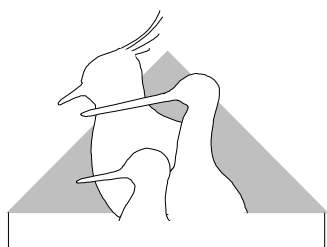


Een internationale beschermingstitel voor Waterland?

Kansen en beperkingen van aanwijzing
als internationaal 'erkend'
beschermingsgebied



Paul Terwan
Samenwerkingsverband Waterland



Over het Samenwerkingsverband

Het Samenwerkingsverband Waterland bestaat sinds 1982 en wordt gevormd door de Werkgroep Jonge Boeren Waterland, het Centrum voor Landbouw en Milieu en enkele individuele natuurbeschermers. Het Samenwerkingsverband wil agrarisch natuur- en milieubeheer bevorderen door overleg, onderzoek, voorlichting en uitvoering van praktische maatregelen. Vanaf de oprichting tot en met 1995 coördineerde het Samenwerkingsverband de vrijwillige weidevogelbescherming in Waterland. In 1996 is deze taak overgenomen door de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland. In de loop der jaren heeft een verbreding van de activiteiten plaatsgevonden. Sinds 1986 deed het Samenwerkingsverband ook onderzoek naar de inpasbaarheid van botanisch slootkantbeheer. Eind jaren tachtig publiceerde het Samenwerkingsverband twee rapporten over mest in Waterland. Sinds 1991 worden jaarlijks boerenzwaluwen geteld. De afgelopen jaren heeft het Samenwerkingsverband diverse projecten uitgevoerd in het kader van het Waardevol Cultuurlandschap Waterland. Thema's waren onder meer: beloningssystemen voor agrarisch natuurbeheer, waterzuivering door helofytenfilters, natuurlijke oeververdediging, opvang van grauwe ganzen en het ontwikkelen van een toekomstvisie voor Waterland, in het bijzonder waar het gaat om waterbeheer en reservaatbeheer.

Publicaties van het Samenwerkingsverband

De volgende uitgaven zijn nog verkrijgbaar:

- Mest in Waterland - Naar een optimaal gebruik van mest in een veenweidegebied. 1990. f 20,-
- Grasbanen - Ervaringen uit de praktijk met aanleg van kunststofmatten in het land. 1992. f 15,-
- Boerenzwaluwen in Waterland - Tips om het broeden op melkveebedrijven te stimuleren. 1997. f 7,50 (brochure)
- Weidevogels, grondgebruik en waterpeil in Waterland 1982-1991. 1993. f 22,50
- Video "Natuurlijk boeren in Waterland". 1995. f 45,-
- Een vereniging voor agrarisch natuurbeheer in Waterland - Voorstudie. 1995. f 22,50
- Beloning van agrarische natuur in Waterland. 1996. f 20,-
- Grazende vogels in Waterland - Opvang van ganzen, zwanen, meerkoeten en smienten. 1996. f 25,-
- De plantenkant van Waterland - Experimenten met botanisch slootkantbeheer. 1997. f 24,50
- Natuurlijke oeververdediging in Waterland - Vier jaar ervaring met wilgenschoeiingen op vijf agrarische bedrijven. 1997. f 20,-
- Grauwe ganzen in Waterland. De problematiek van een groeiende broedpopulatie. 1999. f 25,-
- Waterzuivering met helofytenfilters. Een praktijkproef op twee melkveebedrijven in Waterland. 1999. f 25,-
- Elektronische detectie van weidevogellegfels - Praktijkervaringen in Waterland 1994-1999. f 10,-
- Water in Waterland – Feiten en meningen over waterpeilen en waterberging en voorstellen voor toekomstig beleid. 2000. f 20,-
- Reservaatbeheer door boeren – Voorstellen voor het reservaatbeheer in veenweidegebieden in Noord-Holland. 2000. f 20,-

Bovenstaande publicaties en dit rapport (f 10,-) kunnen telefonisch of schriftelijk worden besteld op het onderstaande adres. Vermelde bedragen zijn inclusief verzendkosten.

Samenwerkingsverband Waterland

Koemarkt 53-I

1441 DB Purmerend

tel. 0299-437463

fax 0299-430298

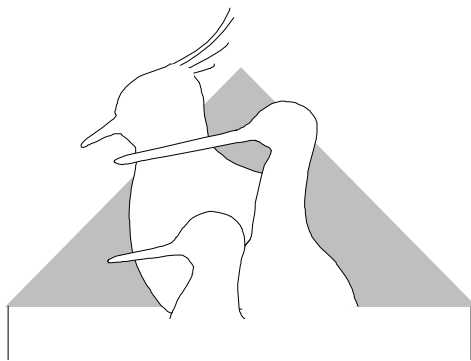
Typewerk en opmaak: Paul Terwan en Frode Numan

Foto's omslag: archief Samenwerkingsverband Waterland

© Overname van delen van de tekst van deze publicatie is toegestaan, mits voorzien van een duidelijke bronvermelding.

Een internationale beschermingstitel voor Waterland?

**Kansen en beperkingen van aanwijzing als internationaal 'erkend'
beschermingsgebied**



Paul Terwan

**Samenwerkingsverband Waterland
Purmerend, oktober 2000**

1. Inleiding

In de loop der jaren is het veenweidegebied Waterland bestempeld met vele gebieds- en beleidscategorieën: Nationaal Landschap(spark), Relatienotagebied, Waardevol Cultuurlandschap, Stiltegebied, Milieubeschermingsgebied, etc. Die stempels brachten soms beperkingen met zich mee, maar soms ook nieuwe kansen. Naast landelijke stempels zijn er de afgelopen decennia ook steeds meer internationale stempels gekomen, vooral waar het gaat om beschermde gebieden. Zo staan delen van Waterland op de VN-lijst van beschermde gebieden en vallen delen recent onder de EU-Vogelrichtlijn. Gezien de toenemende internationalisering en de ontwikkelingen in het EU-beleid vindt het Samenwerkingsverband Waterland (SVW) het interessant om te kijken:

- hoe de internationale ‘status’ van Waterland kan worden versterkt;
 - welke kansen (of juist bedreigingen) een sterkere internationale status met zich meebrengt.
- In deze beknopte notitie geven we daarvan een beeld.

Naast gegevens uit literatuur zijn ook mondelinge mededelingen en persoonlijke commentaren in deze notitie verwerkt. Daarvoor danken we:

- F. van der Assen, Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, te Den Haag;
- W. Bergmans, IUCN-Nederland te Amsterdam;
- A. Boer, Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, te Den Haag;
- T. den Boer, Vogelbescherming Nederland te Zeist;
- F. Hoogland, Provincie Noord-Holland te Haarlem;
- H. de Jong, Ministerie van LNV, regiodirectie Noord-West, te Diemen;
- G. Post, Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, te Den Haag;
- J. Thissen, Expertisecentrum LNV - onderdeel Natuurbeheer te Wageningen.

Uiteraard komt de uiteindelijke tekst van deze notitie volledig voor rekening van het Samenwerkingsverband Waterland.

De notitie bevat achtereenvolgens:

- een overzicht van internationale beschermingstitels en hun toepassing in Nederland, resp. Waterland;
- een inschatting van de voors en tegens van (uitbreiding van de) toepassing van deze beschermingstitels voor Waterland;
- conclusies en aanbevelingen rondom de verdere toepassing van internationale beschermingstitels.

2. Welke internationale beschermingstitels zijn er?

Er zijn grofweg acht typen internationale beschermingsaanduidingen, uitgaand van vier organisaties of partijen:

1. UNESCO-gebieden (Verenigde Naties): World Heritage Sites en Biosphere Reserves.
2. Wetlands (Wetlands Convention).
3. Raad van Europa-gebieden (Biogenetic Reserves, European Diploma en Emerald Network).
4. EU-gebieden (vanuit de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn).

Deze beschermingscategorieën bespreken we hierna meer in detail. De Verenigde Naties maken samen met de International Union for the Conservation of Nature (IUCN) ook een

totaaloverzicht van beschermde gebieden, waarin veel van deze beschermingscategorieën samenkomen. Bij dit VN-overzicht staan we als eerste stil.

Tabel 1. Gebieden in Nederland en Waterland met een internationale beschermingsstatus

status / aanwijzing	verantwoordelijke instantie	toegepast in Nederland	toegepast in Waterland
World Heritage Sites	UNESCO (VN)	+	--
Biosphere Reserves	UNESCO (VN)	+	--
Wetlands of International Importance	Wetlands Convention, Conference of the Parties	+	--
Biogenetic Reserves	Raad van Europa	+	+
European Diploma	Raad van Europa	+	--
Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest	Raad van Europa	i.o.	--
Vogelrichtlijn	EU	+	+
Habitatrichtlijn	EU	+	--

2.1 VN-lijst van beschermde gebieden

Sinds de jaren '60 houden de VN een lijst bij van 'erkende' beschermde gebieden. Dat doen zij samen met het IUCN World Committee on Protected Areas (IUCN-WCPA), waarvan het secretariaat in Zwitserland (Gland) zetelt. Voor de administratie van gebieden werkt het WCPA samen met het World Conservation Monitoring Centre (WCMC) in het Verenigd Koninkrijk. De meest recente lijst dateert van 1997. Twee criteria zijn bepalend voor opname in de lijst:

1. Het gebied moet voldoen aan de VN-definitie van beschermd gebied: het gebied (land of water) moet zijn bestemd voor de bescherming en instandhouding van biodiversiteit en van natuurlijke of daaraan gelieerde culturele waarden, en moet worden beheerd langs wettelijke of andere doelmatige wegen.
2. Om praktische redenen moet de omvang van het gebied minimaal 1.000 ha zijn. Een uitzondering wordt gemaakt voor eilanden die in zijn geheel worden beschermd; deze moeten minimaal 100 ha groot zijn.

De VN hanteren sinds 1997 een gebiedsindeling in zes categorieën:

- I. Strikte natuurreservaten en wildernis: nagenoeg ongerepte gebieden, vaak alleen toegankelijk voor wetenschappelijk onderzoek.
- II. Nationale Parken: gebieden die primair worden beheerd voor bescherming van ecosystemen en voor recreatie.
- III. Natuurmonumenten: gebieden met bijzondere natuur- of cultuurwaarden, met een daarop toegesneden beheer.
- IV. Gebieden met beheer gericht op habitats of soorten: gebieden waar gericht wordt ingegrepen voor het behoud van specifieke habitats of soorten.
- V. Beschermde landschappen: gebieden waar juist de combinatie van mens en natuur heeft geresulteerd in bijzondere natuur- of cultuurwaarden en waar het behoud van die interactie voorop staat.

VI. Gebieden met natuurlijke bronnen: gebieden waar duurzaam gebruik van relatief ongerepte natuurlijke (hulp)bronnen, c.q. ecosystemen voorop staat.

De aanmelding van gebieden loopt (althans in Nederland) via de overheid, en wel door de directie Natuurbeheer van het ministerie van LNV. Soms is daarbij contact of overleg met IUCN. Bij de aanmelding en het beoordelen van de lijst zijn de volgende punten van belang:

- a. Nederland meldt alleen gebieden aan die de facto (juridisch of qua eigendom) een beschermde (natuur)status hebben, of de vallen onder het Regeling subsidies particuliere terreinbeherende organisaties. De lijst telt voor Nederland dus vooral gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen en in eigendom zijn van een natuurbeschermingsorganisatie (Staatsbosbeheer of een van de organisaties die vallen onder voornoemde regeling).
- b. De lijst wil met zijn categorie-indeling geen waarde-oordeel vellen over de gebieden. De indeling is louter inventariserend bedoeld en als richtlijn voor het beheer van die gebieden.
- c. Bij de laatste herziening is de lijst behoorlijk ‘verrommeld’. Dat geldt niet alleen voor Nederland, waar bijvoorbeeld de categorie-indeling niet adequaat (meer) is, maar ook voor andere landen. Het WCMC wil de aanmelding nu beter stroomlijnen en betrouwbaarder maken door alleen aanmeldingen te accepteren van ‘erkende’ organisaties en instanties.

Tabel 2. Aantal beschermde gebieden in Nederland, Europa en de wereld en hun aandeel in het grondoppervlak naar de zes onderscheiden beschermingscategorieën

categorie	I	II	III	IV	V	VI	totaal
Nederland:							
• aantal gebieden	6	9	7	49	11	3	85
• % van areaal	0,57	0,65	0,59	3,30	0,52	6,08	11,71
Europa:							
• aantal gebieden	590	215	457	5.333	2.654	76	9.325
• % van areaal	1,67	1,59	0,03	1,66	6,72	0,26	11,93
Wereld:							
• aantal gebieden	5.198	3.384	2.122	11.171	5.578	2.897	30.350
• % van areaal	1,28	2,67	0,13	1,64	0,71	2,40	8,83

Bron: World Conservation Monitoring Centre - Protected Areas Information (op het Internet:

www.wcmc.org.uk/protected_areas/data)

Als we kijken naar de verdeling van de beschermde gebieden over deze categorieën en daarbij Nederland vergelijken met de Europese en mondiale cijfers (tabel 2), blijkt het volgende:

- zowel in Europees als mondiaal verband zijn de categorieën I en II ondervertegenwoordigd en de categorieën IV en VI oververtegenwoordigd. De oververtegenwoordiging van categorie VI komt echter vooral door één zeer groot gebied (de Waddenzee; 223.000 ha) dat in deze categorie is ingedeeld;
- in Europees verband is categorie V (beschermde landschappen) in Nederland sterk ondervertegenwoordigd. Dat was al eerder geconstateerd (Van der Weijden & Middelkoop 1998). Overigens kunnen we grote vraagtekens zetten bij een aantal gebieden die in Nederland in deze categorie is ingedeeld. Zo vinden we onder de beschermde landschappen natuurgebieden zoals Kampina, Kootwijk, Leuvenhorst, Loenermark en Loenense Bos, Loonse en Drunense Duinen, Planken Wambuis, Strabrechtse Heide en Haringvliet en Hollands Diep. Nu kunnen we heiden, zandverstuivingen en veel bossen

natuurlijk classificeren als cultuurgebieden, maar dan nog passen ze waarschijnlijk beter in categorie IV. Waarschijnlijk is ook de tamelijke administratieve wanorde in de laatste lijst debet aan de wat rammelende indeling. Tellen we de 'natuurgebieden' niet mee in categorie V, dan wordt de ondervertegenwoordiging van beschermde landschappen alleen maar sterker. Overigens weten we natuurlijk niet in hoeverre de categorie-indeling op de lijsten van andere landen rammelt.

De 'verrommeling' van de IUCN-lijst maakt deze tot een niet bijster betrouwbare basis voor internationale vergelijkingen. Wellicht is de situatie over enkele jaren, als het WCMC orde op zaken heeft gesteld, beter.

Er staan twee Waterlandse gebieden op de VN-lijst: Jisperveld (1.516 ha; gerealiseerd in 1961) en Varkensland & Waterland (1.010 ha). Beide gebieden zijn ingedeeld in categorie IV. Doordat kaartmateriaal ontbreekt, is het onduidelijk om welke gebieden het hier precies gaat. Waarschijnlijk gaat het (gezien het feit dat alleen gebieden met een officiële beschermde status worden aangemeld) om de verworven reservaten; de totale oppervlakte komt daarmee althans ongeveer overeen.

2.2 UNESCO-gebieden

De UNESCO kent twee gebiedsbeschermingscategorieën:

1. World Heritage Sites (Werelderfgoedlijst). Hierop staan voor Nederland enkele cultuurhistorische objecten (zoals de molens van Kinderdijk en de Stelling van Amsterdam) en sinds 1999 ook een cultuurlandschap: droogmakerij de Beemster. De status van werelderfgoed als zodanig heeft geen gevolgen voor het grondgebruik en moet meer worden gezien als 'eervolle vermelding'.
2. Biosphere Reserves. Hieronder valt in Nederland de Waddenzee. Aanvankelijk bestond het voornemen om ook het (overige) Nederlandse kustgebied en de veenweidegebieden op de lijst te zetten, maar dat is (om ons niet bekende redenen) niet doorgegaan.

Aanmelding van gebieden vindt plaats op voordracht van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen.

2.3 Wetlands

Wetlands worden aangewezen op basis van de Ramsar-conventie van 1971. Het gaat om watergebieden (en eventueel aangrenzende oever- en kustgebieden) die van bijzondere betekenis zijn voor watervogels. Nederland heeft inmiddels 18 *wetlands* op de lijst staan en heeft onlangs nog 26 gebieden aangemeld bij het Ramsar-bureau. In 2000 zullen nogmaals vijf gebieden (merendeels uiterwaarden) worden aangemeld. Waterland staat, ondanks zijn naam, op geen van de Ramsar-lijsten. Overigens streven de EU-lidstaten nu naar een koppeling tussen de aanwijzing als *wetland* en die als Vogel- of Habitatrichtlijn-gebied, om zo een betere wettelijke verankering van de bescherming te garanderen.

2.4 Gebieden aangewezen door de Raad van Europa

De Raad van Europa kent drie ‘eigen’ beschermingscategorieën:

1. Biogenetic Reserves. Het programma voor Biogenetic Reserves loopt vanaf 1976. Het gaat om gebieden waar natuurlijke of bijna natuurlijke (zeldzame of bedreigde) habitats en ecosystemen aanwezig zijn, die een ‘laboratorium’ voor de wetenschap vormen en die een adequate bescherming genieten. Er staan 18 Nederlandse gebieden op de lijst, waaronder een gebied van 950 ha in Waterland. De Nederlandse gebieden zijn eind jaren '70, begin jaren '80 aangemeld door de Nederlandse vertegenwoordiging in de Commissie Natuur en Milieu van de Raad van Europa. Die Nederlandse vertegenwoordiging bestond uit enkele mensen van het toenmalige Rijksinstituut voor Natuurbeheer (thans Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek) onder auspiciën van het ministerie van LNV. Het ging vooral om gebieden die eigendom waren van de natuurbescherming of onder de Natuurbeschermingswet vielen. Het ging om een eenmalige actie; de lijst is later nooit meer aangevuld. De aangemelde gebieden hebben ook nooit een status in het (beschermings-)beleid gekregen. Het ministerie van LNV blijkt niet precies meer te kunnen achterhalen welke gebieden in Waterland zijn aangemeld. Waarschijnlijk gaat het vooral om de toentertijd verworven reservaten.
2. European Diploma. Dit is een soort ‘prijs’ of ‘eervolle vermelding’ van de Raad van Europa, die al uit de jaren '60 stamt. Het diploma geldt voor 5 jaar (met mogelijkheid tot verlenging) en kan worden uitgereikt aan drie soorten gebieden:
 - a. gebieden waar natuurbehoud (erfgoed, ecosystemen etc.) voorop staat;
 - b. gebieden waar behoud van landschappen en gebieden in hun huidige staat voorop staat;
 - c. gebieden waar een succesvolle combinatie van sociale, recreatieve en ecologische functies plaatsvindt.Nederland heeft tot dusverre voor twee gebieden een diploma ontvangen: de Boschplaat (Terschelling; type a) en de Weerribben (type b). De voordracht van gebieden vindt plaats door de terreinbeheerders.
3. Emerald Network of Areas of Special Conservation Interest. Dit gebiedennetwerk is (net als het voornoemde Diploma, overigens) eigenlijk geen nieuwe beschermingscategorie. Het netwerk is gekoppeld aan de Conventie van Bern (1979) en beoogt gebieden die onder deze conventie worden aangewezen als beschermingsgebied te combineren met de Habitatrictlijn-gebieden om zo te komen tot een samenhangende structuur van gebieden: Natura 2000 (een soort Europese EHS). Het netwerk is nog in oprichting en Nederland heeft nog geen gebieden onder het netwerk gebracht.

2.5 Beschermingstitels van de Europese Unie

De EU heeft twee belangrijke richtlijnen voor natuurbescherming:

1. De Habitatrictlijn van 1992. De lidstaten zijn verplicht om speciale beschermingszones in te stellen voor habitats en soorten van Europese betekenis. Om welke habitats en soorten het precies gaat, is limitatief aangegeven in een uitgebreide bijlage. Nederland heeft in 1996 een eerste tranche van 27 gebieden (in totaal ruim 281.000 ha) aangemeld. Onder druk van het Europese Hof (Nederland bleef in gebreke bij het aanmelden van de tweede tranche) heeft Nederland in 1998 nog 62 gebieden aangemeld (ongeveer 451.000 ha).

Doordat het deels gaat om uitbreiding van eerder aangemelde gebieden, zijn er nu in totaal 76 gebieden aangemeld met een totale oppervlakte op 733.000 ha, waarvan 457.000 ha water. Waterland is niet aangemeld voor de Habitatrictlijn.

2. De Vogelrichtlijn van 1979. Aangezien vogelbescherming, zeker waar het gaat om trekvogels, een grensoverschrijdende aangelegenheid is, verplicht de EU de lidstaten om voor de populaties en biotopen op hun grondgebied beschermende maatregelen te treffen en zo nodig biotopen te herstellen of te creëren. Hiertoe stellen de lidstaten Speciale Beschermingszones (ofwel *Special Protection Areas* of SPA's) in. Dit geldt voor 181 soorten die vermeld staan in Bijlage I van de Vogelrichtlijn. Hiervan zijn 44 soorten voor Nederland relevant (waarvan er 30 als broedvogel voorkomen). Daarbij zijn veel soorten roofvogels en soorten die ook veel in cultuurland voorkomen (zoals roerdomp, ooievaar, kleine en wilde zwaan, brandgans, kluut, visdief en zwarte stern). Van de 'echte' weidevogels bevat bijlage 1 alleen de kempfaan. De meeste soorten weidevogels en eenden staan wel als 'trekkende watervogel' in bijlage 2a, maar dan in de aantallen waarin ze als niet-broedvogel in Nederland voorkomen. Hiervoor gelden andere criteria (zie later). Eerder heeft Nederland 30 gebieden aangewezen voor toepassing van de Vogelrichtlijn. Daar zat Waterland niet bij. Op basis van een arrest van het Europese Hof heeft Nederland zich in 1998 verplicht om binnen een jaar 60 nieuwe gebieden aan te melden. Uiteindelijk is een lijst opgesteld van 57 gebieden die z.s.m. onder de werking van de Vogelrichtlijn zullen worden gebracht. In maart 2000 heeft het kabinet besloten om de richtlijn van toepassing te verklaren op 49 gebieden. In de tweede tranche zijn ook gebieden in Waterland aangewezen. We staan hierna wat uitgebreider stil bij toepassing van de Vogelrichtlijn in Waterland.

Toepassing van de Vogelrichtlijn in Waterland

Selectiecriteria

Bij de aanwijzing zijn de criteria van Vogelbescherming Nederland voor 'belangrijke vogelgebieden' gehanteerd. Het gaat dan om gebieden met de volgende eigenschappen (Tempelman & Osieck 1994):

- voor trekkende watervogels: het gebied herbergt van minimaal één vogelsoort tenminste 1% van de totale biogeografische populatie van die vogelsoort;
- het gebied is - landelijk gezien - één van de vijf belangrijkste gebieden voor minimaal één van de soorten die staan vermeld in bijlage I bij de Vogelrichtlijn;
- het gebied moet een duidelijke, van de omgeving afgegrensde eenheid vormen;
- het gebied moet een 'kerngebied' omvatten van minimaal 100 ha bestaande natuur (blijkend uit toepassing van de Natuurbeschermingswet of het in eigendom en/of beheer zijn van een natuurbeschermingsorganisatie).

Deze kwantitatieve criteria komen niet uit de Vogelrichtlijn zelf. Het eerste twee criteria komen uit een studie van het ICBP (voorloper van BirdLife International) (Grimmett & Gammell 1989). Het eerste, 1%-criterium wordt bijvoorbeeld ook gebruikt in het internationale CORINE-biotopenproject. Ook het derde criterium komt uit een Europese ICBP-studie (Grimmett & Jones 1989). Het laatste criterium is door Vogelbescherming zelf toegevoegd, daartoe mede geïnspireerd door hetzelfde CORINE-project.

Op basis van deze criteria komt Vogelbescherming tot een lijst van 87 gebieden die kwalificeren als speciale beschermingszone. In Waterland zijn dat de Zeevang (1.250 ha), het Wormer- en Jisperveld (1.940 ha) en Zaanstreek/Waterland (2.710 ha). Het laatste gebied is opgesplitst in Ilperveld, Varkensland en Twiske (1.960 ha) en Polder Oostzaan (750 ha). Volgens de selectie van Vogelbescherming zou in Waterland in beginsel 5.900 ha in aanmerking komen voor toepassing van de richtlijn.

Aangewezen gebieden in Waterland

In de oorspronkelijke voorstellen van het ministerie van LNV zouden in Waterland vier gebieden worden aangewezen als *Special Protection Area* (SPA):

- a. Ilperveld (584 ha, eigendom en beheer van NHL), Varkensland (531 ha, eigendom en beheer van SBB, waarvan bovendien 315 ha als staatsnatuurmonument onder de Natuurbeschermingswet valt) en Twiske (689 ha, eigendom van SBB, beheer door recreatieschap en voor 24 ha door NHL). Totale oppervlakte 1.804 ha.
- b. Zeevang (340 ha, waarvan 200 ha SBB-reservaat en 70 ha natuurontwikkelingsgebied).
- c. Wormer- en Jisperveld (1.944 ha NM-reservaat, waarvan 230 ha in eigen beheer en de rest verpacht).
- d. Oostzanerveld (745 ha, in eigendom en beheer bij SBB).

In totaal zou dan in Waterland bijna 5.000 ha worden aangewezen. Daarbij gaat het grotendeels om gebieden die deel uitmaken van de netto-EHS. Alleen het Twiske (dat als 'groen' recreatiegebied in zijn geheel buiten de EHS valt) is daarop een uitzondering.

Veel bezwaren ingediend

Op de eerste voorstellen zijn - niet alleen in Waterland - veel negatieve reacties gekomen. Een groot aantal belangenorganisaties waarvan de leden zich geschaad zagen in hun nering, heeft protest aangetekend tegen de aanwijzing. Als belangrijkste knelpunten worden gezien (*Nota van Antwoord Vogelrichtlijn 2000*):

- het algehele jachtverbod. Dat wil zeggen: in beginsel geldt een jachtverbod, maar voor schadelijke vogels (bijlage 2 van de Vogelrichtlijn noemt hier onder meer ganzen, zwanen, smienten en meerkoeten) kan ontheffing worden verleend voor bejaging. Dit is conform het Nederlandse beleid voor de jacht in natuurgebieden (geregeld in de Flora- en Faunawet);
- de mogelijke planologische schaduwwerking. De Vogelrichtlijn stelt dat ingrepen die het karakter van het gebied wezenlijk aantasten, zeer zorgvuldig moeten worden afgewogen. Volgens het ministerie zal aanwijzing veelal weinig toevoegen aan de bestaande bescherming. Waar het gaat om gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen en/of de planologische status van natuurgebied hebben, zal dat inderdaad het geval zijn. Maar daar waar landbouwgrond is begrensd die (nog) niet is verworven of zelfs buiten de EHS valt, zullen veranderingen lastiger worden en worden schadelijke ingrepen compensatieplichtig;
- het ontbreken van financiële compensatie voor eventuele extra beperkingen. Het ministerie verwijst hiervoor naar de bestaande nationale mogelijkheden voor beheersovereenkomsten en vergoeding van wildschade en (in vergaande gevallen) van 'planschade'. Wel kunnen aangewezen gebieden voor specifieke projecten voortaan gebruik maken van het EU-natuurfonds LIFE. Dit fonds is echter vooral bedoeld voor eenmalige projecten ter verbetering van biotopen en niet voor duurzame compensatie voor natuurmaatregelen.

Oostzanerveld afgevalven, Zeevang later aangewezen

In het uiteindelijke kabinetsbesluit over de nieuwe Vogelrichtlijn-gebieden zijn twee Waterlandse gebieden afgevalven: de polder Zeevang en het Oostzanerveld. In de Zeevang stond de begrenzing van meet af aan ter discussie, omdat hier deels 'boerenland', gelegen binnen de EHS, was begrensd. Aanwijzing van de polder Zeevang is aangehouden en zal later plaatsvinden. Aanwijzing van het Oostzanerveld is definitief van de baan omdat enkele kwalificerende soorten (vooral kempaan en grutto als trekvoegel) die de voordracht eerder rechtvaardigden, nu dusdanig zijn afgenomen dat voordracht niet langer te rechtvaardigen leek. Uiteindelijk valt er nu (incl. Twiske) 3.750 ha onder de Vogelrichtlijn. Zonder het recreatiegebied 't Twiske gaat het om ongeveer 3.050 ha.

3. Voor- en nadelen van een extra internationale titel voor Waterland

Als we de verschillende internationale beschermingscategorieën bezien, kunnen we het volgende onderscheid maken:

- internationale lijsten die vooral een 'administratie' vormen van de internationale beschermingssituatie (de VN-lijsten van beschermde gebieden);
- internationale lijsten die een erkenning of beloning vormen van bestaande waarden en beschermingsinspanningen (UNESCO-Werelderfgoedlijst, diverse lijsten van de Raad van Europa), maar die beleidsmatig niet of nauwelijks gevolgen hebben (zie ook Ligthart & Bennett 2000). Het gaat hier om een soort 'eervolle vermelding';
- lijsten die een min of meer dwingende aanwijzing inhouden en extra beschermingsmaatregelen behelzen. Voorbeelden daarvan zijn de Habitat- en Vogelrichtlijn en (in mindere mate) de Wetlands-conventie.

Wanneer is een internationale status interessant?

Hoewel het natuurlijk altijd leuk is als een gebied een eervolle vermelding krijgt (in de Beemster werd feest gevierd toen het op de Werelderfgoedlijst was geplaatst), is een internationale status vooral interessant:

- als daardoor het gebied beter wordt beschermd tegen bedreigingen van buitenaf (bijv. verstedelijking);
- als daardoor extra budgetten voor natuurbeheer en/of regionale ontwikkeling kunnen worden aangeboord.

Van de huidige internationale statussen komen dan vooral de meer 'stringente', zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn in aanmerking. Er zijn wel pleidooien om ook andere beschermingstitels beter nationaal-planologisch te verankeren (Ligthart & Bennett 2000). Het kabinet bereidt voor de Vijfde nota ruimtelijke ordening wel een dergelijke nieuwe gebiedscategorie voor (waardevolle landschappen waarvoor een Planologische Kernbeslissing geldt), maar deze overlapt niet noodzakelijkerwijs met de gebieden op internationale lijsten. Bovendien komt een betere planologische bescherming wel tegemoet aan het eerstgenoemde criterium, maar niet aan het tweede.

Voors en tegens

Aanwijzing van (grotere) delen van Waterland voor de EU-richtlijnen (met name de Vogelrichtlijn) heeft als mogelijk *voordeel* dat het gebied beter is beschermd tegen de oprukkende stad en mogelijk ook tegen andere 'monofunctionele' ruimteclaims die het

karakter van het gebied aantasten, zoals die voor waterberging. Maar aanwijzing van extra gebieden heeft ook *beperkingen*:

- het is onduidelijk of de resterende delen van Waterland voldoen aan de ornithologische criteria;
- er zou dan vooral ‘boerenland’ worden aangemeld, maar in de landbouw lijkt weinig draagvlak voor het bijbehorende beschermingsregime (jachtverbod, mogelijk grotere terughoudendheid van overheden bij veranderingen in het gebied) in combinatie met het ontbreken van financiële middelen.

Ten aanzien van de jacht geldt overigens dat deze in de nieuwe Flora- en Faunawet al sterk aan banden is gelegd en dat ontheffingen mogelijk zijn voor schadelijke soorten. De ‘aanscherping’ door toedoen van de Vogelrichtlijn lijkt dus beperkt. Bovendien zal de weinige resterende jacht in gebieden die in de directe nabijheid van de stad zijn gelegen (zoals Waterland) de komende jaren steeds meer onder druk komen te staan.

Geen ‘actieve’ beschermingstitels voor multifunctionele gebieden

Ongeacht de vraag of het geringe draagvlak in de landbouw voor toepassing van de Vogelrichtlijn terecht is, wreken zich hier de volgende beperkingen:

- er zijn alleen ‘actieve’ internationale beschermingstitels voor meer ‘monofunctionele’ natuurgebieden en niet voor multifunctionele gebieden of waardevolle landschappen. Zulke gebieden vormen wel een categorie in de VN-lijsten van beschermde gebieden (categorie V), maar die status is vooral administratief. Bovendien is de categorie-indeling van de VN-lijsten vooralsnog niet erg betrouwbaar;
- er zijn wel internationale (EU-) budgetten voor multifunctionele cultuurgebieden, maar die zijn (althans door Nederland) niet of nauwelijks aan specifieke gebieden gekoppeld. Zo laat de nieuwe EU-Verordening plattelandontwikkeling een verschuiving zien van landbouwsteun naar steun voor verbrede plattelandontwikkeling en zijn er specifieke budgetten voor landschap en cultuurhistorie. De Verordening legt echter zelf geen relatie met beschermde gebieden en Nederland heeft de Kaderverordening in zijn plattelandontwikkelingsplan grotendeels ingevuld met bestaand beleid. Dat eerste geldt ook voor het EU-fonds LEADER+, bedoeld voor innovaties op het gebied van plattelandontwikkeling;
- extra planologische bescherming op basis van nu ‘passieve’ beschermingstitels staat in de huidige ruimtelijke ordening bijna altijd gelijk aan ‘bevrozing’ en is dus niet motiverend voor de in het betrokken gebied wonende en werkende mensen. Om die reden breekt bijvoorbeeld de Raad voor het Landelijk Gebied recentelijk een lans voor een stimulerender ruimtelijke toetsing, waarbij binnen nationale kaders veel ruimte is voor lokale bepaling van gewenste gebiedskwaliteiten (*Het belang van samenhang* 2000).

Er zijn wel ‘actieve’, ook van budget voorziene *nationale* gebiedstitels voor multifunctionele of ‘verwevingsgebieden’ (zoals beheersgebieden of de Waardevolle Cultuurlandschappen, die overigens net zijn opgeheven), maar die hebben geen internationale erkenning. Dat geldt ook voor de 70 zogeheten Belvédère-gebieden, die vanwege hun cultuurhistorische betekenis vanaf 2000 kunnen rekenen op enig extra budget en waartoe ook Waterland behoort.

Daarnaast zijn er nieuwe varianten in aantocht. Zoals gezegd wil het rijk in de Vijfde nota ruimtelijke ordening en het tweede Structuurschema groene ruimte een aantal karakteristieke gebieden wettelijk gaan beschermen. Ook kondigt het ministerie van LNV in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000) aan dat het kabinet de instelling van Nationale Landschappen overweegt (na de gelijknamige gebieden uit de jaren ’70-’80 en hun opvolger uit de jaren ’90, de Waardevolle Cultuurlandschappen) en dat het bovendien wil investeren in

kwaliteitsverbetering van 400.000 ha cultuurlandschap door middel van een ‘groenblauwe dooradering’. Die gebieden moeten nog worden geselecteerd of kunnen straks wellicht zelf ‘solliciteren’. Ten slotte is van belang dat recent een aantal overheden en natuurorganisaties een intentieverklaring heeft getekend waarin zijn aangegeven te willen investeren in een multifunctioneel Waterlandse veenweidegebied en hiertoe zaken te willen doen met de Waterlandse agrariërs.

Om in aanmerking te komen voor de genoemde nationale budgetten voor multifunctionele gebieden lijkt het al dan niet bezitten van een internationale beschermingsstatus geen rol van betekenis te spelen.

4. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de voorgaande paragrafen kunnen we het volgende concluderen:

1. Van de huidige internationale beschermingstitels zijn de meeste louter administratief (bijv. VN-lijst) of bedoeld als ‘eervolle vermelding’ (bijv. gebieden aangewezen door de UNESCO of de Raad van Europa). Waterland staat met ruim 2.500 ha op de VN-lijst en met 950 ha op de lijst van *Biogenetic Reserves* van de Raad van Europa.
2. Voor het maken van internationale vergelijkingen laat de betrouwbaarheid van de VN-lijst voorsnog te wensen over. Duidelijk is echter wel dat in Nederland de beschermde landschappen (categorie V van de VN-lijst) zijn ondervertegenwoordigd, en dat terwijl in deze categorie ten onrechte zelfs ‘monofunctionele’ natuurgebieden zijn meegeteld.
3. Meer ‘actieve’ titels zijn die van *wetland* (krachtens de Ramsar-conventie) en zeker de gebieden die onder de Vogel- of Habitatrichtlijn van de EU vallen. De twee laatste kennen een bindend beschermingsregime. Begin 2000 heeft Nederland in Waterland 3.750 ha aangewezen als speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn.
4. Aanwijzing van (grotere) delen van Waterland als internationaal ‘erkend’ beschermingsgebied heeft alleen zin als het landelijk gebied daardoor beter is beschermd tegen verstedelijking of als daardoor meer budgetten beschikbaar komen. Voor het eerste zou aanmelding onder een ‘actieve’ beschermingstitel nodig zijn. De EU-richtlijnen lijken daarvoor minder geschikt. Ten eerste is het de vraag of grotere delen van Waterland voldoen aan de Brusselse criteria, ten tweede lijkt er in de streek weinig draagvlak gezien de kans op extra beperkingen die de titels met zich meebrengen en het ontbreken van financiële compensatie of stimulansen. Hier wrekt zich:
 - dat er geen ‘actieve’ internationale beschermingstitels zijn voor waardevolle multifunctionele gebieden. Nederland zou zich hiervoor natuurlijk wel kunnen inzetten bij de EU of de Raad van Europa. Zo zou een WCL-achtig beleid op den duur wellicht door Brussel kunnen worden gefinancierd. Een aanzet daartoe is de nieuwe EU-Verordening Plattelandsontwikkeling, maar die is door Brussel niet aan gebieden gekoppeld en door Nederland goeddeels ingevuld met bestaand beleid;
 - dat bescherming doorgaans gelijkstaat aan een stringente en ‘bevrozende’ planologie. Dat mag gewenst zijn voor ruimtelijke scheiding van ‘rode’ en ‘groene’ functies, maar niet voor groene functies die kunnen samengaan. Er is creativiteit nodig om meer motiverende ruimtelijke-orderingsinstrumenten en toetsingsprocedures te ontwerpen.

5. Om de beschikking te krijgen over grotere budgetten voor natuurbeheer en/of verbrede plattelandontwikkeling, speelt het bezit van een internationale beschermingsstatus lang niet altijd een rol. Zo kent de EU bijvoorbeeld een aantal ‘flankerende’ programma’s voor plattelandontwikkeling (zoals LEADER en INTERREG) waarvoor provincie en rijk Waterland zouden kunnen voordragen. Voor het LEADER+-programma is dat inmiddels ook gebeurd. Ook komen er nieuwe nationale budgetten voor waardevolle cultuurlandschappen (zogenoeten Belvédère-budgetten voor cultuurhistorisch interessante gebieden, nieuwe kwaliteitsimpulsen voor landschap). Ook hier lijkt een internationale titel geen rol van betekenis te spelen in de gebiedsselectie.
6. Willen internationale beschermingstitels voor multifunctionele cultuurlandschappen daadwerkelijk aanzetten tot extra bescherming, dan is het gewenst:
 - dat deze titels waar mogelijk ook van stimuleringsbudget worden voorzien en dus ‘actief’ worden gemaakt;
 - dat er op nationaal niveau een meer samenhangend en stimulerend stelsel komt van gebiedsaanwijzing, inzet van financiële middelen en inzet van ruimtelijke-orderingsinstrumenten.

Bronnen

- 1997 *United Nations List of Protected Areas*. World Conservation Monitoring Centre (bron: Internetpagina www.wcmc.org.uk/protected_areas).
- Beltrán, J. & B. Delbaere 1998. *Report concerning the Map on nature conservation sites designated in application of international instruments at Pan-European level*. European Centre for Nature Conservation in co-operation with the Council of Europe. Strasbourg.
- Grimmett, R.F.A. & Gammell 1989. *Inventory of Important Bird Areas in the European Community*. ICBP, Cambridge.
- Grimmett, R.F.A. & T.A. Jones 1989. *Important Bird Areas in Europe*. ICBP Technical Publication 9, ICBP, Cambridge.
- Het belang van samenhang – Advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied*. 2000. Publicatie RLG 00/3, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Informatiebundel Internationale Regelgeving*. 1999. Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, Den Haag.
- Leget, R. 2000. *LTO gekant tegen Vogelrichtlijn*. In: Oogst jrg. 13 nr. 6 (11 feb.).
- Ligthart, S. & G. Bennett 2000. *Implementatie van internationaal natuurbeleid*. In: De Levende Natuur 101(3): 89-93.
- Natuur voor mensen, mensen voor natuur – Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. 2000. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Nota van Antwoord Vogelrichtlijn, deel 1*. 2000. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Natuurbeheer, Den Haag.
- Tempel, R. van den & E.R. Osieck 1994. *Belangrijke vogelgebieden in Nederland - Wetlands en andere gebieden van internationale of Europese betekenis voor vogels*. Technisch rapport nr. 13, Vogelbescherming Nederland, Zeist.
- Weijden, W.J. van der & N. Middelkoop 1998. *Heeft Nederland veel of weinig natuurgebied? Een internationale vergelijking*. In: Landschap 15(4):225-230.