kustwateren en de duinen zijn voor deze vogels van levensbelang.

Voorbeelden van Nederlandse wetlands	Karakter van het gebied
Markermeer-IJmeer Biesbosch Gelderse Poort	Afgesloten zoete zeearm Grotendeels afgesloten zoetwater getijdendelta Gevarieerd stuwwallen- en rivierengebied (grensgebied met Duitsland)
Grevelingen Bargerveen	Zoutwatermeer Hoogveengebied, een overgebleven gedeelte van het Bourtanger Moor (grensgebied met Duitsland)
Dollard	Brakwatergetijdengebied in de Waddenzee (grensgebied met Duitsland)
Oosterschelde Markiezaat Alde Feanen	Getijdengebied Afgesloten deel gaat over van zout naar zoet water Door vervening van laagveen ontstaan plassen- gebied
Voordelta-Voornes Duin 't Zwin	Ondiepe kustwateren, slikken en zandplaten Sluftergebied, kustduinen en Noordzeestrand (grensgebied met België)
Dwingelderveld	Hogere zandgronden, met heide, vennen, plassen en bos

Wetlands zijn niet alleen van groot belang voor de natuur; ze vormen tegelijkertijd wereldwijd een mogelijke bron van drinkwater voor de mens. Voorwaarden voor drinkwater zijn de beschikbaarheid van voldoende water en een goede waterkwaliteit. Wetlands voldoen hieraan: ze voorzien in waterberging (opvang grote hoeveelheden regenwater) en waterzuivering. Verder dragen zij in belangrijke mate bij aan de regulering van het grondwater en het oppervlaktewater en gaan verzilting tegen. Een goede waterkwaliteit is overigens even essentieel voor een natuurlijk en goed functionerend wetland zelf. Er is dus sprake van een wisselwerking.

In Nederland hebben wetlands, vanwege de grote bevolkingsdichtheid, ook een belangrijke functie voor de recreatie. De grotere wateren zijn bovendien cruciaal voor de scheepvaart, voor de vangst van vis- en schelpdieren en voor de winning van verscheidene grondstoffen, zoals zand en klei.

1.2 Bedreigingen van natuurwaarden

De menselijke activiteit in wetlands («het medegebruik») kan schade toebrengen aan de natuurwaarden. Veel planten diersoorten gaan nog steeds in aantal achteruit of verdwijnen door vervuiling (vooral door vervuild baggerslib), verstoring (bijvoorbeeld door vliegtuigen), verdroging (door versnelde waterafvoer of onttrekking van water) en

¹ Bron: the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (the Ramsar Convention).

versnippering van natuurgebieden (bijvoorbeeld door de aanleg van dijken, sluisen en wegen).

Bij te veel van deze activiteiten gaan ook andere dan natuurwaarden verloren, zoals de zuiverende werking of de recreatieve waarden.

1.3 Internationale afspraken

Reeds in 1971 ondertekende Nederland samen met zestien andere landen te Ramsar (Iran) de «Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor vogels». Dit verdrag wordt ook wel aangeduid als «Ramsar-» of «Wetlandsverdrag».²

Het verdrag is door Nederland geratificeerd op 23 mei 1980.

Besloten werd om bij de bescherming van de natuurwaarden van wetlands internationaal samen te werken. Iedere drie jaar worden bijeenkomsten gehouden. Ten behoeve van deze bijeenkomsten dienen de deelnemers nationale «wetlands reports» op te stellen. De laatste bijeenkomst vond plaats in 1996. De eerstvolgende bijeenkomst zal plaatsvinden van 10 tot en met 18 mei 1999 in Costa Rica.

Begin 1999 hadden 113 landen het Ramsarverdrag ondertekend.³

Wereldwijd waren op dat moment meer dan 950 gebieden aangewezen als «Ramsarwetland».

Nederland heeft zich niet alleen aan het Ramsarverdrag verbonden, maar is ook verplicht de Vogelrichtlijn⁴ (1979) en de Habitatrichtlijn⁵ (1992) van de Europese Unie uit te voeren. Beide richtlijnen zijn van groot belang voor de bescherming van wetlands.

De Nederlandse invulling van al deze internationale afspraken is vooral terug te vinden in het nationale natuurbeleid. Dit is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan.⁶ Voorts spelen nog enkele andere beleidsterreinen een grote rol, zoals milieu en water, landbouw, recreatie en visserij. De implicaties die het beleid op deze terreinen heeft voor het ruimtegebruik in Nederland, is onder andere vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte.⁷

1.4 Partijen bij de uitvoering

In Nederland is de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) verantwoordelijk voor de naleving van de afspraken over wetlands die zijn vastgelegd in het Ramsarverdrag en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het Ramsarbureau, dat in Genève (Zwitserland) gevestigd is, houdt een bestand bij van alle karakteristieken van de aangewezen wetlands en organiseert onder meer de bijeenkomsten van de deelnemende landen. In de praktijk hebben echter nog veel meer actoren te maken met wetlands. De belangrijkste daarvan staan weergegeven in het navolgend overzicht.

Ministeries	Andere overheden en autoriteiten	Beheerders en belanghebbenden
LNV	Provincies	Natuurbeheerders
V&W	Gemeenten	Milieubeweging*
VROM	Waterschappen	Drinkwaterbedrijven
Defensie	Europese Unie	visserijsector
Financiën	Unesco en het	Scheepvaartsector
Buitenlandse Zaken	Ramsarbureau	Particuliere grondeigenaren
Economische Zaken		Boeren
		Woningbouwsector
		Recreatiesector

* In Nederland is er een Nationaal Ramsarcomité, dat wordt gecoördineerd door de Vogelbescherming. Hierin hebben zitting: de Stichting Natuur en Milieu, het Wereld Natuurfonds, Natuurmonumenten en de Waddenvereniging.

² Ramsardefinitie van «wetland»: «Wetlands zijn moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter.»

³ De United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) fungeert als «depository» voor de conventie, dat wil zeggen dat de Unesco de formele beoordeling en toelating (ratification or accession) verricht (artikel 4 verdrag).

⁴ EG-Richtlijn inzake het behoud van de Vogelstand, nr. 79/409/EEG van 2 april 1979.

⁵ EG-Richtlijn inzake de instandhouding van de natuurlijke Habitats en de wilde flora en fauna, nr. 92/43/EEG van 21 mei 1992.

⁶ Tweede Kamer, 1989–1990, 21 149, nrs. 2–3.

⁷ Tweede Kamer 1992–1993, 22 880, nr. 2.

1.5 Het onderzoek

De Rekenkamer heeft in de periode oktober 1997 oktober 1998 onderzocht op welke wijze Nederland uitvoering heeft gegeven aan het Ramsarverdrag en aan de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de Europese Unie. Deze richtlijnen zijn in het onderzoek betrokken voor zover zij betrekking hebben op wetlands en raakvlakken hebben met het Ramsarverdrag. Onderzocht is:

- in hoeverre het Nederlandse wetlandsbeleid en de uitvoering daarvan voldoen aan de internationale verplichtingen die vastgelegd zijn in het Ramsarverdrag (hoofdstuk 2);
- in hoeverre het Nederlandse wetlandsbeleid en de uitvoering daarvan voldoen aan de Europese verplichtingen die voortvloeien uit de Habitat- en Vogelrichtlijn (hoofdstuk 3);
- in hoeverre het Nederlandse wetlandsbeleid en de uitvoering daarvan voldoen aan normen van de Rekenkamer met betrekking tot toezicht, taakverdeling, monitoring en evaluatie (hoofdstuk 4).

De Rekenkamer is er bij het onderzoek van uitgegaan dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de internationale afspraken, ondanks de decentrale uitvoering van een belangrijk deel van het natuurbeleid, onverkort blijft bestaan.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer 64 natte natuurgebieden in Nederland geselecteerd (zie bijlage 1). De geselecteerde natuurgebieden bevinden zich verspreid over alle provincies. Het betreft zowel wetlands die de Nederlandse overheid in het kader van het Ramsarverdrag, de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn als zodanig heeft aangewezen, als wetlands die deze status niet hebben. Over de door de Rekenkamer gehanteerde toetsingscriteria is vooraf overlegd met de ministeries van LNV, V&W, VROM en Buitenlandse Zaken (BuiZa).

De Rekenkamer heeft haar bevindingen op 1 maart 1999 voor commentaar gezonden naar de staatssecretaris van LNV, de staatssecretaris van V&W, de minister van BuiZa en de minister van VROM. De reacties van de bewindspersonen zijn op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 6; een enkel punt van commentaar is in de rapporttekst zelf verwerkt.

2 HET VERDRAG VAN RAMSAR

2.1 Verplichtingen

Het verdrag van Ramsar is een internationaal verdrag dat bindend is en dat een formele status heeft. Ondertekening verplicht een land tot het uitvoeren van het verdrag.⁸ Het Ramsarverdrag heeft tot doel de natuurwaarden van wetlands te beschermen. De gedachte achter het verdrag is dat deze bescherming vooral bereikt kan worden door verstandig gebruik van de andere functies. Dit gebruik dient zodanig te zijn dat het wetland ook voor toekomstige generaties als zodanig behouden blijft. Het begrip «verstandig gebruik» is in het Ramsarverdrag zelf niet erg concreet (goed toetsbaar) uitgewerkt. De uitwerking van de verplichtingen voor verstandig gebruik liggen vast in richtlijnen.⁹

Ramsardefinitie van «verstandig gebruik»

Verstandig gebruik van een wetland wordt in het Ramsarverdrag gedefinieerd als: «duurzaam gebruik in belang van de mensheid, op een wijze die verenigbaar is met het behoud van de natuurlijke eigenschappen van het ecosysteem». Duurzaam gebruik wordt vervolgens omschreven als «menselijk gebruik van een wetland, zodanig dat dit het grootst mogelijk blijvende nut kan opbrengen voor huidige generaties, met behoud van de mogelijkheden om aan de behoeftes en aspiraties van toekomstige generaties te voldoen.»

⁸ De tekst van het verdrag is een aantal malen geamendeerd, laatstelijk in 1987. Via de website van de Rekenkamer kan informatie worden opgevraagd over alle milieuverdragen (www.rekenkamer.nl/ea; vanuit dit punt kan verder gezocht worden bij het Consortium for International Earth Science Information Network CIESIN).

⁹ De richtlijnen voor verstandig gebruik, zoals deze door de Rekenkamer zijn onderzocht zijn vastgelegd in «Guidelines for the implementation of the wise use concept» van 1987.

¹⁰ De algemene criteria hebben betrekking op de representativiteit of zeldzaamheid van het type wetland. Hierbij spelen ook de waarden van de verschillende functies van het wetland een rol. Andere algemene criteria hebben betrekking op de kwetsbaarheid (bedreiging) of zeldzaamheid van de voorkomende planten en dieren. Daarnaast zijn er nog specifieke criteria voor watervogels en vissen.

¹¹ De tekst van het verdrag luidt: «The Contracting Party shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory» (artikel 3 van het verdrag). Deze verplichting is nader uitgewerkt in de richtlijnen van 1987 en in de «Ramsar Convention Manual.»

¹² Het Ramsar Convention Manual noemt als wet- en regelgeving voor verstandig gebruik onder andere de bescherming van wetlands in «zone of land-use plans», milieu-effectrapportages, financiële instrumenten, zoals subsidies en belastingen, het recht van beroep tegen overheidsbeslissingen. Specifiek op wetlands gerichte regelgeving is die voor Ramsar-gebieden, ecologisch gevoelige gebieden, gebieden met een hoog gehalte van biodiversiteit en natuurreservaten.

De volgende verplichtingen voortvloeiend uit het Ramsarverdrag en/of de daarbij behorende richtlijnen, zijn door de Rekenkamer onderzocht:

- **Formulering wetlandsbeleid**
Het formuleren van een wetlandsbeleid volgens het concept van «verstandig gebruik». Tot het uitwerken van dit beleid behoort:
 - het maken van een inventarisatie van de wetlands van internationale betekenis binnen de landsgrenzen en van de problemen die bij elk van die wetlands spelen. Uitgangspunt voor deze inventarisatie zijn de algemene, respectievelijk de vogelof viscriteria¹⁰ zoals deze in bijlagen bij het verdrag staan omschreven;
 - het vaststellen van prioriteiten voor acties op het vlak van beheer van de wetlands en het herstel van schade aan natuurwaarden.¹¹
- **Kennisvergroting**
Het vergroten van de kennis over het functioneren en de waarden van natte natuurgebieden. Inventarisatie van de wetlands, onderzoek naar de mogelijkheden van het duurzaam gebruik en monitoring zijn hierbij belangrijk.
- **Beheer- en herstelplannen voor wetlands**
Het opstellen van beheer- en herstelplannen voor wetlands.
- **Natuurreservaten**
Het stichten van natuurreservaten. Deze verplichting heeft zowel betrekking op aangewezen als op niet-aangewezen wetlands.
- **Beoordeling wet- en regelgeving**
Het periodiek beoordelen en zo nodig aanpassen van de wet- en regelgeving voor wetlands. Wet- en regelgeving kan worden gebruikt om de uitvoering van het «verstandig gebruik» beleid te bevorderen.¹²
- **Verstandig gebruik in de praktijk**
Het maken van een afweging tussen het traditionele gebruik van wetlands enerzijds, en de uitgangspunten van verstandig gebruik anderzijds.
- **Melden van bedreigingen**
Het signaleren van processen of activiteiten die een bedreiging vormen voor wetlands en van eventuele veranderingen in het karakter

van wetlands, en het melden van dergelijke ontwikkelingen bij het Ramsarbureau.¹³ Deze verplichting geldt alleen voor aangewezen wetlands (zie ook hieronder, «Aanwijzingen»).

- *Compensatie*
Het compenseren van toegebrachte schade aan natuurwaarden van wetlands.¹⁴ Deze verplichting geldt alleen voor aangewezen wetlands.
- *Aanwijzingen*
Het officieel als wetland aanwijzen van gebieden die voldoen aan de algemene, respectievelijk de vogel- of viscriteria, en het melden van deze aanwijzingen bij het Ramsarbureau als watergebied van internationale betekenis. Bij aanwijzing van een wetland in het kader van het Ramsarverdrag wordt vastgelegd welke waarden moeten worden beschermd. Het gaat daarbij om de geografische, fysieke en ecologische kenmerken, het gebruik van de functies en mogelijke bedreigingen. Ook de economische en culturele waarden worden beschreven. Het Ramsarbureau houdt een bestand bij van de karakteristieken van de aangewezen wetlands. Een aanwijzing voor «Ramsar» kan niet worden afgedwongen. Slechts de aanwijzing van één wetland is – als voorwaarde voor ondertekening van het verdrag – verplicht. Het aanwijzen van wetlands is van bijzonder belang omdat een aantal verplichtingen alleen geldt voor aangewezen wetlands.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre Nederland aan elk van deze verplichtingen heeft voldaan.

2.2 Formulering wetlandsbeleid

In 1985 heeft de minister van LNV in een notitie aan de Tweede Kamer het beleid voor de uitvoering van het Ramsarverdrag uiteengezet. Hierbij is een lijst gepresenteerd van 103 gebieden die van internationaal belang zijn. De minister was van oordeel dat de natte natuurgebieden in Nederland pas de status van «Ramsargebied» konden krijgen als er duidelijkheid was over de instandhouding van de ecologische functies. Daarom wilde de minister, alvorens een gebied aan te melden, eerst zorgen voor een toereikende bescherming. Dit hield in dat er voorwaarden en kaders geformuleerd moesten worden volgens welke ruimtelijke ingrepen die zouden kunnen leiden tot «verloren gaan of aantasting van het gebied», niet zouden mogen plaatsvinden, tenzij er een «zwaarwegend maatschappelijk belang» was. De minister is na 1985 niet systematisch doorgesamen met de verdere ontwikkeling van dit op wetlands gerichte beleid.

In 1997 is de Rekenkamer begonnen met haar onderzoek naar het Nederlandse wetlandsbeleid. Het ministerie van LNV deelde de Rekenkamer toen mee dat wetlands als zodanig geen invalshoek van het nationaal beleid vormden, maar wel deel uitmaakten van het nationale natuurbeleid.

De Rekenkamer ging na welke aanknopingspunten de nationale en regionale beleidsnota's na 1985 boden voor de uitvoering van de internationale afspraken. Naar het oordeel van de Rekenkamer diende er een nationaal en regionaal wetlandsbeleid te zijn geformuleerd, ófwel moest er een wetlandsbeleid *overzichtelijk* kunnen worden afgeleid uit ander beleid.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat Nederland «naar de letter» minder goed aan zijn verplichtingen heeft voldaan, omdat het «verstandig-gebruik-beleid» en het natuurbeleid niet is toegespitst op de wetlands, zoals het Ramsarverdrag vraagt. De Rekenkamer stelde vast dat het weliswaar mogelijk was een wetlandsbeleid te reconstrueren uit de

¹³ Gesteld wordt in artikel 3 dat «each Contracting Party shall arrange to be informed at the earliest possible time if the ecological character of any wetland in its territory and includes in the list had changed, is changing or is likely to change as the result of technological developments, pollution or other human interference. Information on such changes shall be passed without delay to the organization or government responsible for the continuing bureau duties specified in article 8 (= Ramsarbureau)».

¹⁴ Gesteld wordt in artikel 4 dat «where a Contracting Party in its urgent national interest, deletes or restricts the boundaries of a wetland included in the List, it should as far as possible compensate for any loss of wetland resources, and in particular it should create additional nature reserves for waterfowl and for the protection, either in the same area or elsewhere, of an adequate portion of the original habitat».

nationale en regionale beleidsnota's, maar dat dit zoveel inspanning vergt, dat niet kan worden gesproken van een *overzichtelijk* wetlandsbeleid. Wel heeft Nederland «naar de geest» voldaan aan de verplichtingen tot het formuleren van een wetlandsbeleid. De internationale verplichtingen zijn in redelijke mate uitgewerkt in nationaal en provinciaal beleid (zie bijlage 2). Veel beleidsvoornemens die kunnen leiden tot een verstandig gebruik van wetlands, zijn in het nationaal en regionaal beleid opgenomen.

Bij de uitvoering van dit «wetlandsbeleid» zijn veel overheden betrokken. Een groot nadeel hierbij is, naar het oordeel van de Rekenkamer, dat een duidelijk aanspreekpunt voor de uitvoering en coördinatie van het beleid ontbreekt.

2.3 Kennisvergroting

Het Ramsarverdrag vraagt van de deelnemende landen kennis te vergaren over natte natuurgebieden. Onderdelen die hierbij speciale aandacht vragen, zijn: identificatie en kwantificering van waarden van wetlands, de duurzaamheid van het gebruik van wetlands, de landschappelijke functie van wetlands en wijzigingen daarin. De onderzoeksprioriteiten moesten worden gesteld op basis van de behoeften van het beheer van wetlands.¹⁵

Onderzoek door V&W

Het Ministerie van V&W verricht veel onderzoek naar waterkering (dijken), waterbeheer en de natte infrastructuur. Dit ministerie zocht bijvoorbeeld naar oplossingen voor natuurproblemen in de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta en de Biesbosch en naar de mogelijkheden van verbetering van het waterpeil in het IJsselmeer voor natuurdoelen. Ook werd er zeer uitgebreid onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden van de Rijn en de Maas. Wel is de Rekenkamer gebleken dat over natuurwaarden in het water, bijvoorbeeld over vissen,¹⁶ nog onvoldoende bekend is. Het ministerie heeft hiernaar wel onderzoek uitgevoerd. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de onderzoeken naar het verloop van de visstand in de rijkswateren of het onderzoek naar trekroutes van zalmachtigen.

Onderzoek door VROM

Het Ministerie van VROM doet onderzoek naar vermessing, verspreiding en verwijdering (van milieu-onvriendelijke stoffen), verstoring en verdroging. Dit onderzoek is echter niet direct op wetlands gericht. In de praktijk kampen de wetlands met veel milieuproblemen. De ernst van de milieuproblemen verschilt per wetland, evenals de mogelijkheden voor een oplossing. Dit spectrum is (nog) niet systematisch in kaart gebracht.

Onderzoek door LNV

Het Informatie- en Kenniscentrum (IKC) van het Ministerie van LNV voert onderzoek uit gericht op de oplossing van de problemen met de mest en de bestrijdingsmiddelen. Ook dit onderzoek is niet gericht op wetlands, maar het is wel van groot belang gebleken voor deze gebieden. Het IKC-Natuurbeheer was voorts betrokken bij het opstellen van «Natuurverkenningen 1997», tot stand gekomen onder coördinatie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De verzamelde informatie bleek niet te relateren aan wetlands; het IKC had voor de Rekenkamer geen informatie over de geselecteerde wetlands beschikbaar. Verbanden tussen Natuurverkenningen en de uitvoering van het beleid waren nauwelijks te leggen. Dit komt doordat de verschillende provincies geen bruikbare informatie konden aanleveren. Bij het opstellen van Natuurverkenningen is vooral gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek.

¹⁵ Onderwerpen die in de «Guidelines» genoemd worden hebben vooral betrekking op de verschillende functies van wetlands. Verder is gesteld dat het aantal onderzoeksvragen zal toenemen als vooruitgang is gemaakt met de ontwikkeling van verstandig gebruik (p. 65).

¹⁶ In 1996 heeft de Ramsarconventie besloten tot het formuleren van afzonderlijke criteria voor vissen.

Verder kan nog het onderzoek door de Dienst Landbouwkundig Onderzoek¹⁷ van het Ministerie van LNV worden genoemd. Deze dienst werkt bij het onderzoek samen met het Ministerie van V&W.

Onderzoek door derden

Het Ministerie van LNV heeft geen afspraken gemaakt met provincies en (particuliere) beheerders om studies of onderzoeksrapporten over de wetlands naar de beleidsdirecties te sturen. De milieuorganisaties zijn overigens actief bij het toesturen van informatie, zo stelde de Rekenkamer vast. De informatie van de Vogelbescherming bleek in Den Haag «beleidsbepalend» te zijn. Ook werd er door de milieuorganisaties veel «gelobbyd» ten gunste van de wetlands. Hierbij werd ook veel informatie aangedragen.

Oordeel

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat wetlands bij de Nederlandse ministeries geen direct object van kennisvergroting zijn geweest zoals bedoeld in het Ramsarverdrag. Er is wel veel onderzoek gedaan dat van belang is voor wetlands. Een systematische inventarisatie van dit onderzoek, toegespitst op de wetlands, ontbreekt echter nog. Hierdoor is ook niet geïnventariseerd waar de kennis over wetlands nog tekortschiet.

2.4 Beheer- en herstelpannen voor wetlands

2.4.1 Planvorming

Voor alle in het onderzoek betrokken wetlands zijn in de een of andere vorm plannen zijn opgesteld, zo heeft de Rekenkamer vastgesteld. Deze plannen zijn meestal niet alleen gericht op de bescherming van natuurwaarden, maar schenken ook aandacht aan de andere functies. Ze gaan over de ontwikkeling of verbetering van de verschillende functies van het water, het landelijk gebied én over bescherming, verbetering, herstel of uitbreiding van het natuurgebied.

Herstelplan Naardermeer

Het herstelplan voor het Naardermeer loopt door tot ver in de volgende eeuw. De drinkwater- en industriewateronttrekking in het Gooi zal worden gehalveerd. In nieuw te bouwen wijken worden gescheiden rioolssystemen aangebracht. Verder zullen bufferzones worden aangelegd. In een aantal polders zal het waterpeil worden verhoogd.

Soms hebben de plannen het verbeteren van andere functies dan de natuur als hoofddoel. In die gevallen is natuurontwikkeling echter wel in de plannen opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de plannen voor het riviereengebied in Nederland. Deze plannen hebben vooral de bedoeling het overstromingsgevaar te verminderen. Toch is ook hier aandacht geschonken aan de natuurwaarde van het gebied, al is de keuze voor natuurdoeltypen¹⁸ beperkt door eisen die aan de veiligheid werden gesteld.

Het Ministerie van V&W deelde mee bewust gekozen te hebben voor de combinatie van veiligheid en het versterken van de natuurwaarden in de uiterwaarden van de grote rivieren. Verlaging van de uiterwaarden en het creëren van nevengeulen waren goede voorbeelden van deze combinatie.

Financiering

Nederland heeft voor de uitvoering van deze plannen voor wetlands geen afzonderlijk budget. Het Ministerie van LNV financiert activiteiten voor natuurgebieden uit beleidsveld 13 van de begroting «Natuur, Groene Ruimte en Recreatie» (zie bijlage 3). Het financieel belang van de door dit ministerie gefinancierde wetlandsprojecten was ten minste f 400

¹⁷ De Dienst Landbouwkundig Onderzoek is met ingang van 3 september 1998 een stichting geworden.

¹⁸ Een natuurdoeltype is een nagestreefde combinatie van abiotische en biotische kenmerken op een bepaalde ruimtelijke schaal, bijvoorbeeld de bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten of vochtige duinvalleien.

miljoen.¹⁹ Enkele voorbeelden van grote plannen zijn die voor de Biesbosch (f 83 miljoen) en voor de Groote Peel (f 13 miljoen).

Het Ministerie van V&W financierde eveneens wetlandsactiviteiten. Een voorbeeld is de financiering van 7000 hectare nieuw natuurgebied in de uiterwaarden van de Rijn en Maas; de ministeries van V&W en LNV hebben hiervoor beide f 75 miljoen beschikbaar gesteld (periode 1993–2015). Het Ministerie van V&W heeft in aanvulling op het budget voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden, een regulier programma voor herstel en inrichting van rijkswateren van ongeveer f 60 miljoen per jaar. De maatregelen betreffen onder meer de aanleg van natuurvriendelijke oevers langs alle rijkswateren, de bescherming van schorren en kwelders in Zeeland en langs de Waddenkust en de aanleg van natte vooroevers en ondiepten in het IJsselmeer en de randmeren. Twee andere voorbeelden van projecten die door het Ministerie van V&W gefinancierd worden zijn een project in het Markermeer (geschatte kosten f 10 tot f 15 miljoen) en een project in het Ketelmeer (f 20 tot f 50 miljoen). Ook het Ministerie van VROM droeg bij aan de financiering van wetlandsactiviteiten.

Inzicht

Het Ministerie van LNV bleek te weinig informatie over de plannen beschikbaar te hebben. De Rekenkamer heeft de informatie hierover vooral via Rijkswaterstaat, de provincies en de beheerders verzameld. Hierdoor kostte het veel tijd om een beeld te krijgen van de plannen voor wetlands.

Het Ministerie van V&W is via Rijkswaterstaat direct betrokken bij de gebiedsgerichte uitwerking van het waterbeleid. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat Rijkswaterstaat wél een goed inzicht had in de hiervoor opgestelde regionale plannen.

2.4.2 Uitvoering van de plannen

Actoren bij het beheer

De beheer- en herstelplannen kunnen pas resultaat opleveren als zij ook goed worden uitgevoerd.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat Staatsbosbeheer de belangrijkste natuurbeherende organisatie was voor wetlands. Daarnaast waren er wetlands in beheer bij de Vereniging voor Natuurmonumenten, de Provinciale Landschappen en het Natuur- en Recreatieschap Grevelingen. Ook boeren bleken in de praktijk te zijn ingeschakeld bij het natuurbeheer. De Dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën heeft eveneens een rol bij het eigendom en het natuurbeheer.

Voorbeelden van wetlands waarbinnen Domeinen beheerder is zijn delen van de duinen van Texel, het IJmeer, de Randmeren, de Punt van Reide (Dollard) en het riviereengebied in Gelderland. Uit informatie van provincies en natuurbeherende organisaties bleek dat het beheer door Domeinen (soms sterk) afweek van het natuurbeheer zoals dit is vastgelegd in de nationale beleidsplannen.

¹⁹ Bron: Dienst Landelijk Gebied. Het betreft de projecten die in de periode 1997–1998 liepen.

Groenafspraken

Volgens «groenafspraken» uit 1986, die nog steeds van kracht zijn, hadden de natuurgebieden van de Dienst Domeinen in beheer moeten worden overgedragen aan Staatsbosbeheer. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat een aantal gebieden niet is overgedragen, omdat dit problemen gaf door de aanwezige bodemvervuiling. De hoge kosten van het schoonmaken hiervan zijn de belangrijkste reden dat LNV de natte natuurgebieden van de Dienst Domeinen niet in de huidige toestand wilde hebben. LNV wil dat Financiën de kosten van de slibberging draagt en de wateren schoon overdraagt.

Voor de rijkswateren was Rijkswaterstaat beheerder; bij het beheer van de regionale wateren spelen de waterschappen een belangrijke rol. Zowel met Rijkswaterstaat als met de waterschappen werd op het niveau van de uitvoering door de overige beheerders goed samengewerkt.

Wijze van beheer

Het beheer wordt, zo bleek uit het onderzoek, in de praktijk afgestemd op de gewenste natuurdoelen of landschapstypen. Binnen één natuurgebied werden daarom soms verschillende manieren van beheer toegepast. Staatsbosbeheer maakte voor het ministerie een offerte waarin de te realiseren natuurdoeltypen, uitgedrukt in hectaren, worden beschreven. Aan deze offerte lagen de beheerplannen voor de verschillende gebieden ten grondslag. Ook met de andere beheerders waren afspraken neergelegd in beheersovereenkomsten, gebaseerd op de beheerplannen.

Het is niet altijd duidelijk wat de resultaten van het beheer zullen zijn. Vooral als beheer «bewust achterwege wordt gelaten» is de terugkeer van gewenste planten en dieren en de termijn waarbinnen dit zal plaatsvinden, nog onduidelijk. Ook de externe invloeden, bijvoorbeeld de milieuomstandigheden, spelen hierbij een grote rol. Indicaties dat het gevoerde beheer de juiste omstandigheden en randvoorwaarden creëert, zijn wel aanwezig. Soms vinden nog experimenten plaats om de juiste manier van beheer te vinden.

De Wieden (Beheerder Natuurmonumenten)

In de Wieden komen zeldzame planten voor, die typerend zijn voor laagveenmoerassen. Vooral de trilvenen zijn beroemd. Behalve de trilvenen zijn ook de blauwgraslanden en veenheiden van grote waarde. Door jaarlijks te maaien kan de beheerder deze waarden behouden. In de Wieden zijn alle verschillende verlandingsstadia te vinden. De beheerder heeft de laatste jaren een aantal «verlande» trekpaten uitgebaggerd, waarna het verlandingsproces opnieuw kon beginnen. De verschillende verlandingsstadia met hun specifieke planten en bijbehorende dieren blijven zo in de Wieden behouden.

(Bron: Natuurmonumenten)

Meestal hadden de natuurbeherende organisaties alleen delen van de gebieden in beheer. Ook gemeenten en particulieren waren dan betrokken bij het beheer. Het beheer van deze «anderen» was over het algemeen niet gericht op de natuur.

Aandacht voor verstoring

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de natuurbeherende organisaties aandacht besteden aan versturende acties van derden die van invloed kunnen zijn op «hun» gebied.

Vertragende factoren

Het is de Rekenkamer gebleken dat de uitvoering van de plannen vaak vertraging oploopt doordat de financiering niet rond is, of doordat er gedurende de uitvoering gekort wordt op budgetten. Andere gesigna-

leerde oorzaken van vertraging zijn dat gemeenten prioriteit geven aan andere dan natuurbelangen of dat eigenaren niet wilden meewerken. Gebleken is verder dat ook het pachtrecht van boeren, op gronden die al in rijkseigendom zijn of die zijn overgedragen aan natuurbeherende organisaties, een probleem kan zijn bij de uitvoering van natuurontwikkelingsplannen.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat Nederland althans «naar de geest» invulling heeft gegeven aan de Ramsarverplichting tot het formuleren van beheer- en herstelplannen. Van de plannen was evenwel moeilijk een overzicht te krijgen. Verder heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de uitvoering problemen oplevert.

2.5 Natuurreservaten

Het stichten van natuurreservaten is beleidsmatig uitgewerkt in nationaal beleid. Voor zover delen van wetlands beheerd worden door een natuurbeherende organisatie, hebben ze de status van «natuurreservaat» en genieten zij de bescherming van het beheerplan.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat Nederland uitwerking heeft gegeven aan de verplichting uit het Ramsarverdrag tot het stichten van natuurreservaten. Dit wil echter niet zeggen dat alle wetlands die voldoen aan de Ramsarcriteria, ook de status van natuurreservaat hebben.

2.6 Wet- en regelgeving

2.6.1 Beoordeling en aanpassing

In Nederland is er zeer veel nationale wet- en regelgeving die op de een of andere wijze relevantie heeft voor wetlands. Het Ministerie van LNV heeft van deze wet- en regelgeving geen periodieke beoordeling gemaakt zoals wordt gevraagd in de bij het Ramsarverdrag behorende «Richtlijnen voor verstandig gebruik». Van een eventuele aanpassing van deze wet- en regelgeving was derhalve ook geen sprake. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat er in ieder geval meer dan dertig nationale wetten of regelingen van belang (kunnen) zijn voor wetlands.

Nationale wetgeving

De belangrijkste wetten met betrekking tot wetlands ten tijde van het Rekenkameronderzoek waren:

- *De Natuurbeschermingswet.* De bescherming van natuurwaarden wordt op grond van deze wet gerealiseerd door het sluiten van beheersovereenkomsten en/of door verboden op het verrichten van schadelijke handelingen en vergunningsverlening. Van de 64 door de Algemene Rekenkamer geselecteerde wetlands waren er 26 geheel of gedeeltelijk aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument volgens de Natuurbeschermingswet. Bij achttien van deze wetlands betrof de aanwijzing minder dan de helft van het gebied. De beschermende waarde is dan beperkt tot de aangewezen stukken. Van de wetlands in de Zaanstreek/Waterland viel bijvoorbeeld 12% onder de Natuurbeschermingswet, van het IJsselmeer 4%; van het Gooi- en Eemmeer viel 43% onder deze bescherming.
- De nieuwe *Flora- en Faunawet* (nog niet in werking getreden). Deze wet is erop gericht soorten en hun leefomgeving te beschermen en biedt een bescherming aanvullend op de Natuurbeschermingswet.

- *De wet Geluidhinder.* De Ramsarwetlands en de (staats-) natuurmonumenten zijn «stiltegebieden». Deze wet is belangrijk voor voorkoming van verstoring.

De Regionale Directies van LNV en de provincies hebben de Rekenkamer laten weten dat zij de wet- en regelgeving toereikend achten voor de bescherming van wetlands.

Internationale afspraken

Behalve het Ramsarverdrag en de Vogel- en Habitatrichtlijn waren er nog andere internationale afspraken die belangrijk (kunnen) zijn voor wetlands. De Rekenkamer heeft hiervan een inventarisatie gemaakt. De geïnventariseerde afspraken hadden betrekking op waterkwaliteit (tien stuks), industrie en waterkwaliteit (elf), landbouw en milieu/waterkwaliteit (drie), gebiedsbescherming en biodiversiteit (twintig), informatievoorziening over milieu en wateren en de handhaving van het communautair milieurecht (negen).

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken was geen overzicht van de internationale afspraken aanwezig. De meeste van de internationale afspraken dienden door te werken in de nationale wet- en regelgeving. Voor zover bekend zijn al deze afspraken niet systematisch met elkaar of met de Ramsarafspraken vergeleken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken deelde wel mee dat er een notitie is gemaakt over het «Verdrag inzake Biologische Diversiteit» en andere natuurverdragen, waaronder het Ramsarverdrag. De doelstelling van deze notitie was het in kaart brengen van de relatie tussen deze verdragen. De conclusie was dat gestreefd diende te worden naar een goede afstemming tussen de activiteiten die werden ondernomen in het kader van het Biodiversiteitsverdrag en die in andere relevante verdragen.

Van sommige regiodirecties en provincies heeft de Rekenkamer vernomen dat de opeenstapeling van internationale wet- en regelgeving op de «werkvloer» als een probleem werd ervaren. De veelheid aan «aanwijzingen» riep bijvoorbeeld irritatie op en verminderde daardoor het draagvlak.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat een beoordeling van de wet- en regelgeving zoals het Ramsarverdrag die vraagt van de deelnemende landen, in Nederland niet heeft plaatsgevonden.

2.6.2 Handhaving

«Groene» wet- en regelgeving kan pas effectief zijn als zij gehandhaafd (kan) worden. Op het land en op de provinciale wateren waren hiervoor de provincies en gemeenten verantwoordelijk. De handhaving vormde in de praktijk echter een probleem.

Project «Versterking handhaving groene wetgeving»

Om de effectiviteit van de groene wet- en regelgeving te vergroten is bij LNV eind 1994 een begin gemaakt met het project «Versterking handhaving groene wetgeving». Het project had drie doelen:

- het verkrijgen van aandacht voor de handhaving van groene wetten bij de verantwoordelijke instanties;
- het optimaliseren van de inzet van de handhavingcapaciteit;
- het opsporen van factoren die een bijdrage kunnen leveren aan de handhaafbaarheid van de groene wetten.

Drie pilots zijn gericht op de capaciteitsinzet van de politie en de bijzondere opsporingsambtenaren. Het ministerie wilde eind 1997

hiervoor een draaiboek hebben. Bij het afronden van het onderzoek in 1998 was het draaiboek nog niet gereed.

Regionale initiatieven

In Gelderland is voor het Lingegebied een samenwerkingsverband opgezet tussen politie, gemeenten, Staatsbosbeheer en vrijwilligers. Deze samenwerking bleek goede resultaten op te leveren. Het betreft hier een initiatief van de provincie, waarbij via overleg afspraken worden gemaakt over samenwerking bij de handhaving. Doel van de provincie is om de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Vrijwilligers zijn hier bijvoorbeeld actief ingeschakeld als «wetlandwachten».

De Rekenkamer stelde vast dat in Noord-Brabant de handhaving op afroep geschiedde, in verband met een tekort aan middelen. De provincie studeerde op mogelijkheden voor preventieve handhaving. De politie was bezig de kwetsbare gebieden te inventariseren om hieraan meer aandacht te kunnen geven.

De handhaving van de Natuurbeschermingswet

Het handhavingsbeleid van het Ministerie van LNV en de beheerders was erop gericht om door middel van voorlichting draagvlak te creëren voor natuurvriendelijk recreëren. De aanpak van de schipper van de LNV-handhavingsboot in de Waddenzee was bijvoorbeeld vooral gericht op voorlichting en contacten met de medegebruikers, en niet op het geven van boetes. De schipper probeerde verder contact op te nemen met instanties, zoals verenigingen voor de watersport.

Het verslag van de schipper van de boot in het westelijk deel van de Waddenzee bevatte in 1996 31 opmerkingen over verstoringen, overtredingen en controles. Hiervan vielen er 21 in de zomerperiode. De opmerkingen gingen over ongeoorloofd gedrag van vissers of pierenwinners, en verstoring door recreanten (waaronder sportvliegers).

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen wat de verantwoordelijke regiodirectie met de opmerkingen uit het jaarverslag deed; er vond geen dossiervorming plaats. De regiodirectie Noordwest deelde mee dat contact wordt opgenomen met overtreders als daartoe aanleiding bestaat. De schipper deelde de Rekenkamer mee «weinig van de regiodirectie te merken.»

Uit de rapportage van de handhavingsboot (Natuurbeschermingswet)

3 april 1996: Er wordt door Defensie geschoten op de Noorderhaaks. De bewakingsdienst komt langs en vraagt om opheldering. Afspraken worden gemaakt om in het vervolg misverstanden te voorkomen. 5 september 1996: Marinehelikopter vliegt op een hoogte van 50 meter over de Noorderhaaks. Verstoring onder vogels en zeehonden. 11 september 1996: Defensiehelikopter vliegt bij laag water over de vlakte van Kerken en het Eilandse gat. We kunnen geen gehoor krijgen met vliegveld «De kooi» op Vlieland.

Uit de rapportage van de schipper over 1996 bleek dat er regelmatig verstoringen door Defensie voorkomen, met name in het Balgzandgebied. Vanwege de ligging van het militaire vliegveld kon dit in veel gevallen niet voorkomen worden. De schipper meende echter dat het moeilijk was om bepaalde «gebruiken en tradities bij Defensie te doorbreken». In sommige delen van de Waddenzee nam de hinder na contact met de handhavingsboot echter wel af.

Het Ministerie van Defensie bleek te kampen met een gebrek aan oefenruimte en toonde zich niet erg ontvankelijk voor de signaleringen van de handhavingsboot. In 1998 bleek in deze situatie volgens de schipper en het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Zee (NIOZ) op Texel, nog geen verbetering opgetreden te zijn.

Ook uit het recente Rekenkamerrapport *Geluidshinder Defensie* bleek dat het vliegen op lage hoogtes door militaire vliegtuigen en helikopters in het algemeen veel hinder veroorzaakte (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 230, nrs. 1–2).

De Dollard (Staatsnatuurmonument vanaf 1978)

De Dollard wordt beheerd door Het Groninger Landschap en Natuurmonumenten. Op een «kwade dag» in 1997 werd het Groninger Landschap gebeld dat er soldaten en politie op de kwelders liepen. De beheerder was juist op tijd om te zien dat een ontstekingsdraad naar de dijk werd gerold. De agenten vertelden dat er een granaat tot ontploffing werd gebracht. De beheerder vond dit merkwaardig omdat hij hier niets van wist. De politie antwoordde dat «hij niet zo moeilijk moest doen; de bom kon niet vervoerd worden en dit leek hen een geschikte plek». De politie dacht dat de grond van Rijkswaterstaat was en had geen actie ondernomen om uit te vinden wie de eigenaar was.

De bom is – midden in het broedseizoen – tot ontploffing gebracht. De schade kon volgens de politie op de gemeente verhaald worden. De gemeente heeft de brief van de beheerder echter weer doorgestuurd naar de politie.

Later is de Directie Noord van LNV schriftelijk en mondeling gevraagd of dit een normale manier van handelen was. De Algemene Inspectiedienst (AID) is schriftelijk gevraagd proces-verbaal op te maken; de kwelders vallen onder de Natuurbeschermingswet. Tot medio 1998 is de schade niet betaald en hadden LNV en AID nog geen antwoord gegeven op de brieven.

Medio 1998 had derhalve nog geen instantie de verantwoordelijkheid aanvaard.

(Bron: Het Groninger Landschap)

Vastlegging «nulsituatie» handhaving

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat bij de aanwijzing voor de Natuurbeschermingswet vaak niet duidelijk was vastgelegd hoe het gebied er op dat moment voor stond (nulsituatie). Ook bestaande afspraken over (schadelijke) activiteiten bleken niet duidelijk te zijn vastgelegd. Dit leidde tot problemen bij de handhaving. Afspraken die vóór de aanwijzing waren gemaakt gingen namelijk «gewoon» door. Internationale aanwijzingen kunnen dit probleem ondervangen. Bij de aanwijzing van een gebied in het kader van het Ramsarverdrag moet namelijk een beschrijving van het gebied worden gemaakt. Daarmee wordt het gebied begrensd en ligt ook de «nulsituatie» vast. Niet-aangewezen wetlands zijn echter niet begrensd. Het is dan niet duidelijk waar het «wetland» ophoudt en het «andere land» begint. Begrenzing is derhalve van belang voor de bescherming van de natuurwaarden.

Middelen

De provincies gaven aan dat het budget van f 1,9 miljoen voor handhaving van de Natuurbeschermingswet voor de provincies tezamen te weinig was. Het ministerie heeft met de provincies afgesproken dit budget te evalueren.

Oordeel

De Rekenkamer stelt vast dat het van groot belang is om haast te maken met de uitvoering van het in 1994 gestarte project «Versterking handhaving groene wetgeving», en daarbij ook speciale aandacht te schenken aan de wetlands.

2.7 Verstandig gebruik

2.7.1 Zonering

Veel Nederlandse plannen waarin wetlands betrokken zijn, houden rekening met de verschillende functies van de gebieden, zoals water-

berging, watervoorziening, visserij, recreatie of het vervoer over water. Soms is een zoneringsafgesproken voor de verschillende functies. In de regel gaat het beleid uit van het «harmonisch naast elkaar bestaan» van de verschillende functies zonder dat er sprake is van een zonerings van gebruik.

Voorbeeld van gebruikszonering: recreatie in de Grevelingen

In het natuurgebied De Grevelingen is een duidelijke gebruikszonering ingesteld. Bij de beide dammen in het gebied is een recreatiezone met recreatievoorzieningen ingericht. Ook zijn er «recreatie-eilanden». Het midden van de Grevelingen heeft een natuurfunctie. De «natuureilanden» zijn slechts beperkt toegankelijk. Deze zonerings is ook door de fysieke omstandigheden succesvol. Rond de «natuureilanden» en de natuuroevers in het Grevelingenmeer is het water erg ondiep, waardoor motor- en zeilboten er niet kunnen komen.

Het Ramsarverdrag vraagt om een strikte bescherming in «key zones» en verstandig gebruik in de andere zones.

De praktijk leerde dat in de meeste grote Nederlandse wetlands de zonerings naar gebruiksfuncties (natuur, recreatie, enzovoort) vooral was gekoppeld aan het bestaande gebruik. In de «drukkere wateren» was het zeer moeilijk om ruimte voor natuur te claimen.

2.7.2 Belangenafweging

Partijen

Uit het onderzoek van de Rekenkamer kwam naar voren dat de belangen van de verschillende functies van wetlands – in het volle Nederland – verdedigd en bevochten worden door de ministeries, de regionale overheden en door belangenorganisaties.

Bij de grensoverschrijdende wetlands werd ook overlegd met partijen in het buitenland. De wetlands waarbij dat aan de orde was, zijn de Waddenzee, 't Zwin, de Gelderse Poort, het Bargerveen en de Dollard. Vaak werd op beheerdersniveau overlegd, zoals bij de Gelderse Poort en de Dollard.

Grensoverschrijdend wetland 't Zwin

't Zwin is een van de weinig overgebleven zeesluffers, deels gelegen in Nederland, deels in België. Aan de Belgische kant heeft het gebied zijn bestaan nog te danken aan de belangstelling van Koning Leopold III voor de jacht in het gebied. Aan de Nederlandse kant – het kleinste deel – is dit gebied er (waarschijnlijk) nog omdat het in eigendom is van het Zeeuwse Landschap en voor een klein deel van Staatsbosbeheer. Het ligt ingeklemd tussen de torens van Cadzand en Knokke en verschillende campings.

Toch ziet het eruit als een klein paradijs. Het gebied is zeer geliefd bij broed- en trekvogels en heeft een zeldzame (zoutwater)vegetatie. Voor het gebied geldt niet één regime: aan beide zijden van de grens wordt verschillend beheerd. De Nederlandse sluffer is grotendeels afgesloten voor publiek. Het Belgische deel is vrij toegankelijk. De Belgen hebben hier een vogelpark. De betreding van die zijde heeft uiteraard gevolgen voor de natuurkwaliteit van het gehele gebied. Het Informatie- en Kenniscentrum IKC oordeelde het alleen zinvol 't Zwin voor de Habitatrichtlijn aan te wijzen als de Belgen dit ook doen, dit vanwege de beperkte omvang van het Nederlandse deel (minder dan 250 hectare). Het totale bi-nationale oppervlak voldoet wél aan de criteria van de Europese Habitatrichtlijn.

Inbreng bij planontwikkeling

Voor alle in het onderzoek betrokken wetlands zijn in de een of andere vorm plannen opgesteld (zie paragraaf 2.4.1). Deze plannen kwamen tot stand tijdens een langdurig proces van overleg tussen alle betrokkenen.

Bij het uitwerken van de plannen waren de Ministeries van V&W, LNV en VROM betrokken. Ook andere ministeries kregen hierbij inspraak. Verder namen gemeenten, waterschappen en natuurbeherende organisaties en belangenorganisaties deel aan het overleg.

Het Ministerie van V&W was heel constructief bij de planontwikkeling, vooral door de inbreng van kennis, zo heeft de Rekenkamer geconstateerd. Het natuurbelang bleef hierbij evenwel ondergeschikt aan de andere beleidsdoelen van V&W. Bij het Ministerie van VROM, zo bleek in het onderzoek, valt de belangenafweging soms ten gunste van het milieubelang uit en soms ten gunste van de bouw van een nieuwe woonwijk. Het Ministerie van Economische Zaken kwam vooral als de bewaker van de ruimte voor economische activiteiten naar voren. Het Ministerie van Defensie toonde zich in de onderzochte gevallen vooral bezorgd over het verlies van ruimte voor militaire oefeningen.

Het Ministerie van LNV heeft de Rekenkamer meegedeeld een standpunt te vertegenwoordigen waarbij behalve met natuurbelangen, ook rekening wordt gehouden met recreatie, landbouw en visserij. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of hierbij voldoende rekening werd gehouden met het natuurbelang. Er ontbrak een heldere definitie voor «verstandig gebruik» van wetlands, die kon dienen als toetsingskader bij de besluitvorming over de verschillende functies. Ook waren er nog te weinig expliciete toetsingscriteria voor de bescherming van de natuurwaarden beschikbaar. Voorts was de besluitvorming moeilijk na te gaan door het ontbreken van dossiers.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de belangen van de natuur in Nederland vooral zeer actief behartigd werden door particuliere natuurbeheer- en milieuorganisaties. De ministeries kwamen met «meer dan één pet op» in het overleg. Doordat alle partijen er zoveel mogelijk bij betrokken werden, heeft het in een aantal gevallen geleid tot resultaten waarbij de meeste partijen tevreden gesteld waren.

Oordeel

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of er in Nederland voldoende sprake was van «afweging tegen de uitgangspunten van verstandig gebruik», zoals het Ramsarverdrag dit vraagt van de deelnemende landen.

2.8 Melden van bedreigingen

Landen die het Ramsarverdrag hebben ondertekend, zijn verplicht bedreigingen van wetlands en eventuele veranderingen in het karakter van wetlands te signaleren en bij het Ramsarbureau te melden. Het gaat hier om de aangemelde wetlands. De bedreigde wetlands worden door het Ramsarbureau op de zogenoemde «Montreuxlijst» geplaatst.²⁰ Begin jaren negentig werd de Grootte Peel op deze lijst geplaatst, omdat in dit gebied verdroging optrad door wateronttrekking en drainage. Rond het gebied is een bufferzone aangelegd; daarop is het gebied van de lijst gehaald.

Bestaande bedreigingen

Uit het onderzoek van de Rekenkamer kwam naar voren dat er in Nederland zeer veel bedreigingen voor wetlands waren. Vaak ging het om bedreigingen vanuit de omgeving van wetlands, bijvoorbeeld als gevolg van *bouwactiviteiten* en de aanleg van *infrastructuur*. Grote bedreigingen voor wetlands bleken onder andere de Betuwelijn, de tweede Maasvlakte, de verdieping van de Westerschelde en de bouw van IJburg.

²⁰ Het besluit hiervoor is genomen tijdens de bijeenkomst in Montreux in 1990. Resolutie 5.4 van de conferentie in Kushiro (Japan) in 1993 bepaalde dat de Montreuxlijst gebruikt moest worden ter identificatie van gebieden die nationaal en internationaal extra beschermende aandacht behoeven.

Op kleinere schaal bleek er veelvuldig aan de natuurruimte te worden «geknaagd» voor de *recreatie*. Recreatie is belangrijk voor het creëren van draagvlak voor natuurbehoud en -ontwikkeling. De schade aan wetlands als gevolg van recreatie bleek echter omvangrijk. Het ging bijvoorbeeld om verstoring of vervuiling door de watersport of om verlies van natuurruimte door uitbreiding van parkeerplaatsen en jachthavens. De recreatiesector was van mening, zo kwam uit het onderzoek naar voren, dat schade aan wetlands door recreatie voor een belangrijk deel voorkomen zou kunnen worden door goede afspraken. De sector zou hierbij door de ministeries nog te weinig worden betrokken. Ook de *vervuiling van de waterbodem* bleek in veel wetlands een probleem te zijn. Sanering van de verontreinigde bodems is moeilijk uitvoerbaar en brengt hoge kosten met zich mee. Bovendien is er een gebrek aan bergingsdepots voor baggerspecie. Het Ministerie van V&W deelde verder mee dat saneren veel baggerwerk betekent, hetgeen gevolgen kan hebben voor de natuurgebieden. Het ministerie moet een afweging maken wat het meeste van belang is voor het natuurgebied. Voorts kwam *verdroging* naar voren als een probleem dat veel wetlands bedreigt, onder andere als gevolg van (drink)waterwinning.²¹ De Unie van Waterschappen liet de Rekenkamer weten van oordeel te zijn dat de doelstelling voor de bestrijding van verdroging (een reductie van 25% in 2000) niet zal worden gehaald. De kosten voor verdrogingsbestrijding voor de waterschappen zijn hoog. De rijksmiddelen die beschikbaar waren voor de gebiedsgerichte bestrijding verdroging (gbv) werden echter niet uitgeput, door gebrek aan draagvlak voor activiteiten. Het Ministerie van V&W heeft de Rekenkamer in maart 1999 meegedeeld dat de meest recente informatie een positiever beeld van de bestrijding van de verdroging oplevert dan tot voor kort het geval was. Gezien het aantal projecten in uitvoering en voorbereiding zou de realisatie van de tussendoelstelling van 25% geleidelijk in beeld komen. Ook de uitputting van de rijksmiddelen voor verdrogingsbestrijding zouden een positiever beeld opleveren. De geringe uitputting van deze gelden in de eerste jaren zou vooral te verklaren zijn uit opstartproblemen en niet zozeer vanuit een gebrek aan draagvlak.

Grensoverschrijdend probleem van de Dollard

De grootste milieubedreiging van de Dollard is het Ems-sperwerk. De Duitse overheid wil een grote afsluitbare dam met sluis maken die de Eems op bepaalde momenten, enkele malen per jaar, afsluit (en zo een enorme hoeveelheid water opstuwt), zodat schepen met grote diepgang op die momenten naar zee kunnen varen. Omdat de Eems een zoetwater-rivier is, die bovendien vaak een laag zuurstofgehalte heeft en ook vervuild is, zijn er negatieve ecologische effecten te verwachten bij de monding van de Eems in het ecosysteem Dollard, wanneer bij het weer openen van deze dam een grote zoetwatergolf de Dollard in gaat. (Bron: Ministerie van V&W)

Rapportage

Aanvullend op de Ramsarverplichting tot het melden van bedreigingen, is er de afspraak dat de verdragslanden voorafgaande aan de Ramsar-bijeenkomsten een rapportage uitbrengen. Hierin dient een overzicht te worden gegeven van de vorderingen met de uitvoering van de afspraken. Het Ramsarbureau heeft hiervoor een «outline» opgesteld.²² De laatste Nederlandse rapportage was *National wetlands report 1993–1995*. Hierin kwamen de milieuproblemen van wetlands in brede zin aan de orde. Van de aangewezen wetlands betrof dit met name de Waddenzee (kokkel- en mosselvisserij) en de Biesbosch (minimale getijdenwerking en vervuilde bodem). Voor het Naardermeer werd het schoonmaken van de bodem gemeld. Verder werd ingegaan op het medegebruik in bijvoorbeeld het IJsselmeer (niet-aangewezen).

²¹ De Rekenkamer heeft overigens wel geconstateerd dat drinkwaterbedrijven soms activiteiten ontplooiden in of nabij wetlands, waarbij gestreefd werd naar behoud van de mogelijkheden voor waterwinning en voor natuurontwikkeling.

²² Hierin komt ook informatie aan de orde «... regarding changes in the ecological character of wetlands included in the List.»

In de periode 1980 tot en met 1995 zijn achttien gebieden voor de Ramsarconventie aangemeld (zie ook paragraaf 2.10).

Gebieden op de lijst van «Wetlands van Internationaal belang»*	Op de lijst geplaatst in
Boschplaat	1980
De Biesbosch**	1980
Griend	1980
Groote Peel	1980
Naardermeer	1980
Weerribben	1980
Waddenzee***	1984
Oosterschelde & Markiezaatmeer	1987
Zwanenwater	1988
Oostvaardersplassen	1989
Engbertsdijkvenen	1989
Alde Feanen	1993
Bargerveen	1993
De Deelen	1993
Deurnese Peelgebieden	1993
Krammer-Volkerak	1995
Verdronken Land van Saeftinge	1995
Zwarte Meer	1995

* «The List of Wetlands of international Importance» van de Ramsarconventie telt achttien gebieden. Dit komt doordat internationaal sommige gebieden tot één gebied worden gerekend, bijvoorbeeld de Oosterschelde en het Markiezaat.

** Volgens het Ramsarbureau is alleen het zuidelijk deel van de Biesbosch aangewezen (1 700 hectare, oftewel 20% van de Biesbosch).

*** Op de in 1985 aan de Tweede Kamer gepresenteerde lijst van 103 wetlands kwamen vijftien gebieden voor die tot het Waddenzegebied gerekend worden. Veertien van deze gebieden vallen geheel of voor een gedeelte onder de aanwijzing van de Waddenzee die bijna 250 000 hectare beslaat: Texel-De Schorren en Zeeburg, Texel-Duinen Texel (samen 23%) Griend (100%), Terschelling-Boschplaat, Terschelling-Duinen en Noordsvaarder (samen 50%), Schiermonnikoog (31%), Rottum-Rottummerplaat, Rottum-Rottumeroog (samen 100%), Balgzand (100%), Friese Waddenkust/kwelders (90%), Groningse waddenkust/kwelders (100%), Dollard (99%), Vlieland (22%) en Ameland (30%). Lauwersmeer viel niet onder de aanwijzing.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat er geen systematische monitoring plaatsvindt van de te beschermen natuurwaarden van de achttien aangewezen gebieden.²³

De natuurwaarden zijn bij de aanwijzingen van de wetlands vastgelegd door het Ministerie van LNV. Monitoring is van belang, omdat in de beschrijvingen melding wordt gemaakt van lopende activiteiten, knelpunten of bedreigingen. Deze punten dienen in de periodieke rapportages aan het Ramsarbureau aan de orde te komen.

Oordeel

De bedreigingen en veranderingen worden in Nederland niet systematisch per wetland door het ministerie van LNV in kaart gebracht, zo heeft de Rekenkamer vastgesteld.

Ook heeft de Rekenkamer vastgesteld dat er geen voorziening is getroffen om systematisch te kunnen voorzien in de verplichting bedreigingen van wetlands en eventuele veranderingen in het karakter van wetlands te signaleren en bij het Ramsarbureau te melden.

2.9 Compensatie

Nederland heeft de Ramsarverplichting tot compensatie van toegebrachte schade uitgewerkt in het Structuurschema Groene Ruimte.²⁴ Het uitgangspunt van het Structuurschema Groene Ruimte stelde dat de ingreep in een natuurgebied geen «netto verlies» mag opleveren.

²³ Het gaat om de ecologische, geografische, fysieke, economische en sociale waarden.

²⁴ In dit structuurschema staat dat «... indien na afweging van belangen voor gebieden met de functie natuur en/of bos en/of recreatie wordt besloten dat een van de genoemde functies moet wijken voor of anderszins aanwijsbare schade ondervindt van een ander aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijk belang, waarvoor een ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, zullen in elk geval mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen moeten worden genomen».

Nederland kon in de praktijk slechts moeizaam aan deze verplichting voldoen, zo heeft de Rekenkamer vastgesteld. Een aantal ecosystemen (leefgebieden van plant- en diersoorten) is niet compenseerbaar, andere slechts moeizaam. Dit zal met name een probleem zijn als de grotere wetlands, zoals het IJsselmeer en de Randmeren in het kader van het Ramsarverdrag zullen worden aangewezen. Wel waren er een aantal geslaagde voorbeelden van compensatie voor schade aan aangewezen wetlands te vinden, bijvoorbeeld in de Biesbosch en in de Groote Peel. Ook voor schade aan niet-aangewezen wetlands werd naar compensatie gezocht.

Problemen met compensatie

- Voor de bouw van de woonwijk IJburg in het IJmeer zochten de ministeries, de gemeente Amsterdam en de provincie naar mogelijkheden voor compensatie van natuurwaarden. Kwantitatieve compensatie bleek niet mogelijk door ruimtegebrek. Ook de mogelijkheden voor kwalitatieve compensatie, zoals moerasontwikkeling, bleken beperkt. De compensatie zou bestaan uit natuurvriendelijke oevers langs de Waterlandse kust. In 1998 constateerde Rijkswaterstaat dat hier spontaan natuurontwikkeling plaatsvond door verzanding en plantengroei. Door ruimtegebrek is er voorlopig geen alternatieve bestemming. De f 30 miljoen gaan in een pot voor natuurontwikkeling in het IJsselmeergebied. Rijkswaterstaat acht het mogelijk om «binnen de bouw van IJburg iets te doen aan natuurontwikkeling.»
- De tunnel van de Betuwelijn komt boven de grond uit in een gebied dat belangrijk is voor de Rugstreeppad en de Kamsalamander. Deze dieren trekken in het voorjaar naar plassen en strangen in de uiterwaarden, waar de belangrijkste voortplantingsgebieden liggen. In de winter en de herfst gaan ze naar hun wintergebied direct achter de dijk. De tunnelmond is gepland in het overwinteringsgebied. Een goede compensatiemogelijkheid was ten tijde van het Rekenkameronderzoek nog niet gevonden.

Oordeel

De beschikbare (dossier)informatie was onvoldoende om te kunnen vaststellen of in alle gevallen eventueel vereiste compensatie gerealiseerd is.

Nederland zal echter moeilijk kunnen voldoen aan de Ramsarverplichting tot compensatie van schade aan wetlands, doordat veel Nederlandse wetlands ecosystemen hebben die bij compensatie veel extra ruimte vergen. Deze ruimte ontbreekt in Nederland.

2.10 Aanwijzingen

In 1985 heeft het Rijksinstituut voor Natuurbeheer een lijst van 103 internationaal belangrijke water- en moerasgebieden in Nederland opgesteld op basis van de Ramsarcriteria (RIN-lijst). De Vogelbescherming rekende een aantal van deze wetlands tot één gebied en kwam in 1994 tot een selectie van 67 gebieden die voldoen aan de Ramsarcriteria. In aansluiting daarop heeft in 1997 het ministerie van LNV in een notitie vastgelegd dat er 67 natuurgebieden in Nederland voldoen aan de Ramsarcriteria.²⁵ Ten tijde van het verschijnen van deze notitie waren er in totaal achttien van deze wetlands aangewezen en op de officiële lijst van het Ramsarbureau opgenomen. De meest recente aanwijzingen betreffen drie wetlands in 1995 (zie overzicht in paragraaf 2.8).

In de periode 1988–1991, waarin het Natuurbeleidsplan tot stand is gekomen, heeft de Tweede Kamer driemaal aangedrongen op de aanwijzing van wetlands in het kader van het Ramsarverdrag. Uit het Meerjarenprogramma Natuur- en Landschap voor de periode 1992 tot 1996 blijkt dat het ministerie van plan was om jaarlijks vijf gebieden aan te melden.²⁶ Uit informatie van de Rijksplanologische Commissie en uit dossieronderzoek blijkt dat het ministerie van 1992 tot 1994 geen

²⁵ Notitie: Aanwijzing Vogelrichtlijn- en Wetlandgebieden (1997).

²⁶ De procedure voor de internationale aanwijzingen komt erop neer dat de regio-directies van het ministerie op verzoek van Den Haag overleggen met de provincies en vertegenwoordigers van andere ministeries. Na overeenstemming maakt de regionale beleidsdirectie een beschrijving van het gebied en geeft de voorgenomen begrenzing aan. Het ministerie stuurt de concept-aanwijzingsbeschikking met de toelichting naar de Rijksplanologische Commissie. De Rijksplanologische Dienst (VROM) adviseert over de aanwijzing.

voorstellen voor Ramsaraanwijzingen heeft gedaan. Na die periode zijn lopende aanwijzingen afgerond, maar tot juli 1998 zijn nieuwe aanwijzingen niet meer opgepakt.

Het ministerie heeft de Rekenkamer laten weten voornemens te zijn in 1999 veertig gebieden aan te melden bij het Ramsarbureau.

Het belang van aanmelding van wetlands bij het Ramsarbureau werd over het algemeen laag gewaardeerd. Een aanwijzing voor «Ramsar» heeft een geringere beschermende werking dan een Europese aanwijzing (zie hoofdstuk 3), omdat de afspraken in het Ramsarverdrag onvoldoende concreet zijn uitgewerkt en daardoor juridisch moeilijk afdwingbaar zijn. Overigens bleek over de inhoud van de Ramsarafspraken, zowel bij beheerders als bij «beleidsmakers», grote onbekendheid te bestaan.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat Nederland gedurende de gehele looptijd van het verdrag in wisselende mate, en de laatste jaren weinig, aandacht heeft geschonken aan de aanwijzingsverplichting van het Ramsarverdrag. Er waren relatief weinig gebieden in het kader van het Ramsarverdrag aangewezen, en de aanwijzingen die er waren zijn zeer traag verlopen.

2.11 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat Nederland van de onderzochte Ramsarverplichtingen slechts aan één verplichting heeft voldaan: het maken van beheer- en herstelplannen. Aan de overige is matig tot zwak voldaan. Aan een enkele is helemaal niet voldaan. Voor het maken van beheer- en herstelplannen voor wetlands geldt dat veel plannen gemaakt worden; het oordeel van de Rekenkamer is hierover positief. In de praktijk blijkt de uitvoering van de plannen echter nogal eens problemen op te leveren, of uiterst traag te verlopen.

Verplichting	Voldaan	Matig voldaan	Zwak voldaan	Niet voldaan
Formulering wetlandsbeleid		x		
Kennisvergroting		x		
Beheer- en herstelplannen – plannenmaken – uitvoering	x	x		
Natuureservaten		x		
Wet- en regelgeving – beoordeling en aanpassing – handhaving			x	x
Verstandig gebruik – in kaart brengen bedreigingen – afspraken over zonerings – melden bedreigingen			x x x	
Compensatie		x		
Aanwijzingen			x	

De Rekenkamer beveelt de minister/staatssecretaris van LNV aan zorg te dragen voor een nauwgezette nakoming van de Ramsarverplichtingen. In het bijzonder vraagt zij aandacht van de minister voor:

Formulering wetlandsbeleid

- de stroomlijning van het wetlandsbeleid volgens het verstandig-gebruik-concept uit het Ramsarverdrag;
- een nadere inventarisatie van wetlands en van de problemen die in deze natuurgebieden spelen;
- een prioriteitstelling voor de oplossing van deze problemen;
- een heldere verdeling van verantwoordelijkheden bij de uitvoering van dit beleid;

Kennisvergroting

- toespitsing van het onderzoek op de draagkracht van wetlands en op de milieuproblemen die er spelen;

Beheer- en herstelplannen

- het maken van afspraken over terugkoppeling en bijstelling bij beheer- en herstelplannen (hierbij kunnen vastgelegde afspraken met de andere ministeries en de provincies over toetsingsmomenten van nut zijn);

Wet- en regelgeving

- het uitvoeren van een periodieke beoordeling van de wet- en regelgeving inzake wetlands volgens de richtlijnen uit het Ramsarverdrag;
- het verbeteren van de handhaving van deze wet- en regelgeving;

Verstandig gebruik

- het maken van afspraken over zonerings van het gebruik, waarbij exclusieve ruimte voor natuur wordt gerealiseerd;
- het formuleren van toetsingscriteria voor natuur en verstandig gebruik om te gebruiken bij de besluitvorming over plannen waarbij wetlands in het geding zijn;
- het maken van afspraken over de vastlegging van het proces van belangenafweging en besluitvorming over wetlands (zowel met de provincies als met de andere ministeries);

Compensatie

- het verrichten van onderzoek naar de wijzen waarop aan de compensatieverplichting voldaan kan worden (dit laatste is vooral van belang als in de toekomst meer gebieden in het kader van het Ramsarverdrag zullen zijn aangewezen, omdat het dan gaat om de grotere wetlands met veel verschillende functies);

Aanwijzingen

- het daadwerkelijk – en met spoed – uitvoeren van de voornemens van eind 1998 voor de aanwijzingen, en bepalen welke wetlands nog meer aan de criteria voor aanwijzing voldoen.

Tot slot vraagt de Rekenkamer aandacht voor de ruimte die het Ramsarverdrag de lidstaten laat voor een nationale interpretatie van de verdragsbepalingen. Dit geldt in het bijzonder voor de toepassing van het verstandig-gebruik-concept, waarbij ruimtelijke beperkingen een groot probleem kunnen vormen. De effectiviteit van het verdrag hangt sterk af van de oplossingen die hiervoor gevonden worden. De Rekenkamer beveelt aan om de Nederlandse situatie onder de aandacht te brengen van het Ramsarbureau, opdat deze problematiek wordt vergeleken met die van de andere landen.

3 DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN

3.1 Verplichtingen

Nederland is niet alleen verdragspartij bij het Ramsarverdrag, maar is ook verplicht de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de Europese Unie uit te voeren. Beide richtlijnen zijn van groot belang voor de wetlands en moeten in onderlinge samenhang worden gezien. De Habitatrichtlijn heeft (sinds 1992) tot doel de natuurlijke leefgebieden van diersoorten en planten te beschermen. Vogels zijn expliciet buiten de soortenlijsten van de Habitatrichtlijn gelaten omdat de Vogelrichtlijn (sinds 1979) hierop reeds van toepassing was. Er is daarmee nauw verband gelegd tussen beide richtlijnen. De Vogelrichtlijn heeft – net als het Ramsarverdrag – bovendien tot doel trekvogels en hun leefgebieden te beschermen.

Er bestaat een belangrijk verschil in bescherming tussen gebieden die aangewezen zijn in het kader van het Ramsarverdrag en gebieden die aangewezen zijn in het kader van de Europese richtlijnen.²⁷ Hoewel de Ramsarafspraken juridisch bindend zijn en de burger een beroep kan doen op de rechter om naleving af te dwingen, blijkt in de juridische praktijk dat de Europese richtlijnen voor de rechter een veel strikter toetsingskader bieden. De formulering van het Ramsarverdrag biedt hiervoor weinig houvast.

De Rekenkamer heeft de volgende verplichtingen onderzocht:

Bescherming gebieden en aanwijzingen

- De Europese richtlijnen hebben tot doel de natuurlijke leefgebieden van dieren en planten in stand te houden door een Europees netwerk van speciaal beschermde natuurgebieden op te bouwen. Dit netwerk heet «Natura 2000». De Europese richtlijnen vragen van de Europese lidstaten de maatregelen te treffen voor de instandhouding van hiervoor aangewezen gebieden, zo nodig door het opstellen van beheerplannen of de inkadering van de natuurgebieden in ruimtelijke ordeningsplannen.
- De lidstaten wordt gevraagd natuurgebieden aan te wijzen op basis van ecologische criteria en benoemde soorten. Hierbij maakt de Habitatrichtlijn onderscheid tussen «prioritaire» en «niet-prioritaire» habitats en soorten. Voor de prioritaire groepen is aanwijzing verplicht. De Vogelrichtlijn vraagt (al sinds 1979) «naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de vogelsoorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen». De Vogelrichtlijn vraagt bijzondere aandacht voor «de watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis», hetgeen een verwijzing naar het Ramsarverdrag betekent. Het is de bedoeling dat de Vogel- en Habitatgebieden, na goedkeuring van de Europese Commissie, deel gaan uitmaken van «Natura 2000».
- Zowel de Habitat- als de Vogelrichtlijn geven aanwijzingen voor de bescherming van planten en dieren in aangewezen gebieden. Zo mag vervuiling en verslechtering van de leefgebieden van de benoemde soorten niet meer optreden. Beide richtlijnen geven aanwijzingen voor een stelsel van vergunningen en quota, bijvoorbeeld voor de jacht. Verder is er een verbod op het bezit en de verkoop van soorten. De Vogelrichtlijn onderscheidt twee groepen vogels. De eerste groep dient streng te worden beschermd.

Medegebruik en compensatie

- De Habitatrichtlijn geeft voorschriften ter bescherming tegen aantasting van de aangewezen gebieden: «Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen

²⁷ Alle in het kader van het Ramsarverdrag aangewezen wetlands in Nederland zijn overigens ook voor de Europese richtlijnen aangewezen (stand 1998).

voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.»

- Wanneer het natuurgebied een prioritaire habitat is of wanneer het een prioritaire soort herbergt, kunnen voor projecten gericht op medegebruik alleen argumenten worden aangevoerd die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Ook kunnen, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.
- De Vogelrichtlijn heeft geen eigen compensatiebepaling. De aangewezen Vogelrichtlijngebieden gaan echter deel uitmaken van Natura 2000, zodat de compensatiebepaling langs deze weg ook van toepassing is op de aangewezen Vogelrichtlijngebieden.

Rapportage

- De Habitatrictlijn verplicht de lidstaten om elke twee jaar te rapporteren over afwijking van bescherming van soorten. Om de zes jaar moet gerapporteerd worden over de genomen maatregelen en de effecten ervan. Volgens de Vogelrichtlijn moeten lidstaten om de drie jaar rapporteren over de genomen maatregelen.

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre Nederland aan elk van deze verplichtingen heeft voldaan.

3.2 Bescherming en aanwijzingen

3.2.1 Realisatie «Natura 2000»

De realisatie van «Natura 2000» is de belangrijkste beleidsdoelstelling van de Europese richtlijnen. Het gaat om een netwerk van Europese natuurgebieden. Dit netwerk kan ook een goed beschermingskader bieden voor de wetlands die zijn aangewezen in het kader van het Ramsarverdrag, omdat de gebieden die hierbinnen liggen de strengere bescherming zullen krijgen van de Europese richtlijnen. In Nederland waren alle tot 1998 in het kader van het Ramsarverdrag aangewezen gebieden ook aangewezen als Vogelrichtlijngebied.

In 1992 heeft Nederland, als voorzitter van de Europese Unie, een rol gespeeld bij de afspraken over de Europese Ecologische Hoofdstructuur. Dit betekende de (gedeeltelijke) doorwerking van Nederlands beleid in Europees beleid. In het Natuurbeleidsplan was al voor 1990 vastgelegd dat de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur zal worden gerealiseerd in de periode 1990–2018. De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur zou geschieden door de aankoop van natuurreservaten of gronden voor natuurontwikkeling en de inrichting daarvan. Verder was het sluiten van beheersovereenkomsten met natuurbeherende organisaties en particulieren een belangrijk middel.

In sommige opzichten gaat het Nederlandse natuurbeleid verder dan de internationale afspraken. De Europese richtlijnen zijn (net als het Ramsarverdrag) gericht op behoud en herstel van natuurwaarden. Nederland wil ook uitbreiding van het natuurgebied.

Natuurontwikkeling Rijswaard (Gelders rivierengebied)

De Rijswaard is een van de weinige soortenrijke uiterwaarden. In dit gebied hebben juist dankzij de zomerkade en een actief natuurbeheer tal van planten en dieren uit het oorspronkelijke rivierengebied een wijkplaats gevonden voor de onnatuurlijke lentehoogwaters en het vervuilde rivierwater. In de Rijswaard zou uitbreiding van het natuurgebied met natuurontwikkeling plaatsvinden. De plannen hiervoor dateren van 1989. De gronden zijn aangekocht. Volgens Het Geldersch Landschap heeft de vorige eigenaar in het verkoopcontract gezet dat geen ontkeiing in het gebied mag plaatsvinden (een voorwaarde voor de natuurontwikkeling). Hierdoor kon de uitvoering niet plaatsvinden.

Voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur was de doorwerking van het nationaal beleid in provinciaal beleid van belang. Gedurende haar onderzoek heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de uitwerking van Ecologische Hoofdstructuur is terug te vinden in de provinciale beleidsnota's. De Rekenkamer heeft tevens vastgesteld dat de meeste geselecteerde wetlands opgenomen zijn in deze nota's. Soms zijn ze genoemd, in andere gevallen kon worden gereconstrueerd dat ze in de nota's betrokken zijn.

Het is voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur echter vooral van belang dat de nationale en provinciale plannen voor de ecologische hoofdstructuur in de gemeenten worden opgenomen in de *bestemmingsplannen*. De provincies kunnen gemeenten hiertoe niet dwingen. Wel kunnen de provincies en/of het Ministerie van VROM de bestemmingsplannen afkeuren als zij in strijd zijn met het provinciale of nationale beleid.

De doorwerking van het nationale beleid in de bestemmingsplannen van de gemeenten verloopt niet soepel, zo heeft de Rekenkamer vastgesteld. Een belangrijke reden hiervoor was de nog steeds niet voltooide exacte begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur door de provincies. Bij gemeenten bestaat vaak vrees voor het verlies van economische functies, met name in de landbouw en de recreatie.

Verder is er een groot aantal beheer- of herstelplannen dat voor de uitvoering van de Europese richtlijnen van belang is, omdat er gebieden bij betrokken zijn die voldoen aan de Europese criteria voor aanwijzing. De uitvoering van deze plannen verloopt echter vaak traag door gebrek aan lokale medewerking.

Plannen Gelderse Poort

De plannen voor het rivierengebied zijn erop gericht om de veiligheid te vergroten en om in een deel van het gebied de natuurfunctie weer te herstellen en daarmee ook de «ruimte voor het water» te vergroten. Het plan «Levende Rivieren» van het Wereldnatuurfonds pleit bijvoorbeeld voor het teruggeven van de uiterwaarden aan de natuur door te ontkeien, de zomerdijken door te steken en het ontstaan van nevengeulen te bevorderen. Een geslaagd voorbeeld hiervan is te zien in de Gelderse Poort.

Voor alle provincies is het sluiten van beheersovereenkomsten met boeren een belangrijk middel om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. Met name in Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Friesland is dit instrument nog in belang toegenomen vanwege de hoge grondprijzen voor de aankoop van gronden voor natuurontwikkeling. De verdeling van het beheergebied tussen de natuurbeherende organisaties en boeren die ook willen «beheren» lag in deze provincies gevoelig. Bij te veel particulier natuurbeheer treedt het risico van eenzijdigheid op, waardoor natuurdoelen in gevaar kunnen komen, bijvoorbeeld doordat er te veel weidevogelgebieden in plaats van veenmoerassen komen.

De Rekenkamer heeft waargenomen dat ook de eindigheid van deze beheersovereenkomsten een beperking kan zijn voor de resultaten op de langere termijn.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn inhoudelijk goed zijn uitgewerkt in het beleid voor de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur. De uitvoering van dit beleid bleek evenwel problematisch te verlopen; de doorwerking in bestemmingsplannen is nog een probleem. De uitvoering van een groot aantal beheer- en herstelplannen (van belang voor de uitvoering van de Europese Richtlijnen) verloopt vaak traag.

3.2.2 Soortenbescherming

De Vogelrichtlijn verdeelt de vogelsoorten in twee groepen. De eerste groep dient streng te worden beschermd. De wetenschappelijke onderbouwing van deze indeling in soorten zou volgens de internationale Vogelbescherming ontbreken. De Vogelbescherming heeft een wetenschappelijk onderbouwde lijst van soorten in alle lidstaten en probeert deze lijst bij de Europese Commissie geaccepteerd te krijgen. De bescherming van bepaalde vogels stuit soms op weerstand bij verschillende belangengroepen. De vissers klagen over aalscholvers in het IJsselmeer, die «te veel vis eten». Boeren klagen over grazende ganzen die «de wintertarwe vertrappen».

Natuurbeschermingswet

Het aanwijzen van gebieden voor de Natuurbeschermingswet is een belangrijk middel ter bescherming van onder de Europese criteria vallende gebieden en de bescherming van soorten. De aanwijzing voor de Natuurbeschermingswet en de aanwijzing voor Europese richtlijnen gaat niet «gelijk op». Voor een aantal gebieden was het percentage van het gebied dat is aangewezen voor de Natuurbeschermingswet belangrijk lager dan dat voor de Vogelrichtlijn. Een voorbeeld hiervan is de Oosterschelde (Vogelrichtlijn 100%, Natuurbeschermingswet 65%). Andere gebieden zijn echter wel voor een deel aangewezen voor de Natuurbeschermingswet en nog niet voor de Europese richtlijnen. Een voorbeeld hiervan is het Haringvliet.

Tot medio 1997 had het Ministerie van LNV de strategie dat de natuurgebieden eerst voor de Natuurbeschermingswet moesten worden aangewezen. Als deze wettelijke bescherming eenmaal geregeld was, zou internationale aanwijzing kunnen volgen. De gerealiseerde aanwijzingen voor deze wet bleken echter – door weerstand bij andere overheden – veel te gering om te kunnen voldoen aan de Europese verplichtingen.

Flora- en Faunawet

In de nieuwe Flora- en Faunawet (nog niet in werking getreden) is een aantal wetten geïntegreerd voor de bescherming van planten en dieren; ook de Vogelwet is hierin opgenomen. De Flora- en Faunawet wil soorten en hun leefomgeving beschermen.

Specht in Flevoland

Een specht in Flevoland verloor zijn habitat toen zijn bos werd gekapt in verband met natuurbeheermaatregelen. Het dier zocht een nieuwe woning op een naburige camping. De eigenaren van de caravans klaagden dat hij «gaten in hun vakantieverblijven» klopte. Omdat andere maatregelen niet hielpen verleende de provincie vergunning de specht te «executeren». Aldus is geschied. (Bron: Provincie Flevoland, 1998)

Uit «Natuurverkenningen 1997» en de «Natuurbalans 1998» blijkt dat de soorten in Nederland nog steeds in aantal afnemen. Dit geldt ook voor de soorten in de wetlands. De informatie die voor Natuurverkenningen is verzameld is niet te relateren aan deze wetlands of aan de invloed van de uitvoering van het soortenbeleid; de verschillende provincies konden hierover geen bruikbare informatie aanleveren.

Enkele conclusies uit Natuurverkenningen 1997	
Grote zoete wateren Grote rivieren	Het areaal waterplanten in de zoete meren is sterk verminderd. De biodiversiteit in de rivieren is sterk verminderd. De geringe diversiteit van leefgebieden onder water belemmert het herstel in Rijn en Maas.
Regionale wateren	Veel typerende levensgemeenschappen en soorten in de regionale wateren zijn vervangen door levensgemeenschappen met minder, meer algemene soorten.
Waddengebied	Er is herstel van een aantal vogelsoorten en de zeehond. De visserij op mosselzaad vormt een beperkende factor bij het herstel.
Deltagebied	Herstel van natuur wordt belemmerd door gebrekkige uitwisselingsmogelijkheden tussen de watersystemen, door afname van het intergetijdengebied en door tekort aan natuurlijke zoet/zoutovergangen.

Oordeel

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat Nederland er nog onvoldoende in slaagt te voldoen aan de Europese richtlijnen inzake de bescherming van plant- en diersoorten in wetlands. Er waren met name veel minder gebieden onder de bescherming van de Natuurbeschermingswet gebracht dan in de bedoeling lag.

3.2.3 Aanwijzingen

IKC-onderzoek

Voor de selectie van de Habitatgebieden is onderzoek gedaan door het Informatie- en Kenniscentrum IKC. Voor gebieden waarin prioritaire ecosystemen en soorten aanwezig zijn, geldt dat aanwijzing verplicht is. Voor de overige gebieden geldt dat een gedeelte «van voldoende omvang» dient te worden aangewezen. Dit laatste begrip bleek wetenschappelijk niet te kunnen worden onderbouwd; er is hiernaar nog te weinig onderzoek gedaan. Het IKC heeft besloten om de groep aan te wijzen gebieden zonder prioritaire ecosystemen en soorten te beperken tot «de beste vijf in Nederland óf tot de honderd beste in Europa». De oppervlakte moest 250 hectare zijn, omdat kleine snippers natuurgebied niet van voldoende belang zouden zijn om te worden aangewezen.

Aanwijzing gebieden: de Noordse woelmuis

De Noordse woelmuis is in de Habitatrichtlijn genoemd als prioritaire soort. Het diertje komt in veel gebieden in Nederland voor. Een aantal gebieden waar deze muis voorkomt is door het IKC in eerste instantie niet op de lijst gezet in verband met de bestuurlijke problemen die dit op zou leveren. Andere gebieden zijn op verzoek van regionale overheden van de lijst gehaald. Deze gebieden worden op termijn bedreigd. Een grote bedreiging voor de woelmuis is verdroging. De woelmuis houdt in tegenstelling tot andere muizen van natte gebieden. De directie Natuurbeheer vindt dat er eerst nader onderzoek plaats moet vinden. Daarom zal een soortenbeschermingsprogramma worden opgesteld met daarin een selectie van kansrijke gebieden en een maatregelenprogramma. Bestuurlijke problemen mogen bij de aanwijzing van deze gebieden volgens de directie geen rol spelen. Aanmelding dient te geschieden op basis van biologische en ecologische criteria.

Het IKC kwam tot een selectie van 81 gebieden die aanwijzenswaard waren (inclusief de «droge gebieden»).

Aanmeldingen

Nederland meldde in december 1996 een «eerste tranche» van gebieden aan. Pas in juli 1998 volgde, onder grote druk van de Europese Commissie, de tweede tranche. Nederland heeft hierbij 62 gebieden aangemeld, in totaal waren daarmee 76 afzonderlijke gebieden aangemeld. Maar bij 37 gebieden is een voorbehoud gemaakt. De regering wenste te vernemen of de uitgangspunten en de procedures die Nederland toepast bij de uitvoering van de Habitatrichtlijn ook naar de mening van de Europese Commissie correct zijn. Voor de Vogelrichtlijn zijn in september 1998 onder dezelfde voorwaarde zestig gebieden aangemeld.

Als belangrijke oorzaak van de late aanmelding van natuurgebieden bij de Europese Unie kan vooral het moeizame bestuurlijk overleg worden genoemd. De vrees voor belemmering van economische, militaire, waterstaatsen recreatieve activiteiten is een groot knelpunt. Met name bij Economische Zaken speelt dit, omdat dit ministerie een te rigide afbakening van gebieden vreest, waardoor een vrije economische ontwikkeling gehinderd wordt. Met name bestaat vrees voor de implicaties van de Habitatrichtlijn die een zeer scherpe afweging van plannen en projecten vraagt (voorzorgsbeginsel).²⁸

De Europese richtlijnen kennen een scherpere afweging voor medegebruik dan het Ramsarverdrag. Het Nederlandse Ministerie van LNV gaat ervan uit dat de bescherming die de Europese richtlijnen vragen, van hetzelfde niveau is als die door het nationale beleid geboden wordt en zoals die is vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte. Hierin staat dat:

«... indien na afweging van belangen voor gebieden met de functie natuur en/of bos en/of recreatie wordt besloten dat een van de genoemde functies moet wijken voor of anderszins aanwijsbare schade ondervindt van een ander aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijk belang, waarvoor een ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, in elk geval mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen [zullen] moeten worden genomen.»

Het nationale beleid kent hierbij, anders dan de Habitatrichtlijn, geen prioritaire gebieden, waarvoor de afweging scherper is.

De Rekenkamer meent dat het uiteindelijke oordeel van de Europese Commissie over het Nederlandse standpunt van belang is voor het voortzetten van gebruik van de «andere functies dan natuur» van de wetlands. Van de directie Natuurbeheer is nog vernomen dat het bijna onmogelijk is de gebieden weer terug te trekken als de Commissie anders beslist.

Het Lappelbankarrest

Van belang voor de aanwijzingen van wetlands is de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in het zogenoemde Lappelbankarrest over een gebied in Engeland. Engeland wilde een deel van het gebied buiten de aanwijzing voor de Vogelrichtlijn laten, met het oog op havenuitbreiding. Het Hof bepaalde dat uitsluitend de natuurwaarde van een gebied als criterium gehanteerd dient te worden. Hierbij mogen geen stukken worden uitgezonderd.²⁹ Deze uitspraak is van overeenkomstige toepassing voor aanmelding in het kader van de Habitatrichtlijn.

²⁸ Het voorzorgsbeginsel houdt in dat «... voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied onder voorbehoud van lid 4 van ditzelfde artikel, geven de nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.» Habitatrichtlijn artikel 6.3.

²⁹ Letterlijk zegt het arrest dat «... een lidstaat bij de keuze en afbakening van een gebied als een Vogelrichtlijngebied geen economische eisen in aanmerking mag nemen als een algemeen belang dat van een hogere orde is dan het door deze richtlijn nagestreefde milieubelang». Het gaat hier niet om de afweging over het gebruik van het gebied maar om de aanwijzing ervan.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het aanmelden van wetlands voor de Europese richtlijnen traag verliep. Dit had twee oorzaken. In de eerste plaats kwam de vertraging voort uit de gekozen gedragslijn van LNV om het nationale beschermingsregime te waarborgen alvorens wordt aangemeld. In het verlengde hiervan was weerstand van andere overheden een belangrijke oorzaak van het trage verloop van het aanwijzingsproces.

De Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat in Nederland een belangrijk deel van de wetlands slechts gedeeltelijk is aangewezen voor de Vogelrichtlijn. De Rekenkamer meent dat deze praktijk op gespannen voet staat met het Lappelbankarrest van het Europese Hof van Justitie.

3.3 Medegebruik en compensatie

De Habitatrictlijn is meermalen betrokken in de discussie over plannen waarbij wetlands betrokken zijn. Ook grijpen de beheerders en de milieuorganisaties de Europese richtlijnen aan om activiteiten in natuurgebieden tegen te houden, bijvoorbeeld de plannen voor gasboringen in de Waddenzee.

De Europese richtlijnen blijken een hoge mate van juridische bescherming van de natuurwaarden te kunnen bieden. Wat het Ramsarverdrag betreft bestaan hiervan weinig voorbeelden. Wel verwijst het Europese Hof in zijn beoordeling van de richtlijnen ook naar het Ramsarverdrag en toetst daar ook aan.

De eis van de Europese richtlijnen dat schade aan een wetland toegebracht moet worden gecompenseerd, levert in de praktijk problemen op. Een voorbeeld van moeizame compensatie speelde in de Westerschelde waar het Verdrongen Land van Saeftinghe aangewezen is voor de Vogelrichtlijn. Compensatie leverde hier grote maatschappelijke problemen op, zodat uiteindelijk met «minder compensatie dan gewenst» genoeg is genomen.

De staatssecretaris van V&W deelde de Rekenkamer in maart 1999 mee dat voor de Westerschelde de compensatie moeilijk te regelen was; geheel in lijn met de «compensatieregels» van het Structuurschema Groene Ruimte had zij gekozen voor *andere compensaties* die mogelijk door anderen werd beschouwd als «minder gewenste compensaties».

Voorbeelden van Vogelrichtlijngebieden waar compensatie wél geslaagd is, zijn de Biesbosch en de Grootte Peel. Voor de overige Vogelrichtlijngebieden is – voor zover bekend – compensatie niet aan de orde geweest. Het aantal aangewezen gebieden is echter relatief beperkt en het betreft vooral de «gemakkelijke» natuurgebieden als het gaat om de verschillende gebruiksfuncties, zoals bijvoorbeeld de Oostvaarderplassen of de Weerribben.

Oordeel

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat – voor zover er wetlands waren aangewezen voor de Vogelrichtlijn – aan de Europese verplichting tot compensatie moeizaam is voldaan. Als in de toekomst meer gebieden zullen zijn aangewezen kan compensatie meer problemen gaan opleveren, omdat de ruimte of het maatschappelijk draagvlak ontbreekt. Dit is gebleken uit discussies over de compensatie van natuurwaarden in nog niet aangewezen gebieden.

3.4 Rapportage

De Vogelrichtlijn vraagt van de Europese lidstaten iedere drie jaar te rapporteren over de genomen maatregelen in het kader van de richtlijn. Ook over de vogelsoorten en de afwijkingen van de richtlijn moet gerapporteerd worden.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het Nederlandse Ministerie van LNV niet aan deze verplichting heeft voldaan.

De Habitatrichtlijn vraagt van de lidstaten om iedere zes jaar een rapport over de genomen maatregelen en om iedere twee jaar over afwijkingen van de richtlijn. Rapportage had in december 1998 nog niet plaatsgevonden. Wel heeft het ministerie een beschrijving gemaakt van 62 in 1998 aangemelde gebieden.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat door Nederland aan de onderzochte Europese richtlijnen inzake natuurgebieden veelal matig tot zwak en op een enkel punt niet is voldaan. Het Europese beleid was weliswaar goed «doorvertaald» in nationaal en regionaal beleid, maar zowel de realisatie van dit beleid door aanwijzing van gebieden, als de doorwerking van het beleid in bestemmingsplannen, laat te wensen over. Een deel van de vertraging is het gevolg van het feit dat LNV ervoor gekozen had om eerst de nationale bescherming te garanderen. Deze aanpak heeft te weinig resultaten opgeleverd.

Verplichting	Voldaan	Matig voldaan	Zwak voldaan	Niet voldaan
Realisatie Natura 2000 – uitwerking in nationaal beleid – doorwerking in regionaal beleid – soortenbescherming – aanwijzingen – medegebruik en compensatie	x	x	x x x	
Rapportage				x

De Rekenkamer beveelt de minister/staatssecretaris van LNV aan meer aandacht te schenken aan een nauwgezette naleving van de Europese verplichtingen. In het bijzonder vraagt zij de minister zorg te dragen voor:

- de uitvoering van het beleid voor de ecologische hoofdstructuur en met name de lokale implementatie hiervan (waaronder begrepen de aanwijzing van gebieden);
- de soortenbescherming;
- het formuleren van toetsingscriteria voor natuurwaarden en «verstandig gebruik» bij de besluitvorming over plannen waarin wetlands betrokken zijn (analoog aan het Ramsarverdrag);
- het maken van afspraken over de vastlegging van het proces van belangenafweging en besluitvorming (analoog aan het Ramsarverdrag);
- het laten verrichten van nader onderzoek naar de mogelijkheden van de uitvoering van de compensatieverplichting. Dit laatste is vooral van belang als in de toekomst meer gebieden zullen zijn aangewezen.

4 TOEZICHT OP NATIONALE IMPLEMENTATIE

4.1 Algemeen

Bij haar onderzoek naar de naleving van de internationale afspraken over wetlands heeft de Rekenkamer ook beoordeeld in hoeverre het Nederlandse wetlandsbeleid en de uitvoering daarvan voldoen aan de eisen die de Rekenkamer stelt met betrekking tot toezicht op de nationale implementatie van de internationale afspraken. Het ging daarbij met name om het toezicht op de regionale doorwerking en uitvoering van het wetlandsbeleid volgens het verstandig-gebruik-concept, de realisatie van Natura 2000 (de Ecologische Hoofdstructuur) en de uitvoering van de beheer- en herstelplannen voor wetlands.

De Rekenkamer heeft bij haar beoordeling gekeken naar de taakverdeling tussen ministeries en lagere overheden en de afspraken over voortgangsrapportage en evaluatie.

De Rekenkamer wijst erop dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de internationale afspraken, ondanks de decentrale uitvoering binnen Nederland, onverkort blijft bestaan.

De Rekenkamer is er daarom van uitgegaan dat de systematiek van het toezicht van de minister/staatssecretaris van LNV een volledig en actueel beeld dient op te leveren van de resultaten van de uitvoering van het Ramsarverdrag, de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn.

4.2 Toezicht op hoofdlijnen

4.2.1 Afspraken met de provincies

De minister van LNV heeft in 1993 afspraken gemaakt met de provincies inzake decentralisatie van het natuur- en landinrichtingsbeleid. Deze afspraken moesten nog nader worden uitgewerkt. Het idee achter de decentralisatie was dat de provincies, samen met betrokken partijen in de regio, veel beter invulling kunnen geven aan dit beleid dan het «op afstand» opererende ministerie. De afspraken over de decentralisatie zijn in 1997 uitgewerkt in het zogenoemde IPO/LNV-convenant. De decentralisatie heeft nog geen formele status. In de praktijk bleek wel te worden «proefgedraaid». De provincies experimenteren sinds 1997 met het maken van een interprovinciaal meerjarenprogramma.³⁰

Het IPO/LNV-convenant 1997 over de uitvoering van het Natuurbeleidsplan

- De provincie is verantwoordelijk voor de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur voor zover dit de begrenzing van de Relatienota en natuurontwikkelingsgebieden betreft.
- De provincies zijn verantwoordelijk voor de programmering van inrichting en beheer voor deze gebieden.
- Rijk en provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de verwerving en inrichting van bestaande natuurterreinen en voor het beheer door terreinbeherende natuurbeherende organisaties.
- De provincies zorgen voor een adequate basisbescherming van de Ecologische Hoofdstructuur via het provinciale Ruimtelijke Ordening-, Milieu- en waterbeleid.
- De provincies nemen bij de gebiedsgerichte uitwerking en bij de uitvoering van het natuurbeleid het rapport «Ecosystemen in Nederland» als leidraad. In de gebiedsgerichte uitwerking moeten natuurdoelen gesteld worden naar aanleiding van deze nota.
- De uitvoering van het natuurbeleid zal geëvalueerd worden door provincies en Rijk, en daarbij zullen de uitgangspunten van het rapport «Ecosystemen in Nederland» gebruikt worden.
- Ten behoeve van deze evaluatie bepalen partijen de wijze waarop gegevens over beleidsprestaties en uitgaven voor verwerving, inrichting en het particuliere beheer worden geadministreerd.

³⁰ De provincies maken dit meerjarenprogramma in onderling overleg en op basis van hun provinciale plannen en de kaderbrief van het ministerie.

4.2.2 Afspraken binnen het ministerie

Actoren

De volgende taakonderdelen en departementsonderdelen zijn van belang voor de uitvoering van de internationale verplichtingen: De *directie Natuurbeheer* is verantwoordelijk voor de internationale afspraken, de *inhoudelijke* ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur, natuurterreinen en reservaten en de natuurbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de Provinciale landschappen. Verder draagt deze directie verantwoordelijkheid voor herstelbeheer (zoals maatregelen tegen verdroging, verzuring en vermesting), soortenbescherming en faunabeheer, de wet- en regelgeving op het gebied van habitat- en soortenbescherming en het ontwikkelen en coördineren van natuurgericht milieu-, ruimte- en waterbeleid.

De *directie Groene Ruimte en Recreatie* is verantwoordelijk voor de inrichting van de Groene Ruimte en daarmee voor de *ruimtelijke* ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur. Deze directie is in de «nieuwe verhoudingen» verantwoordelijk – samen met de twaalf provincies – voor de aansturing van de Dienst Landelijk Gebied en het beleid voor de landinrichting, de grondverwerving, het beheer en de grondprijzen. De Dienst Landelijk Gebied zorgt voor de aankoop van de gronden voor natuurontwikkeling, het tijdelijk beheer van deze gronden en de inrichting van de natuurontwikkelingsgebieden voordat zij worden overgedragen aan een natuurbeherende organisatie. Verder is de dienst ook belast met taken voor het agrarische natuurbeheer en de gebiedsgerichte bestrijding van de verdroging.

Vóór 1995 was het Ministerie LNV in de provincies vertegenwoordigd door consulentschappen. In 1995 zijn deze consulentschappen gereorganiseerd tot vijf regionale directies. De vijf regionale directies kennen eenzelfde soort taakverdeling als het departement in Den Haag, het zijn «ministeries in het klein».

Knelpunten

Bij de uitvoering van de decentralisatie-impuls hebben bij het ministerie zowel de directies Natuur, de directie Groene Ruimte en Recreatie, als de vijf regionale directies een taak.

Hierbij bleek een aantal knelpunten te bestaan:

- zowel de Haagse directies als de regiodirecties deelden mee op hoofdlijnen te sturen, zonder dat precies uitgewerkt was wat dit betekende;
- directie Natuurbeheer is verantwoordelijk voor de «natuurinhoudelijke» kant van de Ecologische Hoofdstructuur, terwijl de directie Groene Ruimte en Recreatie verantwoordelijk is voor de ruimtelijke realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Deze ruimtelijke realisatie heeft een belangrijk raakvlak met de nadere invulling van het verstandig-gebruik-concept. Onduidelijk was welke directie aangesproken kon worden op de realisatie van het integrale beleid. In de praktijk bleken er geen heldere lijnen te zijn uitgezet waarlangs de beleidsrealisatie te volgen is.

De Rekenkamer heeft gesignaleerd dat door de grote hoeveelheid beleidsdirecties die met de besluitvorming omtrent wetlands bezig zijn, en de geringe coördinatie door de directie Natuurbeheer daarbij, het proces ondoorzichtig was. Bovendien was er op het ministerie in Den Haag onvoldoende inzicht in de samenhang en de realisatie van de uitvoering van het nationale natuurbeleid en het «verstandig gebruik van wetlands». Een ander probleem dat de Rekenkamer signaleerde was dat het Ministerie van LNV zich in de afspraken met de provincies uitsluitend

concentreerde op de inzet van de *beleidsinstrumenten*, terwijl de *doelstellingen van de internationale afspraken direct gericht zijn op de natuurgebieden zelf*.

Het Ministerie van LNV heeft met de provincies geen afspraken gemaakt over de uitvoering van de internationale verplichtingen op het gebied van natuurgebieden. De provincies bleken dan ook slecht op de hoogte van de inhoud van die verplichtingen.

Door het ontbreken van afspraken over directe doelstellingen voor de natuurgebieden waren de resultaten van de inzet van de beleidsinstrumenten niet te meten of in relatie te brengen met het Ramsar-verdrag en de Europese richtlijnen inzake wetlands. Dit gold ook voor het nationaal beleid.

Op een enkele uitzondering na was bijvoorbeeld *niet* vast te stellen hoeveel hectaren aankopen, inrichting en beheer – de belangrijkste instrumenten van het natuurbeleid – met concrete gebieden in verband kunnen worden gebracht of hoeveel geld per natuurgebied werd uitgegeven.

Oordeel

De Rekenkamer vindt dat het toezicht op hoofdlijnen inzicht zou moeten geven in de regionale uitvoering van de internationale afspraken en het nationale beleid. Dit was onvoldoende het geval. Hierdoor bestond er bij het ministerie onvoldoende inzicht in de toestand van de bestaande natuurgebieden (de kerngebieden van de ecologische hoofdstructuur) en de effecten van de realisatie van het internationale en nationaal beleid. Behalve de directe effecten van het beleid zouden ook de neveneffecten van ander beleid (verstandig gebruik) op natuurgebieden beter in kaart moeten worden gebracht.

4.3 Toezicht in de praktijk

4.3.1 Beoordeling streek- en bestemmingsplannen

De provincies leggen hun beleid vast in streekplannen. De provinciale plannen worden door de regiodirecties van LNV getoetst op consistentie met het Structuurschema Groene Ruimte. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe goed de regiodirecties de natuurcriteria toetsen. Ook konden niet alle regiodirecties vertellen in welke mate de geselecteerde wetlands in de regionale plannen betrokken waren. De toetsing door de regiodirectie van de provinciale plannen werd in de regel niet schriftelijk vastgelegd.

De Inspectie Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht van VROM heeft de wetlands en natuurgebieden opgenomen als aandachtspunt in de toets van de bestemmingsplannen. Ook de Inspectie Groningen, Friesland en Drenthe van VROM bleek bij de beoordeling aandacht te besteden aan wetlands.

De andere twee inspecties van VROM hebben de wetlands en overige natuurgebieden niet opgenomen in de toets van de bestemmingsplannen. Deze inspecties lieten de toetsing van de doorwerking van de Ecologische Hoofdstructuur over aan LNV. Hierover waren met LNV informele afspraken gemaakt.³¹ Bij de regiodirecties van LNV vond geen systematische beoordeling van de bestemmingsplannen plaats op de belangen van wetlands. De natuurbeschermingsorganisaties hebben in hun rapport «Nederlandse wetlands» aandacht geschonken aan de ruimtelijke ordening, waaruit blijkt dat er problemen op dit vlak zijn. Het Ministerie van LNV heeft meebetaald aan dit rapport en deelde mee hiervan ook gebruik te maken.

³¹ De Rekenkamer heeft een afzonderlijk onderzoek ingesteld naar de Inspectie van de Ruimtelijke Ordening. De publicatie hiervan zal in het tweede kwartaal van 1999 plaatsvinden.

4.3.2 Toezicht op beheer- en herstelplannen

Het Nederlandse natuurbeleid (zie hoofdstuk 2 en 3) is uitgewerkt in veel plannen waarbij wetlands betrokken zijn. De terminologie die gebruikt wordt, is verschillend. Zo zijn er beleidsvisies, beleidsplannen, ontwikkelingsvisies, beheerplannen, herstelplannen en her- of landinrichtingsplannen.

De Rekenkamer kon ondanks herhaald aandringen (binnen een tijdsbestek van ruim een jaar) geen compleet overzicht krijgen van alle bestaande plannen en/of de uitgaven daarvoor van het ministerie. De afspraken van het Ministerie van LNV met de provincies en de andere ministeries hierover bleken te ontoereikend om binnen een redelijke termijn deze informatie te verzamelen.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het Ministerie van LNV weinig toezicht hield op de plannen en de stand van de realisatie. Hierover waren geen afspraken gemaakt. De kennis over de beheer- en herstelplannen bij de regionale directies was sterk wisselend. Veel informatie bleek niet meer door de regiodirectie te kunnen worden gereproduceerd, onder andere doordat een vastlegging van de beoordeling van de plannen (bijvoorbeeld in de vorm van een beoordelingsmemorandum) ontbrak. Ook waren er geen afspraken over voortgangsrapportage gemaakt.

De Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat de beheer- en herstelplannen over het algemeen een (zeer) lange doorlooptijd hadden. Daarom is monitoring van de verrichte prestaties en meting van de effecten op de langere termijn van groot belang. Voor de eventuele bijstelling zijn tussentijdse evaluaties noodzakelijk. Het ministerie bleek hieraan over het algemeen te weinig sturing te geven. Ook met de Ministeries van V&W en VROM waren geen afspraken gemaakt over informatievoorziening over de uitvoering van de plannen.

Natuurbeherende organisaties

Het ministerie bleek eveneens weinig inzicht te hebben in de afspraken met de natuurbeherende organisaties, de inhoud van de beheerplannen van deze organisaties, de beheersvergoedingen en de (financiële) problemen waarmee de beheerders soms worstelen.

Medio 1997 heeft de Rekenkamer de lijst met voor het onderzoek geselecteerde wetlands voorgelegd aan de directie Natuurbeheer, met het verzoek na te gaan of deze lijst van beheerders volledig en juist was. De directie bleek daartoe – ook na langere tijd – niet in staat. Gedurende het onderzoek in de regio's heeft de Rekenkamer vastgesteld dat deze lijst – na beoordeling door de directie Natuurbeheer – verre van juist en compleet was. Door de provincies en of de regiodirecties is de lijst van beheerders aangevuld en gecorrigeerd (zie bijlage 1).

Vóór 1993 vond er een beoordeling van de plannen van natuurbeheerders plaats door het ministerie. Sinds de decentralisatie in 1993 rekenen noch de regiodirecties noch de provincies dit tot hun taak. Volgens het covenant met de provincies betreft dit een gezamenlijke taak. Hoe de kwaliteit van de beoordeling door het ministerie vóór 1993 geweest is, valt niet meer na te gaan door de gebrekkige dossiervorming. De beheerplannen waren niet meer bij het ministerie beschikbaar, ook al liepen de meeste nog.

Het ministerie kon geen schatting geven van het financiële belang dat jaarlijks gemoeid was met het beheer van de geselecteerde wetlands. Het ministerie zou hiervoor dossieronderzoek bij de beherende organisaties

moeten doen. Dit werd niet uitvoerbaar geacht. De verantwoordelijke directie Natuurbeheer hoopte dat de Rekenkamer «de gegevens wellicht al via de organisaties had verkregen.» Er bleken weinig afspraken te zijn gemaakt over evaluatie en monitoring met beheerders. Deze informatie is overigens wel voorhanden. De beleidsdirecties beschikken nauwelijks over monitoring of evaluatierapporten van particuliere beheerders van natuurgebieden. Ook de rapporten van Staatsbosbeheer bleken niet direct voorhanden te zijn bij het ministerie. De Rekenkamer moest deze bij Staatsbosbeheer zelf opvragen. Het was derhalve onduidelijk tot welke maatregelen het ministerie naar aanleiding van de evaluaties van Staatsbosbeheer besloot.

Oordeel

De Rekenkamer is van mening dat het Ministerie van LNV alleen naar behoren kan sturen op hoofdlijnen als er voldoende kennis aanwezig is over de praktijk van het natuurbeheer. De beschikbare kennis werd onvoldoende benut of geschikt gemaakt voor de beoordeling van «het beheer op hoofdlijnen». Hierdoor was ook de terugkoppeling naar de beherende organisaties te gering.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de systematiek van het toezicht van de minister van LNV op hoofdlijnen een onvoldoende beeld oplevert van de resultaten van de uitvoering van het Ramsarverdrag, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

Het gaat dan met name om het toezicht op de regionale doorwerking en de uitvoering van het wetlandsbeleid volgens het verstandig-gebruik-concept, de realisatie van Natura 2000 (de Ecologische Hoofdstructuur) en de uitvoering van de beheer- en herstelplannen voor wetlands.

De toezichthoudende rol van de minister van LNV blijkt onvoldoende te zijn ingevuld. Ook de samenhang tussen de uitvoering van het internationaal beleid en het nationaal beleid was onvoldoende uitgewerkt.

De Rekenkamer beveelt aan:

- nadere afspraken te maken met de lagere overheden over de uitvoering van het Ramsarverdrag en de Europese richtlijnen. Deze afspraken dienen ook betrekking te hebben op de informatievoorziening over en de controle op de naleving van op lagere overheden rustende taken die uit deze internationale verplichtingen voortvloeien;
- nadere afspraken te maken tussen de beleidsdirecties onderling over de taakverdeling;
- nadere afspraken te maken met andere ministeries over de invulling van de coördinerende rol van LNV;
- beoordelingscriteria voor de toetsing van provinciale en gemeentelijke plannen voor natuurwaarden en verstandig gebruik op te stellen;
- de toetsing van provinciale en gemeentelijke plannen vast te leggen;
- het «toezicht op hoofdlijnen» op beheer- en herstelplannen nader uit te werken. Het gaat om betere afspraken over monitoring tijdens de looptijd van de plannen en evaluatie van (neven)effecten;
- meer aandacht te schenken aan de afspraken met natuurbeherende organisaties.

5 ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat Nederland tot op heden aan de internationale verplichtingen inzake wetlands veelal matig tot zwak, en op twee punten niet heeft voldaan. De samenhang tussen het internationale en het nationale beleid voor wetlands is onvoldoende uitgewerkt. De relevante beleidsinformatie ontbreekt.

De Rekenkamer is van oordeel dat Nederland het Ramsarverdrag en de Habitat- en Vogelrichtlijn tijdiger, systematischer en nauwgezetter zou moeten uitvoeren en documenteren. De minister van LNV zal vooral ook meer aandacht moeten besteden aan de nationale implementatie van de verdragsbepalingen. Daarbij is wel de vraag van belang in hoeverre de naleving van de internationale verplichtingen haalbaar is in de specifieke Nederlandse context.

De Rekenkamer vraagt in dit verband aandacht voor de ruimte die het Ramsarverdrag de lidstaten laat voor een nationale interpretatie van de verdragsbepalingen. Dit geldt in het bijzonder voor de toepassing van het verstandig-gebruik-concept, waarbij beperkingen in de beschikbare gebiedsoppervlakte een groot probleem kunnen vormen, bijvoorbeeld bij het treffen van een zoneringsmaatregel. De effectiviteit van het verdrag hangt sterk af van de oplossingen die hiervoor gevonden worden. De Rekenkamer beveelt aan om de Nederlandse situatie onder de aandacht te brengen van het Ramsarbureau, opdat deze problematiek wordt vergeleken met die van de andere landen.

Voor de Habitatrichtlijn geldt dat een stringente toepassing van de compensatieverplichting in de Nederlandse situatie een complicerende factor zou zijn. Het is van belang dat de Europese Commissie het beleid accepteert zoals dat op dit punt door Nederland is geformuleerd in het Structuurschema Groene Ruimte.

6 REACTIE BEWINDSPERSONEN

6.1 De staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De staatssecretaris van LNV heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport en de aanbevelingen van de Rekenkamer. Ofschoon zij de conclusies van het rapport slechts ten dele kon onderschrijven, zal zij de aanbevelingen ter harte nemen. Zij ging in op vier onderwerpen, te weten (1) de achterstand bij de aanwijzing en/of de aanmelding van gebieden, (2) de moeilijke traceerbaarheid van specifiek met betrekking tot natte natuur gevoerd beleid en de financiering daarvan, (3) de trage uitvoering van plannen en (4) de gebrekkige doorwerking van het beleid in streek- en bestemmingsplannen.

Aanwijzingen

De staatssecretaris bevestigde dat tot maart 1999 in Nederland achttien gebieden met een totale oppervlakte van circa 325 000 hectare waren aangewezen onder de Ramsarconventie. Zij gaf aan met de Rekenkamer van mening te zijn dat dit te weinig is. Zij verklaarde het geringe aantal aanwijzingen door erop te wijzen dat overeenkomstig de Wetlandsnotitie uit 1985 gebieden pas zijn aangewezen wanneer bestuurlijke duidelijkheid bestond over de instandhouding van de ecologische betekenis van het gebied door regelgeving, status, eigendom en dergelijke. Deze benaderingswijze gold tot voor kort ook voor de Habitatricht- en Vogelrichtlijn.

Mede onder druk van de Europese Commissie en een uitspraak van het Europese Hof van Justitie, heeft de staatssecretaris deze benaderingswijze verlaten.

Zij deelde mee dat het ministerie doende was de besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen te horen over de voorgenomen aanwijzing van 57 gebieden op grond van de Vogelrichtlijn en 26 daarvan voor de Ramsarconventie.

De inhaalslag van de aanwijzingen zou volgens de staatssecretaris in 1999 nog worden afgerond. De achterstand met de aanwijzing voor de Vogelrichtlijn zou dan zijn ingelopen en met de aanmelding van wetlandgebieden zou dan een flinke inhaalslag gemaakt zijn. In totaal zou met de nieuwe aanmelding van gebieden voor de Ramsarconventie circa 480 000 hectare zijn gemoeid.

Verder deelde de staatssecretaris nog mee dat er een verdere inventarisatie gaande was van gebieden die kwalificeren voor aanmelding onder de Ramsarconventie.

Moeilijke traceerbaarheid van het beleid

Ten aanzien van de moeilijk traceerbaarheid van het beleid voor wetlands deelde de staatssecretaris mee dat in de Wetlandsnotitie van 1985 is geschetst hoe de regering voornemens is vorm en inhoud te geven aan de bescherming van natte natuur. Vervolgens zijn in 1990 en volgende jaren het Natuurbeleidsplan, het Structuurschema Groene Ruimte en de Planologische Kernbeslissing Waddenzee als beleidsdocumenten aanvaard en in werking getreden. In het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte was volgens de staatssecretaris het natte natuurbeleid geen specifiek geormerkt beleidsonderdeel. Dit had tot gevolg dat, met uitzondering van die gevallen waarin gebiedsgericht beleids- en beheerplannen van toepassing zijn, vormgeving van de beleidsrealisatie, monitoring, evaluatie en verslaglegging niet specifiek op wetlands is afgestemd. Om die reden zijn de financiële geldstromen voor instandhouding, herstel en beheer van de wetlands ook niet apart zichtbaar in de begroting. Naar het oordeel van de staatssecretaris kan echter worden gesteld dat het Natuurbeleidsplan de garantie biedt dat aan de uit de Ramsarconventie voortvloeiende verplichting wordt voldaan.

Alle natte natuurgebieden van internationale importantie zijn kerngebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur. Op het terrein van het behoud, herstel en beheer van wetlands worden gestaag vorderingen gemaakt, aldus de staatssecretaris. Zij gaf aan dat dergelijke vorderingen worden vermeld in de driejaarlijkse verplichte rapportage aan de Ramsarconventie.

Trage uitvoering van plannen

De staatssecretaris deelde mee dat Ecologische Hoofdstructuur het belangrijkste middel is waarmee de doelen van het Natuurbeleidsplan worden vormgegeven. Van de «bruto» begrensde Ecologische Hoofdstructuur is ondertussen door de provincies een groot deel begrensd tot de «netto» Ecologische Hoofdstructuur. Volgens de planning had deze begrenzing in 1998 moeten zijn afgerond. Deze planning is niet gehaald, maar naar het zich liet aanzien zullen de meeste provincies de begrenzing in 1999 voltooien, aldus de staatssecretaris. Zij deelde mee dat het sluiten van beheersovereenkomsten op schema ligt. Zij bevestigde echter dat het verwerven van grond voor reservaatgebieden en natuurontwikkelingsgebieden in sommige delen van het land achterloopt op schema. De staatssecretaris noemde als reden hiervoor de geringe grondmobiliteit, die voortvloeit uit de stijgende grondprijzen. Als gevolg daarvan loopt de inrichting en het beheer van de gebieden ook achter op de planning. De staatssecretaris meldde dat zij in de nota *Natuur*, die zij in de zomer van 1999 wil aanbieden aan de Tweede Kamer, nader zou ingaan op deze problematiek.

Gebrekkige doorwerking in streek- en bestemmingsplannen

Ten aanzien van de doorwerking van het beleid in streken bestemmingsplannen gaf de staatssecretaris aan dat de Ramsarconventie niet de juridisch afdwingbare verplichting hiertoe kent zoals de Vogel- en de Habitatrichtlijn die wel kennen. De conventie zou veeleer het karakter dragen van morele verplichtingen en internationale verantwoordelijkheid voor instandhouding, beheer, onderzoek en, voor zover mogelijk, compensatie. De enige werkelijke juridische werking zou volgens de staatssecretaris – na inwerkingtreding van de Flora- en Faunawet – zitten in de koppeling aan artikel 46, derde lid, van die wet, namelijk in het niet meer openen van de jacht.

De juridische consequenties van de conventie zouden voor de Nederlandse situatie ontleend worden aan overlap tussen op grond van de Ramsarconventie aangemelde en op grond van de beide richtlijnen aangewezen gebieden. Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, dat door een schakelbepaling ook van toepassing is op de Vogelrichtlijn, stonden de overheid verschillende instrumenten ter beschikking, aldus de staatssecretaris. Zij noemde in dit verband de Natuurbeschermingswet (voor de aanwijzing als beschermd natuurmonument) en de Wet op de ruimtelijke ordening (voor de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen).

Bovendien stelde de staatssecretaris dat de nieuwe Natuurbeschermingswet de mogelijkheid bood om internationale verplichtingen te verankeren in een op grond van artikel 29, eerste lid, te treffen algemene maatregel van bestuur.

De staatssecretaris gaf aan dat per gebied zou worden nagegaan welk instrument of welke combinatie van instrumenten het meest geschikt was. Daarnaast zou optioneel ook nog gekozen kunnen worden voor het opstellen van een beheerplan.

Tot slot deelde de staatssecretaris mee dat in 1999, in opdracht van de Europese Commissie, een onderzoek werd uitgevoerd of onder meer de afwegingsformules van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, inclusief het compensatiebeginsel, in de lidstaten van de Europese Unie afdoende in

wet- en regelgeving waren verankerd. De Commissie zou, naar aanleiding daarvan, binnen afzienbare tijd aan de lidstaten aanbevelingen ter zake doen.

6.2 De staatssecretaris van V&W

Wetlandsbeleid

De staatssecretaris van V&W achtte de constatering van de Rekenkamer dat Nederland «naar de geest» invulling heeft gegeven aan het wetlandsbeleid, zeer belangrijk. Naar haar oordeel is dit het belangrijkste beleidsdoel van de Ramsarverplichtingen.

Voortgangsbewaking

De staatssecretaris gaf aan het met de Rekenkamer eens te zijn dat voortgangsinformatie gemakkelijker toegankelijk zou moeten zijn. Zij pleitte hierbij voor een goed evenwicht tussen inspanningen in de informatievoorziening en de voortgangsbewaking enerzijds en de uitvoering van het beleid anderzijds.

Verstandig gebruik

Ook de aanbevelingen van de Rekenkamer omtrent het verstandig-gebruik-concept in relatie tot andere dan de natuurfuncties, alsmede de opmerkingen over de compensatieverplichtingen in de Nederlandse situatie, spraken de staatssecretaris van V&W aan. Zij merkte verder op dat Rijkswaterstaat bij de planontwikkeling het natuur- en milieubelang als nevenschikt beschouwt aan bijvoorbeeld het in stand houden van de vaarweg of de bescherming tegen overstromingen. Dit zou blijken uit het feit dat sinds 1991 de waterstaatswetgeving is aangepast om andere belangen dan de waterstaatsbelangen – waaronder ook het natuurbelang – mee te wegen wanneer deze niet in andere (milieu)wetgeving zijn te beschermen.

Natuurreservaten en aanwijzingen Natuurbeschermingswet

Ten aanzien van het stichten van natuurreservaten gaf de staatssecretaris aan het niet altijd noodzakelijk of wenselijk te vinden om elk wetland ook een natuurreservaat te laten zijn. Voorts schreef de staatssecretaris de aanwijzing als staatsnatuurmonument in het kader van de Natuurbeschermingswet als het zwaarste instrument van bescherming te beschouwen. Deze aanwijzing behoeft om die reden naar haar mening niet voor het *hele* wetland te gelden. De Natuurbeschermingswet zou een *extra* bescherming geven, terwijl de rest van het wetland, volgens de nationale milieuwetgeving die van toepassing is in de Ecologische Hoofdstructuur, beschermd zou worden.

6.3 De minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken bevestigde dat zijn ministerie nauwelijks bemoeienis heeft met de nationale uitvoering van het Ramsarverdrag. De minister van LNV zou hiervoor de primaire verantwoordelijkheid dragen. Wel gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan een coördinerende rol te hebben ten aanzien van de interdepartementale afstemming van het Nederlandse optreden inzake internationale milieu- en natuuraangelegenheden.

6.4 De minister van VROM

De minister van VROM liet weten het van belang te achten dat, zoals in het onderzoek van de Rekenkamer was gebeurd, het onderwerp wetlands in de volle breedte werd bekeken. Hij beschouwde de constatering van

de Rekenkamer, ondanks het kritische karakter er van, als een ondersteuning van zijn inzet op dit beleidsterrein.

Nationale doorwerking

De minister stelde in zijn reactie vast dat het enkele feit van de aanwijzing van een wetland helaas geen juridisch bindende verplichting op provincies en gemeenten legt om dit wetland in ruimtelijke plannen passend te beschermen. Dit moet volgens de minister indirect gebeuren: via de doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid – in casu het beschermingsbeleid voor de Ecologische Hoofdstructuur uit het Structuurschema Groene Ruimte – in streek- en bestemmingsplannen. Met deze strekking had het kabinet op 7 oktober 1998 ook geantwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer. Ten aanzien van de doorwerking noemde de minister ook nog de aanwijzing van wetlands tot beschermd natuurmonument als mogelijkheid.

Aanwijzingen

De minister merkte verder op dat in de periode die lag tussen het onderzoek van de Rekenkamer en het aanbieden van het conceptrapport in maart 1999, een aanzienlijke versnelling zou hebben plaatsgevonden in de uitvoering van de Habitat- en de Vogelrichtlijn. In februari 1999 is een groot aantal gebieden voor de beide richtlijnen aangemeld en/of aangewezen.

Compensatie

Ten aanzien van de compensatie van natuurwaarden merkte de minister op dat bij de vaststelling van het Structuurschema Groene Ruimte terdege is beseft dat pure «geen netto verlies compensatie» in Nederland niet altijd mogelijk zal zijn. Daarom is volgens de minister in het Nederlandse compensatiebeginsel de trits opgenomen van mitigatie,³² compensatie en in het uiterste geval afkoop van schade.

Verder wees de minister van VROM op het causale verband tussen het nog niet aangewezen zijn van de richtlijngebieden ten tijde van het Rekenkameronderzoek en het nog niet beschermd zijn van deze gebieden in bestemmingsplannen. De minister voegde hieraan toe, dat bij onstentis van nationale regelgeving en beleid ter bescherming van Habitat- en Vogelrichtlijngebieden, bevoegde gezagen aangevraagde ingrepen in voor de toepassing van deze richtlijnen kwalificerende gebieden altijd dienden te toetsen aan artikel 6 van de Habitatrictlijn.

³² Bedoeld is: het beperken van de schade.

7 NAWOORD REKENKAMER

Tijdiger, systematischer en nauwgezetter: de drie kernbegrippen waarmee de Rekenkamer de bewindspersonen heeft aangespoord om in Nederland de internationale afspraken over wetlands na te komen. Op het aspect van tijdigheid is met de recente aanwijzingen van wetlands wezenlijke vooruitgang geboekt. Of de uitvoering van het beleid ook systematischer en nauwgezetter ter hand genomen gaat worden, valt uit de reactie van de bewindspersonen niet op te maken.

De Rekenkamer is op zichzelf verheugd met de toezegging van de staatssecretaris dat zij de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte zal nemen. Met name het voornemen van de staatssecretaris om *per gebied* na te gaan welk instrument of welke combinatie van instrumenten het meest geschikt is, spreekt de Rekenkamer aan.

Wel valt het de Rekenkamer op dat alle vier betrokken bewindspersonen een eigen reactie geven op het Rekenkamerrapport – geen tegenstrijdige reacties, maar wel reacties met verschillende accenten. In de ogen van de Rekenkamer valt of staat de kwaliteit van het wetlandsbeleid nu juist met de coördinatie binnen het planologisch volle Nederland: coördinatie op Haags niveau, coördinatie met en tussen de natuurbeheerders. Het Ministerie van LNV, en daarbinnen vooral de directie Natuurbeheer, is de eerstverantwoordelijke voor het realiseren van deze coördinatie. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft uitgewezen dat er op dit punt substantiële verbetering mogelijk moet zijn. Helaas is de staatssecretaris van LNV in haar reactie juist op dit punt niet ingegaan.

BIJLAGE 1
SELECTIE VAN WETLANDS VOOR HET ONDERZOEK

(Zie voor verklaring afkortingen einde tabel)

Nummer	Naam	Provincie	Ramsar	VRL	HRL	NB-wet	Be-heer-der	G	NP	groter dan 25 000 ha	Deel EHS	Regio
1	Waddenzee	W*	Noord Holland/Friesland/Groningen	x**	x	x	x	div	x	x	x	n/nw
2A	Texel-De Schorren en Zeeburg	W	Noord Holland	x	x	x	x	nm			x	nw
2B	Texel-Duinen Texel	W	Noord Holland	x	x			sbb			x	nw
3	Vlieland	W	Friesland	x	x			sbb rws			x	n
4	Griend	W	Friesland	x	x		x	nm			x	n
5A	Terschelling-Boschplaat	W	Friesland	x	x		x	sbb			x	n
5B	Terschelling-Duinen en Noordsvaarder	W	Friesland	x	x			sbb			x	n
6	Ameland (oostpunt, = ond. PKB)	W	Friesland	x	x			sbb/ifg			x	n
7	Schiermonnikoog	W	Friesland	x	x		x	nm	x		x	n
8A	Rottum-Rottumerplaat	W	Groningen	x	x		x	sbb rws			x	n
8B	Rottum-Rottumeroog	W	Groningen	x	x		x	sbb rws			x	n
9	Balgzand W	W	Noord Holland	x	x		x	nhl			x	nw
10	Friese Waddenkust-/kwelders	W	Friesland	x	x		x	rws ifg			x	n
11	Lauwersmeer	W	Friesland/Groningen				x	sbb nm p			x	n
12	Groningse Waddenkust/kwelders	W	Groningen	x	x		x	rws nm grl			x	n
13	Dollard	W	Groningen	x	x		x	nm grl	x		x	n
14	Zwanewater	W	Noord Holland	x	x			nm			x	nw
15A	Voordelta/Voornes Duin-Voordelta	W	Zuid Holland					nm zhl rws		x	x	zw
15B	Voordelta/Voornes Duin-Westplaat	W	Zuid Holland					nm zhl rws			x	zw
15C	Voordelta/Voornes Duin-Voornes Duin	W	Zuid Holland					nm zhl rws			x	zw
15D	Voordelta/Voornes Duin-Kwade Hoek	W	Zuid Holland		x			nm zhl rws			x	zw
16	Haringvliet	W	Zuid Holland				x	rws sbb nm			x	zw
17	Hollands Diep	W	Zeeland									
		W	Zuid Holland					rws sbb			x	zw
18	Volkerakmeer	W	Zeeland					rws sbb nm			x	zw
		W	Zeeland					zl				
19	Grevelingen	W	Zeeland					rws n&rs			x	zw
20	Oosterschelde inclusief Inlagen	W	Zeeland	x	x	x	x	rws		x	x	zw
21	Zoommeer	W	Noord Brabant/Zeeland					rws sbb nm			x	zw/z
		W	Noord Brabant					hzi				
22	Markiezaat	W	Noord Brabant	x	x	x	x	nbl			x	z
23	Veerse Meer	W	Zeeland					sbb			x	zw
24A	Westerschelde	W	Zeeland					rws	x	x	x	z w
24B	Verdronken land van Saeftinghe	W	Zeeland	x	x	x	x	zl	x		x	zw
25	Het Zwin exclusief Belgische deel	W	Zeeland		x			zl	x		x	zw
26A	IJsselmeer-Makkumer- en Kooiwaard	W	Friesland				x	ifg			x	n
26B	IJsselmeer-Workumerwaard	W	Friesland				x	ifg			x	n
26C	IJsselmeer-Steile Bank en Mokkebank	W	Friesland				x	ifg			x	n
27A	Markermeer-Gouwzee	W	Noord Holland					rws			x	nw
27B	Markermeer-IJmeer	W	Noord Holland		x		x	rws			x	nw
28	Ketelmeer	W	Flevoland					rws			x	nw
29	Zwarte Meer	W	Overijssel	x	x		x	nm			x	o

Nummer	Naam	Provincie	Ramsar VRL	HRL	NB-wet	Beheerder	G	NP	groter dan 25 000 ha	Deel EHS	Regio
30	Veluwemeer	Flevoland/Gelderland				rws				x	nw
31	Wolderwijd en Nuldernauw	Flevoland/Gelderland				rws				x	nw
32A	Gooi- en Eemmeer-Gooimeer	Flevoland/Utrecht	x		x	rws				x	nw
32B	Gooi- en Eemmeer-Eemmeer	Noord Holland	x		x	rws				x	nw
33A	IJssel-Deventer-Zwolle	Overijssel/Gelderland				sbb				x	o
33B	IJssel- Zwolle-Ketelmeer	Overijssel/Gelderland				nm				x	o
34A	Gelderse Poort-Oude Rijnstrangen	Gelderland				sbb				x	o
34B	Gelderse Poort-Ooijpolder	Gelderland				sbb				x	o
35	Rijn- Heteren-Amerongen	Gelderland				ul				x	o
36	Waal: Ewijk-Waardenburg	Gelderland				sbb gl				x	o
37A	Dordtse Biesbosch B	Zuid Holland	x			sbb		x		x	zw
37B	Sliedrechtse Biesbosch B	Zuid Holland	x			sbb		x		x	zw
37C	Brabantse Biesbosch B	Noord Brabant	x			sbb		x		x	z/zw
38	Leekstermeer	Groningen/Drente				sbb grl				x	n
39	Zuidlaardermeer/Ommerpolder	Groningen				grl				x	n
40	Groote Wielen (Gutte Wielen)	Friesland				ifg				x	n
41	Oude Venen (Aldre Feanen)	Friesland	x		x	ifg				x	n
42	De Deelen	Friesland	x			sbb				x	n
43	Van Oordt's Merken	Friesland	x			sbb				x	n
44A	Sneekmeer en Goingaripsterpoelen	Friesland				sbb				x	n
44B	Terkeplesterpoelen en Akmarrijp	Friesland				sbb				x	n
45	Witte en Zwarte Brekken en Oudhof	Friesland				sbb				x	n
46	Oudegaasterbrekken	Friesland				d				x	n
47	Fluessen, Vogelhoek en Morra	Friesland				sbb				x	n
48	Rottige Meenthe en Oldelamer	Friesland				sbb				x	n
49	De Weerribben	Friesland				sbb				x	o
50	De Wieden	Overijssel	x			sbb		x		x	o
51	Oostvaardersplassen	Overijssel				nm				x	o
52	Lepelaarsplassen	Flevoland	x		x	sbb				x	nw
53A	Zaanstreek/Waterland-IJperveld, Varkensland en Twiske	Flevoland	x		x	fl				x	nw
53B	Zaanstreek/Waterland-Polder Oostzaan	Noord Holland				sbb				x	nw
54	Oostelijke Vechtplassen	Utrecht				nm				x	nw
55	Naardermeer	Noord Holland	x			nm				x	nw
56	Arkemheen	Gelderland				sbb				x	o
57	Nieuwkoopse Plassen	Zuid Holland	x		x	nm				x	zw
58	Reeuwijkse Plassen	Zuid Holland				sbb				x	zw
59	Yerseke en Kapelse Moer	Zeeland				zl sbb				x	zw
60	Fochteloërveen en Esmeer	Drente				nm				x	n
61	Dwingelderveld	Drente	x			nm sbb		x		x	n

Nummer	Naam	Provincie	Ramsar VRL	HRL	NB-wet	Beheerder	G	NP	groter dan 25 000 ha	Deel EHS	Regio
62	Bargerveen	Drente	x	x	x	sbb	x			x	n
63	Engbertslijkvenen	Overijssel	x	x	x	sbb				x	o
64	Groote Peel	Limburg/ Noord Brabant	x	x	x	sbb				x	z

* W = in de lijst uit paragraaf 2.8 samengevoegd tot Waddenzee; B = in de lijst uit paragraaf 2.8 samengevoegd tot Biesbosch.

** Er waren in 1998 achttien wetlands bij Ramsar aangemeld. In deze bijlage is een aantal van deze aangewezen gebieden verdeeld in deelgebieden.

Verklaring

VRL	=	Vogelrichtlijn
HRL	=	Habitatrichtlijn
NB-wet	=	Natuurbeschermingswet
G	=	grensoverschrijdend
NP	=	Nationaal Park
EHS	=	Ecologische Hoofstructuur
sbb	=	Staatsbosbeheer
nm	=	Vereniging Natuurmonumenten
p	=	particulieren
grl	=	Het Groninger Landschap
d	=	Domeinen
n&rs	=	Natuur- en Recreatieschap de Grevelingen
rws	=	Rijkswaterstaat
nbl	=	Het Noordbrabants Landschap
gl	=	Het Gelders Land
ifg	=	It Fryske Gea
zl	=	Het Zeeuwse Landschap
fl	=	Stichting Flevo-Landschap

Natuurbeleid

Het Nederlandse beleid voor natuurbeheer is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan. In 1997 is dit beleid verder uitgewerkt in het Programma Beheer. In dit laatste programma koppelt de minister van LNV vormen van natuurbeheer aan de realisatie van natuurdoeltypen en het herstel van natuurwaarden. In de wetlands worden veel van de beoogde natuurdoeltypen aangetroffen of gerealiseerd.

In het Natuurbeleidsplan is ook de Ecologische Hoofdstructuur opgenomen. De realisatie ervan moet op basis van de Relatienota geschieden door aankoop van (landbouw)gronden voor natuurontwikkeling en voor natuurreservaten. Hierbij zouden de natuurbeheerende organisaties worden betrokken. Ook zouden er beheersovereenkomsten met boeren worden afgesloten.³³

De Ecologische Hoofdstructuur betekende een uitbreiding van het natuurareaal op het land met 190 000 hectare. Het bestaande natuurgebied op het land besloeg in 1990 naar schatting 12% van de ruimte (0,51 van 4,15 miljoen hectare). Na de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur zou dit aandeel bijna 17% zijn. Daarnaast worden ook de grote wateren gerekend tot de Ecologische Hoofdstructuur.

Andere beleidsterreinen

Ruimtelijk beleid

De ruimtelijke uitwerking van landbouw, natuur, recreatie en bosbouw is geïntegreerd in het Structuurschema Groene Ruimte³⁴ (1993). De bedoeling is een verantwoord ruimtegebruik van het landelijk gebied. De globale grenzen van de Ecologische Hoofdstructuur zijn hierin aangegeven. De provincies moeten zelf aangeven waar zij de Ecologische Hoofdstructuur willen realiseren binnen deze globale grenzen, rekening houdend met bestaande activiteiten en bebouwing.

In het Structuurschema Groene Ruimte staat dat beslissingen over de bestemming van een gebied dienen te worden genomen «na afweging van alle belangen». Het ecologisch belang van natuurgebieden diende in het ruimtelijk beleid tot zijn recht te komen. Provinciale en gemeentelijk plannen moeten worden getoetst op de natuurcriteria.

Milieu- en waterbeleid

Voor «verstandig gebruik» is vooral het integraal waterbeheer uit de Derde en Vierde Nota Waterhuishouding van belang. De verschillende functies van de wateren worden, waar het gaat over de rijkswateren, door het Ministerie van V&W op elkaar af gestemd. Het waterbeleid voor de regionale wateren is een taak voor de provincies en de waterschappen.

In het Structuurschema Groene Ruimte is een «bufferbeleid» uiteengezet om verdroging van het Nederlandse landschap te beperken. In het Beleidsplan Drinkwater- en Industrierwatervoorziening (Ministerie van VROM) is voorzien in het stoppen van grondwateronttrekking in de omgeving van wetlands als de Friese Meren en het Naardermeer.

Visserijbeleid

De visserij in de kust- en binnenwateren is een nationale verantwoordelijkheid. Voor het Visserijbeleid is de nota «Vissen naar Evenwicht» uit 1993 voor het Deltagebied, het IJsselmeer en de Waddenzee van groot belang. In deze nota wordt een aanzet gegeven tot verstandig gebruik. Dit

³³ Er was in 1990 al voor 13 000 hectare aan beheersovereenkomsten afgesloten met boeren. Verder was er al 17 000 hectare natuurreservaatgebied aangekocht. (Bron: Natuurverkenningen 1997).

³⁴ Het structuurschema is een uitwerking voor het landelijk gebied van de VINEX.

beleid moet de aangerichte schade met name in de Waddenzee en de Oosterschelde herstellen en verdere overbevissing tegen gaan.

Recreatiebeleid

Voor het recreatiebeleid wordt eveneens een nadere uitwerking door de provincies gevraagd. In het Structuurschema Groene Ruimte is aangegeven in welke wateren recreatie een belangrijke functie is.

Het compensatiebeginsel is opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte. Het compensatiebeginsel is ook van toepassing op recreatiegebieden. De directie Groene Ruimte en Recreatie heeft hiervoor in 1994 een lijst opgesteld.³⁵ Het natuurbeleid is regionaal uitgewerkt in veel plannen waarbij de natte natuurgebieden betrokken zijn. De terminologie die gebruikt wordt, is verschillend. Zo zijn er beleidsvisies, beleidsplannen, ontwikkelingsvisies, beheerplannen, herstelplannen en her- of landinrichtingsplannen.

³⁵ Uitwerking compensatiebeginsel Structuurschema Groene Ruimte, Directie GRR, oktober 1995.

Het Ministerie van LNV heeft voor de uitvoering van de internationale afspraken geen afzonderlijk budget. De uitvoering wordt gefinancierd uit beleidsveld 13 «Natuur, Groene Ruimte en Recreatie» van de begroting.

Artikel onderdeel (1997)	Belangrijke fondsen die ingezet worden in de natte natuurgebieden	Bedrag (* mln)
13.02 Verwerving	Aankopen voor Staatsbosbeheer	123
	Aankopen voor particuliere organisaties	28
	Natuurterreinen en reservaten	41
	Natuurontwikkeling	10
13.03 Inrichting	Landinrichtingsprojecten (inclusief Strategische Groenprojecten)	272
	Waterbeheersing	14
	Gebiedsgerichte bestrijding verdroging	12
	Natuurterreinen en reservaten	6