

Zitting 1976–1977

14 135 (R 1046)

Goedkeuring van de op 2 februari 1971 te Ramsar (Iran) tot stand gekomen Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Water- en moerasgebieden gekenmerkt door een eigen biosfeer staan reeds geruime tijd in de belangstelling van natuurbeschermers in het algemeen en ornithologen in het bijzonder. Diverse gouvernementele, semi-gouvernementele en particuliere internationale organisaties van wetenschapsbeoefenaars hebben zich reeds enige tientallen jaren beijverd, wegen te vinden om deze gebieden te beschermen tegen invloeden die hun specifieke karakter kunnen aantasten. De organisaties, die op dit terrein baanbrekend werk hebben verricht, zijn het Internationale Bureau tot Onderzoek van Watervogels (IWRB*), de Internationale Raad voor de Vogelbescherming (ICBP*), de Internationale Unie voor het behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (IUCN*) en de Internationale Jachtraad (ICGWC*, voorheen CIC*), waarbij de steun die daarbij is verleend door organisaties als het Wereld Natuur Fonds (WWF*) en door organen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa genoemd moet worden.

Juist de internationale belangstelling heeft ertoe geleid deze gebieden met de algemene term «wetlands» aan te duiden. Met dit Engelse begrip wordt in één woord aangegeven welke gebieden men op het oog heeft. In andere talen daarentegen – ook in de Nederlandse – heeft men een ruime omslag van woorden nodig om het begrip te omschrijven, reden waarom ook in deze memorie van toelichting het Engelse woord zal worden gebezigd ter aanduiding van deze gebieden.

Opgemerkt wordt dat het begrip wetlands een veelheid van gebieden van uiteenlopende verschijningsvormen omvat, die in het Verdrag¹ omschreven zijn als: moerassen, vennen, veen- of watergebieden, of deze nu zijn natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, en evenzeer gebieden met zeewater waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter.

Zoals vermeld, hebben twee organisaties op ornithologisch gebied, te weten het IWRB en de ICBP, in de onderhavige materie een leidende rol gespeeld. Dit is zeer goed te begrijpen, omdat elke wijziging die de wetlands ondergaan juist een bedreiging vormt voor de op deze gebieden aangewezen vogelsoorten. Ornithologen hebben dan ook reeds lang voordat het be-

*IWRB = International Waterfowl Research Bureau

*ICBP = International Council for Bird Preservation

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

*ICGWC = International Council for Game and Wildlife Conservation

*CIC = Conseil International de la Chasse

*WWF = World Wildlife Fund.

¹ Ingevolge de wens van de Commissie van Buitenlandse Zaken van beide Kamers der Staten-Generaal (zie Bijlage Handelingen II – 13 052, nr 1) is de Nederlandse tekst van het verdrag bijgevoegd en zijn beide nedergelegd op de bibliotheek ter inzage van de leden.

grip ecologie ingang heeft gevonden hun activiteiten op internationaal gebied gebundeld om te komen tot een inventarisatie van de wetlands en van de functies, die de wetlands vervullen voor de daar voorkomende vogelpopulaties.

Het zou echter van een beperkte visie getuigen het belang van de wetlands slechts af te meten naar hun betekenis voor vogels en met name voor trekvogels. Kenmerkend zijn immers voor de wetlands – evenals dat het geval is bij andere van natuurwetenschappelijk belang zijnde gebieden – de samenhang tussen en de combinatie van verschillende levensgemeenschappen en de daarbij voorkomende overgangen. Deze samenhang van levensgemeenschappen – als zodanig met het woord ecosysteem aangeduid – wordt voorts gekenmerkt door een zeker evenwicht tussen de levensgemeenschappen. Een evenwicht dat door 's mensen toedoen eenvoudig uit balans te brengen is. Het zijn niet alleen wetenschappelijke waarden, die voor de instandhouding van dit soort natuurgebieden pleiten, maar evenzeer kan gesteld worden dat het hier gaat om waarden waarbij onze cultuur in het geding is.

Deze – zo moeilijk te omschrijven – waarden winnen aan gewicht naar mate duidelijk wordt dat zij in stand gehouden worden ondanks de druk, die daarop wordt uitgeoefend door groeperingen die materiële belangen voorstaan.

§ 2. Geschiedenis van het ontstaan van het verdrag

Ten einde zich te bezinnen over de richting, waarin de bescherming van de wetlands zich zou moeten bewegen, organiseerden het IWRB, de IUCN en de ICBP in november 1962 een internationale conferentie te Les Saintes Maries de la Mer (Camargue-Frankrijk), bijgewoond door 84 vertegenwoordigers uit zestien landen. Deze conferentie heeft zich voor een belangrijk deel bezig gehouden met een inventarisatie van Wetlands, die van internationale betekenis zijn te achten².

Na bespreking van rapporten op dit punt uit 22 landen besloot de conferentie met spoed de samenstelling van een lijst voor te bereiden van wetlands van internationale betekenis als broedplaats, rustplaats, overwinteringsplaats voor vogels en een aanvullende lijst voor te bereiden, die een groep van wetlands zou omvatten waarvan de belangrijkheid berust op andere dan ornithologische overwegingen.

Ter conferentie besproken voorstellen zouden zo spoedig mogelijk worden voorgelegd aan internationale deskundigen, waarna een definitieve lijst zou worden vastgesteld op de eerste Europese Conferentie voor de bescherming van waterwild te St. Andrews in Schotland in 1963. Op deze conferentie werd de uitwerking van deze lijst nader gedelegeerd aan de drie reeds als initiatiefnemers van de Mar-conference genoemde internationale organisaties, die in 1965 de lijst hebben gepubliceerd welke sindsdien kortweg de Mar-List³ wordt genoemd.

Reeds op de Mar-Conference in 1962 werden ten aanzien van deze lijst de volgende aanbevelingen aangenomen:

- a. de lijst zou de grondslag moeten vormen bij de bestemming door nationale overheden van wetlands tot natuurreserveaten;
- b. de regeringen zouden zich moeten onthouden van ingrepen in het karakter van wetlands zonder dat hun waarde, als hiervoren omschreven, nadrukkelijk zou zijn overwogen;
- c. deze lijst zou de grondslag vormen voor een internationaal verdrag inzake wetlands.

Een van de besluiten van de conferentie te St. Andrews was dat voortaan regelmatig (Europese) conferenties inzake de bescherming van waterwild zouden worden gehouden. Dienovereenkomstig vond in mei 1966 een tweede Europese conferentie te dier zake plaats in Noordwijk aan Zee, waarbij de opstelling van een internationaal verdrag een der belangrijkste agendapunten was. De volgende acht punten werden als basis voor de inhoud van een

² Deze conferentie is sindsdien algemeen aangeduid als de «Mar-Conference», zijnde «Mar» de drie beginletters van het woord moeras in drie van de vijf talen der Verenigde Naties; in het Engels: marshes; in het Frans: marais; in het Spaans: marisma.

³ Project Mar (IUCN Publications news series, nr. 5; 1965). Een exemplaar van deze uitgave is nedergelegd op de bibliotheek, ter inzage van de leden.

dergelijk verdrag ter discussie gesteld en uiteindelijk door de conferentie aangevaard.

1. Aanvaarding van een beginselverklaring over de bestemming en het nut van wetlands in de moderne wereld en over de noodzaak van veiligstelling en beheer van deze wetlands teneinde een verstandig gebruik daarvan mogelijk te maken in een juiste balans tussen de belangen van natuurbehoud, jacht en andere behoeften van recreatieve, educatieve, wetenschappelijke en economische aard.

2. Erkenning van de primaire internationale betekenis van de wetlands opgenomen in de Mar-List van de IUCN.

3. Erkenning van de noodzaak om deze gebieden zoveel mogelijk in stand te houden en daarin onaantastbare reservaten te stichten ten einde het voortbestaan van hun fauna en flora veilig te stellen.

4. Een verplichting van regeringen om zich te onthouden van het verlenen van subsidies voor het ontwateren dan wel voor het dempen of voor het anderszins veranderen van deze wetlands, behalve in gevallen van gebiedende noodzaak op nationaal of internationaal niveau.

5. Een verplichting om in geval van zulk een gebiedende noodzaak te trachten de verliezen zo ver als uitvoerbaar is te beperken en naar compensatie te zoeken voor die verliezen welke onvermijdelijk zijn.

6. Een verplichting om noch toestemming te geven noch subsidie te verlenen voor het ontwateren, dempen of anderszins veranderen van wetlands, met inbegrip van die welke niet voorkomen op de Mar-List, alvorens een gedetailleerd onderzoek heeft plaatsgevonden naar de waarde van de wetlands in kwestie uit recreatief, educatief, wetenschappelijk en economisch oogpunt door raadpleging van bevoegde ecologen en andere gekwalificeerde deskundigen.

7. Raadpleging van ecologen in de vroegste stadia van het ontwerpen van dijken, stuwdammen of andere waterbouwkundige werken die worden uitgevoerd door regeringen of met regeringssubsidie en waardoor kunstmatige wetlands worden geschapen, teneinde te komen tot het beste meervoudige gebruik van deze nieuwe wetlands, met inbegrip van een maximaal gebruik door het waterwild.

8. Beheer van een deel van deze kunstmatige wetlands als reservaten waar het waterwild gevrijwaard kan blijven van verstoring door jacht dan wel door andere activiteiten van recreatieve of economische aard.

In de resoluties van deze tweede Europese Conferentie over de bescherming van waterwild werd als sluitstuk van de discussies over genoemde punten een uitnodiging aan de Nederlandse regering opgenomen, de mogelijkheden te onderzoeken om een conventie te ontwerpen tot bescherming van de wetlands en andere regeringen te vragen de bepalingen van zulk een conventie te bespreken. De toenmalige Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heeft deze uitnodiging in beginsel aangevaard, waarna van de zijde van diens departement de nodige studies en peilingen op nationaal en internationaal niveau werden verricht, die hebben geresulteerd in de opstelling van een ontwerp voor een verdrag, dat het hoofdbestanddeel van het overleg is geworden op de internationale conferentie inzake het behoud van de wetlands en het waterwild te Ramsar (Iran) in januari 1971.

Inmiddels was namelijk wegens de onverbreekelijke samenhang van de Europese wetlands met die in de aangrenzende werelddelen de Europese Conferentie uitgebreid met een aantal Aziatische en Afrikaanse landen, zoals reeds gedurende de conferentie te Noordwijk was voorgesteld. De conferentie te Ramsar stelde uiteindelijk een tekst op voor een ontwerpverdrag, dat in juli 1972 ter ondertekening werd opengesteld. Op de milieuconferentie te Stockholm in 1972 werd ondertekening van het verdrag uitdrukkelijk aanbevolen. Tot dusver zijn de volgende staten ten aanzien van het verdrag partij geworden: Australië, Bulgarije, de Bondsrepubliek Duitsland, Finland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Britannië en Noord-Ierland, Griekenland, Iran, Noorwegen, Zuid-Afrika en Zweden.

Voorts hebben tot dusver de volgende staten het verdrag ondertekend: België, Ierland, Italië, het Koninkrijk der Nederlanden, Pakistan, de Sowjet-Unie en Zwitserland.

II. HET VERDRAG

§ 1. De beginselen van het verdrag

Het onderzoek naar de mogelijkheden van een internationale overeenkomst, dat naar aanleiding van de in Noordwijk door de Nederlandse Regering gedane toezegging werd begonnen, diende in hoofdzaak de hiervoren vermelde acht punten van de conferentie van St. Andrews als basis te hebben. Van meet af aan werd daarbij echter de moeilijkheid ondervonden dat, voorzover de inhoud van de conventie meer zou gaan omvatten dan louter beginselverklaringen, de onderscheidene regeringen naar verwachting niet bereid zouden zijn om ook maar een deel van hun souvereiniteit over de betrokken gebieden prijs te geven. Vaste bindingen met betrekking tot de te dien aanzien te volgen nationale ruimtelijke politiek in het verdrag zouden de kans op aanneming van een internationale overeenkomst door een voldoende aantal staten belangrijk verkleinen. Niettemin is uit hetgeen eerder in deze memorie werd betoogd wel duidelijk, dat elke besluitvorming op nationaal niveau ten aanzien van vele wetlands direct consequenties oplevert op internationaal terrein, waaruit de conclusie kan worden getrokken dat die nationale besluitvorming zorgvuldig aan internationale belangen zal moeten worden getoetst.

De gedachte om deze toetsing te doen geschieden in de vorm van een geïnstitutionaliseerd internationaal overleg bleek een in de betrokken internationale kringen gunstig ontvangen alternatief van het afzien van de nationale beschikkingsbevoegdheid over de onderhavige gebieden.

Aan dit overleg zal worden deelgenomen door bij uitstek deskundigen ter zake van de karakteristieke problematiek van de wetlands.

Hiervoren werd in deze memorie reeds gesteld, dat dit overleg in verband met het feit, dat uit de voorbesprekingen duidelijk bleek, dat de potentiële verdragspartners niet bereid zouden zijn op dit terrein nationale beschikkingsbevoegdheid over te dragen, uitsluitend van adviserende aard zal kunnen zijn, zij het dan een van bijzonder gezag.

Tevens diende als beginsel te worden aanvaard, dat dit overleg slechts betrekking zou kunnen hebben op bepaalde door de verdragspartijen met name aangewezen gebieden. Zou men immers de beoogde overlegstructuur toepassen op alle wetlands, die binnen de nationale grenzen der verdragspartners zijn gelegen, dan zou deze structuur van meet af aan tot mislukking worden gedoemd, al was het alleen al door de te grote frequentie van vergaderen en door de omvangrijke arbeid, die het scheiden van de belangrijke en de minder belangrijke onderwerpen zou vereisen. Bij de keuze van de instanties, die uiteindelijk de uit ecologisch oogpunt meest belangrijke wetlands als onderwerp voor internationaal overleg zouden moeten aanwijzen, hebben de opstellers van het verdrag zich laten leiden door de gedachte, dat de nationale deskundigen van elk land zich het meest tot in bijzonderheden in de betekenis van hun wetlands op elk der hiervoren omschreven gebieden hebben verdiept en derhalve ter zake het meest competent moeten worden geacht. Dit neemt echter niet weg, dat een gezamenlijke internationale aanbeveling van de zijde der verdragspartners uiteraard zeker niet is uitgesloten of zonder meer ter zijde zou kunnen worden gelegd. Zodanige aanbeveling is zelfs te verwachten aangezien de signalering van de internationale implicaties van een verandering in een wetland juist vanuit de internationale sfeer zal moeten geschieden. In feite heeft een signalering van wetlands, ten aanzien van welke in het algemeen zulke implicaties te wachten zijn, reeds plaatsgehad bij de vaststelling van de reeds gememoreerde Mar-List.

Het is dan ook voor de hand liggend, dat de conferentie te Noordwijk de Mar-List als uitgangspunt voor de aan te wijzen gebieden beschouwde, al was men zich tijdens het latere overleg er spoedig van bewust, dat deze lijst in haar bestaande vorm niet aan het verdrag zou kunnen worden ten grondslag gelegd. De conferentie te Ramsar heeft zich in dit opzicht voorzichtig op-

gesteld en de verplichting tot aanwijzing van gebieden voor internationale consultatie gebonden aan een minimum van één gebied per verdragspartner (artikel 2, vierde lid).

Aldus ontstaat een lijst van gebieden, die een aanhangsel aan het verdrag zal vormen en de verdragspartners zullen zich derhalve verbinden veranderingen in het ecologisch karakter van deze gebieden als gevolg van menselijk toedoen tijdig te voren aan te melden bij een centraal internationaal lichaam, als hoedanig de IUCN is aangewezen (artikel 3, tweede lid, in samenhang met artikel 8, eerste lid). Dit heeft tot gevolg, dat de desbetreffende veranderingen onderwerp van besprekingen zullen uitmaken op een internationale conferentie van deskundigen (artikel 6, tweede lid onder c; artikel 7, eerste lid) en dat de verdragspartijen er zorg voor zullen dragen, dat de adviezen van deze conferentie bij de besluitvorming over de veranderingen zullen worden betrokken (artikel 6, derde lid).

Daarbij zal moeten worden aanvaard, dat bij de afweging van nationale tegenover internationale belangen de eerstgenoemde uiteindelijk zullen prevaleren. Artikel 2, derde lid, van het verdrag legt in dit verband met zoveel woorden de nadruk op de soevereine rechten van elke verdragsluitende partij. Het terzijde stellen van de internationale belangen zal natuurlijk slechts aanvaardbaar zijn voorzover het nationale belang een ingrijpen in het karakter van de wetlands onontkoombaar maakt. In zulke gevallen aanvaarden de verdragstaten echter de morele verplichting voor compensatie van de verloren gaande gedeelten van de wetlands zorg te dragen voorzover zulks gezien de totale nationale situatie uiteraard mogelijk is (artikel 4, tweede lid).

In het verdrag is geen regeling opgenomen om door een gezamenlijke inspanning van de deelnemende staten tot een inperking van de gevolgen van een verstoring in het ecologisch evenwicht door het ingrijpen in de wetlands te geraken dan wel deze gevolgen zo veel doenlijk te redresseren.

Dergelijke gezamenlijke maatregelen kunnen echter natuurlijk wel deel uitmaken van het uit te brengen desbetreffende advies van de conferentie naar aanleiding van de melding van een verandering in een wetland. Zij kunnen als vervolg daarop mogelijkerwijs onderwerp gaan uitmaken van nader internationaal overleg tussen de meest betrokken verdragspartners.

§ 2. Toelichting op de artikelen van het verdrag

Artikel 1. De omschrijving van het bij de uitvoering van het verdrag te hanteren begrip wetland moest opzettelijk vrij vaag worden gehouden. Enerzijds vindt zulks zijn oorzaak in het feit, dat de ecologische omstandigheden met betrekking tot de wetlands in onderscheidene landen te verschillend zijn om strikt uniforme criteria te kunnen formuleren.

Anderzijds is bij het aanwijzen van een wetland ten behoeve van de internationale lijst de beslissing van de lid-staat als zodanig primair. Correcties op wetenschappelijke basis kunnen in het periodieke internationale overleg steeds worden voorgesteld, zowel in extensieve als in beperkende zin. De in dit artikel gegeven omschrijving moet derhalve worden gezien als een algemene aanwijzing van de verdragspartners aan welke gebieden bij het plaatsen op de lijst dient te worden gedacht. De ecologische afhankelijkheid van watervogels van de wetlands, waarvan in het tweede lid sprake is, betekent dat deze voor de vogels van belang moeten zijn in welke periode van hun levenscyclus ook, hetzij als zomer- of winterverblijf, hetzij als broedplaats of verblijfplaats tijdens de rui, hetzij als rustplaats tijdens de trek.

Artikel 2. Dit artikel vormt de kern van het verdrag. De daaraan ten grondslag liggende gedachten werden in de vorige paragraaf reeds uiteengezet. Het tweede lid geeft een nadere richtlijn voor de aanwijzing van gebieden voor de internationale lijst van wetlands waarbij natuurlijk de nadruk valt op de internationale betekenis van die gebieden uit een oogpunt van de met name genoemde wetenschappen.

De nadruk wordt daarbij gelegd op het belang van de wetlands voor het waterwild. De verklaring hiervan werd reeds in het begin van § 1 van deel I van deze memorie gegeven, namelijk de oorsprong van het initiatief tot dit verdrag vanuit de wereld der ornithologen. Inbreng van ten minste één wetland op de lijst is volgens het vierde lid een dwingende verdragsverplichting evenzeer als de in het vijfde lid opgenomen verplichting om op een centraal aangewezen punt (in casu de IUCN ingevolge artikel 8) kennis te geven van veranderingen in de op de lijst geplaatste gebieden. De bewoordingen van het vijfde lid wijzen er voorts op, dat de lijst geen statisch karakter draagt en de eerste inbreng van gebieden bij de ondertekening of ratificatie van het verdrag gevolgd kan worden door uitbreiding of ook beperking van het aanvankelijk aantal aangewezen wetlands. Het artikel besluit met een beginselverklaring, waarbij de verdragstaten worden aangespoord tot een actief beleid met betrekking tot het behoud van de vogelpopulatie van de wetlands.

Artikel 3. Het eerste lid legt aan de verdragspartijen de verplichting op hun «planning» zodanig in te richten en aan te passen, dat het behoud van de op de lijst geplaatste wetlands en het doelmatig gebruik van de wetlands in het algemeen daardoor zal worden bevorderd.

Een afweging van alle bij de onderhavige gebieden betrokken belangen en in het bijzonder het behoud van de op de lijst geplaatste gebieden zal als gevolg van deze bepaling op nationaal niveau gewaarborgd moeten zijn. Het komt de ondergetekenden voor, dat de bestaande wetgeving met betrekking tot (bestemming en) gebruik van de bodem in Nederland hiervoor voldoende instrumenten biedt en dat met name toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening onderscheidenlijk de Natuurbeschermingswet ter verwezenlijking van deze doelstelling van het verdrag een paraat beleidsinstrument zal zijn.

Het bepaalde in het tweede lid is een logisch uitvloeisel van de verplichting om alle veranderingen op een centraal punt te melden en daaromtrent internationaal overleg te plegen. Immers om deze veranderingen te kunnen melden moet men daarvan tijdig te voren kennisdragen. De ondergetekenden menen ook te dezen aanzien met de bestaande wetgeving voldoende mogelijkheden in handen te hebben om te voorkomen, dat de overheid voor een voldongen feit wordt geplaatst doordat in de onderhavige gebieden werken zouden worden uitgevoerd alvorens aan de onderhavige verdragsverplichting zou zijn voldaan.

Normale onderhoudswerken ten aanzien van vaargeulen en oeververdedigingen zullen niet worden beschouwd als veranderingen in de zin van het onderhavige tweede lid.

Artikel 4. De verplichtingen, die uit dit artikel voortvloeien, bestaan in hoofdzaak in het bevorderen van de vestiging van natuureservaten op moeras- en watergebieden, in het in voldoende mate voorzien van deze reservaten van deskundig personeel en in een uitwisseling van wetenschappelijke gegevens inzake de wetlands en hun flora en fauna.

Noch uit het verdrag, noch uit de beschikbare gegevens inzake de wordingsgeschiedenis daarvan valt af te leiden, wat onder natuureservaten moet worden verstaan. Het komt de ondergetekende voor, dat de bedoeling van de eerstgenoemde verplichting voldoende wordt bereikt door ten aanzien van de door ons land aan te wijzen wetlands het behoud van hun karakter na te streven door toepassing van de daartoe van de geeigende wetgeving, eventueel gepaard gaande met het treffen van overeenkomsten met eventuele particuliere eigenaren waardoor dat behoud kan worden gewaarborgd.

Het leggen van een conserverende bestemming op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal een inleidende maatregel kunnen vormen tot het voeren van een meer actief beheer van de aangewezen wetlands. Ten aanzien van onderhouds- en toezichthoudend personeel kan worden gebruik gemaakt van de diensten van het Staatsbosbeheer (met name het

dienstvak Natuurbehoud met zijn natuurbeschermingsconsulentschappen) en van die der particuliere natuurbeschermingsorganisaties, terwijl het Rijksinstituut voor Natuurbeheer reeds geruime tijd een belangrijke taak vervult in de verzameling, de verwerking en de uitwisseling van gegevens betreffende die gebieden. In nationaal opzicht vindt daarbij een nauwe samenwerking plaats met andere wetenschappelijke instellingen die zich op dit terrein bewegen. In internationaal opzicht wordt aan de hier bedoelde verplichting beantwoord door het deelnemen van functionarissen van laatstbedoeld instituut aan de conferenties, die in de aanhef van deze memorie worden genoemd.

De in het tweede lid opgenomen geclausuleerde verplichting tot het bieden van compensatie in geval aangewezen wetlands van de lijst worden geschrapt of in hun omvang worden beperkt, moet naar de mening van ondergetekenden in die zin worden opgevat, dat maatregelen die veranderingen in het karakter van een aangewezen wetland ten gevolge zullen hebben gepaard zullen moeten gaan met pogingen tot schepping van een nieuw gebied met zoveel mogelijk dezelfde ecologische eigenschappen en van zoveel mogelijk dezelfde omvang. De praktische consequenties van zulk een verplichting zullen natuurlijk pas in hun volle omvang duidelijk worden indien de uitvoering van een concrete maatregel te gebeuren staat.

Met betrekking tot de verplichting om de opleiding te bevorderen van bevoegde krachten ter zake van de research, het beheer en het toezicht op de wetlands menen de ondergetekenden, dat de bestaande opleidingen in Nederland in deze behoefte kunnen voorzien. Deze maken daarbij dankbaar gebruik van de gegevens, die de hiervoren reeds genoemde internationale instellingen ook op dit gebied publiceren.

Artikel 5. Zoals in het algemeen gedeelte van deze memorie reeds werd medegedeeld vindt een periodiek internationaal overleg ter zake van de wetlands en hun flora en fauna reeds gedurende ruim tien jaren plaats. Dit overleg zal uiteraard kunnen worden benut om een basis te leggen voor het in dit artikel genoemde als consulterend en coördinerend bedoelde meestal bilaterale overleg.

De ondergetekenden kunnen mededelen, dat het contact met onze buurlanden op het gebied van gemeenschappelijke belangen betreffende ruimtelijke ordening reeds geruime tijd bestaat en dat een eventueel overleg inzake de onderhavige materie daarin zal kunnen worden ingepast.

Ook binnen het kader van de landen van de Raad van Europa vindt overleg plaats, dat in de zin van het verdrag als regionaal is te beschouwen.

Artikel 6 en 7. Het ligt voor de hand, dat naarmate de in de onderhavige conventie voorziene regeling van aanwijzing van en rapportage omtrent moeras- en watergebieden frequenter toepassing zal vinden de behoefte aan directe internationale besprekingen van de gerezen kwesties zal toenemen. Het ligt in de lijn der verwachtingen, dat de in de inleiding reeds gemoreerde internationale contacten in de toekomst althans ten dele zullen worden geformaliseerd, al is natuurlijk ook denkbaar, dat de in deze artikelen bedoelde conferenties een zelfstandig leven zouden kunnen leiden. Uit de voorbereidende besprekingen over het ontwerp-verdrag kan wel de conclusie worden getrokken, dat de eerstgenoemde gedachte in elk geval in de bedoeling van de opstellers van het verdrag heeft gelegen. Als uitvloeisel van de in artikel 2, derde lid, van het verdrag opgenomen constatering, dat de opneming van een wetland in de lijst geen inbreuk zal betekenen op de soevereiniteit der verdragspartijen, is het logisch, dat de hier bedoelde conferentie slechts een adviserende taak kan hebben.

Natuurlijk zal deze adviserende stem van een dergelijk internationaal lichaam een gezaghebbend karakter dragen. Zulks impliceert uiteraard dat aanbevelingen van die zijde op zo breed mogelijke basis ter kennis zullen worden gebracht van allen, die bij de bescherming, bestemming en exploitatie van de wetlands en hun flora en fauna zijn betrokken.

Artikel 8. Een uit het oogpunt van een praktische verwezenlijking van de doelstelling van deze conventie moeilijk probleem heeft bij de voorbereiding daarvan gevormd de vraag, aan welk orgaan de uitvoerende taak zou kunnen worden opgedragen die aan de bepalingen van het verdrag is verbonden. Het stemde allen, die bij de voorbereiding van het verdrag waren betrokken, tot voldoening, dat een bij uitstek deskundige semi-gouvernementele organisatie als de IUCN zich daartoe zonder enig voorbehoud bereid verklaarde. Aangezien de mogelijkheid bestaat, dat in de toekomst een der bestaande internationale organen – waarbij met name wordt gedacht aan de Unesco – deze taak zal overnemen, is in dit artikel deze mogelijkheid opengehouden.

Artikelen 9 tot en met 12. Dit zijn de in verdragen als de overhavige gebruikelijke artikelen.

III. DOOR HET KONINKRIJK BIJ DE TOETREDING IN TE BRENGEN GEBIEDEN

Aangezien het vierde lid van artikel 2 van het verdrag de verplichting inhoudt om tegelijk met de deponering van de ratificatie oorkonde de gebieden aan te wijzen, die door de verdragsluitende partij op de verdragslijst zullen worden geplaatst, moet voordien een beslissing worden genomen met betrekking tot de vraag, welke gebieden door het Koninkrijk zullen worden ingebracht. Daarbij zagen de ondergetekenden zich voor een aanzienlijk dilemma geplaatst. Uit de wordingsgeschiedenis van het verdrag is immers duidelijk geworden, dat het uitdrukkelijk in de bedoeling van de opstellers daarvan heeft gelegen, dat de Mar-List de leidraad zou zijn voor de toetredende staten wat betreft de keuze van de in te brengen gebieden. Voor wat ons land aangaat bevat deze lijst echter een zeer groot aantal gebieden, deels globaal omschreven, deels slechts aangeduid als een in een globaal beschreven regio voorkomende categorie van wetlands. Op de internationale conferenties, vermeld in de inleiding van deze memorie, ging men er dan ook reeds van uit, dat de Mar-List grondige herziening zou behoeven indien men deze als basis voor de in het verdrag voorziene internationale lijst van wetlands zou willen laten dienen.

Bovendien bevat de Mar-List in haar huidige samenstelling enerzijds gebieden, ten aanzien van welke een planologische visie nog gestalte moet krijgen op het nationale vlak en anderzijds gebieden, ten aanzien waarvan gevreesd moet worden dat de bescherming van hun karakter als wetland eerst op langere termijn zodanig zal zijn gewaarborgd, dat deze geacht kan worden in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van het verdrag.

De ondergetekenden stonden derhalve voor de keuze een zodanige omvangrijke inbreng van gebieden na te streven, dat de ratificatie door ons land van het verdrag zeker een kwestie van vele jaren zou worden, dan wel een snellere ondertekening en ratificatie te bereiken door voor de eerste maal gebieden in te brengen, ten aanzien waarvan zich in ons land een algemeen gevoel heeft ontwikkeld wat betreft de wenselijkheid van hun behoud, iets wat in dit verband op zichzelf bijzonder belangrijk lijkt. Zij hebben gemeend aan het laatste de voorkeur te moeten geven.

De voorbereiding van de voorgenomen aanwijzing is geschied door een belangrijke rol heeft gespeeld, heeft zij naar de mening van de ondergetekenden de morele verplichting zo snel mogelijk partij te worden bij de conventie. Met het oog hierop wordt gedacht aan de aanwijzing van gebieden, die hetzij reeds een natuurreservaat vormen, hetzij reeds grotendeels in eigendom van de overheid zijn.

Een verdere uitbouw van het aldus ontstane «Nederlandse» gedeelte van de lijst in overeenstemming met de bedoelingen van het verdrag kan daarna worden aangevat.

De ondergetekenden stellen zich voor om in eerste aanleg over te gaan tot de aanwijzing van de navolgende gebieden:

1. de Grote Peel;
2. de Weerribben;
3. het Naardermeer;
4. de Boschplaat;
5. het eiland Griend;
6. een deel van de Biesbosch (globaal de Zuidwaard).

Een beschrijving van deze gebieden, die tevens als motivering van de aanwijzing zal gelden, is als bijlage bij deze memorie gevoegd. Kaarten met de begrenzing dier gebieden liggen voor de leden der Staten-Generaal ter inzage.

De voorbereiding van de voorgenomen aanwijzing is geschied door een interdepartementale ambtelijke werkgroep, waaraan als deskundigen waren toegevoegd prof. dr. M. F. Mörzer Bruijns, hoogleraar in natuurbehoud en natuurbeheer aan de Landbouwhogeschool te Wageningen, en drs. J. Rooth, hoofd van de afdeling ornithologie van het Rijksinstituut voor Natuurbeheer. Vervolgens is over de in te brengen gebieden het advies ingewonnen van de Natuurbeschermingsraad en van de Rijksplanologische Commissie.

Het ligt in de bedoeling in de toekomst verscheidene gebieden in te brengen die internationaal gezien van zeer grote betekenis moeten worden geacht in het kader van deze conventie maar waaromtrent de besluitvorming op nationaal niveau voor wat hun bescherming aangaat thans nog niet is voltooid. In dit verband gaan de gedachten van de ondergetekenden in de eerste plaats uit naar de Waddenzee. De beslissing en standpuntbepaling van de Regering over de hoofdlijnen van de ontwikkeling daarvan doorlopen de procedure van de planologische kernbeslissing. Voorts wordt gedacht aan het Land van Saeftinge en andere delen van de Biesbosch dan het thans voorgestelde. Zodra zal vaststaan, dat op het nationale vlak een adequate bescherming aan bedoelde gebieden kan worden verleend, zal kunnen worden bevorderd dat deze en wellicht nog andere gebieden onder de werking van de conventie worden gebracht. De eerste ondergetekende is voornemens het betrokken internationale bureau op de hoogte te stellen van het in overweging zijn van de aanwijzing van bovengenoemde gebieden, zulks uiteraard met vermelding van het eveneens hierboven weergegeven voorbehoud.

De overeenkomst zal voor het gehele Koninkrijk gelden. De Regering van de Nederlandse Antillen heeft zich bij de bepaling van haar standpunt ten aanzien van de wenselijkheid van de medegelding van de overeenkomst voor haar land laten leiden door de overweging, dat de materie die in de overeenkomst wordt geregeld de Nederlandse Antillen wel niet bijzonder raakt, doch medegelding van de overeenkomst, waarvan de doelstellingen door haar worden onderschreven, ook niet zal schaden.

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
W. Meijer

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
L. J. Brinkhorst

De Minister van Landbouw en Visserij,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
J. P. A. Gruijters

De Minister van Verkeer en Waterstaat, a.i.
J. P. A. Gruijters

