

15 DE EUROPEES- EN INTERNATIONAALRECHTE- LIJKE STATUS VAN DE WADDENZEE

*Kees Bastmeijer, Luuk Boerema, Herman Kasper Gilissen, Fred Kistenkas,
Linde Miltenburg, Marleen van Rijswick, Arie Trouwborst, Jonathan
Verschuuren en Wienke Zwier*

15.1 INLEIDING

De besprekingen in dit boek laten zien dat de Waddenzee op papier één van de meest beschermde natuurgebieden van Europa is. Een groot aantal natuurbeschermingsverdragen plus diverse EU-richtlijnen zijn op de Waddenzee van toepassing. In Nederlandse discussies over de Waddenzee gaat de aandacht veelal uit naar de EU-richtlijnen (met name Natura 2000), maar volle aandacht voor alle verdragen en richtlijnen maakt duidelijk dat er sprake is van een indrukwekkende ‘optelsom’ van doelen, verplichtingen en verboden. Duidelijk is ook dat de aanname – die regelmatig in beleidsdiscussies wordt verwoord – dat de verdragen een implementatie hebben gekregen via het EU-recht en geen verdere aandacht behoeven, veel te eenvoudig is en op onderdelen onjuist.

In dit hoofdstuk wordt een integraal overzicht gegeven van de geldende verdragen en richtlijnen en de daaruit voortvloeiende juridische consequenties. Per onderwerp wordt een integraal beeld geschetst van die consequenties en wordt gereflecteerd op de meest opvallende zaken. Dit hoofdstuk is daarmee vooral beschrijvend en analyserend van aard. In de voorgaande hoofdstukken is wel een indruk gegeven van hoe de betreffende juridische regimes doorwerken – of juist niet doorwerken – in het Nederlandse juridische systeem en in de uitvoeringspraktijk. De beschrijvingen en analyses van de juridische regimes, alsmede de verkenningen van implementatie in Nederland, zijn door de Waddenacademie begin 2024 gebruikt om een afzonderlijke reflectie naar aanleiding van dit boek te ontwikkelen. Daarin zijn ook concrete beleidsaanbevelingen zijn opgenomen.

15.2 DOELSTELLINGEN, MOTIEVEN EN KERNBEGRIPPEN

15.2.1 *Verschillende doelstellingen*

Bij de beschrijvingen van doelstellingen leggen verdragen en EU-richtlijnen verschillende accenten. Een grof onderscheid betreft verdragen en richtlijnen die vooral betrekking hebben op het waarborgen (behouden en zo nodig herstellen) van **gezonde ecosystemen** en daarvoor kenmerkende **natuurlijke processen** (bijv. Werelderfgoedverdrag, Ramsar-verdrag, OSPAR Verdrag en Trilaterale Samenwerkingsovereenkomst) en verdragen en richtlijnen die meer nadruk leggen op het in een **gunstige staat van instandhouding** brengen van **habitattypen en soorten** dieren en planten (bijv. Verdrag van Bern, Verdrag van Bonn en dochterverdragen zoals AEWA, EU Vogelrichtlijn en EU Habitatrichtlijn). Sommige verdragen zitten daar een beetje tussenin door het accent te leggen op nader beschreven ecologische processen en ecologische functies van het gebied voor soortgroepen (bijv. het Eems-Dollardmilieuprotocol).

Wat betreft soortgerichte regimes zijn sommige regimes meer gericht op **specifieke soorten** (bijv. de Habitatrichtlijn, dochterverdragen onder het Verdrag van Bonn), terwijl andere regimes weliswaar accent leggen op bedreigde soorten, maar toepasselijk zijn op **alle soorten** (bijv. Verdrag van Bern¹ en voor vogels de EU Vogelrichtlijn). Weer andere regimes zien primair of mede op **landschapsbescherming** (bijv. het Landschapsverdrag van de Raad van Europa en de Trilaterale Samenwerking) of op het adresseren van een specifieke bedreiging voor de biodiversiteit zoals het **voorkomen en bestrijden van invasieve exoten** (EU Exotenverordening).

Scherpe onderscheidingen zijn dit echter veelal niet. Een goed leefgebied is bijvoorbeeld een component van een gunstige staat van instandhouding van een soort en bepaalde soortgerichte verdragen bevatten ook bepalingen over de bescherming van het leefgebied van de soort (zie bijv. art. 4 van het Verdrag van Bern en art. VII van het Zeehondenverdrag). Andersom zijn soorten indicatoren voor de gezondheid van een ecosysteem. Zo wijst Trouwborst op de volgende passage uit de preambule van het Zeehondenverdrag: ‘Seals are an irreplaceable component of the Wadden Sea ecosystem and [...] they are of great importance as indicators of its condition.’² In vergelijkbare zin besteedt het OSPAR Verdrag veel aandacht aan het herstel van de OSPAR-Lijstsoorten als belangrijke component van een gezond mariene milieu en als voorwaarde voor een ecosysteembenadering.

1 Explanatory Report Concerning the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Council of Europe, 1979), par. 17: ‘The Convention urges the conservation of all flora and fauna species and their habitats, regardless of their scarcity.’

2 Zeehondenverdrag, preambule. Zie voor een vergelijkbare formulering de preambule van ASCOBANS.

Deze doelen zijn in de regimes en vaak in **soft law-documenten** (niet-bindende instrumenten, zoals resoluties, aanbevelingen, richtsnoeren en handboeken) concreter uitgewerkt. Dit geldt voor wat betreft gebiedenbescherming bijvoorbeeld voor begrippen als **integriteit** van het Waddengebied als Werelderfgoed (Werelderfgoedverdrag) en het **ecologisch karakter** van het gebied (Verdrag van Ramsar). Voor habitat- en soortenbescherming heeft het begrip ‘**gunstige staat van instandhouding**’ een uitwerking gekregen. Deze terminologie wordt voor soorten expliciet in het Verdrag van Bonn en de dochterverdragen onder dit verdrag gehanteerd. Het betekent volgens het Verdrag van Bonn onder meer dat de soort ‘is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its ecosystems.’³ De Habitatrichtlijn bevat vergelijkbare terminologie. Het gaat dus niet alleen om het voorkomen dat een soort op de Rode Lijst terechtkomt, maar om het structureel laten voortbestaan van een soort. EU-documentatie ten aanzien van de Habitatrichtlijn maakt duidelijk dat daarvoor van belang is of een soort er gunstig voorstaat voor wat betreft de omvang van de populatie, het verspreidingsgebied, de kwaliteit van het leefgebied en het toekomstperspectief.⁴ Op basis van deze duiding moet worden aangenomen dat ook het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern en de Vogelrichtlijn hetzelfde doel nastreven.⁵

De verschillende benaderingen (bijv. ecosysteemgericht of soortgericht) hebben sterke en zwakke kanten vanuit het oogpunt van **adequate bescherming**. Zo kan een meer ecosysteemgerichte benadering vanwege bredere terminologie soms moeilijker juridisch toetsbaar zijn in vergelijking met een benadering waarbij habitattypen en soorten centraal staan. Een habitat- en soortenbenadering kent echter het risico dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de samenhang tussen natuurcomponenten, aan de kwaliteit van het gehele ecosysteem of aan soorten die bijvoorbeeld niet op gehanteerde lijsten zijn geplaatst. Landschapsbescherming maakt het mogelijk om waarden als stilte, duisternis en uitgestrektheid te beschermen, maar kent het risico dat er veel ruimte wordt gelaten voor andere menselijke invloeden – en daarmee bescherming verzwakken – wanneer de beschrijvingen van wat men precies wil beschermen niet scherp zijn en normen niet concreet zijn uitgewerkt. Interessant is echter dat juist door de accentverschillen verdragen en richtlijnen elkaar aanvullen en versterken en het is de optelsom van de doelen en verplichtingen die een veelomvattende bescherming (bijv. op het niveau van gebieden zoals de Waddenzee) kan waarborgen, al is daarvoor een voorwaarde dat al deze regimes dan wel een daadwerkelijke implementatie krijgen.

3 Preamble Verdrag van Bonn en art. I lid 1 onder c sub 1.

4 Zie Kees Bastmeijer, ‘Onderzoek naar de betekenis van “de gunstige staat van instandhouding”, met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming’, Een onderzoek in opdracht van de Provincies Gelderland en Utrecht, in afstemming met de Provincie Overijssel, januari 2018.

5 Idem.

15.2.2 Doelbereik: resultaatsverplichting of inspanningsverplichting?

Het realiseren van doelen betreft in meerdere regimes een **resultaatsverplichting** (bijv. Verdrag van Bern, Zeehondenverdrag (art. VII lid 2), AEWAV-verdrag (art. II lid 1), Verdrag van Ramsar, de EU-richtlijnen). Het behalen van de doelen is daarbij verplicht en hiervan kan niet worden afgezien vanwege bijvoorbeeld sociaal-economische belangen, tenzij een rechtmatig beroep op een uitzondering kan worden gedaan. Andere verdragen leggen **inspanningsverplichtingen** vast (Eems-Dollardmilieuprotocol), waarbij een partij verplicht is om zich in te spannen om een bepaald resultaat te bereiken. Deze inspanningsverplichtingen moeten echter soms vergaand genoemd worden (Werelderfgoedverdrag).

Wanneer er sprake is van een inspanningsverplichting, betekent dit niet dat partijstaten geheel vrij zijn in het maken van afwegingen in welke mate de inspanningen worden gedaan. Inspanningsverplichtingen in hard law-verdragen zijn dus iets anders dan soft law. Ook inspanningsverplichtingen kunnen overtreden worden wanneer helder is dat de geleverde inspanning evident onder de maat is. Zo gaat het bij het Werelderfgoedverdrag om een vergaande inspanningsverplichting die geen ruimte laat voor keuzes die evident de uitzonderlijke universele waarde van het te beschermen gebied in gevaar brengen. De discussies met UNESCO over projecten als de gaswinning bij Ternaard, zoutwinning en kabelaanleg door de Waddenzee, gevolgd door agendering van de Waddenzee voor de vergadering van het Werelderfgoedcomité en een besluit van dit comité in september 2023 (zie hoofdstuk 2) onderstrepen dit.⁶

Vanuit een effectiviteitsperspectief is wel lastig dat veel regimes geen harde deadline kennen voor het behaald hebben van **verbeterdoelen** (natuurherstel). Daartegenover staat echter wel dat veel regimes **verslechteringsverboden** kennen die voortdurend gelden (en dus geen deadline kennen) en die ‘niets doen’ vaak onmogelijk maken. Dit is met name relevant voor grootschalige cumulatieve effecten die tot verslechtering kunnen leiden, zoals klimaatverandering (inclusief verdroging), ophoping of verspreiding van vervuulende stoffen (bijv. stikstof) en verstoring.

Een zwak punt vormt ook dat in veel verdragsregimes effectieve **handhavingsmechanismen** ontbreken. Als antwoord hierop kunnen wel nationale instrumenten om tot naleving te komen worden ingezet, maar hierbij vormt (vanuit de doelstellingen van verdragen bezien) een zorg dat de Nederlandse bestuursrechter terughoudend is met toetsing aan verdragsverplichtingen. Op deze terughoudendheid is kritiek mogelijk, omdat veel van de in deze publicatie besproken verdragen wel degelijk tamelijk concrete verplichtingen en verboden bevatten, vooral wanneer men bij een dergelijke toets ‘doorkijkt’ naar soft law-documenten die de hard law-verplichtingen nadere invulling geven (zie o.a. par. 15.4).

⁶ Zie hoofdstuk 2, par. 6.4.

15.2.3 *Geografische reikwijdte*

De doelen, verplichtingen en verboden in de verdragen en richtlijnen zien primair op het grondgebied en de maritieme zones waarover de staat rechtsmacht uitoefent en de daarbinnen uitgevoerde of geplande menselijke activiteiten, al ziet bijvoorbeeld het OSPAR Verdrag ook op ‘areas beyond national jurisdiction’. Een enkel verdrag bepaalt voorts expliciet dat de bepalingen gelden voor de activiteiten en processen buiten die gebieden maar waarover de staat rechtsmacht of controle kan uitoefenen. Gewezen kan worden op artikel 4 lid 2 van het Biodiversiteitsverdrag. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het uitoefenen van rechtsmacht over activiteiten die door Nederlandse (rechts)personen of vanaf Nederlandse schepen worden ondernomen in het buitenland of in gebieden buiten de rechtsmacht van een staat. Voor de Waddenzee kan dit relevant zijn, bijvoorbeeld wanneer het gaat om ‘Nederlandse activiteiten’ in de Duitse of Deense delen van de Waddenzee of maritieme zones van die landen.

In dit verband moet ook worden gewezen op het algemeen geldende ‘no harm-beginsel’, ook wel ‘due diligence-beginsel’ genoemd. Dit beginsel is onderdeel van internationaal gewoonterecht en is daarmee bindend voor alle staten. Het bepaalt dat staten de verplichting hebben om ervoor te zorgen dat activiteiten binnen hun jurisdictie of controle geen schade toebrengen aan het milieu van andere staten of van gebieden buiten de grenzen van de nationale jurisdictie. Kortom, bij een goede zorg voor de Waddenzee – ook de Duitse en Deense delen van dit gebied – moet de overheid niet alleen kijken naar activiteiten binnen het eigen grondgebied en de eigen maritieme zones, maar ook naar ‘Nederlandse activiteiten’ buiten deze gebieden. Overigens geldt het voorgaande niet alleen voor Nederland, maar ook voor Duitsland en Denemarken.

15.2.4 *Motieven voor bescherming*

Wat betreft motieven voor bescherming zien we een breed scala van **antropocentrische** (‘mens als middelpunt’) en **ecocentrische** (‘ecosysteem als middelpunt’, waarbij natuur een intrinsieke waarde heeft) beweegredenen.

De meer antropocentrische motieven voor natuurbescherming komen in bepaalde regimes expliciet tot uiting. Zo ziet het Biodiversiteitsverdrag ook op het waarborgen van duurzaam gebruik en het eerlijk verdelen van de voordelen (‘benefit sharing’) van biologische bronnen. Ook het doel van het OSPAR Verdrag omvat mede duurzaam gebruik op basis van een ecosysteembenadering. Het Eems-Dollardmilieuprotocol benoemt primair ecologische doelstellingen, maar volgens de partijstaten worden deze doelen nagestreefd

‘met het oog op een duurzame ontwikkeling’⁷ Ook komt in meerdere regimes het belang van natuurbescherming vanuit het oogpunt van het behoud van ecosysteemdiensten aan bod. In bepaalde regimes wordt voorts benadrukt dat het niet alleen om de bestaande generatie van de mensheid gaat, maar ook om eerlijkheid naar toekomstige generaties (‘intergenerational equity’; zie bijv. de preambule van het Verdrag van Bonn, de preambule van het OSPAR-Verdrag en de Kaderrichtlijn Water).⁸

De meeste regimes reflecteren echter niet slechts één mens-natuurrelatie (de manier waarop mensen zich tot de natuur verhouden), maar meerdere houdingen. De regimes beschermen bijvoorbeeld niet alleen soorten die nuttig zijn voor de mens. In regimes zoals de Habitatrichtlijn en bijlagen van verdragen zien we nog wel dat bepaalde soortgroepen (bijv. vogels en zoogdieren) aanzienlijk meer aandacht krijgen dan andere (bijv. vissen en ongewervelden), maar ‘nut voor de mens’ staat niet centraal. Ook wanneer specifieke soorten of soortgroepen geen onderwerp zijn van specifieke soortbeschermingsbepalingen (bijv. verbodsbepalingen), krijgen deze soorten vaak wel bescherming door bredere verplichtingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan algemene verplichtingen om alle soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen (Verdrag van Bern) en verplichtingen om het ecologische karakter van het gebied te beschermen (bijv. Verdrag van Ramsar).

De intrinsieke waarde van natuur wordt in bepaalde regimes ook expliciet erkend, bijvoorbeeld in de preambules van het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern,⁹ het OSPAR-Verdrag en de Kaderrichtlijn Water, maar kan zeker ook gelezen worden in de bewoordingen van doelen en beginselen van de verschillende regimes (bijv. het Verdrag van Bonn¹⁰).

15.2.5 Kernbegrippen

Voor het goed begrijpen van de doelen en verplichtingen is het belangrijk om vast te stellen dat al deze regimes eigen kernbegrippen kennen, zoals **‘biodiversiteit’** (Biodiversiteitsverdrag), **‘ecosysteem’** (Biodiversiteitsverdrag, OSPAR-Verdrag), **‘integriteit’** (Werelderfgoed), **‘uitzonderlijke universele waarde’** (Werelderfgoed), **‘verstandig gebruik’** (Ramsar), **‘ecologisch karakter’** (Ramsar), **‘natuurlijke kenmerken’** (Habitatrichtlijn), **‘migrerende soorten’** (Verdrag van Bonn en dochterovereenkomsten), **‘gunstige staat van**

7 Art. 4 Eems-Dollardmilieuprotocol.

8 Verdrag van Bonn, preambule (als voorbeeld): ‘each generation of man holds the resources of the earth for future generations and has an obligation to ensure that this legacy is conserved and, where utilized, is used wisely’.

9 Verdrag van Bern, preambule: ‘Recognising that wild flora and fauna constitute a natural heritage of aesthetic, scientific, cultural, recreational, economic and intrinsic value that needs to be preserved and handed on to future generations.’

10 Zie bijv. art. II (‘Fundamental principles’) van het Verdrag van Bonn.

instandhouding' (Verdrag van Bonn en dochterovereenkomsten, Habitatrictlijn) en **'goede toestand'** (Kaderrichtlijn Water). Deze begrippen zijn in belangrijke mate bepalend voor de inhoud van de doelstellingen en de reikwijdte van verboden en verplichtingen van de betreffende juridische regimes. Het is daarom belangrijk om te beseffen dat veel van deze begrippen in het verdrag of de richtlijn waarin ze staan, zijn gedefinieerd of nader zijn uitgewerkt in soft law-documenten (bijv. resoluties, strategieën, handboeken en richtsnoeren), alsmede in rechtspraak (bijv. het Hof van Justitie van de EU). Bij de implementatie van de regimes in Nederland (zowel in het recht als in de uitvoeringspraktijk) moet die uitwerking en betekenis van deze begrippen in acht worden genomen om de verboden en verplichtingen van de regimes goed na te kunnen leven.

15.3 BEGINSLEN

Beginselen kunnen worden gezien als juridische leidraden die sturing geven aan de verdere ontwikkeling van het relevante juridische regime en aan de uitleg en implementatie van de geldende verplichtingen en verboden. Op deze wijze vormen beginselen een schakel tussen doelstellingen en concrete verplichtingen en verboden.¹¹

Veel van de verdragen noemen beginselen expliciet of beschrijven de essentie van beginselen in een preambule of artikelen. Dit geldt met name voor het **voorzorgsbeginsel** (Biodiversiteitsverdrag, OSPAR-Verdrag, AEWA, Eems-Dollardmilieuprotocol), het **preventiebeginsel** (Biodiversiteitsverdrag, Eems-Dollardmilieuprotocol), het **'stand still'-beginsel** (Eems-Dollardmilieuprotocol), het **samenwerkingsbeginsel** (Biodiversiteitsverdrag, Verdrag van Bonn en dochterverdragen), het beginsel van toepassing van 'best available technologies' en 'best environmental practice' (OSPAR-Verdrag), het **bronbeginsel** (Biodiversiteitsverdrag), het **'no harm'-beginsel** (Biodiversiteitsverdrag), het **'de vervuiler betaalt'-beginsel** (OSPAR-Verdrag, Eems-Dollardmilieuprotocol en Kaderrichtlijn Water) en het **beginsel van 'intergenerationele gelijkheid'** (preambule Verdrag van Bonn, OSPAR-Verdrag en Kaderrichtlijn Water).

Naast de bovengenoemde meer bekende beginselen kennen verdragen ook meer specifieke beginselen. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het beginsel onder het Biodiversiteitsverdrag dat voorkeur moet worden gegeven aan bescherming van soorten in hun natuurlijk leefgebied (**in situ bescherming**), waarop *ex situ* bescherming (bijv. fokprogramma's in dierentuinen) eventueel een aanvulling kan zijn. Andere voorbeelden zijn het beginsel van 'het toepassen van beste bestaande technieken en van de beste milieupraktijk binnen het kader van het alsdan geldende recht van de Europese Unie' en 'het principe

11 Zie J. Verschuuren (2006), 'Sustainable Development and The Nature of Environmental Legal Principles', *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 9(1).

van het niet verschuiven van milieubelasting naar andere milieucompartimenten' (beide Eems-Dollardmilieuprotocol).

Soms is in een regime ook een duidelijke **samenhang en in zekere mate prioritering van beginselen** zichtbaar. Zo is de regelgeving inzake invasieve exoten gebaseerd op de volgorde preventie, snelle bestrijding, beheer (indien bestrijding niet meer mogelijk is) en herstel (Exotenverordening, Biodiversiteitsverdrag).

Regelmatig is een beginsel niet in het verdrag zelf herkenbaar, maar blijkt het beginsel wel in soft law onder het betreffende regime omarmd te zijn. Een voorbeeld betreft het benadrukken van het belang van het voorzorgsbeginsel in het stelsel van het Verdrag van Bonn en de daaronder tot stand gekomen dochterverdragen,¹² met ook heel concrete uitwerkingen, zoals bijvoorbeeld de oproep van de COP 'to take full account of the precautionary principle in the development of wind turbine plants'.¹³ Een ander voorbeeld betreft een Recommendation van de Standing Committee van het Verdrag van Bern waarin een partijstaat wordt aanbevolen twee waterkrachtprojecten op te schorten op basis van het voorzorgsbeginsel.¹⁴

Regelmatig zijn beginselen voorts herkenbaar in concretere verboden en verplichtingen in de verdragen en richtlijnen, in welke gevallen in feite sprake is van codificatie (schriftelijke vastlegging) of vertaling van een beginsel in een rechtsregel. Zo kan het integratiebeginsel (het integreren van milieu/natuurzorg in andere beleidssectoren) duidelijk herkend worden in de verplichting van partijstaten onder het Verdrag van Bern om 'bij haar beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling en bij haar maatregelen tegen verontreiniging, rekening te houden met de instandhouding van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten'.¹⁵ Het doorgeven van de Werelderfgoederen aan toekomstige generaties is verplicht gesteld bij artikel 4 van het Werelderfgoedverdrag, en het Eems-Dollardmilieuprotocol noemt het samenwerkingsbeginsel niet expliciet in artikel 1(2), maar dit protocol staat bol van de samenwerkingsverplichtingen voor Nederland en Duitsland. Een ander voorbeeld betreft het vereiste, neergelegd in het AEWA-verdrag, dat staten bij het nemen van bepaalde voorgeschreven maatregelen acht slaan op het voorzorgsbeginsel.¹⁶ Een nog explicietere vertaling van het voorzorgsbeginsel in een regel betreft artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, waaruit volgt dat een plan of project geen toestemming mag krijgen bij redelijke wetenschappelijke twijfel over het aantasten van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied.¹⁷

12 CMS COP Resolution 13.7 (2020), par. 4; Conservation and Management Plan for the Wadden Sea Seal Population 2018-2022, p. 9 en 15; ASCOBANS MOP Resolutions 3.3 (2000) en 8.9 (2016), par. 6.

13 CMS COP Resolution 7.5 (Rev. COP12) (2002/2017), par. 1(b).

14 Recommendation No. 202 (2018), par. 1.

15 Verdrag van Bern, art. 3(2).

16 Art. II lid 1 en 2 AEWA: 'In implementing the measures prescribed in paragraph 1 above, Parties should take into account the precautionary principle.'

17 Art. 6 lid 3 Habitatrictlijn.

15.4 VERPLICHTINGEN EN VERBODEN

Om te waarborgen dat doelen gehaald worden en het menselijk medegebruik binnen de hierboven bedoelde grenzen blijft, zijn in de regimes meer specifieke verplichtingen en verboden opgenomen.

Twee pijlers die in veel regimes terugkomen, betreffen verboden en verplichtingen ten aanzien van **gebieden** en verboden en verplichtingen ten aanzien van (individuele exemplaren en populaties van) **soorten**. Daarnaast gelden onder veel regimes ook meer **algemene verplichtingen**, bijvoorbeeld over milieueffectbeoordeling (bijv. Biodiversiteitsverdrag in art. 14 en Verdrag van Ramsar als onderdeel van ‘wise use’), toepassing van nader genoemde beginselen (zie bijv. art. 2 OSPAR-Verdrag en bovenstaande bespreking), grensoverschrijdende samenwerking (nagenoeg alle verdragen, Kaderrichtlijn Water), monitoring (nagenoeg alle verdragen en EU-richtlijnen), het betrekken van het publiek bij besluitvorming en het waarborgen van financiële middelen voor bescherming (bijv. art. 8 Biodiversiteitsverdrag en de Kaderrichtlijn Water). Enkele regimes bevatten vooral **verplichtingen en verboden ten aanzien van een bepaalde component van het milieu** (bijv. de Kaderrichtlijn Water) of een **specifieke bedreiging** voor de biodiversiteit (bijv. de EU Exotenverordening).

15.4.1 Gebiedenbescherming

15.4.1.1 Netwerk van beschermde gebieden

Wat betreft gebieden kennen meerdere juridische systemen de verplichting tot het instellen van een **netwerk van beschermde gebieden** (Biodiversiteitsverdrag, Verdrag van Bern, OSPAR-Verdrag, EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn). De Waddenzee is geheel als Natura 2000-gebied aangewezen en is daarmee¹⁸ ook onderdeel van het netwerk onder andere verdragen. Zo vormen de Natura 2000-gebieden ook onderdeel van het Emerald-netwerk onder het Verdrag van Bern en zijn de Nederlandse mariene Natura 2000-gebieden aangemeld als onderdeel van het OSPAR MPA-netwerk. Het belang van een netwerk van beschermde gebieden wordt echter ook benadrukt in de meer soortgerichte verdragen inzake migrerende soorten. Zo wijst Trouwborst bijvoorbeeld op de verplichting van partijen bij het Zeehondenverdrag om acht te slaan op de noodzaak een netwerk van beschermde gebieden in te stellen en te onderhouden in het migratiegebied van de zeehonden.¹⁹

18 De Natura 2000-gebieden vormen bijvoorbeeld ook de gebieden van het Emerald-netwerk onder het Verdrag van Bern. Zie de verwijzing naar preambules van de Standing Committee Resolution No. 5 (1998) en Resolution No. 8 (2012) in hoofdstuk 6. Mariene Natura 2000-gebieden worden door Nederland ook als onderdeel van het OSPAR MPA-netwerk aangemeld, al is niet duidelijk of dit ook voor de Waddenzee geldt.

19 Art. VII lid 1 Zeehondenverdrag.

15.4.1.2 Onderwerp van bescherming

De verschillende juridische regimes leggen wel andere accenten voor wat betreft het onderwerp van bescherming. Zo legt het Biodiversiteitsverdrag een sterk accent op de samenhang van alle onderdelen van een ecosysteem en zet het Verdrag van Ramsar het behoud van het ecologische karakter van het gebied centraal, terwijl de EU-richtlijnen primair uitgaan van habitattypen en soorten en de natuurlijke kenmerken die het gebied voor die typen en soorten geschikt laten zijn. Dit is relevant voor de Waddenzee, omdat dit duidelijk maakt dat het bij de te realiseren bescherming van het gebied om meer gaat dan alleen een focus op de soorten en habitats waarvoor Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen gelden.

15.4.1.3 Behoudsverplichting en verslechteringsverbod

Een deel van de verplichtingen ten aanzien van de beschermde gebieden betreft het waarborgen van het behoud van de natuurwaarden (**behoudsverplichting**) die in het betreffende verdrag of de EU-richtlijn centraal staan. Het begrip 'behoud' impliceert in algemene zin al de verplichting om verslechtering te voorkomen, maar meerdere regimes kennen een nog explicieter **verslechteringsverbod**. Zo mag het ecologisch karakter van de Waddenzee op grond van artikel 3 lid 2 van het Verdrag van Ramsar niet veranderen door menselijke invloeden, waarbij aangenomen wordt dat het gaat om een resultaatsverplichting.²⁰

Het voorkomen van verslechteren is ook de kern van het 'stand still'-beginsel dat in het Eems-Dollardmilieuprotocol is vastgelegd. Dit komt overeen met het streven om de waterkwaliteit en de natuur in de Eemsmonding te 'behouden en te verbeteren' en de kwaliteit van het sediment in het water en op de zeebodem zodanig te verbeteren, dat het ecosysteem geen schade meer ondervindt.²¹

Ook voor de EU Natura 2000-gebieden geldt op grond van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn een verslechteringsverbod. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU maakt duidelijk dat dit verbod zeer strikt en op basis van het voorzorgsbeginsel moet worden nageleefd (verplichte maatregelen bij redelijke wetenschappelijke twijfel, hetzelfde criterium als bij het toetsen van nieuwe plannen en projecten op grond van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn).

Voor de onder de Kaderrichtlijn Water vallende waterlichamen geldt voorts een verbod van achteruitgang. Op grond van de Waterwet zal bij een aanvraag voor een watervergunning getoetst moeten worden of de betreffende activiteit leidt tot een achteruitgang van de toestand van de Waddenzee. Op grond van de KRW mag de toestand van de Wad-

20 Zie ook het als inspanningsverplichting geformuleerde verslechteringsverbod in het AEWA Actieplan: zie AEWA, Annex 3, par. 3.2.3.

21 Art. 4 Eems-Dollardmilieuprotocol.

denzee niet achteruitgaan en het bevoegd gezag moet op grond van het Weser-arrest van het Hof van Justitie van de EU per kwaliteitselement beoordelen of de aangevraagde activiteit leidt tot een achteruitgang in toestandsklasse. Indien er sprake is van een achteruitgang in toestandsklasse van één van de kwaliteitselementen, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd of zullen strengere voorschriften moeten worden gesteld, omdat er anders strijd ontstaat met het verbod van achteruitgang van de toestand van de Waddenzee. Als een kwaliteitselement zich reeds in de laagste klasse bevindt, dan betekent iedere achteruitgang van dat element een achteruitgang van de toestand van de Waddenzee, zodat het bevoegd gezag de vergunning zal moeten weigeren.²² Van belang is voorts dat ook een tijdelijke achteruitgang niet toegestaan is, tenzij er een succesvol beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan.

Deze behoudsverplichtingen en verslechteringsverboden vragen om toetsing van nieuwe menselijke activiteiten, maar ook van bestaande menselijke activiteiten en andere ontwikkelingen en processen. Veel van de verslechtering van gebieden – die zich helaas ook na het van kracht worden van de juridische regimes is blijven voortzetten – wordt onder meer veroorzaakt door **cumulatieve effecten**: de optelsom van de vele invloeden van menselijke activiteiten en processen, zoals te hoge stikstofbelasting, klimaatverandering, het vergroten van de ‘human footprint’ door bebouwing en verstoring door toeneemende menselijke activiteiten. Hieronder wordt nader op deze problematiek van cumulatieve effecten ingegaan.

Verslechtering leidt niet alleen tot schending van de hierboven besproken verplichtingen, maar leidt ook tot verhoging van de spanning tussen menselijke activiteiten en de juridische regimes, niet alleen bij het beoordelen van nieuwe plannen en projecten, maar ook bij het beantwoorden van de vraag of bestaande activiteiten nog acceptabel zijn.

15.4.1.4 Herstel

Doelstellingen gaan echter veelal verder dan het voorkomen van verslechtering en beschrijven ook een toestand die bereikt moet gaan worden. Omdat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van het regime vaak al veel schade is toegebracht en het verslechteringsverbod in de praktijk niet goed wordt nageleefd, is van belang dat **herstel** van ecosystemen en/of de staat van instandhouding van habitattypen en soorten in de meeste systemen ook een expliciete doelstelling vormt (bijv. art. 4 lid 4 Verdrag van Ramsar en Resolutie VIII lid 16 (2002) onder dit verdrag, art. 2 en art. 6 lid 1 Habitatrictlijn, art. III Zeehondenverdrag, art. 2 lid 1 ASCOBANS en art. II lid 1 AEWA).

²² HvJEU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswijk.

15.4.2 Soortenbescherming

15.4.2.1 Overkoepelende verplichtingen

Hierboven werd het bereiken of herstellen van de **gunstige staat van instandhouding** van soorten en habitattypen al genoemd als een belangrijk doel van meerdere verdragen (Verdrag van Bonn, dochterverdragen onder dit verdrag, Verdrag van Bern, Biodiversiteitsverdrag) en de EU-natuurrichtlijnen.

Het bereiken van dit doel is niet vrijblijvend, maar betreft een **resultaatsverplichting**. Dit geldt voor de soorten van de EU-richtlijnen (alle vogels en alle soorten van de Habitatrichtlijn) en de migratieverdragen (Verdrag van Bonn en dochterverdragen), maar op grond van de andere verdragen (Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag) geldt de verplichting tot het bereiken en behouden van de gunstige staat voor alle in het wild levende soorten planten en dieren. Bovendien gaat het voor wat betreft het Verdrag van Bern niet alleen om de soort, maar om populaties van soorten.²³ Zoals door Trouwborst uitgelegd, gaat het bij dit alles niet alleen om het voorkomen van uitsterven van soorten, maar ook om het waarborgen dat de aantallen, dichtheden en verspreiding van soorten zodanig zijn, dat de soorten hun ecologische functies – hun rollen ten aanzien van andere soorten en het ecosysteem als geheel – afdoende kunnen vervullen. Dit komt overeen met de invulling van het begrip ‘gunstige staat van instandhouding’ binnen de EU, waarbij voor zowel populatieomvang, verspreidingsgebied, leefgebied als toekomstperspectief van belang is of deze ‘gunstig’ zijn.²⁴

Deze verplichtingen worden in de meeste regimes uitgewerkt in concrete verbodsbe-
palingen die betrekking hebben op het voorkomen van inbreuken op individuele exem-
plaren van de soort, verslechtingsverboden en herstelverplichtingen. Onder het
OSPAR-Verdrag zijn veel OSPAR-Lijstsoorten onderwerp van concrete aanbevelingen
(Recommendations van het OSPAR Comité), veelal gebaseerd op uitvoerige achtergrond-
documenten voor de betreffende soort.

15.4.2.2 Verboden

De bepalingen inzake soortenbescherming in de diverse regimes omvatten onder meer tamelijk concrete verboden inzake onder meer het doden, vangen of opzettelijk verstoren van exemplaren van de betreffende soorten (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Verdrag van Bonn, dochterverdragen onder het Verdrag van Bonn, Verdrag van Bern). De soortbeschermingsbepalingen van de EU-richtlijnen hebben in sterke mate het Nederlandse

23 Art. 2 Verdrag van Bern.

24 Zie K. Bastmeijer, ‘Onderzoek naar de betekenis van “de gunstige staat van instandhouding”, met name in het kader van de beoordeling van ontheffingsaanvragen onder de Wet natuurbescherming’, Een onderzoek in opdracht van de Provincies Gelderland en Utrecht, in afstemming met de Provincie Overijssel, januari 2018.

soortbeschermingsrecht bepaald. De betreffende richtlijnbepalingen zijn onderwerp geweest van een rijke rechtspraak van zowel het Hof van Justitie van de EU als nationale rechters in de lidstaten.

Bij de vormgeving van de Nederlandse soortbeschermingsbepalingen is voor wat betreft de indeling van soorten naar beschermingsregimes ook naar het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn gekeken, maar de aandacht voor verdragen is wel te beperkt. Een voor de Waddenzee relevant voorbeeld betreft de bescherming van zeehonden tegen (opzettelijke) verstoring. De grijze en gewone zeehond zijn beschermd verklaard als 'nationaal beschermde soort' (art. 3.10 Wet natuurbescherming). Anders dan onder de oude Flora- en faunawet 1998, die in de Wet natuurbescherming is geïntegreerd, is op grond van deze wet het opzettelijk verstoren van deze categorie soorten niet meer expliciet verboden, al kan vanzelfsprekend goed worden verdedigd dat dergelijke gedragingen tot overtreding van de zorgplicht zouden leiden. Opzettelijke verstoring is nog wel verboden voor de EU- en internationaalrechtelijke beschermde soorten, genoemd in artikel 3.5 van de Wet natuurbescherming, maar daarbij is dus niet naar het Zeehondenverdrag gekeken. Hiermee is geen sprake van consistentie bij de omzetting van verdragen in de Nederlandse wetgeving, want het Zeehondenverdrag verbiedt het opzettelijk verstoren van de gewone zeehond heel expliciet: 'The Parties shall preserve habitats and seals present from undue disturbances or changes resulting, directly or indirectly, from human activities.'²⁵

Alleen met dergelijke verboden zullen veel soorten echter niet in een gunstige staat van instandhouding gebracht of gehouden kunnen worden. Zo moet op grond van het Zeehondenverdrag voor de gewone zeehond een 'plan voor behoud en beheer' voor de zeehondenpopulatie worden ontwikkeld, waarin wordt aangegeven hoe de doelstelling van een gunstige staat van instandhouding bereikt gaat worden.²⁶ Ook zal vaak actief herstel van populaties zijn vereist. Hierop komen we terug bij het onderwerp 'herstelverplichtingen'.

15.4.2.3 Behoudsverplichting en verslechteringsverbod

Evenals in het gebiedenbeschermingsrecht komen ook in de primair op soorten gerichte regimes verslechteringsverboden voor. Een expliciet verslechteringsverbod is opgenomen in de EU Vogelrichtlijn: 'De toepassing van de krachtens deze richtlijn getroffen maatregelen mag niet leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten.'²⁷ Andere verplichtingen of verboden omvatten niet de term 'verslechtering', maar komen de facto wel op hetzelfde neer. Een voorbeeld betreft de erkenning van de noodzaak 'to take action to avoid any

25 Art. VII lid 2 Zeehondenverdrag.

26 Art. IV Zeehondenverdrag.

27 Art. 13 EU Vogelrichtlijn.

migratory species becoming endangered' in het Verdrag van Bonn²⁸ en vergelijkbare verplichtingen in de daaronder ressorterende dochterverdragen.

15.4.2.4 Herstel

In veel regimes ziet soortenbescherming – anders dan soms wel wordt gedacht – niet alleen op het tegengaan van inbreuken op individuen of populaties van soorten, maar ook op herstel. Dit vloeit al voort uit de verplichting tot het realiseren van de gunstige staat van instandhouding voor soorten. Omdat veel soorten juist in een ongunstige staat verkeren, is herstel noodzakelijk. In bepaalde gevallen kan de natuur dat herstel zelf realiseren door de stressfactoren weg te nemen, maar in andere gevallen is juist actief herstel noodzakelijk.

Het gaat bij herstel echter niet alleen om een impliciete of afgeleide verplichting. Veel regimes bevatten expliciete herstelverplichtingen. In het AEWA-verdrag wordt een herstelverplichting direct aan het bereiken van de gunstige staat gekoppeld: 'Parties shall take co-ordinated measures to maintain migratory waterbird species in a favourable conservation status or to restore them to such a status.'²⁹ Trouwborst legt uit dat Nederland daarom op grond van het AEWA-verdrag voor veel Waddensoorten de algemene maatregelen moet nemen, genoemd in artikel III, en de specifieke maatregelen vastgelegd in het Actieplan dat is opgenomen in Bijlage 3 bij het verdrag.³⁰ Daarbij gaat het ook om herstelverplichtingen. Artikel III van het AEWA-verdrag verplicht partijstaten in strikte termen ('the Parties shall') tot de volgende maatregelen:

'c) 'identify sites and habitats for migratory waterbirds occurring within their territory and encourage the protection, management, *rehabilitation and restoration of these sites*, in liaison with those bodies listed in Article IX, paragraphs (a) and (b) of this Agreement, concerned with habitat conservation;'

'e) investigate problems that are posed or are likely to be posed by human activities and endeavour to implement remedial measures, including habitat *rehabilitation and restoration*, and compensatory measures for loss of habitat' (curs. toegevoegd);³¹

De andere migratieverdragen kennen vergelijkbare verplichtingen, waarbij het ook kan gaan om herstel van de leefgebieden van soorten. Zo bepaalt het Zeehondenverdrag: 'The

28 Art. II lid 2 Verdrag van Bonn.

29 Art. II lid 1 AEWA.

30 Art. II lid 1 AEWA.

31 Art. III lid 2 AEWA.

Parties shall explore the possibility of restoring degraded habitats and of creating new ones.³²

15.4.3 Bestrijding van invasieve exoten

Nagenoeg alle natuurbeschermingsverdragen besteden ook aandacht aan het voorkomen en bestrijden van invasieve exoten. De EU beoogt deze verdragsverplichtingen waarbij de EU zelf ook partij is (bijv. het Biodiversiteitsverdrag) te implementeren door middel van de EU Exotenverordening (hoofdstuk 12). Op grond van deze verordening moeten lidstaten opzettelijke introductie van exoten die op de Unielijst staan voorkomen door onder andere een stelsel van verbodsbepalingen (art. 7) met de mogelijkheid van afwijkingen via (aan strikte voorwaarden gekoppelde) vergunningen (art. 8 en 9). Daarnaast kan een lidstaat ook een nationale lijst van zorgwekkende exoten maken en vergelijkbare maatregelen nemen als voor de Unielijstsoorten (art. 11 en 12). Strengere regels op lidstaatniveau om de introductie, de vestiging en de verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten te voorkomen zijn overigens sowieso toegestaan (art. 23).

Voorts zijn de lidstaten verplicht tot:

- het opzetten van een surveillancesysteem met betrekking tot voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten dat gegevens verzamelt en registreert ‘over het in het milieu voorkomen van invasieve uitheemse soorten via onder andere onderzoeken en monitoringprocedures, teneinde de verspreiding van invasieve uitheemse soorten in of binnen de Unie te voorkomen’ (art. 14; binnen achttien maanden nadat de Unielijst is aangenomen);
- het uitvoeren van een omvattende analyse van de mogelijke prioritaire introductieroutes van onopzettelijke introductie of verspreiding van de op de Unielijst opgenomen soorten op hun grondgebied en in hun mariene wateren en van de prioritaire maatregelen die genomen moeten worden (art. 13; eveneens binnen achttien maanden nadat de Unielijst is aangenomen);
- het opstellen en uitvoeren van één of meer actieplannen om de prioritaire introductieroutes aan te pakken (art. 13 lid 2; binnen drie jaar na de vaststelling van de Unielijst);
- het beschikken over volledig functionerende structuren om de officiële controles uit te voeren die nodig zijn om te voorkomen dat voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten opzettelijk in de Unie worden geïntroduceerd (art. 15; uiterlijk op 2 januari 2016);
- het treffen van snelle uitroeiingsmaatregelen na detectie van een Unielijst-soort (art. 16 en 17, met uitzonderingen volgens art. 18);

³² Art. VII lid 4 Zeehondenverdrag.

- beschikken over doeltreffende beheersmaatregelen voor de voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten waarvan de lidstaten hebben vastgesteld dat ze wijdverspreid zijn op hun grondgebied, zodat de gevolgen ervan voor de biodiversiteit, de aanverwante ecosysteemdiensten en, in voorkomend geval, de menselijke gezondheid of de economie tot een minimum worden beperkt (art. 19 lid 1; binnen achttien maanden nadat een invasieve uitheemse soort in de Unielijst is opgenomen);
- het nemen van passende maatregelen om het herstel te bevorderen van een ecosysteem dat door voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten is aangetast, beschadigd of vernietigd, tenzij uit een kosten-batenanalyse op basis van de beschikbare gegevens met redelijke zekerheid blijkt dat de kosten van die maatregelen hoog zullen zijn en niet in verhouding staan tot de voordelen van herstel (art. 20 lid 1).

Een analyse uit 2021 maakt duidelijk dat er inmiddels meer dan 110 uitheemse soorten in de trilaterale Waddenzee zijn waargenomen.³³ De kennis over invasief karakter en de effecten is nog onvolledig, maar breed wordt erkend dat invasieve soorten een bedreiging vormen voor de biodiversiteit in de Waddenzee en veel van de doelen van verdragen en EU-richtlijnen. Het zou goed zijn om na te gaan of Nederland op dit onderwerp de verdragen en met name de EU Exotenverordening ten aanzien van de Waddenzee goed naleeft. Is bijvoorbeeld al conform de verordening een surveillancesysteem voor Unielijstsoorten opgesteld dat gegevens verzamelt en registreert ‘over het in het milieu voorkomen van invasieve uitheemse soorten via onder andere onderzoeks- en monitoringprocedures’ (art. 14)? En is voor de Waddenzee bepaald welke nationale exoten speciale actie vereisen?

In het kader van de trilaterale samenwerking wordt er op het onderwerp invasieve exoten al sinds het verkrijgen van de Werelderfgoedstatus in 2009 samengewerkt en in 2019 werd een gezamenlijk Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien Species (MAPAS) vastgesteld.³⁴ Geadviseerd wordt om de uitvoering van dit plan te evalueren en met name te bezien of de in het plan (hfst. 5) bepleite trilaterale coördinatie goed uit de verf gekomen is. Meerwaarde van coördinatie werd in dit plan met name gezien voor samenwerking op het gebied van het inventariseren en monitoren van uitheemse soorten in het Waddengebied, het uitwisselen van kennis over effectiviteit van maatregelen en samenwerking op het gebied van publieksvoorlichting.³⁵ Wanneer deze coördinatie versterking behoeft, kan worden overwogen om de trilaterale samenwerking de status te

33 Wadden Sea Quality Status Report, Annex 1, beschikbaar op: <https://qsr.waddensea-worldheritage.org/annex-alien-species>.

34 Trilateral Working Group Alien Species & A.Gittenberger, ‘Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien Species (MAPAS)’, in: J.A. Busch, G. Lüerßen & F. de Jong (eds.), *Common Wadden Sea Secretariat (CWSS)*, Wilhelmshaven 2019, beschikbaar op: <https://waddensea-secretariat.org/resources/management-and-action-plan-alien-species-mapas>.

35 Idem, hoofdstuk 5.

geven van een regionale samenwerking in de zin van artikel 11 van de EU Exotenverordening. Dit biedt ook kansen voor het verkrijgen van steun van de Europese Commissie.

15.4.4 *Milieueffectbeoordeling*

Veel van de juridische regimes vereisen een beoordeling van effecten van menselijke activiteiten die vooraf moet gaan aan het nemen van een besluit over die activiteiten. Een bekende beoordeling betreft de ‘*passende beoordeling*’ als bedoeld in artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn, maar gewezen kan ook worden op artikel 14 van het Biodiversiteitsverdrag, de *milieueffectbeoordeling* als onderdeel van ‘*wise use*’ onder het Verdrag van Ramsar en de effect-beoordeling die nodig is voor Werelderfgoed. In soft law-documentatie onder de verdragssystemen zijn deze milieueffectbeoordelingsverplichtingen veelal nader uitgewerkt (bijv. in de ‘*impact assessment guidelines*’ (2010) van het Ramsar-secretariaat en de Operational Guidelines onder het Werelderfgoedverdrag).

Voor de Waddenzee zijn deze verdragsverplichtingen zeer relevant, omdat een Natura 2000-passende beoordeling in de regel is toegespitst op de mogelijke gevolgen voor natuurlijke kenmerken van het gebied die relevant zijn vanuit het oogpunt van de instandhoudingsdoelstellingen, terwijl de andere beoordelingsverplichtingen breder zijn. Zo beschrijft Verschuuren dat de beoordelingsverplichting onder het Verdrag van Ramsar gericht moet zijn op ‘*the true values of wetland ecosystems in terms of the many functions, values and benefits they provide, to allow these environmental, economic and broader social values to be included in decision-making and management processes*’.

Een vergelijkbare brede beoordeling is ook noodzakelijk voor Werelderfgoed. Zo maakt paragraaf 118bis van de Operational Guidelines onder dat verdrag duidelijk dat projecten en menselijke activiteiten beoordeeld moeten worden op de effecten voor de Outstanding Universal Value van het gebied. Daarbij gaat het dus ook om effecten op de waarden en processen waarvoor de Waddenzee als Werelderfgoed kwalificeerde, alsmede de integriteit van het gebied. Dit verdrag beschouwt voorts strategische milieueffectbeoordeling als een geschikt instrument om cumulatieve effecten van menselijke activiteiten te beoordelen, waarbij het ook kan gaan om een gezamenlijke beoordeling van cumulatieve effecten door meerdere landen voor grensoverschrijdende Werelderfgoederen (bijv. Nederland, Duitsland en Denemarken voor de Waddenzee).

Gewezen moet voorts worden op bredere EU- en internationaalrechtelijke verplichtingen ten aanzien van milieueffectbeoordeling die weliswaar niet in het kader van dit boek zijn onderzocht, maar ook voor de Waddenzee relevant zijn. Het gaat daarbij om de EU-richtlijnen over milieueffectrapportage, het Espoo-verdrag (milieueffectbeoordeling op project- en planniveau in een grensoverschrijdend verband) en het algemeen geldend ‘*no harm*’-beginsel. Ook moet in dit verband worden gewezen op de gezamenlijke verkla-

ring van Nederland en Duitsland over het wederzijds betrekken en informeren bij m.e.r.: de ‘Gezamenlijke verklaring Duitsland-Nederland inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband 2013’. In deze gezamenlijke verklaring zijn afspraken gemaakt over de te ondernemen stappen, inclusief de verantwoordelijkheden en de rolverdeling hierbij, als er sprake is van een project of plan/programma met mogelijk belangrijke grensoverschrijdende milieugevolgen waarvoor een m.e.r. wordt uitgevoerd.³⁶

15.4.5 Grensoverschrijdende samenwerking

Grensoverschrijdende samenwerking is voor de goede werking van de beschermingsregimes van groot belang. Milieukwaliteit, leefgebieden van populaties en ecosystemen houden zich immers niet aan juridisch bepaalde geografische grenzen. Voor gebieden als de Waddenzee is dit evident. Voor het Werelderfgoedcomité vormde dit ook de reden waarom toekenning van de Werelderfgoedstatus alleen acceptabel was wanneer alle drie de landen het gebied deze status wilden toekennen. Ook in Ramsar-verband zijn in de jaren tachtig Nederland en Duitsland opgeroepen om de gehele Waddenzee als internationaal wetland aan te wijzen en niet alleen delen daarvan.

Meerdere regimes bepalen expliciet dat partijen grensoverschrijdend moeten samenwerken om de verplichtingen in te kunnen vullen en doelen te kunnen realiseren. Dit is evident in onder meer de verdragen inzake migrerende soorten, de Vogelrichtlijn (aandacht voor trekvogels), de Kaderrichtlijn Water (grensoverschrijdende stroomgebieden). De Trilaterale Samenwerking en het Eems-Dollardmilieuprotocol gaan in de kern zelfs helemaal over grensoverschrijdende samenwerking. Artikel 5 van het Biodiversiteitsverdrag bepaalt voorts dat de verplichting tot grensoverschrijdende samenwerking ook bestaat in relatie tot gebieden die buiten de rechtsmacht van één staat vallen.

Deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen. Zoals hierboven aangegeven kan het gaan om samenwerking bij aanwijzing of begrenzing van gebieden, maar bijvoorbeeld ook bij het vaststellen van doelen of beleidsdocumenten, het opstellen van beheerplannen, bij de uitvoering en monitoring of ten aanzien van concrete onderwerpen zoals bij de bestrijding van invasieve exoten. Verschuuren geeft aan dat juridische afstemming en samenwerking complex kan zijn vanwege verschillende nationale juridische systemen, maar dat in de praktijk ook in die gevallen internationale samenwerking goed vorm kan krijgen door de gezamenlijke opstelling en uitvoering van een gezamenlijk beheerplan.³⁷

36 Zie www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/procedure/grensoverschrijdend.

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

15.4.6 *Menselijk medegebruik binnen grenzen*

Alle regimes laten een zekere mate van menselijk medegebruik toe en geen enkel regime beoogt bepaalde gebieden geheel vrij te stellen van aanwezigheid of invloeden van de mens. ‘**Wildernisbescherming**’ in de meest strikte zin van het woord is daarmee dus geen expliciete doelstelling van de onderzochte verdragen en EU-richtlijnen. Impliciet kan strikte bescherming met uitsluiting van de mens echter wel zijn voorgeschreven wanneer dit nodig is om de wel in verdragen en EU-richtlijnen opgenomen doelstellingen te beschermen en verplichtingen en verboden na te leven. Ook bestaat in een enkel regime aandacht voor **referentiegebieden**, bijvoorbeeld ten behoeve van onderzoek. Zo is in het kader van de Trilaterale Samenwerking in de Verklaring van Esbjerg van 1991 afgesproken om referentiegebieden aan te wijzen waarin iedere vorm van menselijk gebruik wordt geweerd.

Menselijk medegebruik wordt weliswaar in alle regimes mogelijk gemaakt, maar al deze regimes stellen ook grenzen aan dit medegebruik. Deze grenzen zijn veelal direct te verklaren in samenhang met de doelstellingen: menselijk medegebruik moet zodanig beperkt blijven, dat het behalen en behouden van de doelstellingen niet in gevaar kan komen. Dit kan betekenen dat bepaalde effecten op specifieke soorten uitgesloten moeten worden, maar ook dat menselijk medegebruik het behouden of herstellen van de algehele kwaliteit van het ecosysteem en de daarbij behorende biodiversiteit niet in gevaar mag brengen. Landschapsbescherming kan mogelijk relatief de meeste ruimte laten voor menselijk medegebruik, maar ook dat gebruik is begrensd in de doelstellingen die men ten aanzien van landschap moet bereiken. In enkele regimes is het duurzaam menselijk medegebruik ook zelfstandig onderdeel van de doelstellingen (bijv. Biodiversiteitsverdrag, het OSPAR-Verdrag en – verankerd in het centrale begrip ‘verstandig gebruik’ – Ramsar), maar ook dan gaat het om duurzaam gebruik en dus om het **respecteren van grenzen** die het ecosysteem gezond houden en de ecosysteemdiensten ook in de toekomst veiligstellen.

15.5 ONDERLINGE VERHOUDINGEN TUSSEN REGIMES EN DE VERPLICHTING OM TE VOLDOEN AAN DE OPTELSOM VAN DOELEN, VERPLICHTINGEN EN VERBODEN

15.5.1 *Optelsom van regimes vereist bredere bescherming dan focus op EU-richtlijnen*

Vaak wordt gedacht dat de verdragsverplichtingen voldoende invulling krijgen door implementatie van de EU-richtlijnen. Voor bepaalde onderwerpen en situaties is dat juist,

maar verdragen kennen wel degelijk veel doelen en verplichtingen die door de implementatie van de richtlijnen niet volledig worden afgedekt. Alle in dit boek behandelde regimes zijn op de Waddenzee van toepassing, waarmee een keuze voor één invalshoek of regime al snel onvoldoende invulling geeft aan andere regimes. Vanuit juridisch oogpunt moet Nederland waarborgen dat (niet alleen in het recht maar ook in de uitvoeringspraktijk) aan de doelen, verplichtingen en verboden van alle toepasselijke regimes wordt voldaan.

Deze **optelsom van alle regimes** leidt daarmee in feite tot een vergaande en veelomvattende bescherming, die verdergaat dan waartoe de EU-richtlijnen verplichten. De bescherming moet gericht zijn op het behoud (of zo nodig herstel) van het ecologisch karakter van de Waddenzee als internationaal wetland (Verdrag van Ramsar), het behouden van de integriteit van het gebied en belangrijke natuurlijke processen (Werelderfgoedverdrag en Trilaterale Samenwerking), het ervoor zorgen dat habitattypen en populaties planten en dieren in een gunstige staat verkeren en dus kunnen floreren (Biodiversiteitsverdrag, Verdrag van Bern en EU-richtlijnen), het tegengaan van vervuiling en het laten herstellen van habitats en soorten in de Waddenzee als onderdeel van het OSPAR MPA-netwerk (OSPAR-Verdrag) en waarborgen dat waardevolle landschappen behouden worden (Landschapsverdrag van de Raad van Europa en de Trilaterale Samenwerking). Zoals hierboven opgemerkt betreft het realiseren van veel van deze doelen een resultaatverplichting. Alleen 'ons best doen' op basis van criteria als 'haalbaar en betaalbaar' en de aandacht vooral richten op specifieke Natura 2000-doelstellingen is daarmee dus onvoldoende.

Ook op detailonderdelen moet aandacht bestaan voor de verschillen tussen verdragen en EU-richtlijnen. Een voorbeeld betreft de ruimte die bestaat voor het toelaten van **uitzonderingen op bescherming**. Waar het Natura 2000-regime met artikel 6 lid 4 van de Habitatrictlijn uitzondering op gebiedenbescherming mogelijk maakt op grond van 'dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard', laat het Verdrag van Ramsar uitzonderingen slechts toe op grond van 'dringende redenen van *nationaal* belang' (curs. toegevoegd).

15.5.2 *Onderlinge spanningen*

In de praktijk kunnen de begrippen en de uiteenlopende doelstellingen tot **spanningen** leiden, bijvoorbeeld wanneer inzet voor het ene doel een ander doel op de tocht zet. Toch is het ook vaak mogelijk om doelstellingen met elkaar te verenigen. Zo gaat het bij een ecosysteembenadering mede om het waarborgen van de compleetheid van het systeem en daarmee om gezonde voedselketens, inclusief de daarbij behorende soorten en habitattypen. Andersom ziet het Verdrag van Bern wel degelijk ook op gebiedenbescherming en vormt een gezond leefgebied ook één van de vier componenten van het begrip 'gunstige

staat van instandhouding' in de zin van de EU-richtlijnen. Ook verwijst het Natura 2000-regime bijvoorbeeld naar 'natuurlijke kenmerken' van een Natura 2000-gebied. Om spanningen te voorkomen en maatregelen ten goede van meerdere doelstellingen te laten komen, is een integrale benadering met aandacht voor alle doelstellingen essentieel. Hierop komen we later terug.

15.6 CUMULATIEVE EFFECTEN

Bepaalde regimes besteden expliciet aandacht aan het beoordelen en/of tegengaan van cumulatieve effecten. Zo moet de beoordeling van plannen en projecten binnen het Natura 2000-kader expliciet ook de cumulatie met effecten van andere bronnen omvatten.³⁸

De teksten van veel richtlijnen en verdragen gaan niet expliciet in op cumulatieve effecten, maar ook voor die regimes impliceren de doelstellingen en verplichtingen dat cumulatieve effecten beoordeeld en geadresseerd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor kwaliteitseisen (een effectgerichte benadering waarbij een bepaalde kwaliteit bereikt moet worden), zoals bijvoorbeeld de verplichting onder de Kaderrichtlijn Water om een goede toestand van waterlichamen te bereiken, maar ook voor doelen en verplichtingen (behoud, verslechteringsverbod, herstelopgaven). Zonder het in acht nemen van cumulatieve effecten kan bijvoorbeeld niet goed invulling gegeven worden aan de verplichting het ecologisch karakter van het gebied te behouden (Verdrag van Ramsar) en de integriteit van de Waddenzee te behouden (Werelderfgoedverdrag).

Dit verklaart bijvoorbeeld ook waarom cumulatieve effecten binnen de juridische regimes wel expliciete aandacht krijgen in soft law-documenten. Zo moeten cumulatieve effecten beoordeeld worden als component van milieueffectbeoordelingen onder het Verdrag van Ramsar (zie het 'wise use handbook Verdrag van Ramsar') en het risico op cumulatieve effecten kan volgens het Werelderfgoedcomité de toepassing van strategische milieueffectbeoordeling wenselijk maken. Gewezen kan ook worden op ASCOBANS-MOP Resolutie 8.9 (2016) over 'managing cumulative anthropogenic impacts in the marine environment'.³⁹ De MOP dringt er bij partijen onder andere op aan dat:

'in order to improve the conservation outcomes of decisions on human activities in the marine environment and in application of the precautionary principle [...] potential impacts of all activities, including chronic, cumulative and synergistic impacts on cetaceans, be taken into account'.⁴⁰

38 Art. 6 lid 3 Habitatrictlijn.

39 ASCOBANS MOP Resolutie 8.9 (2016).

40 Idem, par. 6(a).

15.7 KLIMAATVERANDERING

Klimaatadaptatie wordt langzaam maar zeker een steeds belangrijker onderwerp in het Europese en internationale recht. Zo beschrijft Verschuuren de verplichting van lidstaten onder de Overeenkomst van Parijs om een adaptatiemededeling met prioriteiten en plannen op te stellen. Deze mededeling moet de lidstaat samen met de nationale mitigatiedoelstelling en het nationale adaptatieplan bij het secretariaat van de Parijsvereenkomst indienen. Klimaatadaptatie wordt ook langzaam maar zeker meer onderdeel van het EU-recht. Met het ‘climate proof’ maken van de Richtlijn inzake milieueffectrapportage moet nu bij het uitvoeren van een milieueffectrapportage bijvoorbeeld ook rekening worden gehouden met de effecten van klimaatverandering op het project en met de bijdrage van het project aan klimaatverandering.

Klimaatverandering krijgt in de tekst van de meeste natuurbeschermingsverdragen en EU-richtlijnen op het gebied van natuur en water geen expliciete aandacht, omdat veel van deze instrumenten vóór de wereldwijde aandacht voor klimaatverandering zijn ontwikkeld. Duidelijk is echter wel dat klimaatverandering serieuze aandacht vereist om aan de doelstellingen en verplichtingen te kunnen voldoen.⁴¹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat klimaatverandering al enkele decennia aandacht krijgt in de onder de juridische regimes opgestelde resoluties, strategieën, richtsnoeren en handboeken. Gewezen kan onder meer worden op de in 2002 aangenomen resolutie onder het Verdrag van Ramsar,⁴² een in 2005 aangenomen besluit van het Werelderfgoedcomité,⁴³ richtsnoeren van de Europese Commissie,⁴⁴ en een meer recente resolutie van de COP van het Verdrag van Bonn uit 2017.⁴⁵ Laatstbedoelde resolutie stelt: ‘The best available scientific information indicates that action to help migratory species adapt to climate change is urgently required in order to meet the objectives of the Convention.’⁴⁶

Een voorbeeld van een juridisch regime waarbij klimaatverandering wel in het verdrag zelf aan bod komt, betreft het AEWA-verdrag. Annex 3 bij dit verdrag (het Actieplan) stelt:

41 Zie ook uitvoerig A. Trouwborst, ‘Transboundary Wildlife Conservation in a Changing Climate: Adaptation of the Bonn Convention on Migratory Species and its Daughter Instruments to Climate Change’, *Diversity* 2012/4, 258-300.

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

43 Werelderfgoedcomité, Decision 29 COM 7B.a (2005).

44 Europese Commissie, ‘Guidelines on Climate Change and Natura 2000 – Dealing with the impact of climate change, on the management of the Natura 2000 Network of areas of high biodiversity value’, 2013, beschikbaar via <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/59c03f44-f672-4f61-bbf7-5422479cf6bb>.

45 Verdrag van Bonn, COP Resolution 12.21 (2017).

46 Idem.

‘Parties shall endeavour to rehabilitate or restore, where feasible and appropriate, areas which were previously important for the populations listed in Table 1, including areas that suffer degradation as a result of the impacts of factors such as climate change, hydrological change, agriculture, spread of aquatic invasive non-native species, natural succession, uncontrolled fires, unsustainable use, eutrophication and pollution.’

Ook in dit regime krijgt klimaatverandering verdere aandacht in soft law.⁴⁷ Partijen worden onder meer opgeroepen om de maatregelen te nemen die zijn uitgewerkt in een gedetailleerd ‘AEWA Guidance Framework for Climate Change Adaptation’:⁴⁸

- ‘Maintain and increase ecological resilience to climate change to support the widest range of biodiversity to survive and adapt;
- Conserve the range and ecological variability of habitats and species, to increase the chances that species whose current habitat becomes inhospitable will be able to spread locally into newly favourable habitat;
- Maintain existing ecological networks *and* establish ecological networks through habitat restoration and creation, to promote the success of species dispersal;
- Integrate adaptation and mitigation measures into conservation management to complement existing policies; and
- Undertake vulnerability assessments of biodiversity and associated ecosystem goods and services without delay to prioritise and develop appropriate actions.’⁴⁹

Bij aandacht voor klimaatverandering gaat het niet alleen om het tegengaan van negatieve gevolgen voor de gebieden en soorten zelf, maar ook om de belangrijke rol die natuurgebieden spelen in de wereldwijde klimaatmitigatie-uitdaging. Gewezen kan onder meer worden op de grote rol van wetlands in koolstofvastlegging.⁵⁰

De aandacht voor klimaatverandering is in de regimes in de loop der jaren steeds verder toegenomen, niet alleen voor landgebieden maar ook specifiek voor mariene gebieden.⁵¹ Daarbij gaat het om zeer uiteenlopende maatregelen. Gedacht kan onder meer worden aan aandacht voor klimaatverandering in beheerplannen. De 2021-versie van de Operational Guidelines onder het Werelderfgoedverdrag spreekt bijvoorbeeld over het

47 Zie AEWA MOP Resoluties 6.6 (2015) & 7.9 (2018), die voortbouwen op de reeds vervangen MOP Resolutions 3.17 (2005), 4.14 (2008), 5.13 (2012); zie ook Trouwborst (2012), *supra* noot 146, hoofdstuk 5.

48 AEWA MOP Resolution 6.6 (2015), Appendix I.

49 Idem, preamble.

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

51 Zie onder het Werelderfgoedverdrag, bijv. <https://whc.unesco.org/en/climate-change-marine>.

inbouwen van ‘disaster, climate change and other risk preparedness’ in de beheerplannen.⁵²

Het onvoldoende meenemen van klimaatverandering voor een gebied kan ertoe leiden dat doelen niet worden gehaald en verplichtingen niet worden ingevuld, hetgeen – afhankelijk van de aard en inhoud van die verplichtingen – kan leiden tot **schending** van het betreffende regime. Dit kan ook gevolgen hebben voor de internationale status van het gebied. Zo kan onvoldoende inzet op het gebied van klimaatadaptatie ertoe leiden dat een Werelderfgoed op de Lijst van bedreigde erfgoederen belandt.⁵³

15.8 MONITORING EN RAPPORTAGE

Monitoring en rapportage vormen essentiële onderdelen van de regimes, omdat anders niet nagegaan kan worden of de doelstellingen worden bereikt en behoudsverplichtingen en verslechteringsverboden worden nageleefd. Denk daarbij aan alle doelen en verplichtingen die eerder werden besproken, zoals het behalen en behouden van de gunstige staat van instandhouding, het niet laten verslechteren van het ecologisch karakter van een wetland, etc. Monitoring is soms in verdragen en richtlijnen zelf geregeld, maar vaak (nader) uitgewerkt in resoluties en andere instrumenten onder verdragen en richtlijnen.

De monitoring en rapportages onder de EU-richtlijnen krijgen veel belangstelling, maar ook verdragen vragen om monitoring en rapportage. Ter illustratie zijn hieronder enkele van de belangrijke monitoringsverplichtingen uit verschillende verdragsregimes op een rij gezet:

- Werelderfgoederen moeten regelmatig onderworpen worden aan monitoring: ‘A regular review of the general state of conservation of properties, and thus also their Outstanding Universal Value, shall be done within a framework of monitoring processes for World Heritage properties, as specified within the Operational Guidelines.’⁵⁴
- In geval van bedreigingen van Werelderfgoed kan een ‘reactive monitoring’-procedure in gang gezet worden, waarbij het Werelderfgoedcomité, op basis van o.a. een rapportage van de betreffende Partijstaat en een ‘state of conservation report’ de bedreigingen en mogelijke consequenties bespreekt.⁵⁵
- Voortdurend toezicht op de status en trends van Ramsar-gebieden wordt gezien als een verplichting die volgt uit de eis tot ‘behoud en verstandig gebruik’ onder het Ver-

52 Operational Guidelines, 2021, par. 118.

53 Werelderfgoed Comité, Decision 30 COM 7.1, ‘Issues Related to the State of Conservation of World Heritage Properties: the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties’, 2006, beschikbaar op <https://whc.unesco.org/en/decisions/1046>, par. 14.

54 Werelderfgoed, Operational Guidelines, 2021, par. 96 e.v.

55 Idem, 2021, par. 169 e.v.

drag van Ramsar: ‘The delivery of the conservation and wise use of wetlands, in line with the commitments embodied in the Ramsar Convention, entails (...) monitoring the status and trends, including the identification of reductions in existing threats and the appearance of new threats (monitoring).’⁵⁶ Er zijn dan ook uitgebreide aanwijzingen opgesteld over hoe monitoring het beste kan worden uitgevoerd,⁵⁷ en idealiter moet een monitoringsprogramma onderdeel uitmaken van het managementplan voor het gebied.⁵⁸

- Verplichting tot het monitoren van populatietrends en trekgedrag van zeehonden, alsmede van ‘parameters voor de zeehondenpopulatie, bijvoorbeeld ziektes, overleving, leeftijdsopbouw, verdeling naar geslacht’ (Zeehondenverdrag).⁵⁹
- Een algemene verplichting tot onderlinge coördinatie van monitoring en onderzoek (Zeehondenverdrag).⁶⁰
- Een onvoorwaardelijke verplichting tot het monitoren van concentraties vervuilende stoffen in de weefsels van zeehonden en hun prooidieren (Zeehondenverdrag).⁶¹
- Een (eveneens onvoorwaardelijke) verplichting inzake ‘surveys and research’ ten aanzien van kleine walvisachtigen (ASCOBANS).⁶²
- In meerdere besluiten van de ASCOBANS-MOP wordt het belang van monitoring benadrukt en uitgewerkt ten aanzien van concrete bedreigingen, zoals bijvangst, chemische vervuiling en plastic.⁶³

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

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

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

59 Art. V lid 2 Zeehondenverdrag.

60 Art. V lid 1 Zeehondenverdrag: ‘The Parties shall co-ordinate their research programmes and projects and their monitoring of the seal population to increase their knowledge of the biology and the habitats including harmful effects of human activities on the seal population to provide a basis for measures to improve its conservation status.’

61 Art. VIII onder c Zeehondenverdrag: ‘The Wadden Sea States [...] shall [...] monitor in the Agreement Area, in particular in seal tissues and in organisms which are preyed upon by seals, the levels of those substances which in the light of the results of research appear to play a major role in the conservation status of the seal population.’

62 ASCOBANS, Bijlage, par. 2: ‘Investigations [...] shall be conducted in order to (a) assess the status and seasonal movements of the populations and stocks concerned, (b) locate areas of special importance to their survival, and (c) identify present and potential threats to the different species.’

63 Zie o.a. ASCOBANS MOP Resolutions 3.5 (2000), 7.4 (2012), 8.5 (Rev. MOP9) (2016/2020) & 9.3 (2020).

- Monitoringsverplichtingen onder artikel III lid 2 van AEWA⁶⁴ en de meer gedetailleerde en omvattende bepaling van het AEWA-Actieplan:
 - ‘Parties shall endeavour to carry out survey work in poorly known areas, which may hold important concentrations of the populations listed in Table 1. The results of such surveys shall be disseminated widely.
 - Parties shall endeavour to monitor the populations listed in Table 1. The results of such monitoring shall be published or sent to appropriate international organizations, to enable reviews of population status and trends.
 - Parties shall cooperate to improve the measurement of bird population trends as a criterion for describing the status of such populations.
 - Parties shall cooperate with a view to determining the migration routes of all populations listed in Table 1, using available knowledge of breeding and non-breeding season distributions and census results, and by participating in coordinated ringing programmes.
 - Parties shall endeavour to initiate and support joint research projects into the ecology and population dynamics of populations listed in Table 1 and their habitats, in order to determine their specific requirements as well as the techniques which are the most appropriate for their conservation and management.
 - Parties shall endeavour to undertake studies on the effects of wetland loss and degradation and disturbance on the carrying capacity of wetlands used by the populations listed in Table 1 and on the migration patterns of such populations.
 - Parties shall endeavour to undertake studies on the impact of hunting and trade on the populations listed in Table 1 and on the importance of these forms of utilization to the local and national economy.
 - Parties shall endeavour to cooperate with relevant international organisations and to support research and monitoring projects.⁶⁵
- Onder AEWA dient voorts een nationale autoriteit (of meerdere) aangewezen te worden voor de implementatie van AEWA ‘which shall, *inter alia*, monitor all activities that may have impact on the conservation status of those migratory waterbird species of which the Party is a Range State.’⁶⁶

15.9 CONTROLE OP NIET-NALEVING EN SANCTIES

Het waarborgen van naleving van EU-recht krijgt aandacht bij het maken van wetgeving, bij de uitvoering van die wetgeving en vaak ook bij het beslechten van geschillen over

64 Art. III lid 2 onder h, i, k en l AEWA.

65 Annex 3, par. 5.1-5.8 AEWA.

66 Art. V lid 1 onder a AEWA.

besluiten door de Nederlandse bestuursrechter. In het algemeen wordt aangenomen dat de omzetting in het Nederlands recht goed verzorgd is, al blijft het nodig om hiervoor aandacht te hebben in het licht van nieuwe inzichten, bijvoorbeeld door nieuwe jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. In de uitvoeringspraktijk zijn de zorgen groter. Een krachtig kenmerk van EU-regelgeving is echter dat de Europese Commissie een waakhondfunctie vervult die ertoe kan leiden dat een lidstaat door een zogenaamde **inbreukprocedure** voor het Hof van Justitie van de EU wordt gedaagd. Wanneer een lidstaat dan veroordeeld wordt en de uitspraak niet naleeft, kan dit leiden tot een tweede procedure waarbij het Hof een hoge **boete** en een dwangsom op kan leggen. Burgers en milieuorganisaties hebben zelf geen directe toegang tot het Hof van Justitie van de EU, maar kunnen wel de Europese Commissie wijzen op niet-naleving en haar vragen een inbreukprocedure te starten. Schending van het EU-recht kan ook blijken doordat een nationale rechter het Hof van Justitie vraagt om duidelijkheid te geven over de uitleg van het EU-recht (zogenaamde prejudiciële vragen). Een voorbeeld betreft antwoorden van het Hof op vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over het Programma Aanpak Stikstof, waaruit bleek dat dit programma niet voldeed aan de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Vanuit het perspectief van het voldoen aan EU-richtlijnen en het verkrijgen van duidelijkheid over de exacte betekenis van deze richtlijnen is het te betreuren dat de ABRvS terughoudend is in het stellen van dergelijke vragen aan het Hof, terwijl daar toch regelmatig aanleiding toe bestaat.⁶⁷

In het algemeen hebben de verdragsregimes minder ‘tanden’, maar ‘tandeloos’ zijn de meeste regimes zeker niet. De besprekingen van de regimes maken duidelijk dat er veel mechanismen zijn om **niet-naleving** aan de orde te stellen. Weliswaar kan veelal minder hard worden doorgepakt dan binnen het EU-systeem, maar relatieve stilte over naleving van verdragen lijkt mede samen te hangen met de sterke focus in Nederland op EU-recht en het beperkte gebruik van of beroep doen op de mechanismen door maatschappelijke organisaties.

Onder veel van de verdragsregimes krijgt niet-naleving aandacht via een combinatie van rapportage- en notificatieverplichtingen, verplichtingen inzake monitoring en bespreking van problemen in een comité en/of de Conference of the Parties (COP). Hieronder volgen enkele voorbeelden van procedures en mogelijke sancties:

- Zorgen ten aanzien van een Werelderfgoed kan aanleiding zijn voor kritische vragen en druk vanuit de instituties (Werelderfgoedcentrum en Werelderfgoedcomité) en voor het starten van een ‘reactive monitoring’-procedure. Met een dergelijke procedure wordt diplomatieke druk op de partijstaat uitgeoefend en afhankelijk van de uit-

⁶⁷ Gedacht kan bijv. worden aan het toelaten van het hanteren van een afkapgrens van 25 kilometer bij het beoordelen van effecten van stikstofdepositie.

komsten van de besprekingen kan de procedure ook leiden tot plaatsing van het erfgoed op de Lijst van bedreigde erfgoederen.⁶⁸

- De verplichting om veranderingen van het ecologisch karakter van het wetland te melden aan het Ramsar-bureau.⁶⁹ Een dergelijke melding wordt onderwerp van bespreking van mogelijke verbeteringen en wordt ook kenbaar gemaakt aan de Conferentie van de Partijen.⁷⁰ Bestraffende sancties ontbreken uiteindelijk, maar niet-naleving kan wel leiden tot diplomatieke druk, het moeilijker verkrijgen van financiering voor behoud van watergebieden.
- Onder het Verdrag van Bonn kan de COP – op basis van informatie van een Scientific Council (informatie over de staat van instandhouding van soorten en maatregelen voor de verbetering ervan)⁷¹ en door het Secretariaat (rapportage over ‘the implementation of this Convention’)⁷² – aanbevelingen doen aan partijstaten. Daarnaast is door de COP een ‘Review Mechanism’ (RM) ingesteld,⁷³ op grond waarvan onder meer de mogelijkheid voor ngo’s bestaat om implementatieproblemen voor te leggen aan het Secretariaat.⁷⁴ Het Secretariaat kan de kwestie (bij onvoldoende adequate reactie van de Partijstaat) voorleggen aan de Standing Committee van het Verdrag van Bonn.⁷⁵ Uiteindelijk kan deze procedure leiden tot onder meer het geven van een waarschuwing of het vragen van een ‘implementation action plan’ met tijdsplanning om de problemen op te lossen.⁷⁶ Hoewel dit zal leiden tot diplomatieke druk of mogelijk gezichtsverlies, ontbreken echte sancties.
- Het AEWA kent een vergelijkbare procedure (in feite eerder dan het Verdrag van Bonn zelf), al is de bewoording wel dwingender (zo moeten maatregelen gebaseerd zijn op het voorzorgsbeginsel), maar ook dit verdrag en de andere dochterovereenkomsten onder Bonn kennen geen echte sancties.
- Onderdeel b van artikel 23 van het OSPAR-Verdrag bepaalt dat de OSPAR-Commissie – ‘when appropriate’ – kan besluiten tot stappen (of daartoe kan oproepen) ‘to bring about full compliance with the Convention, and decisions adopted thereunder, and

68 Operational Guidelines 2021, par. 169 e.v.

69 Art. 3 lid 2 Verdrag van Ramsar.

70 Art. 8 lid 2 onder d en e Verdrag van Ramsar. Aanbeveling 4.8 (1990). Zie ook Resolutie VI.1 (1996) ‘Working definitions of ecological character, guidelines for describing and maintaining the ecological character of listed sites, and guidelines for the operation of the Montreux Record’, par. 3.

71 Art. VIII lid 5 onder b Verdrag van Bonn.

72 Art. IX onder e Verdrag van Bonn.

73 CMS COP Resolution 12.9 (2017).

74 Idem, par. I(B)(2).

75 Idem, par. I(C)(5). De Standing Committee is een verdragsorgaan, ingesteld bij resolutie (zie CMS COP Resolution 9.15 (2008)), bestaand uit vertegenwoordigers van een roterende selectie aan verdragspartijen, belast met het uitvoeren van interim-activiteiten tussen de bijeenkomsten van de COP zelf in.

76 Idem, par. I(F)(6).

promote the implementation of recommendations, including measures to assist a Contracting Party to carry out its obligations.⁷⁷

15.10 IMPLEMENTATIE IN NEDERLAND TEN AANZIEN VAN DE WADDENZEE

Implementatie en naleving in Nederland is in de meeste hoofdstukken geen onderwerp van specifiek onderzoek geweest, maar alle auteurs hebben een inschatting gemaakt op basis van beschikbare kennis. De besprekingen in de voorgaande hoofdstukken maken duidelijk dat met name verdragen te weinig aandacht krijgen in alle schakels van de beleidscyclus. Zowel bij de omzetting in Nederlandse wetgeving, bij de uitvoering, in de rechtspraak als bij monitoring komen verdragsdoelstellingen en relevante verplichtingen en verboden nauwelijks aan bod.

Ook de implementatie van de EU-richtlijnen vereist echter serieuze verbetering om ervoor te zorgen dat de doelstellingen worden gehaald. Daarvoor is het onder meer van belang om verslechteringsverboden te handhaven, bestaand gebruik te toetsen, besluitvorming ten aanzien van Natura 2000-gebieden daadwerkelijk op voorzorg te baseren en te waarborgen dat bij dit alles een gedegen kennis bestaat over cumulatieve effecten.

De beschrijvingen en analyses van de juridische regimes in dit boek, alsmede de verkenningen van implementatie in Nederland in de hoofdstukken, zijn begin 2024 door de Waddenacademie gebruikt om meer uitvoerig te reflecteren op de Nederlandse implementatie van de verdragen en richtlijnen, met bijzondere aandacht voor de Waddenzee.⁷⁸

77 Art. 23 onder b van het OSPAR-Verdrag.

78 Zie de webpagina met publicaties van de Waddenacademie: www.waddenacademie.nl/organisatie/publicatie-lijst.

