

4 OVEREENKOMST INZAKE WATERGEBIEDEN VAN INTERNATIONALE BETEKENIS, IN HET BIJZONDER ALS VERBLIJFPLAATS VOOR VOGELS (WETLANDVERDRAG OF VERDRAG VAN RAMSAR)*

Jonathan Verschuuren

4.1 HET VERDRAG VAN RAMSAR EN HET WADDENGEBIED

Het Verdrag van Ramsar is, na het Biodiversiteitsverdrag en het Werelderfgoedverdrag, het grootste natuurbeschermingsverdrag met 172 staten die bij het verdrag zijn aangesloten.¹ Kern van het verdrag is de verplichting om watergebieden van internationale betekenis (hierna: Ramsar-gebied) aan te wijzen, die vervolgens worden opgenomen in de Lijst van watergebieden van internationale betekenis (hierna: Ramsar-Lijst). Pas na aanwijzing van minimaal één Ramsar-gebied kan het verdrag in werking treden voor het betreffende land.² Hoewel het Verdrag van Ramsar al in 1971 werd ondertekend en in 1975 in werking trad, meldde Nederland pas op 23 mei 1980 de eerste gebieden aan als beschermde wetlands van internationaal belang onder dit verdrag. In totaal heeft Nederland inmiddels 58 Ramsar-gebieden aangewezen, waarvan negen in het Caraïbisch gebied, met een totale oppervlakte van 928.513 hectare.³ Als we alleen de gebieden in Nederland zelf in ogenschouw nemen, dan behoort Nederland tot de koplopers in de EU wat betreft de omvang van Ramsar-gebieden. Alleen Roemenië wees een grotere oppervlakte als Ramsar-gebied.

* Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, Ramsar (Iran), 2 februari 1971, *Trb.* 1975, 84. Huidige (gewijzigde) versie online beschikbaar op: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003693/1994-05-01>. De officiële Engelse naam luidt: Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat.

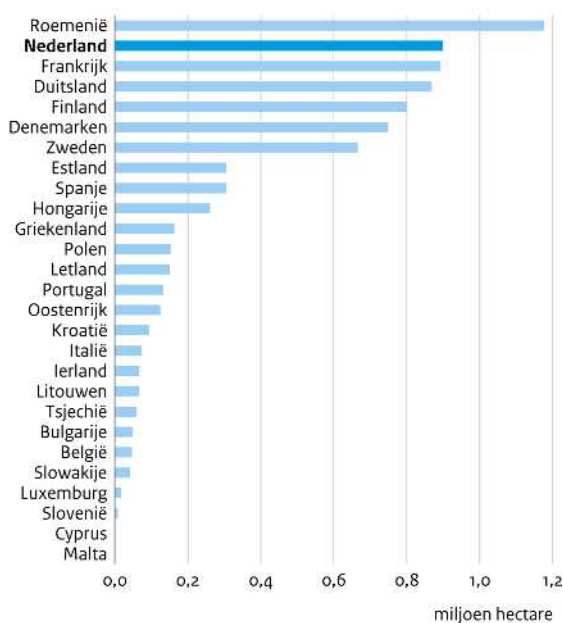
1 Per 10 oktober 2023, aldus overzicht op de website van het verdrag, www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_parties_list_e.pdf. Het Biodiversiteitsverdrag had per die datum 196 deelnemende staten, zie www.cbd.int/information/parties.shtml.

2 Art. 2 lid 4 jo. art. 10 lid 2 Verdrag van Ramsar.

3 Zie voor een compleet overzicht, www.ramsar.org/wetland/netherlands.

den aan.⁴ Wereldwijd zijn 2.516 Ramsar-gebieden aangewezen, die samen een oppervlakte van 257,3 miljoen hectare beslaan.⁵

Oppervlakte van wetlands in Europese Unie, 2020



Bron: Ramsar Convention on Wetlands

CBS/nov20
www.clo.nl/nl150902

De Waddenzee behoorde niet tot de eerste gebieden die werden aangewezen in 1980, maar volgde vier jaar later, op 2 mei 1984. Dit is met afstand het grootste Ramsar-gebied in Nederland, met een oppervlakte van 271.023 hectare. Het tweede gebied wat betreft omvang is het aan de Waddenzee grenzende gebied Noordzeekust met een omvang van 144.475 hectare. Op 29 augustus 2000 werden nog vijf andere gebieden aangewezen in het Waddengebied, namelijk Duinen van Vlieland, Duinen en lage land van Texel, Duinen van Ameland, Duinen van Terschelling en Duinen van Schiermonnikoog. Ook het Lauwersmeer werd op die dag aangewezen als Ramsar-gebied, maar dit gebied wordt niet gezien als een gebied dat grensoverschrijdend is met de Waddenzee vanwege de harde dijk

4 Per 2020, aldus het Compendium voor de Leefomgeving, zie www.clo.nl/indicatoren/nl1509-wetlands-van-de-conventie-van-ramsar.

5 Stand per mei 2024, zie voor de complete lijst, www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf.

tussen beide gebieden.⁶ Het Waddengebied maakt hiermee ongeveer 3,5% uit van het Ramsar-gebied in de EU.

Behalve aan het Ramsar-gebied Noordzeekust en de Ramsar-gebieden op de Waddeneilanden grenst het Ramsar-gebied Waddenzee ook nog aan een aantal Duitse en Deense Ramsar-gebieden, te weten Hamburgisches Wattenmeer, Schleswig-Holstein Wattenmeer, Wattenmeer Elbe-Weser-Dreieck, Wattenmeer Jadebusen & westliche Wesermündung, Ostfriesisches Wattenmeer & Dollart (alle in Duitsland) en Vadehavet (in Denemarken).

Omdat dit boek alleen betrekking heeft op het Ramsar-gebied Waddenzee en niet op de genoemde aangrenzende gebieden in Nederland, Duitsland en Denemarken, heeft de tekst van dit hoofdstuk in beginsel alleen betrekking op dat gebied, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld. Het is juridisch namelijk wel relevant dat de Waddenzee een *grensoverschrijdend Ramsar-gebied* is (zie par. 4.5), wat ook de reden is dat alle hierboven genoemde andere gebieden in de database van Ramsar-gebieden die door het Ramsar-secretariaat wordt bijgehouden, worden vermeld bij de Waddenzee.⁷

4.2 DE AARD VAN DE VERPLICHTINGEN, VERBODEN EN/OF TE BEREIKEN RESULTATEN

4.2.1 *Inleiding: formuleren en verwezenlijken van plannen*

Het Verdrag van Ramsar is een tamelijk eenvoudig verdrag dat slechts summier de verplichtingen met betrekking tot aangewezen Ramsar-gebieden vastlegt. Het betreft nogal algemeen geformuleerde verplichtingen die veel ruimte laten voor staten om keuzes te maken rond de bescherming van Ramsar-gebieden. Artikel 3 verplicht tot het formuleren en verwezenlijken van plannen op zodanige wijze, dat het behoud van de in de Ramsar-Lijst opgenomen watergebieden en, voor zover mogelijk, het verstandig gebruik van de in hun grondgebied gelegen watergebieden worden bevorderd. Hier wordt dus een onderscheid gemaakt tussen aangewezen Ramsar-gebieden (behoud) en *alle* watergebieden, zowel aangewezen Ramsar-gebieden als ook niet-aangewezen watergebieden (verstandig gebruik). Het doel van deze plannen is helder omschreven in een Resolutie uit 2002:⁸

‘Wetlands are dynamic areas, open to influence from natural and human factors. In order to maintain their biological diversity and productivity (i.e., their

6 De harde scheiding tussen deze gebieden staat overigens ter discussie, zie bijv. <https://waddenvereniging.nl/lauwerskust/waarom>.

7 Zie de webpagina over de Waddenzee op de Ramsar Sites Information Service, <https://rsis.ramsar.org/ris/289>.

8 Resolutie VIII.14 (2002), Annex, 6.

“ecological character” as defined by the Convention), and to permit the wise use of their resources by people, an overall agreement is essential between the various managers, owners, occupiers and other stakeholders. The management planning process provides the mechanism to achieve this agreement.’

Artikel 3 is een juridisch bindende bepaling (de Engelse tekst gebruikt het woord ‘shall’), maar de bepaling bevat vrij zwakke bewoordingen, bijvoorbeeld ‘voor zover mogelijk’ (in de officiële tekst ‘as far as possible’). Centraal staan de begrippen ‘behoud’ (‘conservation’) en ‘verstandig gebruik’ (‘wise use’). Die begrippen worden hieronder meer in detail behandeld (resp. par. 4.2.2 en 4.2.3). Het verdrag laat in het midden wat voor een plannen precies moeten worden vastgesteld, maar een handboek van het Secretariaat van het Verdrag van Ramsar dat een toelichting geeft op het verdrag noemt als voorbeeld plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en van het waterbeheer.⁹ In een Resolutie waarin richtlijnen voor managementplanning zijn vastgesteld, wordt gesproken over een beheerplan voor elk Ramsar-gebied.¹⁰ Enerzijds stellen de richtlijnen dat:¹¹

‘Ramsar site management plans should be integrated into the public development planning system at local, regional or national level. The integration of site management plans into spatial and economic planning at the appropriate level will ensure implementation, public participation and local ownership.’

Anderzijds spreken deze richtlijnen vrijwel voortdurend over ‘the management plan’, alsof het een zelfstandig plan is. Dit plan hoeft niet per se een juridische basis te hebben, maar er moeten wel bevoegde autoriteiten zijn die het hele planningsproces organiseren:¹²

‘8. The management plan itself should be a technical document, though it may be appropriate for it to be supported by legislation and in some circumstances to be adopted as a legal document.

9. The management plan is part of a dynamic and continuing management planning process. The plan should be kept under review and adjusted to take into account the monitoring process, changing priorities, and emerging issues.

10. An authority should be appointed to implement the management planning process, and this authority should be clearly identified to all stakeholders. This is particularly important on a large site where there is a need to take account

9 Ramsar Convention Secretariat, *An Introduction to the Convention on Wetlands (previously The Ramsar Convention Manual)*, Gland 2016, p. 14.

10 Resolutie VIII.14 (2002).

11 Idem, Annex, p. 6.

12 Idem.

of all interests, users, and pressures on the wetland, in a complex ownership and management situation.’

Hoewel de verdragstekst vrij kort en simpel is, vormt het verdrag de spil voor een dynamisch internationaal proces waarin staten om de drie jaar samenkomen en resoluties en aanbevelingen aannemen over deelonderwerpen,¹³ die dan vaak worden uitgewerkt in meer concrete documenten waarin bijvoorbeeld best practices worden beschreven. Er is (o.a.) een actief ‘Scientific and Technical Review Panel’ (STRP) en een permanent secretariaat (ook wel Bureau genoemd) dat bestaat uit meer dan twintig medewerkers in Gland, Zwitserland. Bovendien wordt intensief samengewerkt met als partner aangewezen milieuorganisaties, te weten BirdLife International, International Union for Conservation of Nature (IUCN), International Water Management Institute (IWMI), Wetlands International, WWF International.

Deze dynamiek heeft ertoe geleid dat het verdrag is omgeven door een enorme schil aan documenten die invulling geven aan de korte verdragsbepalingen waarin veel open en voor discussie vatbare begrippen staan. Doel hiervan is om de uitvoering van het verdrag te ondersteunen. Zo zijn er naast vele tientallen resoluties en aanbevelingen van de conferenties van de partijen, ook nog 22 handboeken, 11 technische rapporten en 12 ‘briefing notes’ waarin over allerlei onderwerpen suggesties worden gedaan over hoe in de praktijk het beste het Verdrag zou kunnen worden toegepast. Deze suggesties variëren van het beschrijven van het ecologische karakter van wetlands, tot het omgaan met vogelpest, en het opzetten van herstelprogramma’s.

Al deze documenten moeten als soft law worden aangemerkt: niet juridisch bindende documenten die wel een rol kunnen spelen bij de uitleg van de wel juridisch bindende verdragsbepalingen. Staten zijn verplicht ‘rekening te houden’ met de resoluties en aanbevelingen die door de partijen worden aangenomen.¹⁴ Via deze bepaling kunnen Ramsar soft law-documenten alsnog een indirecte doch niet onbelangrijke juridische rol spelen. Een internationaal vermaard voorbeeld betreft een Nederlands beslissing van de Kroon uit 2007 over het Ramsar-gebied Lac op Bonaire, waarin tot een uitspraak wordt gekomen mede op basis van bepaalde Ramsar soft law-documenten.¹⁵ De Kroon voert twee redenen aan waarom dat mogelijk en zelfs nodig is. Ten eerste is het noodzakelijk om een beroep te doen op deze documenten, omdat de tekst van het verdrag onvoldoende duidelijk is. Ten tweede zijn de resoluties en aanbevelingen unaniem door de partijstaten aangenomen, inclusief Nederland. Deze uitspraak heeft veel opzien gebaard en is zelfs in Engelse vertaling beschikbaar gesteld op de website van het Verdrag van Ramsar om als voorbeeld

13 Art. 6 lid 2 Verdrag van Ramsar.

14 Art. 6 lid 3 Verdrag van Ramsar.

15 KB 11 september 2007, *Stb.* 2007, 347, *M en R* 2008/1, m.nt. Verschuuren.

te dienen voor andere landen.¹⁶ Hieronder zal dan ook bij de behandeling van de juridische verplichtingen waar nodig aandacht worden besteed aan relevante soft law-documenten.

4.2.2 *Behoud*

Voor gebieden op de Ramsar-Lijst, waaronder de Waddenzee, geldt blijkens artikel 3 lid 1 de verplichting van ‘behoud’ (conservation). Uit artikel 3 lid 2 volgt dat deze doelstelling in gevaar komt wanneer het ecologisch karakter van het gebied verandert of dreigt te veranderen. In artikel 4 wordt het begrip ‘behoud’ verder uitgewerkt, maar dan met het oog op alle wetlands, dus niet alleen die van de Ramsar-Lijst. Behoud moet worden bevorderd (‘shall promote’) door het stichten van *natuurreservaten* in watergebieden en door het nemen van *passende maatregelen* voor de bewaking daarvan (‘provide adequately for their wardening’).¹⁷ Juridisch is deze bepaling enigszins ambigu. Enerzijds is de verplichting juridisch bindend (‘shall’), anderzijds lijkt het gebruik van het woord ‘bevordert’ meer te wijzen op een inspanningsverplichting dan op een resultaatsverplichting. Het woord ‘bevordert’ geeft wel aan dat er sprake moet zijn van actieve beschermingsmaatregelen, die dus in plannen worden opgenomen, welke plannen vervolgens moeten worden ‘verwezenlijkt’, aldus artikel 3 (zie hierboven, par. 4.2.1). Dit laatste neigt weer meer naar een resultaatsverplichting.

Dat meer sprake is van een resultaatsverplichting dan van een inspanningsverplichting blijkt ook uit het reeds genoemde lid 2 van artikel 3, waarin staten worden verplicht om ervoor te zorgen dat bevoegde overheden zo snel mogelijk worden ingelicht over een (mogelijke) verandering van het ecologische karakter van het gebied ten gevolge van technologische ontwikkelingen, verontreiniging of ander menselijk ingrijpen.¹⁸ Hieruit blijkt immers dat het de bedoeling is dat het ecologisch karakter van het gebied niet door menselijk handelen mag veranderen ten opzichte van het moment van aanwijzing van het gebied.¹⁹ Dat is ook de conclusie die het Ramsar-secretariaat trekt in een Ramsar-handboek:²⁰

16 J. Verschuuren, *Ramsar soft law is not soft at all. Discussion of the 2007 decision of the Netherlands Crown on the Lac Ramsar site on the island of Bonaire*, beschikbaar via de website van het Verdrag van Ramsar, www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wurc_verschuuren_bonaire.pdf.

17 Art. 4 lid 1 Verdrag van Ramsar.

18 Art. 3 lid 2 Verdrag van Ramsar. Dit moet eveneens worden gemeld aan het Bureau, het dagelijks bestuur van de Conferentie van de Partijen.

19 Resolutie VI.1 (1996), par 2.1 en 2.4 (Annex).

20 Ramsar Convention Secretariat, *Laws and institutions: Reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 3, Gland 2010, p. 24.

‘The requirement to conserve listed wetlands is an *obligation of result* [curs. JV] to prevent changes to the site’s ecological character from development, pollution or other human interference and to monitor the site for such changes (Article 3.2).’

In 2008 is een format vastgesteld aan de hand waarvan het ecologisch karakter van een gebied moet worden beschreven, bestaande uit maar liefst 59 criteria.²¹ Deze criteria zijn in onderstaand kader opgenomen.

Ecological components: geomorphic setting; climate; habitat types; habitat connectivity; area, boundary and dimensions; plant communities, vegetation zones and structure; animal communities; main species present; soil; water regime; connectivity of surface waters and of groundwater; stratification and mixing regime; sediment regime; water turbidity and colour; light water temperature; water pH; water salinity; dissolved gases in water; dissolved or suspended nutrients in water; dissolved organic carbon; redox potential of water and sediments; water conductivity.

Ecological processes: primary production; nutrient cycling; carbon cycling; animal reproductive productivity; vegetational productivity; notable species interactions; notable aspects concerning animal and plant dispersal; notable aspects concerning migration; pressures, vulnerabilities and trends concerning any of the above, and/or concerning ecosystem integrity.

Ecosystem services: drinking water for humans and/or livestock; water for irrigated agriculture; water for industry; groundwater replenishment; water purification/waste treatment or dilution; food for humans; food for livestock, wood, reed, fibre and peat; medicinal products; biological control agents for pests/diseases; other products and resources, including genetic material; flood control, flood storage; soil, sediment and nutrient retention; coastal shoreline and river bank stabilization and storm protection; other hydrological services; local climate regulation/buffering of change; carbon storage/sequestration; recreational hunting and fishing; water sports; nature study pursuits; other recreation and tourism; educational values; cultural heritage.

Ook voor de Waddenzee wordt in de rapportages getoetst aan deze criteria.²² Het ligt dus voor de hand om deze criteria een rol te laten spelen bij de beantwoording van de vraag of aan de behoud-doelstelling van het verdrag is voldaan.

21 Resolutie X.15 (2008), 8-11.

22 Zie verschillende documenten in de Ramsar-database, <https://rsis.ramsar.org/ris/289>.

4.2.3 Verstandig gebruik

In discussies over het Verdrag van Ramsar gaat veel aandacht uit naar het begrip ‘verstandig gebruik’ (‘wise use’). Zoals gezegd geldt de verplichting van verstandig gebruik voor alle watergebieden, niet alleen de gebieden die als Ramsar-gebied zijn aangewezen en op de Lijst zijn geplaatst. Aangezien de Waddenzee op de Lijst staat en daarvoor dus de strengere verplichting van ‘behoud’ geldt, is de verplichting van verstandig gebruik iets minder relevant voor dit gebied. Ik ga er hier toch op in, omdat het in de praktijk niet goed mogelijk is om de begrippen ‘behoud’ en ‘verstandig gebruik’ helemaal los van elkaar te zien, zoals ook wordt geconstateerd in een Ramsar-handboek:²³

‘In most cases, site-specific conservation cannot be achieved in isolation from general wise use considerations. Wetlands are exceptionally vulnerable to changes in the quantity or quality of their water supply which result inter alia from certain uses of surrounding land or upstream water resources. Site-specific mechanisms [d.w.z. gericht op Ramsar-gebied, JV], including protected area instruments, are rarely designed to safeguard sites against adverse impacts caused by external activities: a management authority and/or wetland owners rarely have powers or even rights to information beyond wetland boundaries. The wise use obligation provides Parties with a legal basis to develop measures to regulate/manage activities damaging to wetlands, wherever they occur.’

Wat verstandig beheer is, is in een groot aantal resoluties, handboeken en andere soft law-besluiten uitgewerkt, waarbij ook regelmatig de definitie van verstandig gebruik werd gewijzigd.²⁴ De meest recente definitie luidt als volgt:²⁵

‘Wise use of wetlands is the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of ecosystem approaches, within the context of sustainable development.’

Gebruik van het woord ‘maintenance’ in samenhang met ‘ecologisch karakter’ in deze definitie is enigszins verwarrend, omdat dit erg dicht aanligt tegen het begrip ‘conservation’, en dus de behoud-verplichting voor Ramsar-gebieden. Dit is verwarrend omdat de

23 Ramsar Convention Secretariat, *Laws and institutions: Reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 3, Gland 2010, p. 24.

24 Een overzicht is te vinden in Ramsar Convention Secretariat, *Wise use of wetlands: Concepts and approaches for the wise use of wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 1, Gland 2010.

25 Resolutie IX.1 (2005), Annex A, 6.

‘verstandig gebruik’-verplichting voor alle watergebieden geldt en niet alleen voor aange-
wezen Ramsar-gebieden.

Daarnaast staan de begrippen ‘duurzame ontwikkeling’ en ‘ecosysteembenadering’
centraal, waarbij die laatste aangeeft dat steeds gekeken moet worden naar het ecosysteem
als geheel (zie par. 4.3). Interessant is dat in de definitie van verstandig beheer expliciet
wordt vermeld dat verwijzing naar duurzame ontwikkeling niet wil zeggen dat ‘ontwikke-
ling’ een doel moet zijn voor elk wetland:²⁶

‘The phrase “in the context of sustainable development” is intended to recog-
nize that whilst some wetland development is inevitable and that many deve-
lopments bring important benefits to society, developments can be facilitated
in sustainable ways by approaches elaborated under the Convention, and it is
not appropriate to imply that “development” is an objective for every wetland.’

Wel is duidelijk dat er expliciet ruimte is binnen de ‘verstandig gebruik’-verplichting om
het Ramsar-gebied een rol te geven bij het realiseren van bredere doelstellingen dan enkel
natuurbehoud.²⁷

“wise use” equates to the maintenance of ecosystem benefits/services to ensure
long term maintenance of biodiversity as well as human well-being and
poverty alleviation.’

Of sprake is van verstandig gebruik kan worden getoetst aan de hand van acht indicatoren
voor de effectiviteit van de implementatie van het Verdrag van Ramsar, die in 2005 zijn
vastgelegd.²⁸

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> A. The overall conservation status of wetlands <ul style="list-style-type: none"> i. Status and threats in wetland ecosystem extent ii. Trends in conservation status – qualitative assessment B. The status of the ecological character of Ramsar sites <ul style="list-style-type: none"> i. Trends in the status of Ramsar site ecological character – qualitative assess-
ment C. Trends in water quality <ul style="list-style-type: none"> i. Trends in dissolved nitrate (or nitrogen) concentrations ii. Trends in biological oxygen demand (BOD) |
|---|

26 Idem, p. 7.

27 Idem, p. 2.

28 Resolutie IX.1 (2005), Annex D.

- D. The frequency of threats affecting Ramsar sites
- E. Wetland sites with successfully implemented conservation or wise use management plans
- F. Overall population trends of wetland taxa
 - i. Trends in the status of waterbird biogeographical populations
- G. Changes in threat status of wetland taxa
 - i. Trends in the status of globally threatened wetland dependent birds
 - ii. Trends in the status of globally threatened wetland dependent amphibians
- H. The proportion of candidate Ramsar sites designated so far for wetland types/features
 - i. Coverage of the wetland resources by designated Ramsar sites

Opvallend is dat het verdrag zelf, in artikel 4 lid 4, met betrekking tot watervogels nog een hele specifieke doelstelling heeft vastgelegd, te weten dat *getracht* moet worden, door een goed beheer, de watervogelstand in de daartoe geëigende watergebieden *te vermeerderen*.

4.2.4 *Procedurele eisen aan besluiten met mogelijke nadelige effecten en inbreukmogelijkheden*

Het Verdrag bevat geen concrete eisen aan besluitvormingsprocessen met mogelijk nadelige gevolgen voor het Ramsar-gebied, anders dan dat voorkomen moet worden dat het ecologisch karakter wordt aangetast (zie par. 4.2.2). Wel is in 1999 een resolutie aangenomen die van de partijen vraagt mogelijke gevolgen van een besluit vooraf te toetsen, vergelijkbaar met de verplichting om een passende beoordeling uit te voeren zoals neergelegd in artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn.²⁹

‘CALLS UPON Contracting Parties to reinforce and strengthen their efforts to ensure that any projects, plans, programmes and policies with the potential to alter the ecological character of wetlands in the Ramsar List, or impact negatively on other wetlands within their territories, are subjected to rigorous impact assessment procedures and to formalize such procedures under policy, legal, institutional and organizational arrangements.’

²⁹ Resolutie VII.16 (1999), par. 10.

Deze ‘impact assessment procedures’ moeten een brede focus hebben:³⁰

‘ENCOURAGES Contracting Parties to ensure that impact assessment procedures seek to identify the true values of wetland ecosystems in terms of the many functions, values and benefits they provide, to allow these environmental, economic and broader social values to be included in decision-making and management processes.’

Later is hieraan nog toegevoegd dat er in de beoordeling speciale aandacht moet zijn voor biodiversiteitsbehoud.³¹

Tot slot moeten deze procedures transparant zijn en dienen lokale stakeholders en lokale gemeenschappen hierbij te worden betrokken.³²

Ondanks dat het Verdrag van Ramsar dus uitgaat van behoud van aangewezen gebieden, is het onder bepaalde voorwaarden toegestaan om de grenzen van een aangewezen gebied op te heffen of te beperken, te weten indien:³³

- dit noodzakelijk is om dringende redenen van nationaal belang,
- waarbij (‘voor zover zulks mogelijk is’) een verlies van een gedeelte van de watergebieden moet worden gecompenseerd, en
- aanvullende natuureservaten worden gesticht voor watervogels en voor de bescherming van een passend deel van hun oorspronkelijk woongebied, hetzij in hetzelfde gebied, hetzij elders.

Hoewel deze bepaling 21 jaar eerder tot stand kwam dan het vergelijkbare artikel 6 lid 4 van de EU Habitatrictlijn, is de gelijkenis opvallend. Dat roept de vraag op hoe beide instrumenten zich tot elkaar verhouden. Die vraag wordt in paragraaf 4.2.6 behandeld.

4.2.5 *Herstelverplichtingen*

Hoewel het Verdrag van Ramsar herstel (‘restoration’) niet noemt, hebben de partijen in 2002 de ‘Principles and guidelines for wetland restoration’ aangenomen.³⁴ Partijen wordt dringend verzocht om deze principes en richtlijnen te volgen.³⁵

30 Idem, par. 11.

31 Resolutie VIII.9 (2002), par. 10, onder verwijzing naar een beslissing genomen door Conferentie van de Partijen van het Biodiversiteitsverdrag.

32 Idem, par. 12.

33 Art. 4 lid 2 Verdrag van Ramsar.

34 Resolutie VIII.16 (2002).

35 Idem, par. 11.

‘URGES all Contracting Parties to integrate fully the Principles and guidelines for wetland restoration into their National Wetland Policies and plans, paying particular attention to issues of legislation, impact assessment, incentive measures, and the mitigation of impacts of climate change and sea-level rise.’

Het eerste beginsel stelt dat partijen een nationaal beleid zouden moeten (‘should’) vaststellen voor herstel van wetlands, gebaseerd op een nationale inventarisatie van wetlands met herstelpotentie.³⁶ Vervolgens wordt uitvoerig uiteengezet hoe dit programma moet worden voorbereid, opgezet en uitgevoerd, volgens welke procedures en op basis van welke gegevens, met welke tijdsplanning, etc. Het voert te ver om al deze beginselen en richtlijnen te behandelen. Concluderend kan worden vastgesteld dat uit deze resolutie volgt dat wetlandherstel een belangrijk onderdeel moet zijn van nationaal wetlandbeleid ter uitvoering van het Verdrag van Ramsar.

4.2.6 *Relatie tot EU Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn*

In de EU zijn vrijwel alle Ramsar-gebieden tevens aangewezen als Natura 2000-gebied onder de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrictlijn. Dit geldt ook voor de Waddenzee. Omdat de verplichtingen die uit deze richtlijnen voor Ramsar-gebieden voortvloeien concreter, strenger én juridisch harder zijn (door zaken als een directere doorwerking van het EU-recht in de nationale rechtsorde, en de rol van de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de EU), wordt in de praktijk vooral gekoerst op naleving van deze richtlijnen, en wordt ervan uitgegaan dat daarmee automatisch ook wordt voldaan aan de vereisten uit het Verdrag van Ramsar.³⁷ Zo zijn de grenzen van het Ramsar-gebied Waddenzee in overeenstemming gebracht met de grenzen van het Natura 2000-gebied Waddenzee³⁸ en zijn doelstellingen, maatregelen en plannen geïntegreerd met die uit het juridisch kader van Natura 2000 volgen.³⁹

Het zou te ver voeren om hier een gedetailleerde vergelijking te maken tussen beide juridische kaders. Niettemin is het goed erop te wijzen dat het Verdrag van Ramsar ook een zelfstandige betekenis toekomt en dat niet altijd automatisch ervan kan worden uitgegaan dat door toepassing te geven aan de wetgeving ter implementatie van de Vogelricht-

36 Idem, Annex, par. 8.

37 J. Verschuuren (2008), ‘The Case of Transboundary Wetlands under the Ramsar Convention: Keep the Lawyers Out!’, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 19(1), 49-128, 126.

38 Zie de beschrijving van de Waddenzee in de Ramsar Sites Information Service, <https://rsis.ramsar.org/ris/289>.

39 Zie bijv. het meest recente Ramsar-landenrapport voor Nederland (2021), dat bij vrijwel elk onderwerp verwijst naar Natura 2000, www.ramsar.org/sites/default/files/documents/importftp/COP14NR_Netherlands_e.pdf.

lijn en de Habitatrictlijn óók is voldaan aan de verplichtingen die uit dit internationale verdrag volgen. Zo lijkt de hierboven aangehaalde uitzonderingsclausule op één punt strenger dan de uitzonderingsclausule van artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn, omdat het Verdrag van Ramsar alleen een uitzondering mogelijk maakt vanwege ‘dringende redenen van nationaal belang’, wat beperkter is dan de ‘dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard’ uit de Habitatrictlijn. Ook de sterkere focus van het Verdrag van Ramsar op het ecosysteem als geheel (in plaats van op bepaalde soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen), en op de internationale rol van het gebied, wijkt af van de EU-regelgeving. Zie hierover nader de paragrafen 4.3 en 4.5.

4.3 VRIJ FUNCTIONEREN VAN HET ECOSYSTEEM OF VERPLICHTINGEN VOOR SPECIFIEKE SOORTEN EN HABITATTYPEN?

De volledige naam van het verdrag geeft aan dat er een focus is op watervogels. Enkele bepalingen verwijzen naar watervogels. Zo moet bij het vaststellen van de grenzen ervoor worden gezorgd dat die delen van het gebied die belangrijk zijn voor watervogels worden aangewezen.⁴⁰ Maar uit de tekst van het verdrag blijkt dat de focus op watervogels slechts een startpunt is, en dat wetlands vanuit een veel bredere scope moeten worden aangewezen en beschermd:⁴¹

‘Wetlands should be selected for the List on account of their international significance in terms of ecology, botany, zoology, limnology or hydrology. In the first instance wetlands of international importance to waterfowl at any season should be included.’

Ook de preambule wijst op het belang van wetlands voor waterbeheer, en voor flora en fauna:⁴²

‘Considering the fundamental ecological functions of wetlands as regulators of water regimes and as habitats supporting a characteristic flora and fauna, especially waterfowl.’

40 Art. 2 lid 1 Verdrag van Ramsar.

41 Art. 2 lid 2 Verdrag van Ramsar.

42 Preambule, par. 2, Verdrag van Ramsar.

Zoals hierboven bleek, zijn de juridische verplichtingen uit het Verdrag van Ramsar gericht op het behoud van het *ecologisch karakter* van het betreffende Ramsar-gebied. In een resolutie is dit begrip als volgt gedefinieerd:⁴³

‘The “ecological character” is the structure and inter-relationships between the biological, chemical, and physical components of the wetland. These derive from the interactions of individual processes, functions, attributes and values of the ecosystem(s).’

Een verandering in het ecologisch karakter moet worden voorkomen. Deze verandering is ook heel breed gedefinieerd:

“Change in ecological character” of a wetland is the impairment or imbalance in any of those processes and functions which maintain the wetland and its products, attributes and values.’

Hieruit blijkt dus dat het verdrag geen focus heeft op bepaalde soorten of habitattypen, maar op het ecosysteem als geheel. Uit de hierboven (in par. 4.2.4) geciteerde resolutie over het doen van een ‘impact assessment’ blijkt dat deze beoordeling moet kijken naar alle functies die het wetland vervult en naar alle voordelen die het voortbrengt, zowel voor het milieu, als voor de economie, als voor bredere sociale waarden.⁴⁴ In navolging van het Biodiversiteitsverdrag wordt in diverse resoluties, aanbevelingen en handboeken gesteld dat een ecosysteembenadering moet worden toegepast en dat zo’n benadering eigenlijk samenvalt met het begrip verstandig gebruik.⁴⁵

4.4 CUMULATIEVE EFFECTEN

Het verdrag zelf verwijst niet naar cumulatieve effecten, al blijkt indirect uit de hierboven beschreven behoud-doelstelling dat cumulatieve effecten noodzakelijkerwijs zullen moeten worden bekeken om aan de behoud-doelstelling te kunnen voldoen. Het hierboven in paragraaf 4.2.4 reeds behandelde handboek over ‘impact assessment’ gaat wel expliciet in op cumulatieve effecten. Deze moeten worden meegenomen in de beoordeling van moge-

43 Resolutie VI.1 (1996), Annex, 2.

44 Zie hierboven par. 4.2.4.

45 Ramsar Convention Secretariat, *Wise use of wetlands: Concepts and approaches for the wise use of wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 1, Gland 2010, zie met name Annex 1 – Ramsar’s wise use definition in relation to sustainable use, sustainable development and ecosystem approaches.

lijke effecten op het Ramsar-gebied van projecten, plannen en programma's. Zo moet de beoordeling:⁴⁶

'Take account of cumulative threats and impacts resulting either from repeated impacts of projects of the same or different nature over space and time, and/or from proposed plans, programmes or policies.'

4.5 DE WADDENZEE ALS GRENSOVERSCHRIJDEND RAMSAR-GEBIED

Veel Ramsar-gebieden liggen op het territoire van meerdere landen. Dit worden grensoverschrijdende, gedeelde ('shared') of internationale wetlands genoemd. Dat geldt ook voor de Waddenzee. Voor dergelijke grensoverschrijdende Ramsar-gebieden bepaalt artikel 5 dat de betrokken landen met elkaar moeten overleggen over de implementatie van de verplichtingen van het verdrag. Ook moeten ze zich inspanssen om huidig en toekomstig beleid en regelgeving met betrekking tot het behoud van wetlands en hun flora en fauna te coördineren en te ondersteunen.⁴⁷

Duitsland had al een paar jaar na de ondertekening van het verdrag enkele delen van de Duitse Waddenzee aangewezen als Ramsar-gebied. Toen Nederland in 1984 volgde met het Nederlandse deel nam de Conferentie van de Partijen, die toen bijeen was in Groningen, een aanbeveling aan die Denemarken en Duitsland opriep om ook hun (resterende) delen van de Waddenzee aan te wijzen,⁴⁸ wat enkele jaren later ook gebeurde.

In 1999 zijn richtlijnen vastgesteld met het oog op internationale samenwerking.⁴⁹ In die richtlijnen worden partijen onder andere 'aangemoedigd' (een vrij zwakke juridische formulering) om internationale samenwerking rond grensoverschrijdende Ramsar-gebieden onderdeel te laten zijn van hun beleids- en juridische kaders.⁵⁰ In een handboek over internationale samenwerking wordt aangegeven dat formele samenwerking zou kunnen worden aangegaan bij het opstellen en uitvoeren van een gezamenlijk beheerplan.⁵¹ Uit onderzoek naar de praktijk van gezamenlijk beheer van grensoverschrijdende Ramsar-gebieden blijkt dat de juridische complexiteit die bij dergelijke gebieden vaak aanwezig is

46 Ramsar Convention Secretariat, *Impact assessment: Guidelines on biodiversity-inclusive environmental impact assessment and strategic environmental assessment. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 16, Gland 2010, p. 30.

47 Art. 5 Verdrag van Ramsar.

48 Aanbeveling 2.5 (1984).

49 Resolutie VII.19 (1999), Guidelines for international cooperation under the Ramsar Convention.

50 Idem, par. 11.

51 Ramsar Convention Secretariat, *International cooperation: Guidelines and other support for international cooperation under the Ramsar Convention on Wetlands. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 20, Gland 2010, p. 14.

(simpelweg omdat het recht van twee of meer landen van toepassing is) vaak omzeild wordt door een vrij informele aanpak waarin alle betrokken actoren in goed overleg oplossingen zoeken voor de diverse problemen die in het betreffende Ramsar-gebied spelen.⁵² In ditzelfde onderzoek bleek eveneens dat bij grensoverschrijdende gebieden in de EU het juridisch kader van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn dominant is en dat het Verdrag van Ramsar een ondergeschikte rol speelt (zie ook hierboven, par. 4.2.6).

Tot slot moet hier worden gewezen op een belangrijke uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in een dispuut tussen Nicaragua en Costa Rica over een grensoverschrijdend Ramsar-gebied dat door projecten aan beide zijden van de grens schade zou hebben opgelopen (de aanleg van een weg in het Ramsar-gebied in Costa Rica, en het baggeren van vaarwegen in het Ramsar-gebied in Nicaragua).⁵³ In dit conflict ging het onder andere over de vraag of uit de combinatie van artikel 3 lid 2 en artikel 5 van het Verdrag van Ramsar kan worden afgeleid dat een project in het ene land, dat mogelijk kan leiden tot een verandering van het ecologisch karakter van het gebied in het andere land, alleen kan doorgaan nadat overleg heeft plaatsgevonden met dat andere land. Het Internationaal Gerechtshof beziet echter de verplichtingen uit artikel 3 lid 2 en artikel 5 als zelfstandige verplichtingen. Artikel 3 lid 2 vereist alleen dat het Ramsar-secretariaat wordt ingelicht bij een dreigende verandering van het ecologisch karakter van het gebied. Het Internationaal Gerechtshof concludeerde dat Nicaragua dat niet hoefde te doen, omdat niet was aangetoond dat de baggerwerkzaamheden zouden kunnen leiden tot een verandering van het ecologisch karakter van het gebied, en dat Costa Rica de aanleg van de weg had gemeld bij het Ramsar-secretariaat.⁵⁴ Van overtreding van artikel 3 lid 2 was dus geen sprake. Over artikel 5 bepaalde het Internationaal Gerechtshof in beide kwesties dat deze bepaling slechts een algemene verplichting inhoudt om te overleggen over de implementatie van het verdrag in zijn totaliteit, niet over concrete projecten.⁵⁵ Dus ook artikel 5 was door beide landen niet overtreden, aldus het Internationaal Gerechtshof.

4.6 KLIMAATVERANDERING

Hoewel klimaatverandering niet wordt genoemd in het verdrag, heeft de conferentie van de partijen al in 2002 een uitgebreide resolutie aangenomen over klimaatverandering.⁵⁶ Deze resolutie

52 Verschuuren (2008), *supra* noot 37, p. 49-128.

53 Internationaal Gerechtshof 16 december 2015, gecombineerde zaken van Nicaragua tegen Costa Rica en Costa Rica tegen Nicaragua, online beschikbaar via de website van het Internationaal Gerechtshof, www.icj-cij.org/en/case/150.

54 *Idem*, resp. r.o. 109 en 172.

55 *Idem*, r.o. 110 en 172.

56 Resolutie VIII.3 (2002), Climate change and wetlands: impacts, adaptation, and mitigation.

‘CALLS UPON Contracting Parties to manage wetlands so as to increase their resilience to climate change and extreme climatic events, and to reduce the risk of flooding and drought in vulnerable countries by, inter alia, promoting wetland and watershed protection and restoration.’

De bescherming en het herstel van wetlands wordt derhalve als een klimaatadaptatiemaatregel gezien. Hierboven is al aangegeven dat herstelverplichtingen gelden op grond van het Verdrag van Ramsar die mede moeten zien op klimaatadaptatie (zie par. 4.2.5). Ook wordt benadrukt dat wetlands een rol zouden moeten spelen in het mitigatiebeleid, omdat veel wetlandtypen veel koolstof opslaan, wat ook geldt voor delen van de Waddenzee (met name intergetijdengebieden en zeegrassvelden).⁵⁷ Het vergroten van de koolstofvastlegging in deze gebieden (‘blue carbon’) wordt als een belangrijke bijkomende reden gezien om herstelmaatregelen te nemen, en deze zouden dan ook als maatregelen kunnen worden opgenomen in de nationale klimaatdoelstellingen onder het Klimaatakkoord van Parijs, aldus een in 2018 aangenomen resolutie.⁵⁸

4.7 MONITORING

Het Verdrag van Ramsar bevat verschillende instrumenten om ‘shared transparant accountability’ te realiseren.⁵⁹ Ten eerste is de Conferentie van de Partijen, die om de drie jaar bijeenkomt, bevoegd om over de uitvoering van het verdrag te spreken.⁶⁰ Ter voorbereiding van deze bijeenkomsten dienen landen te rapporteren over de voortgang van hun implementatie van het verdrag volgens een vast format.⁶¹ Voor die nationale rapportages is het ‘monitoren’ van Ramsar-gebieden van belang. Voortdurend toezicht op de status en trends van Ramsar-gebieden wordt gezien als een verplichting die volgt uit de ‘behoud en verstandig gebruik’-verplichting.⁶²

57 Ramsar Convention Secretariat, *Wetland Restoration for Climate Change Resilience, Ramsar Briefing Note 10*, Gland 2018, p. 1.

58 Resolution XIII.14 (2018), Promoting conservation, restoration and sustainable management of coastal blue-carbon ecosystems. Zie ook Ramsar Convention Secretariat, *The contribution of blue carbon ecosystems to climate change mitigation, Ramsar Briefing Note 12*, Gland 2021, p. 14.

59 Ramsar Convention Secretariat, *An Introduction to the Convention on Wetlands, Ramsar Handbooks*, Gland 2016, p. 14.

60 Art. 6 lid 1 Verdrag van Ramsar.

61 De basis van deze verplichting vormt art. 6 lid 2 Verdrag van Ramsar. Dit rapport heet *National Report on the Implementation of the Ramsar Convention on Wetlands*. Het meest recente formulier dat hiervoor gebruikt wordt, is hier te vinden: <https://ramsar.org/document/national-report-form-for-cop14-offline-version>.

62 Resolutie IX.1 (2005), Annex E ‘An Integrated Framework for wetland inventory, assessment and monitoring (IF-WIAM)’, par. 9.

‘The delivery of the conservation and wise use of wetlands, in line with the commitments embodied in the Ramsar Convention, entails (...) monitoring the status and trends, including the identification of reductions in existing threats and the appearance of new threats (monitoring).’

Er zijn uitgebreide aanwijzingen over hoe monitoring het beste kan worden uitgevoerd.⁶³ Idealiter moet een monitoringsprogramma onderdeel uitmaken van het managementplan voor het betreffende Ramsar-gebied.⁶⁴

4.8 NIET-NALEVING

Bovengenoemde monitoring is vooral noodzakelijk om te kunnen inschatten of sprake is van een (dreigende) wijziging van het ecologisch karakter van het Ramsar-gebied. Als uit de monitoring blijkt dat er zo'n (dreigende) wijziging van het ecologisch karakter bestaat, dan moet dat worden gemeld aan het Ramsar-bureau.⁶⁵ Dit is het tweede instrument dat beoogt naleving van het verdrag te faciliteren. Na zo'n melding komt er een proces op gang waarin de betrokken nationale autoriteiten en het Ramsar-bureau en de Ramsar Standing Committee gezamenlijk een oplossing zoeken.⁶⁶ Ook moet het Ramsar-bureau tijdens de eerstvolgende Conferentie van de Partijen de (dreigende) wijziging van het ecologisch karakter van het betreffende gebied melden aan de conferentie, waarna de conferentie deze melding kan bespreken en een aanbeveling kan aannemen.⁶⁷ Er kunnen geen sancties worden opgelegd.

Ook bestaat de mogelijkheid om een gebied waar een nadelige verandering van het ecologisch karakter heeft plaatsgevonden, plaatsvindt of dreigt plaats te vinden op de zogenaamde *Montreux Record* te plaatsen.⁶⁸ Dit is een door het Ramsar-bureau bijgehouden lijst van gebieden die speciale aandacht behoeven. Dit kan gebeuren op verzoek van een land, maar milieuorganisaties kunnen het Ramsar-bureau ook wijzen op een (drei-

63 Zie met name Ramsar Convention Secretariat, *Inventory, assessment, and monitoring: an Integrated Framework for wetland inventory, assessment, and monitoring. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.), vol. 13, Gland 2010.

64 Ramsar Convention Secretariat, *Managing wetlands: Frameworks for managing Wetlands of International Importance and other wetland sites. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands* (4th ed.) vol. 18, Gland 2010, p. 58.

65 Art. 3 lid 2 Verdrag van Ramsar.

66 De procedure hiervoor is vastgelegd in Aanbeveling 4.7 (1990), Mechanisms for improved application of the Ramsar Convention.

67 Art. 8 lid 2 onder d en e Verdrag van Ramsar.

68 Aanbeveling 4.8 (1990). Zie ook Resolutie VI.1 (1996) ‘Working definitions of ecological character, guidelines for describing and maintaining the ecological character of listed sites, and guidelines for the operation of the Montreux Record’, par. 3.

gende) verandering van het ecologische karakter van een bepaald Ramsar-gebied, waarna het bureau de betreffende lidstaat kan vragen om het gebied op de Montreux Record te plaatsen. Als een land dat verzoek afwijst, wordt het gebied niet op de Montreux Record geplaatst.⁶⁹ Er is een speciaal formulier ontwikkeld waarmee gebieden moeten worden aangemeld voor opname op en verwijdering van de Montreux Record.⁷⁰ Nadat een land via dit formulier een aanmelding doet, treedt een overlegprocedure in werking tussen de autoriteiten van het betreffende land, het Ramsar-bureau en het Scientific and Technical Review Panel van het verdrag, waarin wordt gekeken wat de te nemen stappen moeten zijn. Nederland heeft geen gebieden op de Montreux Record.⁷¹

Tot slot is voor wat betreft de handhaving nog van belang dat het verdrag de partijen verplicht om te bevorderen dat deskundig personeel wordt opgeleid, onder andere, op het gebied van het *bewaken* ('wardening') van wetlands.⁷² Ook wordt aanbevolen om milieuorganisaties en lokale gemeenschappen een rol te geven bij het bewaken van wetlands.⁷³

Bovenstaande procedures om naleving van het verdrag te stimuleren kunnen niet juridisch worden afgedwongen. Het Verdrag van Ramsar is weliswaar een bindend verdrag, waarvan de naleving verplicht is onder het internationale recht voor alle landen die het verdrag ondertekenden en ratificeerden,⁷⁴ maar het heeft net als de meeste milieuverdragen geen handhavingsmechanisme. In Nederland is het verdrag per 23 september 1980 in werking getreden.⁷⁵ Het verdrag gaat ervan uit dat Nederland het verdrag in goed vertrouwen uitvoert, zoals voor alle verdragen is vastgelegd in het Weens Verdragenverdrag.⁷⁶ Een Ramsar-handboek geeft helder aan wat de consequenties zijn van niet-naleving:⁷⁷

'The Ramsar Convention is not a regulatory regime and has no punitive sanctions for violations of or defaulting upon treaty commitments – nevertheless, its terms do constitute a solemn treaty and are binding in international law in that sense. The whole edifice is based upon an expectation of common and equitably shared transparent accountability. Failure to live up to that expectation could lead to political and diplomatic discomfort in high-profile interna-

69 Resolutie VI.1 (1996), par. 3.2.1.

70 Resolutie XII.6 (2015), Annex 1. Het formulier is ook hier te vinden: <https://ramsar.org/document/montreux-record-questionnaire>.

71 De meest recente lijst dateert van 2020 en bevat 45 gebieden, zie https://ramsar.org/sites/default/files/documents/library/montreux_list_efs.pdf.

72 Art. 4 lid 5 Verdrag van Ramsar.

73 Resolutie VII.6 (1999), Annex 'Guidelines for developing and implementing National Wetland Policies', par. 30.

74 Volgens het pacta sunt servanda-beginsel, neergelegd in art. 26 van het Weens Verdragenverdrag.

75 *Trb.* 1980, 90.

76 Art. 26 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen, 23-05-1969, *Trb.* 1972, 51: 'in good faith'.

77 Ramsar Convention Secretariat, *An Introduction to the Convention on Wetlands, Ramsar Handbooks*, Gland 2016, p. 14.

tional fora or the media and, more generally, would prevent any Party concerned from getting the most out of what would otherwise be a robust and coherent system of checks and balances and mutual support frameworks. Failure to meet the treaty's commitments may also impact upon success in other ways, for example, in efforts to secure international funding for wetland conservation.'

Voor het overige dient de daadwerkelijke bescherming van Ramsar-gebieden, inclusief de handhaving van eventuele verbods- of gebodsbepalingen, via het nationale recht te gebeuren. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft verschillende malen uitgemaakt dat de rechter niet rechtstreeks aan het Verdrag van Ramsar kan toetsen, omdat het verdrag geen eenieder verbindende bepalingen bevat als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet.⁷⁸ Op deze opvatting is kritiek mogelijk, omdat de hierboven beschreven behoud-verplichting behoorlijk concreet is (want gekoppeld aan het ecologisch karakter bij aanwijzing van het gebied als Ramsar-gebied). Héél af en toe toetste de Afdeling wél zonder voorbehoud en volledig aan het Verdrag van Ramsar, maar dit is een zeldzame uitzondering.⁷⁹ In latere jurisprudentie wordt vrijwel niet meer verwezen naar het verdrag, wat ertoe heeft geleid dat in de (rechts)praktijk de Europese Vogelrichtlijn en/of Habitatrichtlijn de werking van het verdrag hebben overgenomen (zie par. 4.2.6 hierboven). Soms blijkt uit een uitspraak dat de rechter in het kader van een toetsing aan de Vogelrichtlijn inderdaad met een schuin oog toch ook naar het Verdrag van Ramsar kijkt, maar ook dit is uitzonderlijk.⁸⁰

4.9 STERKE EN ZWAKKE PUNTEN

Uit bovenstaande uiteenzetting komt als sterk element naar voren dat het verdrag zich richt op het behoud van het ecologisch karakter als Ramsar-gebieden. Daar staat tegenover dat hoewel het Verdrag van Ramsar een juridisch bindend verdrag onder het internationale recht is, veel van de bepalingen uit het verdrag in vrij 'zachte' juridische termen

78 Bijv. ABRvS 29 oktober 2003, nr. 200206338/1, ECLI:NL:RVS:2003:AM5370, *M en R* 2004/35; ABRvS 16 april 2014, nr. 201304768/1/R2, ECLI:NL:RVS:2014:1312, *M en R* 2014/111; ABRvS 25 november 2015, nr. 201504042/1/R6, ECLI:NL:RVS:2015:3643.

79 ABRvS 10 november 2004, nr. 200402286/1, ECLI:NL:RVS:2004:AR5449; ABRvS 15 december 2004, nr. 200402717/1, ECLI:NL:RVS:2004:AR7530.

80 ABRvS 16 maart 2011, nr. 201003553/1/R1, ECLI:NL:RVS:2011:BP7788 (r.o. 2.8.5): 'Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft getoetst aan de Wetlandsconventie, overweegt de Afdeling dat deze conventie geen bepalingen bevat die voor de rechter als een ieder verbindend als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet in dit geval zouden kunnen worden ingeroepen. Overigens geven de Ecoscan Jachthaven Mante en de Ecoscan Plassengebied alsmede het rapport Uitwerking Voortoets blijk van een deugdelijk onderzoek, waarin ook de waarden die relevant zijn bij een wetland zijn meegenomen.'

zijn gegoten. Dit geeft de Nederlandse rechter doorgaans aanleiding om niet rechtstreeks aan het verdrag te toetsen. Daarmee is de doorwerking van het verdrag in de praktijk in Nederland vrij beperkt. Omdat de juridische doorwerking van de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn veel sterker is en omdat de Nederlandse Ramsar-gebieden ook onder deze Europese richtlijnen zijn aangewezen, hebben de beide richtlijnen in feite de werking van het verdrag in de rechtspraktijk geheel overgenomen. Dit is te betreuren, omdat het verdrag op verschillende punten een andere insteek kiest dan de Europese richtlijnen en daarmee een belangrijke aanvulling kan vormen op de EU-richtlijnen. Met name de veel bredere focus op het behoud van de ecologische kenmerken van het gebied, in plaats van op bepaalde soorten of habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen, lijkt een toegevoegde waarde te hebben en ook beter aan te sluiten bij recente inzichten uit Earth System Governance, volgens welke beleid en regelgeving zich veel meer zouden moeten richten op met elkaar samenhangende natuurlijke processen in plaats van op geïsoleerde onderdelen van het milieu of de natuur.⁸¹ In het gezaghebbende eerste Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services van het VN Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services wordt bijvoorbeeld ook gepleit voor zo'n bredere benadering, die dus goed past bij wat Ramsar al voorschrijft:⁸²

‘Sustainability transformations call for cross-sectoral thinking and approaches (...). Sectoral policies and measures can be effective in particular contexts, but often fail to account for indirect, distant and cumulative impacts, which can have adverse effects, including the exacerbation of inequalities (...). Cross-sectoral approaches, including landscape approaches, integrated watershed and coastal zone management, marine spatial planning, bioregional scale planning for energy, and new urban planning paradigms offer opportunities to reconcile multiple interests, values and forms of resource use, provided that these cross-sectoral approaches recognize trade-offs and uneven power relations between stakeholders.’

81 Frank Biermann e.a. (2012), ‘Transforming governance and institutions for global sustainability: key insights from the Earth System Governance Project’, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(1), 51-60.

82 UN, Report of the Plenary of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the work of its seventh session, Addendum: Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES/7/10/Add.1, Distr.: General 29 May 2019, 29.

4.10 NEDERLANDSE WETGEVING

Er bestaat geen specifieke wetgeving meer die gericht is op bescherming van Ramsar-gebieden en waarmee uitvoering wordt gegeven aan het Verdrag van Ramsar.⁸³ In de Wet natuurbescherming en in de Omgevingswet wordt enkel verwezen naar Natura 2000-gebieden en aangewezen bijzondere nationale natuurgebieden, een nauw omschreven categorie van gebieden die geen verband houdt met het Verdrag van Ramsar.⁸⁴ Het voor Nederlandse Ramsar-gebieden, die tevens zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, geldende juridische kader is daarmee in feite het kader zoals dat geboden wordt door de (implementatie van de) Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn.

4.11 CONCLUSIE

Het Verdrag van Ramsar verplicht tot het behoud van het ecologische karakter van de Waddenzee, waarbij geen focus ligt op specifieke soorten maar op de ecologische processen van het gebied als geheel. Er is veel aandacht voor versterking van deze processen door herstelmaatregelen die mede gericht zijn op klimaatadaptatie en op het vergroten van de natuurlijke koolstofopslag in het gebied. In Nederland komt het Verdrag van Ramsar amper nog zelfstandige juridische betekenis toe, omdat ervoor is gekozen om alle Ramsar-gebieden als Natura 2000-gebieden aan te wijzen en vervolgens enkel het daarvoor geldende juridische kader van toepassing te laten zijn. Vanuit juridisch perspectief is dit problematisch, omdat het verdrag inhoudelijk niet identiek is aan de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn en als bindend internationaal recht wel gewoon gelding heeft in de Nederlandse rechtsorde. Het ligt voor de hand om bij de toepassing van de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving op de Waddenzee rekening te houden met de status van de Waddenzee als grensoverschrijdend Ramsar-gebied. Dit kan door verdragsconforme interpretatie van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet. Belangrijke verschillen zijn de beperktere uitzonderingsmogelijkheid van de verbodsbepaling ('dringende redenen van nationaal belang', wat beperkter is dan de 'dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard' uit de Habitatrictlijn), de sterkere focus van het Verdrag van Ramsar op het ecosysteem als geheel (in plaats van op bepaalde soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen), en de focus op internationale samenwerking met Denemarken en Duitsland omdat het een grensoverschrijdend gebied betreft.

83 In het verleden bepaalde de Wet milieubeheer nog wel dat Ramsar-gebieden moesten worden aangewezen als milieubeschermingsgebieden in het provinciale milieubeleidsplan, zie Ch.W. Backes e.a. (red.), *Milieurecht*, 6^e druk, Kluwer 2006, p. 486.

84 Art. 2.11 lid 1 Wet natuurbescherming.