

Saskia Ligthart
& Graham Bennett

Implementatie van internationaal natuurbeleid

In september 1998 besteedde De Levende Natuur een themanummer aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Vogel- en Habitatrichtlijn waren op dat moment nog relatief onbekend. Sindsdien is er een toenemende aandacht voor deze Europese richtlijnen. Behalve de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn er ook andere internationale instrumenten voor de bescherming van de natuur. De implementatie van het internationale natuurbeleid is weliswaar in een stroomversnelling geraakt, maar stuit nog op een aantal knelpunten. Het aanpakken van deze knelpunten is nodig om de meerwaarde van het internationale instrumentarium voor de bescherming van de natuur in Nederland tot zijn recht te laten komen.

Er zijn twee soorten internationale instrumenten die directe gevolgen hebben voor de natuurbescherming in Nederland:

- EU-richtlijnen, waaronder de lidstaten verplicht zijn de vastgestelde doelstellingen te bereiken (de Vogel- en Habitatrichtlijn);
- internationale conventies, waaronder Nederland verplichtingen is aangegaan (de Ramsar-conventie, de Bonn-conventie, de Bern-conventie, de OSPAR-conventie en de Conventie inzake Biologische Diversiteit).

De belangrijkste internationale instrumenten op het gebied van de natuurbescherming, de EU-Vogel- en Habitatrichtlijn, beogen de biologische diversiteit te waarborgen door het instandhouden van de natuurlijke en half-natuurlijke habitats en wilde flora en fauna op het grondgebied van de Europese Unie, waarbij de Vogelrichtlijn zich specifiek richt op de natuurlijke in het wild levende vogelsoorten. Het uiteindelijke doel is een samenhangend stelsel van habitats van communautair belang: Natura 2000. De

Habitatrichtlijn is voor een belangrijk deel een vertaling van de Bern-conventie (1979) naar de EU.

De gebiedsbescherming die de richtlijnen vereisen is verwoord in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Ter bescherming van Europese natuurwaarden is Nederland verplicht om instandhoudingsmaatregelen te treffen (artikel 6 lid 1) voor de Speciale Beschermingszones. Indien de kwaliteit van gebieden verslechtert of indien er storende factoren optreden met een significant effect op de instandhoudingsdoelstellingen, dienen de lidstaten tevens passende maatregelen te nemen (artikel 6 lid 2). Een stap verder gaat artikel 6 lid 3 dat een passende beoordeling voorschrijft van plannen en projecten (nieuwe activiteiten) die significante effecten kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Indien deze beoordeling negatief uitvalt, kan een lidstaat zelfs

Belangrijke delen van de Deltawateren prijken nu toch op de definitieve lijst van nieuw aangewezen speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn.



toestemming voor dat plan of project weigeren. Alleen indien er sprake is van dwingende redenen van openbaar belang kan een plan of project toch doorgaan. In dat geval verplicht artikel 6 lid 4 om compenserende maatregelen te treffen.

Behalve de Vogel- en Habitatrichtlijn is een aantal andere internationale instrumenten van belang voor de natuurbescherming in Nederland (tabel 1).

Stand van zaken implementatie

Nederland is verplicht de beschermingsbepalingen van de EU-richtlijnen om te zetten in bindende nationale wetgeving. Aanvankelijk was de Nederlandse regering van mening dat met de bepalingen uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de PKB-Waddenzee voldoende implementatie was gegeven. In een uitspraak van de rechtbank van Leeuwarden in juli 1998 over de proefboringen naar aardgas in de Noordzeekustzone en op Ameland bleek dat dit niet het geval is. Er wordt momenteel druk gestudeerd hoe de juridische doorwerking afdoende kan worden geregeld. Een belangrijke omissie is dat het compensatiebeginsel niet afdoende is verankerd in de Nederlandse wetgeving. Begin februari 2000

Internationale instrumenten	Jaar	Doelstelling
Ramsar-conventie	1971	Het beschermen alsmede verstandig gebruik van wetlands van internationale betekenis
Bern-conventie	1979	Het beschermen van Europese wilde flora en fauna en hun habitats
Bonn-conventie	1979	Het beschermen van trekkende wilde diersoorten en hun habitats 4 aparte overeenkomsten: zeehonden in de Waddenzee, vleermuizen in Europa, kleine walvisachtigen in de Baltische Zee en Noordzee en Afrikaans-Euraziatische migrerende watervogels
EU-Vogelrichtlijn	1979	Het beschermen van in het wild levende vogelsoorten
EU-Habitatrichtlijn	1992	Het instandhouden van natuurlijke en half-natuurlijke habitats en wilde flora en fauna
OSPAR	1992	Het beschermen van het mariene milieu van de noordoost-Atlantische Oceaan
Conventie inzake Biologische Diversiteit	1992	Het behouden alsmede duurzaam gebruik van biodiversiteit en de eerlijke verdeling van de voordelen van gebruik

Nieuw aangewezen speciale beschermingszones in het kader van de Europese Vogelrichtlijn en de Wetlands-Conventie (*)

Drents-Friese Woud	Fluessen/Vogelhoek/Morra (*)	Groote Wielen
Lauwersmeer (*)	Leekstermeergebied (*)	Oudegaasterbrekken (*)
Sneekermeer/Goengarijster	Van Oordt's Merksen	Waddeneilanden,
Poelen/Terkaplesterpeolen (*)		Noordzeekustzone, Breebaart (*)
Witte en Zwarte Brekken en Oudhof	Zuidlaardermeergebied (*)	Drontermeer (*)
Eilandspolder	Ilmeer (*)	IJsselmeer (*)
Ilperveld, Varkensland en Twiske	Ketelmeer en Vossemeer (*)	Markermeer (*)
Oostelijke Vechtplassen (*)	Veluwemeer (*)	Wolderwijd en Nuldernauw (*)
Wormer- en Jisperveld	Arkemheen	De Wieden (*)
Gelderse Poort (*)	IJssel (*)	Neder-Rijn (*)
Sallandse Heuvelrug	Veluwe	Waal (*)
Zwarte Water en Overijsselse Vecht gedeeltelijk (*)	Boezems Kinderdijk	Broekvelden/Vettenbroek (voorheen Reeuwijkse Plassen) (*)
De Wilck	Donkse Laagten	Grevelingen (*)
Haringvliet (*)	Hollands Diep (*)	Oudeland van Strijen
Veerse Meer (*)	Voordelta (*)	Voornes Duin (*)
Westerschelde (*)	Yerseke & Kapelse Moer	Zoommeer (*)
Brabantse Wal	Leenderbos en Groote Heide	Maasduinen
Weerter- en Budelerbergen		

(*) Tevens aanwijzing als Wetland

Daarnaast wordt het gebied Rottige Meenthe als Wetland aangewezen (niet in het kader van de Vogelrichtlijn)

heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer gemeld dat zij op korte termijn een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB) zal opstellen waarmee het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn zal worden vastgelegd. In de AMvB zal worden opgenomen dat besluitvorming over de realisatie van plannen en projecten in Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn-gebieden onderhevig is aan artikel 6 (derde en vierde lid) van de Habitatrichtlijn. Artikel 29 van de nieuwe Natuurbeschermingswet biedt hiertoe de mogelijkheid. Artikel 27 van deze nieuwe wet geeft de minister de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen die wegens internationale verplichtingen beschermd moeten worden.

Deze bevoegdheid was nodig om vaart te zetten achter de aanwijzingen onder de Vogelrichtlijn, waartoe de uitspraak van het Europese Hof Nederland

aanspoorde. In 1999 heeft Nederland dan ook de aanwijzingsprocedure ten aanzien van 57 nieuwe Vogelrichtlijn-gebieden gestart. Begin februari 2000 heeft de staatssecretaris een lijst met 49 definitief aan te wijzen nieuwe speciale beschermingszones ter uitvoering van de Vogelrichtlijn aan de Tweede Kamer toegezonden (kader 1). Op basis van nieuwe telgegevens is gebleken dat 7 gebieden niet meer voor aanwijzing in aanmerking komen, omdat er verschuivingen zijn opgetreden in vogelpopulaties. Voor 1 gebied (Zeevang) wordt een nieuwe aanwijzingsprocedure gestart, omdat uit de nieuwe telgegevens en de biotoopbeschrijving is gebleken dat de in eerste instantie voorgestelde begrenzing niet juist was. Daarnaast worden op basis van de nieuwe telgegevens in een aantal gebieden grenscorrecties doorgevoerd.

Tabel 1. De belangrijkste nationale en internationale natuurbeschermings-instrumenten.

Het betreft een uitbreiding van het Zuidlaardermeergebied, een uitbreiding van de Gelderse Poort en uitbreidingen van de uiterwaarden van Neder-Rijn, Waal en IJssel. Ook de militaire terreinen op de Veluwe worden bij de definitieve aanwijzing betrokken.

Het voorbehoud dat gold voor een groot deel van de gebieden die al in juli 1998 waren aangemeld onder de Habitatrichtlijn is in januari 1999 opgeheven. Nederland wilde graag van de Europese Commissie weten of zij accoord kon gaan met de door de Nederlandse regering voorgestane wijze van implementatie van de Habitatrichtlijn via het SGR. De Europese Commissie wees dit voorbehoud echter op formele gronden af. De lijst met in totaal 76 Habitatgebieden moet nu eerst worden goedgekeurd door de Europese Commissie, voordat Nederland tot definitieve aanwijzing kan overgaan.

In vergelijking met de andere Europese landen hoort Nederland in maart 2000 bij de middengroep van landen met voor de Vogelrichtlijn een incomplete lijst. De nieuwe lijst met 49 gebieden is nog niet opgestuurd naar de Europese Commissie. Alleen België en Denemarken hebben een complete lijst. Frankrijk blijft het meest ernstig in gebreke. Wat de Habitatrichtlijn betreft geldt hetzelfde: Nederland behoort tot de grote groep van Europese lidstaten die een substantiële maar niet complete lijst hebben ingeleverd. Geen enkel land kan hier al bogen op een complete lijst. België, Duitsland, Frankrijk, Ierland en Groot Britannië vormen hier de achterhoede (zie Barometer Natura 2000, p.92).

De Ramsar-conventie is weliswaar minder verplichtend van karakter dan de Vogel- en Habitatrichtlijn, maar geldt toch als een internationaal belangrijk instrument. Met 31 nieuwe aanwijzingen die tegelijk met de definitieve aanwijzingen voor de Vogelrichtlijn door de regering aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd, lijkt de bescherming van wetlands in Nederland een behoorlijke impuls te krijgen. Deze komen bovenop de 18 gebieden die reeds aangewezen zijn,

samen 32 procent van de totale oppervlakte van wetlands in Nederland. De implementatie van de conventie in Nederland is echter relatief onevenwichtig. Van de huidige aangewezen gebieden maakt namelijk ruim driekwart deel uit van de Waddenzee. Ook hebben er sinds 1995 geen nieuwe aanwijzingen plaatsgevonden. Dit ondanks het feit dat er in totaal 58 wetlands aan de criteria van de conventie voldoen (BirdLife/Vogelbescherming Nederland, 1999).

Opvallend is dat de verdeling van de aangewezen gebieden geen representatief beeld geeft van alle soorten wetlands die in Nederland voorkomen, noch van het internationaal belang van deze gebieden als habitat voor watervogels. In het bijzonder zijn rivierensystemen (8% van de oppervlakte aangewezen), wetlands in de kustzone (3% aangewezen) en zoutwatermeren (0% aangewezen) slecht vertegenwoordigd. Verder, vanwege de geringe bekendheid van de conventie bij de provincies, is slechts een relatief klein aantal van de Ramsar-wetlands in streek- en bestemmingsplannen planologisch beschermd (Algemene Rekenkamer, 1999).

De overige internationale instrumenten hebben aanzienlijk minder effect gehad op het Nederlandse beschermingsbeleid. Al bij de ratificatie door Nederland van de Conventie inzake Biologische Diversiteit in 1994 was de regering van mening dat het toen geldende Nederlandse beleid formeel reeds in overeen-

stemming was met de bepalingen van de Conventie. Echter, de regering concludeerde tevens dat de intentie van de Conventie onvoldoende doorwerkte in het vigerende beleid. Met het Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit werden daarom in 1995 vijf nieuwe beleidslijnen ingezet (kader 2). Deze acties hebben wel een positieve uitwerking op een aantal aspecten van het natuurbeleid gehad. Zo wordt beoogd om via het Interdepartementaal Overleg Biodiversiteit de samenwerking tussen verschillende departementen op het gebied van het natuurbeheer te verbeteren. In enkele opzichten blijft echter de vooruitgang onvoldoende, bijvoorbeeld wat betreft de onderlinge wisselwerking van de acties en de concrete doorwerking van de acties in het regeringsbeleid.

De Biodiversiteitsconventie heeft in juridisch opzicht weinig effect op de Nederlandse natuur gehad, omdat de Nederlandse wetgeving formeel al aan de conventie voldeed. Er mag echter verwacht worden dat de beleidsinspanningen indirecte effecten zullen hebben. Het is echter lastig om aan te geven wat de uitwerking van deze inspanningen op de natuur. Een analyse hiervan is dan ook niet voorhanden.

De verplichtingen die voortvloeien uit het viertal overeenkomsten die Nederland in het kader van de Bonn-conventie heeft ondertekend zijn in voldoende mate door de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet juridisch geïmplementeerd. Het effect van deze verplichtingen blijkt echter in de praktijk beperkt te zijn, omdat de conventie weinig meerwaarde

Kader 2

De strategische beleidslijnen uit het Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit 1995

1. Operationalisering van de biodiversiteitsdoelstellingen
2. Verbreding van het begrip biodiversiteit
3. Versterking Nederlandse capaciteit inzake kennis en behoud mondiale biodiversiteit
4. Verbetering van bestaande randvoorwaarden
5. Versterking van de politiek-bestuurlijke aandacht

biedt ten opzichte van de autonome Nederlandse beschermingsinspanningen die al langere tijd op de genoemde groepen soorten worden gericht. Ook blijkt dat de internationale samenwerking tussen de zogenaamde "range states" niet altijd optimaal functioneert. De overeenkomst over de zeehonden in de Waddenzee heeft niet tot gemeenschappelijke regelgeving in Nederland, Duitsland en Denemarken geleid. Ook zijn er nog altijd behoorlijke verschillen in het beleid van deze landen. De overeenkomst over de vleermuizen heeft geleid tot enkele inventarisaties en wetenschappelijk onderzoek dat door LNV is gefinancierd. De huidige beschermingsmaatregelen lopen via de Habitatrichtlijn. Wat de uitvoering van de overeenkomst over kleine walvisachtigen in de Baltische Zee betreft, is Nederland vooral actief bij het monitoren van het verstrikt raken van dolfijnen in vistuig. Nederland tekende in 1996 als eerste de overeenkomst over de migrerende watervogels en voert het interim-secretariaat van deze overeenkomst. Vorig jaar waren er echter nog 14 ratificaties nodig, voordat de overeenkomst in werking kan treden. Geconcludeerd kan worden dat het ontwikkelen van aparte beschermingsmaatregelen ter uitvoering van de overeenkomsten onder de Bonn-Conventie geen beleidsprioriteit heeft.

Daartegenover zou de toevoeging van de nieuwe Annex V aan de OSPAR-conventie, met als doel mariene ecosystemen en biodiversiteit te behouden, wel meerwaarde voor het Nederlandse beschermingsbeleid kunnen hebben. De Annex, die momenteel wordt uitgewerkt (met Nederland als trekker van het onderdeel Soorten en Habitats), biedt namelijk de nieuwe mogelijkheid dat de OSPAR-landen gezamenlijk gaan optreden om de onder de Conventie aangewezen mariene soorten en habitats te beschermen. Dit moet gepaard gaan met het inperken van activiteiten die schadelijke gevolgen voor mariene soorten, habitats of ecologische processen kunnen hebben, zoals olie- en gaswinning en visserij.

De Noordse woelmuis is een prioritaire soort onder de Habitatrichtlijn.



Barometer Natura														04/04/2000
Lidstaten	Vogelrichtlijn SPA Classification ZPS						Lidstaten	Habitatrichtlijn Proposed SCIs						
	Number of sites classified	Total classified area (km ²)	% of national territory	Assessment of SPA classification	Natura 2000 Forms	Site Maps		Number of sites proposed	Total proposed area (km ²)	% of national territory	Assessment of the national list	Natura 2000 Forms	Site Maps	
BE	36	4.313	14,1				BE	102	913	2,5+0,5				
DK	111	9.601	22,3				DK	194	10.259	6,6+17,2				
DE	553	16.013	4,5				DE	1.126	10.956	1,6+1,4				
GR	52	4.965	3,8				GR	234	26.522	17,6+2,5				
ES	175	33.864	6,7				ES	867	88.076	16,8+0,6				
FR	114	8.015	1,5				FR	1.028	31.440	4,9+0,8				
IE	109	2.226	3,2				IE	259	3.007	4,3				
IT	268	11.279	3,8				IT	2.507	49.364	16,4				
LU	13	160	6,2				LU	38	352	13,6				
NL	30	3.522	8,5				NL	76	7.078	6+11				
AT	73	11.931	14,2				AT	113	9.450	11,3				
PT	47	8.468	9,2				PT	65	12.150	12,7+0,5				
FI	440	27.500	8,1				FI	1.381	47.154	13,1+0,8				
SE	301	22.820	5,1				SE	1.919	46.300	10,9+0,4				
UK	197	7.890	3,2				UK	340	17.660	5,2+2,1				
EUR15	2.519	172.567	n/a	n/a	n/a	n/a	EUR15	10.249	360.681	11,4	n/a	n/a	n/a	
SPA classification ZPS					Information for transmitted sites					National List of Proposed SCIs				
Notably insufficient					Incomplete and/or computerised					Notably insufficient				
Incomplete					Complete and computerised					Substantial but still incomplete				
Complete					Complete, computerised and validated					Complete				

Knelpunten

De Vogel- en Habitatrichtlijnen schrijven voor om gebieden louter op basis van ecologische criteria te selecteren. In een onderzoek van Vogelbescherming Nederland en anderen uit 1998, blijkt echter dat belangrijke delen van een aantal waardevolle natuurgebieden aanvankelijk buiten de aanmelding en/of aanwijzing onder de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn gehouden. Het gaat om delen van de Westerschelde, delen van de Veluwe en de uiterwaarden van de Rijn, Waal en IJssel. In de definitieve aanwijzing zijn de genoemde gebieden inmiddels wel op de lijst opgenomen.

In het kader van de aanwijzingsprocedure Vogelrichtlijn heeft het ministerie van LNV ruim 5000 reacties (zienswijzen) ontvangen op de voorgestelde aanwijzingen. Naast de vele krantenberichten die er naar aanleiding van de aanwijzingen onder de Vogelrichtlijn zijn verschenen, duidt dit op weerstand in de

samenleving. De strikte toepassing van ecologische criteria, de grote haast waarmee uiteindelijk de selectie van gebieden gepaard is gegaan en de onduidelijkheid over het toetsingskader zijn belangrijke oorzaken hiervan.

De onduidelijkheid over het toetsingskader betreft de interpretatie van een aantal centrale begrippen. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van significante effecten van maatschappelijke activiteiten op de instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijnen? De Europese Commissie is zich bewust van de onwenselijkheid van de onduidelijkheid. Zij is bezig een handleiding voor de interpretatie van artikel 6 op te stellen.

De juridische doorwerking van het toetsingskader uit de Vogel- en Habitatrichtlijn verloopt traag. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland aanvankelijk van mening was dat geen extra regelgeving nodig zou zijn voor de bescherming van de Europese natuur-

Barometer Natura 2000:
voortgang Natura 2000 in
verschillende Europese landen.

waarden. Indien de Europese richtlijnen niet op tijd worden omgezet in Nederlandse regelgeving bestaat de mogelijkheid voor de Nederlandse rechter om rechtstreeks te toetsen aan de beschermingsbepalingen uit de richtlijnen. In de eerder genoemde zaak bij de rechtbank van Leeuwarden heeft de rechter, vanwege het ontbreken van adequate Nederlandse wetgeving, rechtstreeks getoetst aan de Vogelrichtlijn.

Het voeren van juridische procedures als een middel om het nakomen van de EU-richtlijnen af te dwingen heeft echter ook nadelen, zeker wanneer men zijn toevlucht zoekt bij het Europese Hof van Justitie. Niet alleen volgen de meeste uitspraken pas na jarenlang slepende procedures, maar dan nog worden de bepalingen uit deze uitspraken lang niet altijd meteen opgevolgd door de veroordeelde

lidstaten. Nederland is bijvoorbeeld vier keer veroordeeld door het Europese Hof voor het niet nakomen van de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn. Een volgende procedure dreigt, omdat de aanwijzing van Speciale Beschermingszones onder de Vogelrichtlijn waartoe het Hof Nederland in een eerdere uitspraak al verplichtte, nog steeds niet is gerealiseerd. Met de nieuwe lijst van definitieve aanwijzingen beoogt Nederland deze procedure te stoppen. Ondanks de beperkingen van de juridische afdwingbaarheid van de bepalingen uit de EU-richtlijnen, steekt deze gunstig af vergeleken met de afdwingbaarheid van de bepalingen uit de internationale conventies. Zowel een verzoek om internationale arbitrage als het aanhangig maken van een zaak bij het Internationale Hof van Justitie vereist de toestemming van het aangeklaagde land. Het is dan ook niet verrassend dat er nog nooit een conflict over de implementatie van een internationale conventie op het gebied van natuurbescherming op deze wijze is beslecht.

Zoals in het overzicht van internationale instrumentarium (tabel 1) al werd aangegeven schrijft het toetsingskader uit de richtlijnen niet alleen voor om maatschappelijke activiteiten die de instandhoudingsdoelstellingen van de aangewezen gebieden bedreigen in te perken, maar verplicht het ook tot het treffen van beheersmaatregelen. Hiervoor stelt de Europese Unie ook subsidies ter beschikking. Deze verplichting en de extra mogelijkheden zijn nog weinig bekend bij bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties. Dit geldt overigens ook voor de doorwerking van de aangewezen gebieden in ruimtelijke plannen, zoals ook de Algemene Rekenkamer signaleerde in haar onderzoek naar de naleving van internationale afspraken over wetlands (1999).

Concluderend: de meerwaarde van internationaal natuurbeschermingsinstrumentarium

Aanpak van bovenstaande knelpunten is nodig om de meerwaarde van het internationaal beschermingsinstrumentarium tot zijn recht te laten komen. Immers, de genoemde instrumenten beogen het veiligstellen van gebieden en soorten die van internationale betekenis zijn.

De verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrictlijn leiden er dan toe dat in Nederland een groot deel van de gebieden die planologische

bescherming genieten op grond van het nationale beleid (Structuurschema Groene Ruimte) ook een internationale juridische bescherming genieten! Deze extra juridische bescherming betekent dat Nederland gehouden is aan Europese regelgeving voor de instandhouding van deze gebieden en dus niet op basis van louter nationale afwegingen – hoe dringend dan ook – een aantasting of verstoring kan toestaan. Om echter de gang naar het Europese Hof zoveel mogelijk te beperken en daarmee onnodige vertraging van besluitvorming te voorkomen, is het van groot belang dat de Nederlandse regering de bepalingen uit de richtlijnen omzet in bindende nationale regelgeving.

Juridische bescherming van internationale natuurwaarden is echter slechts een eerste stap. Voor een daadwerkelijke bescherming is de medewerking van een veelheid aan bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties noodzakelijk. Verbetering van de communicatie met deze partners is van groot belang. Het verdient aanbeveling om op gebiedsniveau aan betrokken overheden, beheerders en belanghebbenden in concreto duidelijk te maken wat de betekenis is van de natuurbeschermingsbepalingen uit de richtlijnen voor de huidige activiteiten, de te verwachten toekomstige ontwikkelingen en het beheer van het betreffende gebied. Bestaande platforms als beheeroverleggroepen bieden hiervoor een geschikt forum. Ook dienen er afspraken te worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden om het nakomen van de verplichtingen uit de richtlijnen te garanderen en elkaar hier anders dan louter voor de rechter op aanspreekbaar te maken. Het opzetten van een monitoringssysteem waarin er niet alleen aandacht is voor de ontwikkeling van soorten en habitats (effecten) maar ook voor de inspanningen van betrokkenen (sturingsinformatie) is hiervoor van belang. Voor het effectief beschermen van de richtlijngebieden en van de Ramsar-wetlands is tevens het doorwerken van de planologische bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur waar het grootste deel van deze gebieden toe behoort in streek- en bestemmingsplannen een absolute voorwaarde. Het streekplan is immers toetsingskader voor de provincies bij wijzigingen van bestemmingsplannen en de gemeenten toetsen ingrepen die vergunningplichtig zijn aan bestemmingsplannen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 1999. Naleving internationale afspraken over wetlands. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 490, nrs. 1-2, Den Haag.

BirdLife/Vogelbescherming Nederland, 1999.

National inventory of Ramsar sites in the Netherlands: wetlands of international importance under the Wetlands Convention, National report of the Kingdom of the Netherlands. Zeist.

RIVM, 1999. Natuurbalans 99. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

Summary

Implementing international nature conservation policy

Nature conservation policy in The Netherlands is to an important extent determined by the requirements of a wide range of international instruments. These include four conventions (the Ramsar Convention, the Bonn Convention, OSPAR and the Convention on Biological Diversity) and two EU directives (the Birds Directive and the Habitats Directive). The main focus of these instruments are habitats and species which are of international importance or require international cooperation to secure their effective conservation. Despite the importance of these habitats and species, implementation of the instruments has been uneven in The Netherlands. The legislation necessary to enable the government to legally designate areas that have to be protected under the EU directives was only adopted in 1998. This legislation – the Nature Protection Act – has enabled the government to nominate 49 areas for designation under the Birds Directive and 76 areas under the Habitats Directive. However, not all the sites which fall under the criteria of the directives have been included in the list, and the Nature Protection Act does not include the required provision concerning compensation for areas protected under the Habitats Directive and which are damaged by activities of overriding public interest. The government is also planning to designate a further 31 areas under the Ramsar Convention, although in combination with the existing 18 areas these still inadequately represent the types of wetlands of international importance that are found in The Netherlands. Despite this uneven implementation, the instruments – particularly the EU directives – are having far-reaching effects on nature conservation in The Netherlands. Most important is that many areas that until now only enjoyed limited protection under the spatial planning system now have to be legally protected from virtually all forms of damage.

Drs. S.S.H. Ligthart
Alterra, afdeling Ecologie & Samenleving
Postbus 23, 6700 AA Wageningen

Dr. G. Bennett
Directeur Syzygy
Postbus 412, 6500 AK Nijmegen

Het artikel is gebaseerd op het onderzoek dat door de auteurs werd uitgevoerd als bijdrage aan de Natuurbalans 99 maar is op persoonlijke titel geschreven.