

14 TRILATERALE SAMENWERKING VOOR DE BESCHERMING VAN DE WADDENZEE

Herman Kasper Gilissen

14.1 INLEIDING

Al meer dan veertig jaar bestaat er met het oog op de bescherming van de Waddenzee formele samenwerking tussen Nederland, Duitsland en Denemarken in het kader van de ‘Trilaterale Waddenzee Samenwerking’ (*Trilateral Wadden Sea Cooperation*; TWSC).¹ De ‘Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee’ (*Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea*) ligt aan de basis van deze samenwerking.² Het betreft een zogenoemde intentieverklaring; de samenwerking tussen de genoemde staten berust op een niet juridisch bindende overeenkomst. Het bestuur en de werkzaamheden van de TWSC zijn wel geformaliseerd. De samenwerkende staten blijven goeddeels zelf bevoegd en verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen op hun grondgebied om een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de op trilateraal niveau vastgestelde doelen. De TWSC biedt een kader voor de ontwikkeling en uitvoering van grensoverschrijdende projecten en voor de gezamenlijke implementatie van de uit internationaal en EU-recht voortvloeiende verplichtingen.

De samenwerking neemt als uitgangspunt dat het Waddenzegebied een ecologische eenheid vormt die, ondanks de aanwezige staatkundige grenzen, als zodanig dient te worden beschermd en beheerd.³ Dit gebeurt volgens de principes van integraal ecosysteembeheer, waarbij natuurlijke waarden zo veel mogelijk in balans dienen te zijn of te worden gebracht met socio-economische behoeften in de kustregio.⁴ Een groot deel van het Waddenzegebied is aangemerkt als ‘natuurbeschermingsgebied’ (Nature Conservation Area). Voor deze gebieden geldt als grondbeginsel (Guiding Principle) ‘[t]o achieve, as far as

1 Zie www.waddensea-worldheritage.org/nl/trilaterale-waddenzee-samenwerking. De formele samenwerking is gestart in 1978. Zie voor een beschrijving van de (persoonlijke) ervaringen met deze samenwerking in de periode 1987-2014: J. Enemark, *Journey – The Trilateral Wadden Sea Cooperation 1987 – 2014, A personal account*, Waddenacademie 2021 (te raadplegen via www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Journey_Jens_Enemark.pdf).

2 Zie www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2010_joint_declaration.pdf.

3 Dit wordt benadrukt in de Preamble: ‘[...]’, and to continue to manage the Wadden Sea as a single ecological entity for its natural, landscape and cultural heritage values, [...]’ (onderstreping HKG).

4 Dit wordt benadrukt in de Preamble en volgt ook uit art. 1.1-1.4 van de Verklaring (2010).

possible, a natural and sustainable ecosystem in which natural processes proceed in an undisturbed way.⁵ Voor het beheer van het Waddenzeegebied in bredere zin gelden bijkomende doelstellingen ter bescherming van landschappelijke en culturele waarden. In 2009 is het Waddenzeegebied aangewezen als Werelderfgoed; naast de aanwezigheid van unieke natuurlijke waarden (criteria viii, ix, en x), was het bestaan van een ‘effectieve beheerstructuur’ één van de voorwaarden voor het verkrijgen van die status.⁶

In deze bijdrage wordt nader ingegaan op de samenwerking en de daaraan ten grondslag Liggende Verklaring. Daarbij wordt zo veel mogelijk de in andere hoofdstukken van dit boek herkenbare structuur gevolgd.

14.2 ACHTERGROND EN ONTWIKKELINGEN

Zoals gezegd, vindt in het Waddenzeegebied reeds meer dan veertig jaar formele bestuurlijke samenwerking plaats tussen Nederland, Duitsland en Denemarken.⁷ In de decennia vóór de totstandkoming van bestuurlijke samenwerking vonden vooral op wetenschappelijk niveau de nodige (samenwerkings)activiteiten plaats. De basis voor structurele wetenschappelijke samenwerking werd gelegd met de oprichting van de ‘Internationale Wetenschappelijke Werkgroep voor de Waddenzee’ (*International Wadden Sea Working Group*) in 1965/1966, in 1975 gevolgd door het eerste ‘Internationale Wetenschappelijke Waddenzeesymposium’ (*International Scientific Wadden Sea Symposium*; ISWSS) op Schiermonnikoog. Via deze onderzoeksactiviteiten ontstond een steeds beter beeld van het unieke karakter van het Waddenzeegebied, vooral wat betreft de geologie, ecologie/biologie en biodiversiteit. Over het algemeen worden deze inspanningen op wetenschappelijk niveau beschouwd als belangrijke opmaat voor verdergaande bestuurlijke samenwerking. Samenwerking met de wetenschappelijke gemeenschap is altijd een belangrijke pijler geweest en gebleven onder de TWSC.⁸

Het fundament voor formele bestuurlijke samenwerking werd in 1978 gelegd met het plaatsvinden van de eerste ‘Trilaterale Regeringsconferentie’ (*Trilateral Governmental*

5 Zie art. 2.1 van de Verklaring (2010).

6 Zie Besluit 33 COM 8B.4 (Report of decisions of the 33rd session of the World Heritage Committee (Sevilla, 2009), WHC-09/33.COM/20, p. 183-186).

7 Een globaal overzicht van de ontwikkelingen in de samenwerking is te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2018_TWSC%20milestones%20leaflet.pdf.

8 Dit werd nogmaals benadrukt in punt 36 van de Verklaring van Leeuwarden van 2018 (zie hieronder): ‘De ministers geven de Wadden Sea Board opdracht zijn samenwerking met de wetenschappelijke gemeenschap te blijven versterken door een trilateraal programmacomité in te stellen met het oog op vaststelling van een gezamenlijk programma over onderzoeksvragen die betrekking hebben op Waddenzee Werelderfgoed, rekening houdend met de Trilaterale Onderzoeksagenda, en geven de Wadden Sea Board opdracht de wetenschappelijke gemeenschap aan te moedigen een trilateraal onderzoeksplatform te ontwikkelen en proefonderzoek naar natuurherstel te bevorderen.’

Conference; TGC) in Den Haag. Mede op basis van wetenschappelijke inzichten over het unieke karakter van het Waddenzeegebied was de overtuiging ontstaan dat de aan dat gebied grenzende staten dienden samen te werken om deze waarden op een passende manier te beschermen. Hoewel die overtuiging al eerder bestond en men elkaar op informeel niveau reeds wist te vinden, achtte men de tijd rijp om de samenwerking verder te formaliseren. Dit leidde ertoe dat tijdens de derde TGC (in 1982 te Kopenhagen) de ‘Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de Bescherming van de Waddenzee’ (1982 *Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea*) werd aangenomen. Daarmee was de ‘Trilaterale Samenwerking voor de Bescherming van de Waddenzee’ (de eerder genoemde TWSC) een feit.

Gaandeweg kreeg deze samenwerking zowel inhoudelijk als organisatorisch nader vorm (en werden de eerste successen geboekt). Zo werd in 1987 bij bestuursovereenkomst het ‘Gemeenschappelijke Waddenzee Secretariaat’ (*Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea*; CWSS) ingesteld.⁹ Het CWSS kreeg als coördinerend orgaan, kort gezegd, de taak om de activiteiten van de TWSC te coördineren, te bevorderen en te ondersteunen. Binnen die taak viel (en valt) onder meer de organisatie en voorbereiding van de opeenvolgende TGC’s en de bijeenkomsten van het bestuur (*Wadden Sea Board*; WSB) en de verschillende Trilaterale Werkgroepen, evenals de verantwoordelijkheid voor het inventariseren, evalueren en documenteren van gegevens over de monitoring, bescherming en verbetering van de ecologische staat van het Waddenzeegebied. Als eerste wapenfeiten van het CWSS gelden de monitorings- en informatievoorzieningswerkzaamheden tijdens de zehondenepidemie in Noordwest-Europa in 1988. Dit leidde tot het aannemen van de Overeenkomst inzake de Instandhouding van de Zeehondenpopulatie in de Waddenzee (*Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea*)¹⁰ tijdens de vijfde TGC in Bonn (1988) en de start van het ‘Gemeenschappelijke Zeehonden Project’ (*Joint Seal Project*) een jaar later.

In de daaropvolgende jaren kreeg vooral de inhoudelijke focus van de TWSC nader vorm via de formulering van het centrale grondbeginsel van de samenwerking (*Guiding Principle*) en de gemeenschappelijke uitgangspunten voor het beheer van het Waddenzeegebied (*Common Management Principles*; 1991), en via het periodiek uitbrengen van *Quality Status Reports* (QSR). In dit verband verdienen ook de totstandkoming en verdere ontwikkeling van verschillende thematische monitoringsprogramma’s voor trekvogels en

9 Zie Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea, getekend op 23 oktober 1987.

10 De tekst van de Wadden Sea Seal Agreement (WSSA) werd nader vastgesteld in 1990; de Overeenkomst trad in 1991 in werking. De WSSA geldt als eerste dochterovereenkomst van de UN Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS; Bonn Convention) van 1979. De tekst van de Overeenkomst is te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/1990_seals%20agreement.pdf.

zeehonden vermelding (eind jaren tachtig), gevolgd door de ontwikkeling van een geïntegreerd monitorings- en onderzoeksprogramma door de zogenoemde *Trilateral Monitoring Expert Group* in de loop van de jaren negentig. Na de formulering van het grondbeginsel voor samenwerking werden in 1994 tijdens de zesde TGC in Leeuwarden officieel de begrenzings van het Waddenzeegebied en het daarbinnen gelegen beschermingsgebied vastgesteld, evenals de doelen voor de bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van het gebied. Als eindpunt van deze ontwikkelingen – maar als tussenstation ten opzichte van de periode daarna – geldt de vaststelling van het eerste Waddenzeeplan (*1997 Wadden Sea Plan*; WSP) in 1997 tijdens de zevende TGC in Stade.

Vanaf de eerste jaren na de eeuwwisseling kwam, naast de inmiddels geïnstitutionaliseerde werkzaamheden van de TWSC, steeds meer nadruk te liggen op educatie en bewustwording onder het bredere publiek, evenals op de vraag hoe de bescherming van de ecologische waarden van het Waddenzeegebied te verenigen viel met de behartiging van andere socio-economische behoeften, waaronder toerisme en recreatie. Dit resulteerde onder andere in de oprichting van de Waddenzeeschool (*International Wadden Sea School*; IWSS)¹¹ in 2003 en het onafhankelijke Waddenzeeforum (*Wadden Sea Forum*; WSF)¹² in 2002. In 2002 werd het Waddenzeegebied door de *Marine Environmental Protection Committee* van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) aangewezen als ‘*particularly sensitive sea area*’ (PSSA). In 2009 verwierf het Nederlands-Duitse deel van het Waddenzeegebied, na een traject dat reeds in 1989 was ingezet, wegens zijn ‘*uitzonderlijke universele waarde*’ (*Outstanding Universal Value*; OUV) de status van UNESCO-Werelderfgoed.¹³ In 2014 werd daar een aantal andere gebieden aan toegevoegd, waaronder het Deense deel van het Waddenzeegebied.¹⁴

Inmiddels was de samenwerking gestabiliseerd en ontstond op basis van een uitgebreide evaluatie behoefte aan herbevestiging en een modernisering van de grondslagen daarvan, mede in het licht van in de tussentijd in werking getreden EU-richtlijnen en andere ontwikkelingen.¹⁵ Dit leidde in 2010, tijdens de tiende TGC in Sylt, tot de vaststelling van een herziene Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee (*2010 Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea*) en een herzien

11 Zie www.iwss.org.

12 Zie www.waddensea-forum.org.

13 Zie Besluit 33 COM 8B.4 (Report of decisions of the 33rd session of the World Heritage Committee (Sevilla, 2009), WHC-09/33.COM/20, p. 183-186).

14 Zie Besluit 38 COM 8B.13 (Report of decisions of the 38th session of the World Heritage Committee (Doha, 2014), WHC-14/38.COM/16, p. 175-177).

15 Zie bijv. de Preamble van de Verklaring van 2010: ‘THE GOVERNMENTS of the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands: [...] NOTE that since their 1982 Joint Declaration the Wadden Sea has benefited from a comprehensive national and international nature conservation regime, including protection under European legislation, in particular the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive and that there is a need to further coordinate and harmonise their efforts to ensure effective and consistent implementation of these obligations.’

Waddenzeeplan (2010 Wadden Sea Plan). Bij deze herzieningsoperatie werd een nieuwe governancestructuur van de TWSC in het leven geroepen, waarbij het aantal besluitvormende gremia werd beperkt, meer duidelijkheid werd geboden over de samenstelling, verantwoordelijkheden en rol van en verhoudingen tussen besluitvormende, uitvoerende en adviserende organen, en de betrokkenheid van waarnemers en stakeholders werd verduidelijkt.¹⁶ Ook werd een nieuwe bestuursovereenkomst gesloten waarin de vernieuwde rol en taken van het CWSS werden vastgelegd.¹⁷

De Verklaring van 2010 vormt de basis onder de huidige TWSC, met dien verstande dat deze periodiek, tijdens de opeenvolgende TGC's, kan worden aangevuld of nader uitgewerkt met nadere Verklaringen. De Verklaring van Leeuwarden van 2018, aangenomen tijdens de dertiende TGC, is daarvan het meest recente voorbeeld.¹⁸ In deze Verklaring werden uiteenlopende opdrachten gegeven aan de *Wadden Sea Board* om activiteiten te ontplooiën en ontwikkelingen in gang te zetten in verband met de Werelderfgoedstatus, natuurbehoud en het geïntegreerde beheer van ecosystemen, duurzame ontwikkeling, en de samenwerking met externe partijen en stakeholders. Tijdens de laatste TGC in 2022 zijn enkele belangrijke beslissingen genomen ter uitvoering van de Verklaring van Leeuwarden, waaronder – mede op verzoek van de Commissie voor het Werelderfgoed – de vaststelling van een 'enkel geïntegreerd beheerplan' (*Single Integrated Management Plan; SIMP*) voor het Waddenzeegebied.¹⁹ Met de vaststelling daarvan in 2023 wordt verwacht dat de samenwerking met betrekking tot de bescherming van de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee in de toekomst sterker wordt.

14.3 SAMENWERKINGSGEBIED, DOELSTELLINGEN, GOVERNANCE EN INSTRUMENTARIUM

14.3.1 Inleiding

Uitgangspunt van de Verklaring en de daarop berustende TWSC is dat het Waddenzeegebied inclusief de ingesloten en aangrenzende cultuurlandschappen een uitzonderlijk ecosysteem van wereldbelang vormt, waarvan de bescherming en het integrale beheer een

16 Zie 2010 Governance Arrangements Trilateral Wadden Sea Cooperation, te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2010_TWSC%20Governance%20Arrangements.pdf.

17 Zie Administrative Agreement 2010 on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea, getekend op 18 maart 2010 en te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2010_CWSS%20Administrative%20Agreement_bundesgesetzblatt-26.pdf.

18 Zie Verklaring van de Raad van Ministers van de 13e Trilaterale Regeringsconferentie inzake bescherming van de Waddenzee Leeuwarden (18 mei 2018), te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2018_leeuwarden_declaration.pdf.

19 Het SIMP is te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2023_SIMP_EN.pdf.

gedeelde verantwoordelijkheid is van Nederland, Duitsland en Denemarken.²⁰ Vanuit deze gedachte benadrukten deze staten bij het ondertekenen van een nieuwe Verklaring in 2010 hun intentie om de bestaande samenwerking met betrekking tot het beheer van het Waddenzegebied als ecologische eenheid – indachtig de daar aanwezige natuurlijke, landschappelijke en culturele waarden – te bestendigen in het belang van de huidige en toekomstige generaties.²¹ De Verklaring en de aanvullingen daarop hebben de status van intentieverklaring en zijn dus niet juridisch afdwingbaar. Het succes van de samenwerking met het oog op de daarmee te dienen doelen is dus afhankelijk van de bereidheid van de betrokken staten om daarin te investeren. Niet-naleving van de afspraken en eventuele geschillen zullen dus primair via diplomatieke weg aan de orde moeten worden gesteld.²² Daarbij dient te worden bedacht dat de bijzondere status van het Waddenzegebied als UNESCO-Werelderfgoed juist is te danken aan decennialange samenwerking en dat het verstevigen van die samenwerking, althans het gemeenschappelijk beheer, een voorwaarde was voor het verkrijgen van die status. Er valt, met andere woorden, wel wat te verliezen met niet-naleving of onvoldoende inspanning.

14.3.2 *Territoriale afbakening: het samenwerkingsgebied*

De samenwerking strekt zich primair uit over het Waddenzegebied. Aanzienlijke delen van het Waddenzegebied zijn bovendien aangewezen als ‘*Nature Conservation Areas*’ (NCA). In artikel 1.1 van de Verklaring zijn de contouren van zowel het Waddenzegebied als van de NCA’s vastgesteld. Deze zijn ook afgebeeld op een kaart in Bijlage 1 van de Verklaring.²³ Zoals uit bovenstaande reeds duidelijk werd, beseften de samenwerkende staten echter dat ook landschappelijke, culturele en andere waarden en belangen buiten het Waddenzegebied van invloed kunnen zijn op dan wel invloed kunnen ondervinden van beschermings- en beheersactiviteiten in dat gebied.²⁴ Juist omdat de TWSC de integrale

20 Zie de Preamble: ‘THE GOVERNMENTS of the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands [...] REALISE that the Wadden Sea, encompassing the coastal zone from Den Helder in the Netherlands to Blåvands Huk in Denmark, is an exceptional ecosystem of world importance, and also together with its cultural landscapes, is a shared responsibility of the three countries [...]’.

21 Zie de Preamble: ‘THE GOVERNMENTS of the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands [...] REAFFIRM their intention to consolidate the existing cooperation between the States in consultation with the other governmental bodies involved, and to continue to manage the Wadden Sea as a single ecological entity for its natural, landscape and cultural heritage values, for the benefit of present and future generations [...]’.

22 De Verklaring bevat geen bijzondere bepalingen over geschillenbeslechting.

23 Zie ook art. 1.2 van de Verklaring (2010).

24 Dit wordt in verschillende punten in de Preamble benadrukt: ‘THE GOVERNMENTS of the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands [...] REALISE that the Wadden Sea is an area where people live, work and recreate and whose interests and benefits are an integra-

bescherming van natuurlijke, landschappelijke en culturele waarden/erfgoed ten doel heeft, zijn op grond van artikel 1.4 van de Verklaring gebieden aangewezen waar bijzondere culturele waarden aanwezig zijn. Deze gebieden zijn afgebeeld op een kaart in Bijlage 2 van de Verklaring. Zij liggen deels buiten het Waddenzeegebied. Daarom is bepaald dat (samenwerkings)activiteiten ter bevordering van landschappelijke en culturele waarden uitgevoerd dienen te worden door, dan wel in nauwe samenwerking met, alle relevante bestuurlijke instanties en dat daarvoor draagvlak dient te bestaan van degenen die in de betreffende gebieden wonen en werken.²⁵ Daarnaast stelt artikel 3.2 van de Verklaring dat onredelijke aantasting van de belangen van de lokale bevolking en hun traditionele gebruiken in het Waddenzeegebied moet worden vermeden. Dergelijke gebruiksbelangen dienen op een eerlijke en billijke manier te worden afgewogen tegen de belangen van de bescherming en instandhouding van andere (natuurlijke) waarden.²⁶

14.3.3 *Doelstellingen van de TWSC*

Hoewel een belangrijk deel van de TWSC ziet op de bescherming, instandhouding en bevordering van de natuurlijke waarden van het Waddenzeegebied (zie hieronder), moet worden benadrukt dat de doelen van de TWSC verder strekken. Dit blijkt ook uit de visie die de samenwerkende staten voor het Waddenzeegebied hebben geformuleerd: ‘The Wadden Sea is a unique, natural and dynamic ecosystem with characteristic biodiversity, vast open landscapes and rich cultural heritage, enjoyed by all, and delivering benefits in a sustainable way to present and future generations.’ De overkoepelende doelen van de TWSC, zoals geformuleerd in artikel 3.1 van de Verklaring, sluiten aan bij deze brede visie:

ted part of our common policy; RECOGNISE that the safety of inhabitants from flooding must be secured through appropriate coastal defences; [...] RECOGNISE the need to continue to enhance their efforts to protect and conserve the Wadden Sea as an ecological entity and its landscapes and cultural heritage and to promote Integrated Coastal Zone Management; RECOGNISE ALSO the essential need for active support and involvement of all relevant stakeholders in the future protection and management of the area [...]. Zie tevens art. 1.3 van de Verklaring (2010): ‘The protection and management of the Wadden Sea Area and the Nature Conservation Area require consideration of impacts which may arise outside these areas and these should be addressed as necessary.’

25 Zie art. 1.4 van de Verklaring (2010): ‘For the specific purposes of cooperation on landscape and cultural heritage the Wadden Sea Area, and an area beyond, has been identified to include the main cultural entities and is shown in Annex 2 to this Declaration. Activities on landscape and cultural heritage should be carried out by, or in close cooperation with all relevant administrative levels and with support of the people living and working in the region.’

26 Zie art. 3.2 van de Verklaring (2010): ‘The participating Governments share the view that unreasonable impairment of the interests of the local population and its traditional uses in the Wadden Sea Area have to be avoided and that any user interests have to be weighed on a fair and equitable basis in the light of the purpose of protection in general, and the particular case concerned.’

‘The participating Governments aim to achieve:

- a) A natural ecosystem, its functions and characteristic biodiversity.
- b) Adaptability to climate change and other impacts.
- c) Maintenance of the landscape and cultural heritage.
- d) Sustainable use as defined by the Convention on Biological Diversity and as referred to in the Habitats Directive.
- e) Public support for the protection of the Wadden Sea.’

De Verklaring legt, zoals gezegd, bijzondere nadruk op de instandhouding en het beheer van de aangewezen natuurbeschermingsgebieden (NCA's). Hiervoor geldt als grondbeginsel: ‘To achieve, as far as possible, a natural and sustainable ecosystem in which natural processes proceed in an undisturbed way.’ In het vervolg van artikel 2.1 van de Verklaring is nadere invulling gegeven aan deze centrale natuurdoelstelling:

‘The principle aims at:

- I. maintaining the water movements and the attendant geomorphological and pedological processes;
- II. improving the quality of water, sediment and air;
- III. safeguarding and optimizing the conditions for flora and fauna including:
 - a. preservation of the Wadden Sea as a nursery area for North Sea fish;
 - b. conservation of the feeding, breeding and roosting areas of birds, and the birth and resting areas of seals as well as the prevention of disturbances in those areas;
 - c. conservation of salt marshes and dunes;
- IV. maintaining the scenic qualities of the landscape, in particular the variety of landscape types and the specific features of the wide, open scenery including the perception of nature and landscape.’

De doelen van de TWSC met betrekking tot de aangewezen natuurbeschermingsgebieden zijn dus vierledig. Zo wordt ten eerste beoogd de waterbewegingen en de daarmee samenhangende geomorfologische en bodemkundige processen in stand te houden. Ten tweede geldt als doel de kwaliteit van het water, het sediment en de lucht te verbeteren. In de derde plaats wordt ernaar gestreefd om de leefomstandigheden voor flora en fauna te beschermen en te optimaliseren, met bijzondere aandacht voor a) het behoud van de Waddenzee als kraamkamer voor Noordzeevis; b) de instandhouding van de foerageer-, broed- en rustgebieden van (trek)vogels, en de kraam- en rustgebieden van zeehonden, alsmede het voorkomen van verstoringen in die gebieden, en c) het behoud van kwelders en duinen.

Ten vierde wordt beoogd de gevarieerde en kenmerkende landschappelijke kwaliteiten van het gebied te behouden.

Aan het grondbeginsel en de nadere uitwerking daarvan ligt een ecosysteembenadering ten grondslag. Men kan zelfs stellen dat dit beginsel berust op ecocentrische overwegingen: het ecosysteem moet in balans zijn en de natuurlijke processen daarin moeten ongestoord hun gang kunnen gaan.²⁷ Dat dit geen absoluut uitgangspunt is, volgt uit de toevoeging van de term ‘voor zover mogelijk’ (*as far as possible*). Verwezenlijking van de centrale natuurdoelstelling is niet mogelijk, zonder daarbij rekening te houden met andere relevante (landschappelijke en culturele) waarden en belangen. Niet alleen het ecosysteem zelf moet in balans zijn; er dient ook een balans te bestaan tussen het natuurlijke ecosysteem en het socio-economische systeem.²⁸ Succesvol integraal kustgebiedbeheer en duurzaam gebruik (*Integrated Coastal Zone Management*) vereisen naast de afstemming of integratie van verschillende (beleids)domeinen óók inzicht in natuurlijke processen via onderzoek en voortdurende monitoring, inclusiviteit en betrokkenheid van alle relevante stakeholders en het serieus nemen van hun belangen, bewustwording van het belang van natuurlijke en andere waarden via onderwijs en ervaring, en het innemen van een internationale voorbeeldpositie.

14.3.4 Governance en instrumentarium

Het is begrijpelijk (en noodzakelijk) dat de centrale natuurdoelstellingen uit artikel 2.1 van de Verklaring in artikel 3.1 daarvan worden geflankeerd door meer omvattende doelstellingen. Om deze doelstellingen te bereiken is in artikel 4 van de Verklaring bepaald dat de samenwerking de volgende punten betreft:

- ‘a) The development and implementation of plans, policies and projects to maintain and enhance the natural values, landscape and cultural heritage of the Wadden Sea.
- b) Coordinated and consistent management, including the production and implementation of a periodically updated Wadden Sea Plan as a joint manage-

27 Zie H.K. Gilissen, Suykens, C. B. R., van Rijswijk, H.F.M.W., Kleinans, M.G., & van der Werf, K. (2019). Towards a Rights Based Approach in EU International River Basin Governance? Lessons from the Scheldt and Ems Basins. *Water International*, 44(6-7), p. 701-718. <https://doi.org/10.1080/02508060.2019.1649629> en H.K. Gilissen, Suykens, C.B.R., Kleinans, M.G., van Rijswijk, H.F.M.W., & van der Werf, K. (2020). Naar rivierrechten en hoederschap in het Europese stroomgebiedbeheer (en dat van de Schelde in het bijzonder)? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid*, 2020(1), p. 60-69.

28 Zie A. Garmestani, Craig, R., Gilissen, H.K., McDonald, J., Soininen, N., van Doorn-Hoekveld, W., & van Rijswijk, H.F.M.W. (2019). The role of social-ecological resilience in coastal zone management: A comparative law approach to three coastal nations. *Frontiers in Ecology and Evolution*, 7, Article 410. <https://doi.org/10.3389/fevo.2019.00410>.

ment plan to address the requirements of EC Directives and other future needs.

- c) Applying the concept of Integrated Coastal Zone Management.
- d) Contributing to secure sustainable development possibilities for the Wadden Sea taking account of the natural and cultural values.
- e) Coordinating and commissioning research and monitoring to improve understanding of the Wadden Sea ecosystem and changes to it.
- f) Providing further opportunities for the public, with a specific focus on young people, to learn about, enjoy and experience the Wadden Sea, including the cross border context.
- g) Involving all relevant stakeholders and considering their concerns in an adequate manner.
- h) Intensifying international cooperation in relevant fields.
- i) Raising the international profile of the Wadden Sea.’

Om de samenwerking verder gestalte te geven is een kenmerkende governancestructuur in het leven geroepen en zijn financiële afspraken gemaakt (art. 5 van de Verklaring). Daarnaast wordt periodiek een Waddenzeeplan (*Wadden Sea Plan*) vastgesteld. Dat plan geldt als gemeenschappelijk beleids- en beheerskader voor de bescherming en verbetering en het duurzame beheer van het Waddenzeegebied. Daarin worden periodiek de hoofdlijnen van de uit te voeren ontwikkelingen neergelegd en worden (samenwerkings)doelen nader gespecificeerd. Voor de monitoring van de effecten van het gemeenschappelijke beleid en voor de ontwikkeling van toekomstige beleidskaders is het ‘Trilaterale monitorings- en onderzoeksprogramma’ (*Integrated Wadden Sea Monitoring and Assessment Program*) ontwikkeld.²⁹ De governancestructuur en het Waddenzeeplan en monitoringsprogramma worden hieronder nader besproken.

14.3.4.1 Governancestructuur

Zoals gezegd is voor het gemeenschappelijke beheer van het Waddenzeegebied in 2010 op basis van een uitgebreide evaluatie een nieuwe governancestructuur in het leven geroepen.³⁰ In deze structuur vindt besluitvorming plaats op twee niveaus. Zo zijn er een Trilaterale Regeringsraad (Trilateral Governmental Council; TGC) en een Wadden Sea Board

29 T. Lambooy, J. van de Venis en C. Stokkermans, Hoog tij(d) voor een Natuurschap Waddenzee – Voorstel voor een nieuwe vorm van governance van de Waddenzee, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2020, nr 1, p. 70-79.

30 Zie 2010 Governance Arrangements Trilateral Wadden Sea Cooperation, te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2010_TWSC%20Governance%20Arrangements.pdf. Zie ook Slob e.a. (2016), *Governance of the Wadden Sea, Marine Policy*, p. 325-333.

(WSB). Beide worden ondersteund door het Gemeenschappelijke Waddenzee Secretariaat (*Common Wadden Sea Secretariat*; CWSS).

De TGC wordt gevormd door de bij het beheer van de Waddenzee betrokken ministers van de samenwerkende staten. Om het politieke leiderschap binnen de TWSC te waarborgen en de strategische koers daarvan te bepalen, beleggen de ministers periodiek een Trilaterale Regeringsconferentie (*Trilateral Governmental Conference*).³¹ Tijdens deze bijeenkomst worden de resultaten van de TWSC van de afgelopen periode besproken en worden beslissingen genomen en richtsnoeren vastgesteld over de samenwerking in de volgende periode. Deze worden doorgaans in de vorm van opdrachten aan de WSB neergelegd in een Verklaring die voorgaande verklaringen aanvult en nader specificeert. Hoewel deze verklaringen niet juridisch bindend zijn, gaat hier toch een tamelijk dwingende aansporing van uit richting de WSB tot de vorming en uitvoering van beleid.

De WSB vormt het dagelijks bestuur van de TWSC. De WSB bestaat uit een door de TGC benoemde voorzitter, een secretaris en twaalf leden (vier per land). Daarnaast zijn er vier adviseurs met uiteenlopende expertise afkomstig uit het Wadden Sea Forum en relevante ngo's. Bij de planning en de uitvoering van projecten wordt de WSB bijgestaan door een aantal thematische *Expert Groups*, *Network Groups* en *Task Groups*. De WSB draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Verklaring en andere besluiten van de TGC. Voorts heeft de WSB als taak zorg te dragen voor de voorbereiding en uitvoering van het *Wadden Sea Plan*, de trilaterale maatregelen en activiteiten, en de monitoring en (externe) verantwoording. Ten slotte zorgt de WSB voor het leggen en onderhouden van relaties met belangrijke stakeholders(organisaties) in het Waddenzegebied.³²

De werkzaamheden van de TWSC worden, zoals hierboven reeds aangestipt, gecoördineerd en ondersteund door het 'Gemeenschappelijke Waddenzee Secretariaat' (*Common Wadden Sea Secretariat*; CWSS). Het CWSS opereert onder toezicht van de WSB.³³ De taken, samenstelling en financiering van het CWSS zijn geregeld in een bestuursover-

31 Zie art. 5.1 van de Verklaring (2010): 'The participating Governments will, in order to modernize the organisational structure of the Cooperation, establish a Trilateral Wadden Sea Governmental Council, composed of the responsible ministers of the participating Governments to oversee the Cooperation, provide political leadership and strategic guidance.'

32 Zie art. 5.2 van de Verklaring (2010): 'They will also establish a Wadden Sea Board as the governing body of the Trilateral Wadden Sea Cooperation to be responsible for the implementation of the Joint Declaration and other Council decisions, preparation, adoption and implementation of the Strategy of the Cooperation, trilateral measures and activities, monitoring performance and accountability, and for ensuring strong relations with key stakeholders.'

33 Zie art. 5.4 van de Verklaring (2010): 'The Common Wadden Sea Secretariat (CWSS) will be supervised by the Board, and will support the Council and the Board and the implementation of the policies and projects agreed by them in accordance with the Administrative Agreement on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea.'

eenkomst (CWSS *Administrative Agreement* 2010).³⁴ Zo bereidt het CWSS de bijeenkomsten van de TGC en WSB voor, publiceert het besluiten en andere documenten die in TWSC-verband worden geproduceerd, onderhoudt het internationale relaties namens de WSB, verzamelt en verspreidt het informatie over (de effecten van) getroffen en te treffen natuurbeschermings- en andere maatregelen, en beheert het het budget van de TWSC.³⁵ Het CWSS wordt voor gelijke delen gefinancierd door de samenwerkende staten en stelt elke drie jaren een financieel plan en begroting vast conform de op grond van artikel 5.3 van de Verklaring gestelde voorschriften.

14.3.4.2 Wadden Sea Plan (2010)

Het WSP vormt een geïntegreerd (strategisch en uitvoeringsgericht) beleidskader voor het gemeenschappelijke beheer van het Waddenzeegebied als ecologische eenheid. Daarin zijn de belangrijkste gemeenschappelijke ambities en doelstellingen van de samenwerking, zoals neergelegd in de Verklaring, nader uitgewerkt (zie hierboven). Ook zijn daarin concrete maatregelen, projecten en andere acties omschreven die de samenwerkende staten individueel dan wel gezamenlijk moeten uitvoeren om de gestelde doelen te verwezenlijken.³⁶ Het WSP heeft de status van politieke overeenkomst en is derhalve niet juridisch bindend. Toch zijn de samenwerkende staten voor de implementatie van verschillende uit EU-recht voortvloeiende verplichtingen afhankelijk van een effectieve uitvoering van de in het WSP opgenomen maatregelen. De TWSC richt zich onder meer op de realisering van de eisen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn mariene strategie.³⁷ Ook vormt het een overkoepelend kader voor het gemeenschappelijke beheer van het Waddenzeegebied als UNESCO-Werelderfgoed en strekt het ter gemeenschappelijke implementatie van relevante verdragen waar de staten partij bij zijn, zoals de OSPAR Conventie.³⁸

Inhoudelijk beoogt WSP bij te dragen aan de verwezenlijking van het eerdergenoemde en beschreven *Guiding Principle* dat aan de TWSC ten grondslag ligt. Bij de maatregelen

34 Zie *Administrative Agreement 2010 on a Common Secretariat for the Cooperation on the Protection of the Wadden Sea between the Ministry of the Environment of Denmark, the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety of the Federal Republic of Germany and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality of the Netherlands*, ondertekend op 18 maart 2010 (te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2010_CWSS%20Administrative%20Agreement_bundesgesetzblatt-26.pdf).

35 Zie art. 2 lid 2.1 van de CWSS Bestuursvereenkomst 2010.

36 Zie WSP 2010, p. 7: 'The Wadden Sea Plan (WSP-2010) provides, in accordance with the Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea, a framework for the integrated management of the Wadden Sea Area as an ecological entity, as well as its landscape and cultural heritage, within the cultural entities. It sets out a series of Targets, as well as policies, measures, projects and actions to achieve these Targets, to be implemented by the Wadden Sea countries.'

37 Zie WSP 2010, p. 13-17.

38 Idem, p. 8.

die de samenwerkende staten nemen om deze centrale doelstelling te verwezenlijken, laten zij zich leiden door het voorzorgsbeginsel en artikel 6 van de Habitatrichtlijn.³⁹ Daarnaast is in het WSP een zevental *Management Principles* opgenomen en uitgewerkt die als basis dienen voor beslissingen over de bescherming en het beheer van het Waddenzeegebied.⁴⁰

‘In addition to the Guiding Principle, seven Management Principles have been adopted [...]:

- the **Principle of Careful Decision Making**, i.e. to take decisions on the basis of the best available information;
- the **Principle of Avoidance**, i.e. activities which are potentially damaging to the Wadden Sea should be avoided;
- the **Precautionary Principle**, i.e. to take action to avoid activities which are assumed to have significant damaging impact on the environment, even where there is no sufficient scientific evidence to prove a causal link between activities and their impact;
- the **Principle of Translocation**, i.e. to translocate activities which are harmful to the Wadden Sea environment to areas where they will cause less environmental impact;
- the **Principle of Compensation**, i.e. that the harmful effect of activities which cannot be avoided, must be balanced by compensatory measures; in those parts of the Wadden Sea where the Principle has not yet been implemented, compensatory measures will be aimed for;
- the **Principle of Restoration**, i.e. that, where possible, parts of the Wadden Sea should be restored if it can be demonstrated by reference studies that the actual situation is not optimal, and that the original state is likely to be reestablished;
- the **Principles of Best Available Techniques and Best Environmental Practice**, as defined by the Paris Commission.’ (bewerking HKG)

Het WSP geeft inhoudelijke uitwerking aan de ecosysteembenadering die ten grondslag ligt aan de TWSC en de verschillende genoemde EU-richtlijnen. Het doel van deze benadering – en daarmee de belangrijkste uitdaging voor de TWSC – is om natuurlijke, landschappelijke, culturele en socio-economische waarden en behoeften in het Waddenzeege-

39 Zie art. 2.3 van de Verklaring (2010) en WSP 2010, p. 9: ‘As stated in the Joint Declaration, the participating Governments will, in the measures they take, be guided by the Guiding Principle, the Precautionary Principle and Article 6 of the Habitats Directive.’

40 Zie WSP 2010, p. 9.

bied zo veel mogelijk met elkaar in balans te brengen. Daarnaast vormt de ontwikkeling van 'duurzaam gebruik' van het Waddenzeegebied, zoals nader gedefinieerd in het Verdrag inzake Biologische Diversiteit,⁴¹ één van de speerpunten van de TWSC. Zodoende wordt met de bescherming en het behoud van de ecologische integriteit van het ecosysteem tevens beoogd de duurzame economische welvaart en het sociaal welzijn in het Waddenzeegebied te bevorderen. Duurzaam gebruik wordt onder andere nagestreefd via *Integrated Coastal Zone Management*, de zogenoemde 'Man and Biosphere'-benadering (MAB), uiteenlopende ruimtelijke instrumenten, en samenwerking met maatschappelijke en stakeholderorganisaties, waaronder het Wadden Sea Forum.⁴² Om de individuele en gecoördineerde inspanningen van de samenwerkende staten in goede banen te leiden, zal de TWSC zich inzetten voor de nadere ontwikkeling van duurzaamheidsindicatoren en een overkoepelende strategie voor duurzaam toerisme (*Sustainable Tourism Development Strategy 269 orest Wadden Sea World Heritage Site*).

Het hoofddeel van het WSP wordt gevormd door de uitwerking van de concrete doelen en de handelingsperspectieven om die doelen te verwezenlijken. Achtereenvolgens worden de doelen met bijbehorende handelingsperspectieven uitgewerkt voor 1) landschappelijke en culturele waarden, 2) water en sediment, 3) kwelders, 4) getijdengebieden, 5) stranden en duinen, 6) estuaria, 7) offshoregebieden, 8) landelijke gebieden, 9) vogels, 10) zeezoogdieren, en 11) vissen.⁴³ Ook voor de overkoepelende thema's klimaatverandering, uitheemse soorten en zeescheepvaart zijn beleidsdoelen vastgesteld en uitgewerkt.⁴⁴ Het voert te ver om de verschillende doelen en handelingsperspectieven hier nader te beschrijven. Wel is het relevant om hier te melden dat de voortgang wat betreft de verwezenlijking van deze doelen en de wetenschappelijke beoordeling van de gesteldheid van het ecosysteem plaatsvindt op basis van het Trilaterale Monitorings- en Beoordelingsprogramma (*Trilateral Monitoring and Assessment Program; TMAP*). De resultaten van de TMAP worden periodiek gepresenteerd in beoordelingsrapporten (*Quality Status Reports*) die tijdens de opeenvolgende TGC's worden gepresenteerd en besproken, en dienen als input voor de vormgeving van nadere afspraken en besluiten voor toekomstige beheerscycli.⁴⁵

Hoewel de WSB de verantwoordelijkheid heeft om erop toe te zien dat het WSP naar behoren wordt uitgevoerd, berust de verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitvoering van (de meeste) maatregelen bij de individuele staten en in het bijzonder bij hun bij de

41 Zie art. 2 Verdrag inzake Biologische Diversiteit: 'Sustainable use means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.'

42 Zie WSP 2010, p. 18-20.

43 Idem, p. 25-80.

44 Idem, p. 21-23.

45 Idem, p. 83-87.

uitvoering bevoegde en betrokken instanties. Het WSP fungeert daarbij, zoals gezegd, als een gemeenschappelijk beleidskader. Goede contacten en samenwerking tussen de betrokken instanties op alle bestuurlijke en ambtelijke niveaus is dus essentieel om de in het WSP gestelde doelen te verwezenlijken en om eventuele geschillen en meningsverschillen tijdig te onderkennen, bespreekbaar te maken en op te lossen. Het in 2023 vastgestelde SIMP beoogt het gemeenschappelijke beheer van de Waddenzee en in het bijzonder de samenwerking op de thema's natuurbeheer, klimaatverandering/klimaatadaptatie en duurzaamheid te versterken.⁴⁶ Het WSP alsmede de resultaten van de individuele en gemeenschappelijke inspanningen van de staten ter uitvoering daarvan worden eens in de zes jaar geëvalueerd. Het WSB beslist op basis van deze evaluaties in hoeverre en op welke punten het WSP aanpassing behoeft.⁴⁷

1.4.4 VASTGELEGDE PRINCIPES

Zoals gezegd, is de basis van de TWSC gelegen in het zogenoemde *Guiding Principle*. Dit **grondbeginsel** is uiteengezet in de Verklaring⁴⁸ en nader uitgewerkt in een Visie voor het Waddenzeegebied⁴⁹ en concretere doelstellingen in het WSP. In de Verklaring zelf is bepaald dat de samenwerkende staten zich bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en maatregelen om deze doelstellingen te verwezenlijken laten leiden door het **voorzorgsbeginsel** en **artikel 6 van de Habitatrictlijn**.⁵⁰ Dit artikel houdt, kort gezegd, een verplichting in tot het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen en maatregelen om verslechtering en verstoring van ecologische waarden te voorkomen. In dat verband geldt een plicht om voor potentieel verstorende plannen of projecten een zogenoemde 'passende beoordeling' te maken, waarbij als uitgangspunt geldt dat een project niet mag worden uitgevoerd indien uit die beoordeling volgt dat het de natuurlijke kenmerken van een

46 Zie www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2023_SIMP_EN.pdf. Het SIMP is een politieke overeenkomst waarin gedeelde politieke belangen omtrent het gemeenschappelijke beheer van de Waddenzee zijn vastgelegd en vormt als zodanig een niet-juridisch afdwingbare aanvulling op het WSP. Het SIMP functioneert als een overkoepelend en coördinerend instrument voor bestaande (en nieuw te ontwikkelen) plannen en beleidsontwikkelingen en geeft informatie over hoe deze op trilateraal niveau worden geïmplementeerd.

47 Zie WSP 2010, p. 89-90.

48 Zie art. 2.1 van de Verklaring (2010): 'The participating Governments reconfirm the guiding principle for the Nature Conservation Area: To achieve, as far as possible, a natural and sustainable ecosystem in which natural processes proceed in an undisturbed way.'

49 Zie art. 2.2 van de Verklaring (2010): 'Recognising the fundamental nature of the guiding principle the participating Governments have developed a vision for the Wadden Sea: The Wadden Sea is a unique, natural and dynamic ecosystem with characteristic biodiversity, vast open landscapes and rich cultural heritage, enjoyed by all, and delivering benefits in a sustainable way to present and future generations.'

50 Zie art. 2.3 van de Verklaring (2010): 'In the measures they take the participating Governments will allow themselves to be guided by the Precautionary Principle and Article 6 of the Habitats Directive.'

gebied zal aantasten. Mocht een project – nadat is gebleken dat de doelen daarvan niet op alternatieve wijze kunnen worden verwezenlijkt – wegens ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ toch moeten worden uitgevoerd, dan moeten compenserende maatregelen worden getroffen.⁵¹

In het WSP is voorts nog een zevental beginselen opgesomd (*Management Principles*) die als uitgangspunt dienen bij de ontwikkeling van beleid en besluiten met betrekking tot het beheer van het Waddenzeegebied. Hierin zijn (elementen van) de bovengenoemde beginselen en bepalingen te herkennen. Het betreft achtereenvolgens de volgende beginselen:

1. Principle of Careful Decision Making
2. Principle of Avoidance
3. Precautionary Principle
4. Principle of Translocation
5. Principle of Compensation
6. Principle of Restoration
7. Principles of Best Available Techniques and Best Environmental Practice

Deze beginselen houden, kort gezegd, in dat alle besluitvorming met betrekking tot of van invloed op het Waddenzeegebied moet berusten op de best beschikbare informatie (1). Voorts dienen activiteiten met mogelijk schadelijke gevolgen voor het Waddenzeegebied bij voorkeur te worden vermeden (2). Wanneer een vermoeden bestaat dat een activiteit significante negatieve effecten zal hebben, moet deze worden vermeden, óók wanneer er nog geen eenduidige wetenschappelijke inzichten bestaan over de daadwerkelijke effecten van dergelijke activiteiten (3). Activiteiten die schadelijk zijn voor het Waddenzeegebied dienen te worden verplaatst naar locaties waar zij geringere schadelijke gevolgen zullen hebben (4). Mochten schadelijke effecten van bepaalde activiteiten niet vermeden kunnen worden (rechtstreeks of via translocatie), dan moeten compenserende maatregelen worden getroffen (5). Waar dat mogelijk is, moeten delen van het Waddenzeegebied in hun natuurlijke staat worden teruggebracht, mits uit onderzoek blijkt dat de huidige situatie niet optimaal is en dat het waarschijnlijk is dat het terugbrengen in de oorspronkelijke staat inderdaad mogelijk is (6). Ten slotte dienen besluiten te berusten op de best beschikbare technieken (BAT) en de beste milieupraktijken (BEP), zoals gedefinieerd in Appendix 1 van het OSPAR-Verdrag (7).⁵² In het SIMP (2023) is het belang van deze beginselen bij het gemeenschappelijk beheer van de Waddenzee nogmaals kracht bij gezet.⁵³

51 Zie voor een uitgebreide bespreking Backes e.a. (2017), *supra* noot 42.

52 Zie art. 2 lid 3 onder b sub I OSPAR-Verdrag. In werking getreden op 25 maart 1998. De verdragstekst is te raadplegen via www.ospar.org/convention/text.

53 Zie SIMP 2023, p. 10.

14.5 VERPLICHTINGEN, VERBODEN EN/OF TE BEREIKEN RESULTATEN

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, zijn de in de Verklaring en nadere documenten neergelegde afspraken niet juridisch bindend. Dit betekent dat de samenwerkende staten jegens elkaar geen afdwingbare verplichtingen hebben om de in het kader van de TWSC gemaakte afspraken na te leven. Daarentegen geldt wel dat de in de Verklaring en op grond daarvan geformuleerde doelen goeddeels strekken ter implementatie van (wel bindende) EU-richtlijnen en andere internationaalrechtelijke verplichtingen. Om deze voor het Waddenzegebied als ecologische eenheid te verwezenlijken zijn de staten in belangrijke mate op elkaar aangewezen. De TWSC is dus eerder een instrument om een geheel aan bestaande voor het Waddenzegebied relevante (voor de individuele staten geldende) EU- en internationaalrechtelijke verplichtingen op een geïntegreerde en gecoördineerde wijze te verwezenlijken, dan dat daaruit nadere/nieuwe zelfstandige (milieu)normen voortvloeien.

Overigens is de TWSC in tamelijk vergaande mate geformaliseerd (via een eigen governancestructuur en een besluitvormings- en plancyclus, een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de organen, en financiële afspraken). Dit maakt de feitelijke samenwerking toch minder vrijblijvend. Bovendien kan de TWSC een basis vormen voor het maken van nadere (mogelijk wel juridische bindende) bi- of trilaterale afspraken over de uitvoering en/of financiering van specifieke maatregelen of projecten.⁵⁴ Desalniettemin en bovenal blijft het TWSC een kader voor samenwerking en een basis voor gecoördineerde besluitvorming, waarbij vooral dialoog, onderzoek, monitoring en consultatie de drijfveren vormen.⁵⁵ Dit dient bij het lezen van onderstaande in het achterhoofd te worden gehouden.

14.5.1 *Verslechteringsverbod*

Uit de Verklaring of de daarop gebaseerde documenten als zodanig vloeit geen zelfstandig en afdwingbaar verslechteringsverbod voort. Door een expliciete koppeling van de Verklaring aan artikel 6 Habitatrichtlijn kan worden gesteld dat de samenwerkende staten wel voor ogen hebben gehad om bij het gemeenschappelijke beheer van het Waddenzegebied als uitgangspunt te nemen dat wat betreft de bescherming en instandhouding van habitats in dat gebied geen verslechtering optreedt. Met de expliciete verwijzing naar de KRW en de KRM in de preambule van de Verklaring en in de daarop gebaseerde documenten kan voorts worden aangenomen dat de samenwerkende staten ook het daarin vervatte ver-

54 Zie bijv. art. 5 lid 3 onder b van de Verklaring: 'Projects may be funded on a unilateral, bilateral or trilateral basis.'

55 Slob e.a. (2016), *supra* noot 30.

slechteringsverbod voor de chemische en ecologische kwaliteit van kust- en mariene wateren nastreven.⁵⁶ Aangezien de overige natuurdoelen strekken tot instandhouding en verbetering, kan worden beargumenteerd dat de samenwerkende staten wat betreft die doelen ook beogen geen verslechtering te laten optreden. Vanzelfsprekend zijn de samenwerkende staten voor de delen van het Waddenzeegebied op hun grondgebied individueel gebonden aan verslechteringsverboden uit de genoemde en andere rechtsbronnen.

14.5.2 *Verplichtingen tot (actief) herstel*

In artikel 3 van de Verklaring zijn algemene doelen van de TWSC voor het gehele Waddenzeegebied geformuleerd. Voor de daarbinnen gelegen natuurbeschermingsgebieden gelden bovendien de nader omschreven doelen uit artikel 2 van de Verklaring. Deze doelen en de daartoe in te zetten instrumenten/handelingperspectieven zijn nader uitgewerkt in het WSP. Uit de Verklaring en de daarop gebaseerde documenten vloeit geen rechtstreekse verplichting voor de samenwerkende staten voort om deze doelen ook daadwerkelijk te bereiken. Dat neemt niet weg dat een dergelijke verplichting wel kan voortvloeien uit andere rechtsbronnen. De TWSC vormt immers een samenwerkingskader om op een gecoördineerde en geïntegreerde manier uitvoering te geven aan de verwezenlijking daarvan.

In de Verklaring is geen expliciete verplichting opgenomen tot (actief) herstel van natuurlijke waarden in het Waddenzeegebied. Wel is het herstelbeginsel (*Principle of Restoration*) in het WSP opgenomen als één van de *Management Principles*. Dit beginsel houdt in dat delen van het Waddenzeegebied, waar dat mogelijk is, in hun natuurlijke staat moeten worden teruggebracht, indien uit onderzoek blijkt dat de huidige situatie niet optimaal is en dat het waarschijnlijk is dat de oorspronkelijke staat met de te treffen maatregelen inderdaad opnieuw zal intreden.⁵⁷ Dit beginsel strekt ertoe te onderzoeken op welke locaties herstel nodig en mogelijk is. Zodoende kan het richting en invulling geven aan de ontwikkeling van beleid en concrete besluiten/projecten, zowel op nationaal als op grensoverschrijdend niveau.

14.5.3 *Inspannings- of resultaatsverplichtingen*

De drie staten hebben in de Verklaring de intentie tot samenwerking vastgelegd om via een gemeenschappelijk beheer van het Waddenzeegebied de natuurlijke, landschappelijke

56 Zie bijv. ook WSP 2010, p. 14.

57 Zie WSP 2010, p. 9: '[...] the Principle of Restoration, i.e. that, where possible, parts of the Wadden Sea should be restored if it can be demonstrated by reference studies that the actual situation is not optimal, and that the original state is likely to be reestablished [...].'

en culturele waarden van dat gebied (beter) te waarborgen. Daarnaast heeft de samenwerking tot doel om beter te kunnen voldoen aan diverse op de individuele staten rustende internationaal- en EU-rechtelijke verplichtingen. Daartoe zijn nadere doelen geformuleerd (zie hierboven), maar als zodanig hebben deze een zwakke juridische status. Deze gelden op zichzelf niet als (milieu)normen waaruit concrete resultaatsverplichtingen voortvloeien.⁵⁸ De in de Verklaring gemaakte afspraken over samenwerking zijn als intentieverklaring niet juridisch afdwingbaar. Toch is de vrijblijvendheid hiervan wel beperkt door een zekere mate van formalisering en de tamelijk grote onderlinge afhankelijkheid en gedeelde politieke belangen van de samenwerkende staten. Dat betekent dat op basis van de Verklaring wel degelijk de nodige inspanningen van de samenwerkende staten mogen worden verwacht om de vastgestelde doelen te verwezenlijken. De noodzaak tot samenwerking en de trilaterale uitvoering van verbeter- en herstelmaatregelen vormen de kern van het in 2023 vastgestelde SIMP.⁵⁹

14.5.4 *Vrij functioneren van het ecosysteem*

In artikel 2.1 van de Verklaring is het grondbeginsel van de TWSC neergelegd. Op grond van dit beginsel 273 orest de samenwerkende staten ernaar ‘[t]o achieve, as far as possible, a natural and sustainable ecosystem in which natural processes proceed in an undisturbed way’. Hieruit volgt dat het uitgangspunt van de samenwerking zich primair richt op het vrij (laten) functioneren van het ecosysteem. In artikel 2.2 van de Verklaring is dit grondbeginsel nader uitgewerkt in verschillende natuurdoelen. Het derde doel betreft de bescherming van de leefomstandigheden voor flora en fauna. Daarbij staan in het bijzonder centraal: a) het behoud van de Waddenzee als kraamkamer voor Noordzeevis, b) de instandhouding van de foerageer-, broed- en rustgebieden van (trek)vogels, en de kraam- en rustgebieden van zeehonden, alsmede het voorkomen van verstoringen in die gebieden, en c) het behoud van kwelders en duinen. In het WSP zijn voor verschillende soorten vissen, vogels en zeezoogdieren evenals voor verschillende habitattypen (kwelders, stranden, duinen, estuaria, getijdengebieden en offshoregebieden) nadere doelen en handelingsperspectieven geformuleerd. Ook is beleid vastgelegd voor de omgang met uitheemse soorten.⁶⁰ Verwezenlijking van deze doelen draagt bij aan de centrale doelstelling van de TWSC.

58 Dat neemt niet weg dat uit verschillende verdragen en EU-richtlijnen wel degelijk concrete resultaatsverplichtingen voor de individuele staten kunnen voortvloeien.

59 Zie SIMP 2023, p. 11.

60 Zie WSP 2010, p. 22-23.

14.5.5 *Cumulatieve effecten*

In de tekst van de Verklaring komen de term ‘cumulatieve effecten’ of daaraan gerelateerde termen niet voor. Ook in andere documenten is weinig expliciete aandacht voor cumulatieve effecten. Alleen bij de beoordeling van de status van offshoregebieden wordt in het WSP gewezen op de mogelijk toenemende negatieve cumulatieve effecten van de uitbreiding van windmolenparken in leefgebieden en op trekroutes van vogels.⁶¹ Het ontbreken van deze term betekent overigens niet dat cumulatieve effecten geen rol spelen bij nadere beleids- en besluitvorming in het kader van de TWSC. Ook bij de ontwikkeling van projecten of activiteiten die mogelijk negatieve effecten hebben op natuurlijke waarden in het Waddenzegebied zal doorgaans een beoordeling van cumulatieve effecten moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van m.e.r.-procedures.

14.5.6 *Grensoverschrijdende aspecten*

De TWSC bestaat bij de gratie van het grensoverschrijdende karakter van het Waddenzegebied. Sinds het einde van de jaren zeventig bestaat het besef dat grensoverschrijdende (trilaterale) samenwerking noodzakelijk is om de natuurlijke waarden – later in samenhang met landschappelijke en culturele waarden – in het Waddenzegebied op een effectieve manier te behouden, beschermen en verbeteren (zie hierboven). Gaandeweg kwamen ook de duurzame ontwikkeling van het Waddenzegebied en *Integrated Coastal Zone Management* meer op de voorgrond te staan. Waar de samenwerking vooral berust op gecoördineerde plan- en besluitvorming en gemeenschappelijke monitoring en onderzoek, wordt sinds de aanwijzing van het Waddenzegebied als UNESCO-Werelderfgoed gewerkt aan de verdere versterking van het gemeenschappelijk beheer van het Waddenzegebied op basis van een SIMP. In de Verklaring van Vlissingen (2018) heeft de TGC de WSB officieel opdracht gegeven om het SIMP voor te bereiden.⁶² Dit plan gaat een overkoepelende aanvulling vormen op reeds bestaande nationale en trilaterale plannen en (beleids)instrumenten en strekt tot verdere verbetering van de samenwerking. Naar verwachting wordt het SIMP aangenomen tijdens de eerstvolgende TGC in 2022.⁶³

61 Idem, p. 59.

62 Zie Verklaring van Leeuwarden: ‘The Ministers [...] agree to develop a single integrated management plan for the entire transboundary World Heritage property to strengthen the effectiveness of implementation of coordinated management within the property in accordance with the request by the World Heritage Committee, according to the outline of the plan (at Annex 1).’

63 Zie ook www.waddensea-worldheritage.org/protection-and-management.

14.5.7 Aandacht voor klimaatverandering

In de preambule van de Verklaring wordt expliciet gewezen op de gevaren van klimaatverandering voor het Waddenzeegebied. De regeringen van de samenwerkende staten verklaren zich

‘[aware] of the many present and future challenges to the protection, restoration and sustainable use of the Wadden Sea, in particular the long term impacts of pollution, climate change and sea level rise and the loss of biodiversity and of the necessity of raising awareness for these challenges on the basis of this declaration.’

Ook in de preambule van de Verklaring van Leeuwarden (2018) wordt deze zorg benadrukt; de ministers verklaren zich

‘[a]ware that climate change has impacts on the Wadden Sea and that future changes can pose a threat to the Outstanding Universal Value of the Wadden Sea ecosystem, and determined to address the challenges of climate change mitigation and adaptation, including CO2 reduction and impacts of climate change on the Wadden Sea ecosystem’s food web [...]’.

Zodoende wordt herbevestigd

‘[...] that the overall goal of climate change adaptation in the Wadden Sea Area is to safeguard and promote the quality and integrity of the area as a natural and resilient ecosystem whilst ensuring the safety of its inhabitants and visitors.’

In lijn hiermee is in artikel 3 lid 1 onder b van de Verklaring de doelstelling geformuleerd dat de partijen ernaar streven het aanpassingsvermogen van het Waddenzeegebied aan de effecten van klimaatverandering en andere impacts te vergroten.⁶⁴

In het WSP werd gesteld dat een gemeenschappelijke strategie nodig is om dit doel te bereiken.⁶⁵ Om hieraan gevolg te geven is een trilaterale werkgroep op het terrein van klimaatverandering en klimaatadaptatie (*Trilateral Task Group on Climate Change*) inge-

64 Zie art. 3 lid 1 onder b: ‘The participating Governments aim to achieve: [...] b. Adaptability to climate change and other impacts [...]’.

65 Zie WSP 2010, p. 21: ‘A long-term trilateral strategy on increasing adaptability to the effects of climate change will be developed, with a view to protecting the people living in the region and conserving the natural, landscape and cultural heritage qualities of the Wadden Sea.’

steld en is in 2014 de *Trilateral Climate Change Adaptation Strategy* (CCAS) vastgesteld.⁶⁶ Hierin zijn de strategische doelstellingen en uitgangspunten voor de samenwerking op het gebied van klimaatadaptatie nader uitgewerkt, met bijzondere aandacht voor het versterken van de natuurlijke dynamiek en interconnectiviteit tussen habitats, de integratie van adaptatiebeleid in andere relevante beleidsdomeinen, het creëren van flexibiliteit met het oog op onzekerheid omtrent de ontwikkelingen en effecten van klimaatverandering, en het ontwikkelen van langetermijnvisies.⁶⁷ In de Verklaring van Leeuwarden wordt het WSB de opdracht gegeven ‘om door te gaan met de uitvoering van de *Trilateral Climate Change Adaptation Strategy* en waar nodig de hierin vervatte prioriteiten te actualiseren’. Ook in het SIMP (2023) is het belang van klimaatadaptatie en de voortzetting van de activiteiten in het kader van de CCAS benadrukt en zijn verdergaande afspraken gemaakt over de versterking van onder andere kennisuitwisseling, ‘mainstreaming’ en monitoring.⁶⁸

14.5.8 Monitoringsverplichtingen

Zoals hierboven reeds besproken, vormen het coördineren en (laten) uitvoeren van onderzoek en monitoring een van de pijlers de TWSC. Dit wordt als zodanig ook benadrukt in artikel 4 onder e van de Verklaring. Al sinds een vroeg stadium van de samenwerking maken ‘*monitoring and assessment*’ vast onderdeel uit van de governancestructuur van de TWSC en wordt een aanzienlijk deel van het budget hierin geïnvesteerd. Voor de monitoring van de effecten van het gemeenschappelijke beleid en voor de ontwikkeling van toekomstige beleidskaders, evenals voor de wetenschappelijke beoordeling van de gesteldheid van het ecosysteem is het ‘Trilaterale monitorings- en onderzoeksprogramma’ (*Trilateral Monitoring and Assessment Program*; TMAP) ontwikkeld. De resultaten van de TMAP worden periodiek gepresenteerd in beoordelingsrapporten (*Quality Status Reports*) die tijdens de opeenvolgende TGC’s worden gepresenteerd en besproken, en dienen als input voor de vormgeving van nadere afspraken en besluiten voor toekomstige beheerscycli.⁶⁹ Hoewel van een in bindende bepalingen vastgelegde monitoringsverplichting niet kan worden gesproken, vormen monitoring en onderzoek dus wel de ruggengraat van de TWSC.

66 De CCAS werd aangenomen op de 12e TGC (2014 in Tønder, Denemarken). Zie ook www.waddensea-worldheritage.org/nl/klimaatverandering.

67 De volledige tekst van de CCAS is te raadplegen via www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2014_TD%20annex%20%20climate%20strategy.pdf.

68 Zie SIMP 2023, p. 24-25.

69 Zie WSP 2010, p. 83-87.

14.5.9 Niet-naleving en geschillenbeslechting

Noch in de Verklaring, noch in daarop gebaseerde documenten zijn expliciete bepalingen opgenomen over de wijze waarop geschillen over de naleving van de afspraken of andere zaken aan de orde dienen te worden gesteld. Aangezien de samenwerking goeddeels is gebouwd op onderlinge dialoog, consultatie en vertrouwen, dienen geschillen ook primair via diplomatieke weg te worden beslecht. De periodieke TGC's vormen hiertoe een geschikt kader, maar uiteraard staat het elk van de betrokken regeringen/ministers vrij om dringende zaken ook buiten die geplande bijeenkomsten aan de orde te stellen. Bij geschillen over de naleving van of inbreuken op uit andere internationaal- en EU-rechtelijke kaders voortvloeiende (resultaats)verplichtingen kan eventueel worden teruggevallen op de mechanismen voor geschillenbeslechting waarin die regimes voorzien.

14.5.10 Sterke en zwakke punten

De TWSC biedt een kader voor samenwerking bij het beheer van het Waddenzeegebied. Er bestaat wat dat betreft reeds een tamelijk lange traditie. Het feit dat deze samenwerking bestaat en zich ontwikkelt, is met het oog op het grensoverschrijdende karakter van het Waddenzeegebied van groot belang en valt dus op zichzelf als een positief punt te benoemen. De doelen voor samenwerking zijn gaandeweg de 'volwassenwording' van de TWSC steeds verder uitgebreid, van een hoofdzakelijk ecologische benadering tot een bredere gebiedsbenadering, waarbij ook de bescherming van landschappelijke en culturele waarden, duurzaamheid en klimaatadaptatie binnen de samenwerkingsdoelen zijn gebracht. Deze integratie en verbreding vallen toe te juichen vanuit het oogpunt van gebiedsgericht beleid en de gecoördineerde implementatie van internationaal- en EU-rechtelijke verplichtingen. Toch bestaat ook het risico dat 'doelenblindheid' ontstaat en/of de focus te zeer op bepaalde doelen komt te rusten ten koste van andere. Bovendien kunnen meer en bredere doelen (gaan) vragen om een complexere en omvangrijkere organisatie met meer (financiële) slagkracht. Ten slotte is het bereiken van de doelen (en óók de verwezenlijking van uiteenlopende internationaal- en EU-rechtelijke verplichtingen) in belangrijke mate afhankelijk van de inspanningen van de samenwerkende staten. Het is van belang goed oog te houden voor deze aspecten om de effectiviteit van de samenwerking en de verwezenlijking van de doelstellingen te kunnen waarborgen.

14.6 HUIDIGE SITUATIE IN NEDERLAND

Ondanks de tamelijk goede ervaringen met de TWSC en andere inspanningen, moet worden vastgesteld dat de (meeste) natuurdoelen in het Nederlandse deel van de Waddenzee

vooral nog niet worden gehaald. Versnippering van taken en verantwoordelijkheden voor de verwezenlijking van deze doelen wordt doorgaans genoemd als de belangrijkste reden daarvoor. Om de effectiviteit van het beheer van de Waddenzee te vergroten is medio 2020 de Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee (hierna: de Overeenkomst) gesloten tussen de ministeries van LNV en IenW en de betrokken kustprovincies (Fryslân, Groningen en Noord-Holland). Het doel van de Overeenkomst is om afspraken vast te leggen over de samenstelling, de taken en de organisatie van een Beheerautoriteit Waddenzee.⁷⁰ Het doel van deze autoriteit volgt uit artikel 3 lid 2 van de Overeenkomst:

‘De Beheerautoriteit Waddenzee heeft als doel de samenhang van het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee in overeenstemming met de daarvoor geldende Unierechtelijke en nationale wet- en regelgeving te bevorderen en te versterken en daarmee de natuurkwaliteit te verbeteren. De ambitie van Partijen hierbij is dat de Beheerautoriteit Waddenzee met alle Beheerders van de Waddenzee, waaronder de Partijen zelf, zal werken *als waren zij één beheerder* [curs. HKG].⁷¹

Naast een aantal bepalingen over de samenstelling van de Beheerautoriteit en de taken en verantwoordelijkheden van de organen daarvan, valt hier in het bijzonder te wijzen op de ambitie om een vierjarig Integraal Beheerplan Waddenzee (IBW) op te stellen, dat een schakel vormt tussen de wettelijk verplichte sectorale beheerplannen voor de Waddenzee betreffende natuur-, vis- en waterbeheer van de beheerders en de plannen en programma's van andere betrokken partijen (TBO's). De eerste versie van het IBW is op 6 juli 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer.⁷² Het IBW ziet op fysiek beheer, natuurherstel, vergunningverlening, monitoring, toezicht en handhaving, gastheerschap, praktijkgericht onderzoek, en taken voortvloeiend uit de status van de Waddenzee als UNESCO-Werelderfgoed, zoals promotie, educatie en draagvlakvergroting. Alle bij de Overeenkomst betrokken partijen verbinden zich aan de uitvoering van het IBW en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Het IBW vormt input vormen voor het door Nederland, Duitsland en Denemarken trilateraal opgestelde *Single Integrated Management Plan* en vormt zodoende een belangrijke schakel tussen de lokale/regionale, de nationale en de grensoverschrijdende beheersniveaus.

70 Zie ook www.beheerautoriteitwaddenzee.nl.

71 Onder 'Beheerders' wordt verstaan: 'Rijkswaterstaat van IenW, LNV (inclusief Waddenunit), de Waddenprovincies en de TBO's. De 'Terreinbeherende organisaties' (TBO's) zijn 'de Provinciale Landschappen, It Fryske Gea, het Groninger Landschap en het Landschap Noord-Holland, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en andere particuliere en private terreinbeheerders van de Waddenzee.'

72 Het IBW en de aanbestedingsbrief zijn te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/06/bijlage-1-beheerautoriteit-waddenzee-integraal-beheerplan-de-eerste-stap-op-weg-naar-een-integraal-beheer-van-de-waddenzee-rapport-juni-2023.

14.7 CONCLUSIES

Reeds sinds het einde van de jaren zeventig vindt er met het oog op de bescherming en verbetering van de natuurlijke gesteldheid van het Waddenzeegebied structurele bestuurlijke samenwerking plaats tussen Nederland, Duitsland en Denemarken. Deze samenwerking is na verloop van tijd geformaliseerd in de ‘Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee’ (2010) die aan de basis ligt van de ‘Trilaterale Waddenzee Samenwerking’ (de TWSC). Het voornaamste doel van de samenwerking ligt besloten in het beroemde grondbeginsel: *‘To achieve, as far as possible,⁷³ a natural and sustainable ecosystem in which natural processes proceed in an undisturbed way.’* Dat de daadwerkelijke scope van de samenwerking gaandeweg breder is geworden dan alleen deze natuurdoelstelling (en met name ook gebiedsculturele en landschappelijke waarden betreft) volgt echter uit de gemeenschappelijke visie⁷⁴ en de nadere doelstellingen neergelegd in artikel 3 lid 1 van de Verklaring.⁷⁵ Al met al vormt deze samenwerkingsstructuur een uitstekend kader voor de gecoördineerde en waar nodig gemeenschappelijke uitvoering van nagenoeg alle voor het grensoverschrijdende Waddenzeegebied relevante internationaal- en EU-rechtelijke verplichtingen, niet in de laatste plaats de verplichtingen die in dit boek aan de orde komen.

Hoewel de TWSC een eigen kenmerkende governancestructuur met bijbehorende bevoegdheden heeft, mist deze de slagkracht en het mandaat om zelf de nodige beschermings- en verbeteringsmaatregelen in het Waddenzeegebied uit te voeren, dan wel de uitvoering daarvan af te dwingen. Waar de TWSC zich hoofdzakelijk richt op de totstandkoming van overkoepelend beleid en de formulering van strategische doelen (*Wadden Sea Plan*; WSP), kennisontwikkeling en -deling, en bewustwording, vindt de daadwerkelijke uitvoering van beheersmaatregelen vooral plaats door de individuele partijen. Daarbij moet wel worden gewezen op het recent (2023) vastgestelde SIMP, dat als overkoepelend beleidsinstrument beoogt de trilaterale samenwerking en het gemeenschappelijk treffen van maatregelen voor de bescherming van de uitzonderlijke universele waarde van het

73 De zinsnede ‘as far as possible’ kan worden beschouwd als de kracht en tegelijkertijd als de zwakke plek van de TWSC. Hiermee wordt enerzijds de nodige realiteitszin in de samenwerking gebracht, op grond waarvan met een ecocentrische benadering als uitgangspunt toch rekening dient te worden gehouden met andere belangen. Anderzijds kan hierin, door het ontbreken van een inhoudelijk criterium (bijv. ‘reasonably’), een tamelijk onbegrensd excuus worden gevonden om zich achter te verbergen bij teleurstellende resultaten.

74 ‘The Wadden Sea is a unique, natural and dynamic ecosystem with characteristic biodiversity, vast open landscapes and rich cultural heritage, enjoyed by all, and delivering benefits in a sustainable way to present and future generations.’

75 ‘The participating Governments aim to achieve: a) A natural ecosystem, its functions and characteristic biodiversity; b) Adaptability to climate change and other impacts; c) Maintenance of the landscape and cultural heritage; d) Sustainable use as defined by the Convention on Biological Diversity and as referred to in the Habitats Directive; and e) Public support for the protection of the Wadden Sea.’

Waddenzegebied te versterken. Toch zal de daadwerkelijke uitvoering ook in de toekomst nog voor een belangrijk deel bij de samenwerkende staten liggen. Hoewel de TWSC dus op bepaalde punten, zoals het bereiken van een gemeenschappelijke visie en overeenstemming over de te verwezenlijken doelen, als tamelijk succesvol kan worden beschouwd en ook best een aantal indrukwekkende resultaten heeft bereikt, is het bereiken van de doelstellingen in sterke mate afhankelijk van de bereidheid van de afzonderlijke Waddenstaten om zich daartoe (gezamenlijk) in te spannen. De inspanningen van Nederland rondom de ontwikkeling en uitvoering van een IBW lijken een stap in de goede richting, zij het dat er nog meer grote stappen moeten worden gezet en daarvoor een lange adem en politieke wind in de zeilen benodigd zijn.