

DEEL II

Internationaalrechtelijke bescherming van de Waddenzee



HOOFDSTUK 2

WERELDERFGOEDVERDRAG

Prof. Kees Bastmeijer, Waddenacademie en Rijksuniversiteit Groningen

1. Het Werelderfgoedverdrag¹

Het Werelderfgoedverdrag werd op 23 november 1972 in Parijs ondertekend en inmiddels zijn maar liefst 193 landen partij bij het verdrag.² Het verdrag mag dus gerust ‘wereldrecht’ worden genoemd. Het verdrag beoogt de “uitzonderlijke universele waarde” van culturele en natuurlijke erfgoederen te beschermen.³ ‘Uitzonderlijke universele waarde’ is niet in het verdrag zelf gedefinieerd, maar wordt door het Werelderfgoedcomité beschreven als een culturele en/of natuurlijke waarde “die zo uitzonderlijk is dat het de nationale grenzen overschrijdt en van gemeenschappelijk belang is voor de huidige en toekomstige generaties van de hele mensheid.”⁴ Op basis van inventarisaties van erfgoederen door partijstaten stelt het Werelderfgoedcomité een ‘Lijst van Werelderfgoed’ op.⁵ De criteria voor het op de lijst plaatsen van erfgoederen zijn uitgewerkt in de door het Werelderfgoedcomité opgestelde Operational Guidelines voor de implementatie van het verdrag, welke guidelines zeer regelmatig worden geactualiseerd.⁶

In bijna vijftig jaar zijn wereldwijd (in 167 landen) inmiddels ruim 1100 UNESCO werelderfgoederen aangewezen, waarbij de natuur echter relatief ondervertegenwoordigd is: bijna 900 culturele en ruim 200 natuurlijke erfgoederen (waarvan 39 met dubbele status).⁷ De internationale lijst van Werelderfgoederen moet ten minste iedere twee jaar geactualiseerd worden. Voor erfgoederen die worden bedreigd door ernstige en duidelijk omschreven gevaren wordt een “Lijst van bedreigd Werelderfgoed” opgesteld.⁸

Nederland telt 12 werelderfgoederen (11 in Nederland en 1 in Curaçao) waaronder Schokland en omgeving, het molencomplex Kinderdijk, Droogmakerij de Beemster en de Van Nellefabriek.⁹ De Waddenzee is het enige aangewezen Nederlandse natuurlijke

¹ Dit hoofdstuk bouwt voort op en gebruikt onderdelen van een eerder door de auteur geschreven bijdrage: Kees Bastmeijer, ‘De Waddenzee: Doen we Neerlands enige natuurlijke werelderfgoed voldoende recht?’, *Geografie* (okt 2020), 49-52

² <https://whc.unesco.org/en/statesparties/>.

³ Artikelen 1 en 2 Werelderfgoedverdrag.

⁴ UNESCO Werelderfgoedcomité, ‘Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention’, 2021, <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>, paragraaf 49. Zie ook <http://whc.unesco.org/en/criteria/>.

⁵ Artikel 11(2) Werelderfgoedverdrag

⁶ Werelderfgoedcomité, ‘Operational Guidelines for implementation of the World Heritage Convention’, WHC21.01, 31 juli 2021, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

⁷ Zie <https://www.unesco.nl/nl/dossier/werelderfgoed> (data voorjaar 2021). Voor statistieken, ook uitgesplitst naar werelddeel, zie <https://whc.unesco.org/en/list/stat/>.

⁸ Artikel 11(4) Werelderfgoedverdrag.

⁹ In 2021 werden twee nieuwe erfgoederen aan de lijst toegevoegd (Neder-Germaanse Limes en Koloniën van Weldadigheid en één bestaand erfgoed uitgebreid (Hollandse Waterlinies).

werelderfgoed.¹⁰ Hieronder wordt eerst kort de aanwijzing van de Waddenzee als werelderfgoed toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen, beginselen en verplichtingen van het verdrag, waarbij steeds ook relaties met de Waddenzee worden gelegd.

2. Het Werelderfgoedverdrag en de Waddenzee

2.1. Grensoverschrijdend Werelderfgoed

De Waddenzee is zo'n uniek en omvangrijk intergetijdengebied dat de hele wereld het als erfgoed mag beschouwen voor bestaande en toekomstige generaties. Dit geldt niet alleen voor het Nederlandse deel van de Waddenzee, maar ook voor het Duitse en Deense deel. Denemarken, Duitsland en Nederland werken al ruim veertig jaar samen voor een goed beheer van de Waddenzee. Al in 1991 spraken de landen af een gezamenlijke nominatie voor te bereiden voor de werelderfgoed-status onder het UNESCO Werelderfgoedverdrag.¹¹ De ontwikkeling van deze nominatie en het verkrijgen van draagvlak hiervoor, bleek een lang proces te zijn dat uitvoerig is beschreven door Hendrik Oosterveld.¹² In 2009 besloot het Werelderfgoedcomité deze status aan de Nederlandse en Duitse delen van de Waddenzee te verlenen.¹³ Het Deense deel van de Wadden kon met deze procedure nog niet worden meegenomen vanwege een lopende aanwijzingsprocedure tot National Park, maar in 2014 werd ook dit deel aan de Werelderfgoedlijst toegevoegd.¹⁴

¹⁰ Zie <https://www.unesco.nl/nl/dossier/werelderfgoed>.

¹¹ Ministeriële Verklaring van de Zesde Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, Esbjerg, 31 november 1991, https://www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/1991_esbjerg%20declaration.pdf, § 35. Zie ook de Ministeriële Verklaring van de Achtste Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee, Stade, 22 oktober 1997, <https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Internationaal/pdf/Stade-NL.pdf>, § 1.2.1.

¹² Hendrik Oosterveld, 'Een wereld van verschil. Veertig jaar beleid in het Waddengebied', Waddenacademie 2011, http://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Een_wereld_van_verschil_web.pdf.

¹³ Werelderfgoedcomité, Decision 33 COM 8B.4, 2009, 'Natural properties - New Nominations - The Wadden Sea (Germany, Netherlands)', <http://whc.unesco.org/en/decisions/1946>.

¹⁴ Werelderfgoedcomité, Decision 38 COM 8B.13, 2014, 'The Wadden Sea (Denmark, Germany, Netherlands)', <https://whc.unesco.org/en/decisions/6098/>.



Figuur 1. Begrenzing Werelderfgoed Waddenzee (rode lijn)
Bron: Common Wadden Sea Secretariat (CWSS)

2.2. Begrenzing: exclusief de Nederlandse Waddeneilanden

Op 5 december 2007 sloten het Rijk, de Waddenprovincies, de Waddenzeekustgemeenten en de Waddeneilanden het ‘Convenant Waddenzee-Werelderfgoed’. Daarin spraken zij af dat voor de begrenzing van het Nederlandse deel van het werelderfgoed de grens van de ‘PKB derde nota Waddenzee’ wordt aangehouden (met uitzondering van het zogeheten “betwiste gebied” in de monding van de Eems-Dollard).¹⁵ Daarmee vallen de waddeneilanden in Nederland – anders dan in Duitsland en Denemarken - grotendeels buiten het werelderfgoed. Kwelders en platen van de kust van de Waddeneilanden behoren wel tot het werelderfgoed.

De motivering voor het niet meebegegrenzen van de Nederlandse Waddeneilanden wordt in de meeste documenten beperkt tot de opmerking dat alleen PKB-gebied wordt genomineerd. De haalbaarheidsstudie voor de nominatie uit 2000 neemt deze begrenzing ook

¹⁵ Art. 1 van het ‘Convenant Waddenzee-Werelderfgoed’, ondertekend door het Rijk, de Waddenprovincies, de Waddenzeekustgemeenten en de Waddeneilanden, Delfzijl, 5 december 2007, https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Internationaal/pdf/ondertekend_convenant_werelderfgoed_dec2007.pdf. Zie ook World Heritage Nomination Project Group (WHNPG) en Common Wadden Sea Secretariat (CWSS), ‘Nominatie van het beschermingsgebied van de Duits-Nederlandse Waddenzee als Werelderfgoed, versie na regionale consultatie november 2007’, <https://edepot.wur.nl/118534>, p.6.

als uitgangspunt, maar geeft wel aan dat de eilanden onderdeel vormen van het gehele systeem vanwege hun barrièrewerking.¹⁶ Meebegrenzen van de eilanden had daarmee vermoedelijk wel gekund en de andere Waddenzeelanden hebben hier dan ook wel voor gekozen. Weliswaar vereist aanwijzing van een gebied dat juridische bescherming van de relevante waarden is gewaarborgd, maar dit zou geen grote zorg moeten zijn aangezien grote delen van de eilanden de status hebben van Natuur Netwerk Nederland-gebied (voorheen Ecologische Hoofd Structuur) en Natura 2000-gebied. Meebegrenzing van de eilanden had ook vorm kunnen krijgen door het Waddengebied mede de status van cultureel werelderfgoed te laten ontvangen. Interessant is dat het haalbaarheidsonderzoek uit 2000 hierover het volgende zegt: “Due to the international importance of the archaeological features, natural coastal landscapes, and unique agricultural landscapes, it is proposed that the initial designated World heritage Site will be expanded at a later date to incorporate major areas of the mainland and further areas of the islands.”¹⁷ Dit voorstel lijkt echter nimmer een vervolg te hebben gekregen.

Hoewel de reden voor het niet meebegrenzen in officiële documenten dus weinig wordt besproken zal de vrees voor verdere Haagse bemoeienis en de onzekerheid over de mogelijk beperkende werking (zie hieronder) van een Werelderfgoedstatus voor de eilanden een rol gespeeld hebben. Meindert Schroor schreef in de tijd dat de erfgoednominatie werd voorbereid over de beoogde begrenzing: “[...] de geringste associatie met een beperking van economische activiteiten [leidt] tot een afzijdige tot ronduit afwijzende houding van diverse economische sectoren in het waddengebied.”¹⁸ Opvallend is echter wel dat bij besprekingen van de voordelen van de Werelderfgoedstatus de eilanden juist vaak wel min of meer tot het Werelderfgoedgebied worden gerekend. Dit gebeurt in marketing maar ook in officiële overheidsdocumentatie. Zo schreef de Minister van BZK in 2019 aan de Tweede Kamer: “De Waddeneilanden danken hun aantrekkelijkheid aan de ligging in een uniek natuurgebied dat sinds 2009 de status van UNESCO Werelderfgoed heeft.”¹⁹ Jammer is dat hiermee voor de buitenstaander gemakkelijk het idee van ‘eten van twee walletjes’ kan ontstaan: geen last willen hebben van een eventueel zwaardere bescherming maar wel van de voordelen willen genieten. Dit lijkt niet nodig te zijn wanneer de Waddeneilanden een ontwikkeling nastreven die duurzaam is in de zin dat de mens een veilig en welvarend bestaan kan hebben binnen de grenzen van de internationaal erkende uitzonderlijke universele waarde van het Waddengebied.

¹⁶ Peter R. Burbridge, ‘The Nomination of the Wadden Sea Conservation Area as a World Heritage Site. A Feasibility Study for the Trilateral Wadden Sea Cooperation/ Common Wadden Sea Secretariat’, Department of Marine Sciences and Natural Resources University of Newcastle upon Tyne, 18 September 2000, https://www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2000_feasibility%20study_0.pdf, p.18.

¹⁷ Idem, p.18.

¹⁸ Meindert Schroor, ‘Waddenzee Waddenland. Historische verkenningen rond de geografische identiteit en begrenzing van het internationale waddengebied’, november 2008, https://www.rli.nl/sites/default/files/waddenzee_waddenland.pdf, p. 6.

¹⁹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 4 september 2019, vergaderjaar 2018–2019, 29 684, nr. 189, p. 1.

3. Doel van het verdrag en de begrippen ‘natuurlijk erfgoed’ en ‘uitzonderlijke universele waarde’

Het Werelderfgoedverdrag heeft als doel om het cultureel en natuurlijk erfgoed “van alle volken ter wereld” te beschermen.²⁰ Het gaat daarbij om het waarborgen dat de uitzonderlijke universele waarde van culturele en natuurlijke erfgoederen worden behouden. ‘Natuurlijk erfgoed’ wordt door het verdrag gedefinieerd als:

- “door de natuur gevormde monumenten bestaande uit fysische en biologische formaties of groepen daarvan die uit esthetisch of wetenschappelijk oogpunt van uitzonderlijke universele waarde zijn;
- geologische en fysiografische formaties en strikt begrensde zones, de habitat vormende van bedreigde dier- en plantesoorten die uit een oogpunt van wetenschap of natuurbehoud van uitzonderlijke universele waarde zijn;
- strikt begrensde natuurlijke streken of zones die uit een oogpunt van wetenschap, natuurbehoud of natuurlijke schoonheid van uitzonderlijke universele waarde zijn.”

Landen die partij zijn bij het verdrag moeten op grond van artikel 11(1) een (niet als uitputtend te beschouwen) inventarisatie maken van alle erfgoederen op hun grondgebied die aan deze beschrijving (en de beschrijving van culturele erfgoederen) voldoen. Op basis van inventarisaties van erfgoederen door partijstaten stelt het Werelderfgoedcomité de ‘Lijst van Werelderfgoed’ op.²¹ De criteria voor het op de lijst plaatsen van erfgoederen zijn uitgewerkt in de door het Werelderfgoedcomité opgestelde Operational Guidelines voor de implementatie van het verdrag, welke guidelines zeer regelmatig worden geactualiseerd.²²

Anders dan vaak wordt gedacht gelden de verplichtingen van het verdrag voor alle erfgoederen die aan de definities in artikel 2 voldoen en dus niet alleen voor erfgoederen die op de Lijst van Werelderfgoed zijn geplaatst.²³ Dit blijkt onder meer uit het feit dat diverse bepalingen in het verdrag, waaronder ook de algemene verplichting van artikel 2 van het verdrag, de algemene term ‘culturele en natuurlijke erfgoederen’ hanteren. Nog explicieter op dit punt is artikel 12 van het verdrag:

“De omstandigheid dat een goed behorend tot het cultureel en natuurlijk erfgoed niet is opgenomen in een van de beide in het eerste en tweede lid van artikel 11 bedoelde lijsten mag in geen dele zo worden uitgelegd als zou het geen uitzonderlijke

²⁰ Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, Parijs, 23 november 1972, Preambule en artikel 11, lid 2.

²¹ Artikel 11(2) Werelderfgoedverdrag.

²² Werelderfgoedcomité, ‘Operational Guidelines for implementation of the World Heritage Convention’, WHC21.01, 31 juli 2021, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

²³ Met dank aan Arie Trouwborst. Zie ook Bowman e.a. (2010), ‘Lyster's International Wildlife Law’, 2010, p. 454: "This treaty obligation extends to *all* cultural and natural heritage of outstanding universal value and not only to that inscribed on the World Heritage List." Bowman e.a. verwijzen onder meer naar het commentaar op artikel 12 van het Werelderfgoedverdrag, geschreven door Federico Lenzerini en opgenomen in Francesco Francioni, ‘The 1972 World Heritage Convention: A Commentary’, Oxford University Press, 2008.

universele waarde hebben om andere redenen dan die welke voortvloeien uit het opnemen in deze lijsten.”²⁴

Overigens kan wel discussie bestaan over de vraag of een gebied of object voldoet aan de definities van de artikelen 1 en 2. Wanneer een gebied genoemd wordt in de inventarisatie van de partijstaat (bedoeld in artikel 11(1)) mag worden aangenomen dat dit het geval is, al moet daarbij wel worden bedacht dat het verdrag uitdrukkelijk stelt dat deze inventarisatie niet als uitputtend moet worden beschouwd.

Voor de Waddenzee is deze discussie niet zo relevant omdat dit gebied op de Lijst van Werelderfgoed is geplaatst, maar wellicht is zij wel relevant voor (delen van) de Waddeneilanden, die buiten de nominatie door Nederland zijn gehouden. Deze discussie laten wij hier echter rusten.

Voor het selecteren van erfgoederen voor de Lijst van Erfgoed heeft het Werelderfgoedcomité criteria uitgewerkt in de in de inleiding al genoemde ‘operational guidelines’.²⁵ Voor kwalificatie moet aan drie vereisten worden voldaan:

- i) Het gebied moet voldoen aan ten minste één van de in de operational guidelines geformuleerde **criteria**. Vier van de tien criteria hebben betrekking op natuurlijke erfgoederen: (vii) uitzonderlijke natuurlijke schoonheid en esthetisch belang, (viii) uitzonderlijk voorbeeld van bijzondere perioden in de geschiedenis van de aarde (bijv. geologische processen), (ix) ecologische en biologische processen en (x) belangrijke natuurlijke leefomgeving voor biodiversiteit.²⁶
- ii) Het gebied moet voldoen aan vereisten van **integriteit en authenticiteit**. Volgens de Operational Guidelines is ‘integrity’ “a measure of the wholeness and intactness of the natural and/or cultural heritage and its attributes.”²⁷ Daartoe moet nagegaan worden in welke mate het gebied: a) includes all elements necessary to express its Outstanding Universal Value; b) is of adequate size to ensure the complete representation of the features and processes which convey the property’s significance; c) suffers from adverse effects of development and/or neglect.”²⁸
- iii) Het gebied moet een **gedegen juridische bescherming en beheer** genieten en onderwerp zijn van monitoring en regelmatige review.²⁹

Wanneer aan deze eisen wordt voldaan kan dus worden vastgesteld dat het betreffende object of gebied van uitzonderlijke universele waarde is.

²⁴ Artikel 12 Werelderfgoedverdrag.

²⁵ Idem., paragrafen 77-78. Zie ook <http://whc.unesco.org/en/criteria/>.

²⁶ Commissie Herziening Voorlopige Lijst Werelderfgoed, ‘Uitzonderlijk en universeel. Voorlopige Lijst Unesco Werelderfgoed Koninkrijk der Nederlanden 2010’, Den Haag/Amersfoort, 1 oktober 2010, <https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2010/01/01/voorlopige-lijst-unesco-werelderfgoed-nederland-2010>, p. 15.

²⁷ Operational Guidelines, 2021, §88 e.v.

²⁸ Idem. De website www.waddenseaworldheritage.org formuleert dit vereiste als volgt: “Het Werelderfgoed Waddenzee bestaat uit alle facetten (soorten, leefgebieden, processen) waaruit een natuurlijk en dynamisch waddengebied wordt gevormd. Het gebied is groot genoeg om veilig te stellen dat deze uitzonderlijke aspecten van een van ’s werelds belangrijkste ecosystemen volledig worden omvat en beschermd.” Zie <https://www.waddenseaworldheritage.org/nl/hoe-wordt-een-gebied-werelderfgoed>.

²⁹ Operational Guidelines, 2021, §96 e.v..

Bovenstaande vereisten golden ook al ten tijde van de voorbereiding van de nominatie van de Waddenzee.³⁰ Een haalbaarheidsstudie voor de nominatie concludeerde in het jaar 2000 dat de Waddenzee voldeed aan alle vier criteria voor natuurlijke werelderfgoederen.³¹ In het verdere proces van de voorbereiding van de nominatie is echter op advies van een ingestelde klankbordgroep besloten om de eerste grondslag (uitzonderlijke natuurlijke schoonheid en esthetisch belang) te laten vervallen.³² Daarmee is de Waddenzee uiteindelijk genomineerd en vanwege drie criteria die hieronder verder zullen worden besproken.

4. Beginselen en uitgangspunten van het verdrag

Diana Zacharias onderscheidt verschillende categorieën van principes of beginselen die de werking van het Werelderfgoedverdrag sturen:³³ Inhoudelijke beginselen die de bescherming betreffen, beginselen inzake de positie van landen in het system (bijv. representatie van regio's bij benoeming van leden van het Werelderfgoedcomité) en beginselen die betrekking hebben op besluitvorming.

Wat betreft de inhoudelijke beginselen³⁴ kent het beginsel van intergenerational equity wel een zeer prominente rol in het regime. Het doorgeven van de werelderfgoederen aan toekomstige generaties is expliciet als onderdeel van de verplichtingen van partijstaten in artikel 4 geformuleerd. Vertaling van een beginsel naar een verplichting heeft ook vorm gekregen voor het internationaal samenwerkingsbeginsel: in artikel 6, lid 1, wordt het beschermen van de werelderfgoederen gezien als een verplichting van de gehele internationale gemeenschap. Voorts heeft het 'no harm-principle' een expliciete codificatie gekregen in artikel 6, lid 3 van het verdrag: "Elke Staat die partij is bij deze Overeenkomst neemt op zich geen enkele opzettelijke maatregel te treffen die direct of indirect schade zou kunnen toebrengen aan [...] cultureel en natuurlijk erfgoed dat gelegen is op het grondgebied van andere Staten die partij zijn bij deze Overeenkomst." In feite kan anno 2022 gesteld worden dat deze bepaling niet nodig is omdat het no-harm principe inmiddels is erkend als onderdeel van internationaal gewoonterecht en bovendien een bredere reikwijdte heeft dan dit artikel 6, lid 3. Zo ziet het beginsel niet alleen op opzettelijk veroorzaakte schade maar ook op schade die door het in acht nemen van te weinig zorg ('due diligence') is veroorzaakt. Artikel 6, lid 3 kan anderzijds echter worden gezien als een bredere verplichting dan het no harm-principe: waar wordt aangenomen dat de reikwijdte van dit laatste principe beperkt is tot significante schade, ziet artikel 6, lid 3 op 'schade'.

³⁰ Peter R. Burbridge, 'The Nomination of the Wadden Sea Conservation Area as a World Heritage Site. A Feasibility Study for the Trilateral Wadden Sea Cooperation/ Common Wadden Sea Secretariat', Department of Marine Sciences and Natural Resources University of Newcastle upon Tyne, 18 September 2000, https://www.waddensea-worldheritage.org/sites/default/files/2000_feasibility%20study_0.pdf, p.17.

³¹ Idem.

³² Hendrik Oosterveld, 'Een wereld van verschil. Veertig jaar beleid in het Waddengebied', Waddenacademie 2011, http://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Een_wereld_van_vershil_web.pdf, p. 118.

³³ Diana Zacharias, The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution, German Law Journal Vol.9(2008), nr.11: 1857

³⁴ Zie ook Anna Huggins, 'What Obligations Do States Parties to the World Heritage Convention Have to Protect World Heritage Sites from the Adverse Impacts of Climate Change?', Australian International Law Journal, Vol. 14 (2007): 121-136, beschikbaar op https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982283, pp. 10-11.

Verder zijn veel andere internationale milieurechtbeginselen herkenbaar in de verplichtingen, criteria voor kwalificatie, e.d. In het bijzonder het preventiebeginsel en voorzorgbeginsel spelen een rol bij een goede invulling van de verplichting tot bescherming en behoud van werelderfgoederen. Behoud is immers een verplichting en toepassing van voorzorg past bij het inzicht dat negatieve gevolgen voor de uitzonderlijk universele waarde van het gebied het ‘erfgoed’-karakter blijvend kunnen aantasten.

Het beginsel van ecosystem-based management heeft een plaats gekregen in de ‘UNESCO World Heritage Centre’s Natural Heritage Strategy (C.4): “Apply the Ecosystem Approach [...] 18.a) Promote integration of the ecosystem approach principles into all stages of planning and management of the World Heritage Sites.”³⁵ Voor de Waddenzee komt dit beginsel ook terug in het besluit van 2014: “The effective management of the property also needs to ensure an ecosystem approach that integrates the management of the existing protected areas with other key activities occurring in the property, including fisheries, shipping and tourism.”³⁶

5. Verplichtingen en verboden

5.1. *Miskennis van juridische relevantie van Werelderfgoedstatus ten tijde van nominatie van de Waddenzee*

De nominatie van de Waddenzee als werelderfgoed was geen gemakkelijk besluit. Draagvlak werd essentieel geacht en er bestond nogal wat vrees dat de UNESCO-status zou gaan leiden tot extra regels en beperkingen voor de mens. In het hierboven al genoemde ‘Convenant Waddenzee-Werelderfgoed’ werd daarom benadrukt dat “gevestigde menselijke activiteiten een onlosmakelijk deel uitmaken van de karakteristieke waarde van het Waddengebied” en dat de convenantpartijen uit een aanwijzing geen “verdere juridische consequenties, regelgeving en beperkingen laten voortvloeien, anders dan die voortkomen uit de vigerende wet- en regelgeving en reguliere beleid ten aanzien van de Waddenzee.”³⁷ In dezelfde periode (december 2007) schreef Minister Verburg (destijds verantwoordelijk voor natuurbeleid) dit ook aan de Tweede Kamer: “UNESCO kan hieraan geen eigen regels toevoegen.”³⁸ Volgens de convenantpartijen vormde het verkrijgen van de Werelderfgoed-status een “kwalitatieve erkenning en [...] geen juridisch instrument.”³⁹

³⁵ Zie <https://whc.unesco.org/en/compendium/76>

³⁶ Werelderfgoedcomité, Decision 38 COM 8B.13, 2014, ‘The Wadden Sea (Denmark, Germany, Netherlands)’, <https://whc.unesco.org/en/decisions/6098/>.

³⁷ Art. 1 van het ‘Convenant Waddenzee-Werelderfgoed’, ondertekend door het Rijk, de Waddenprovincies, de Waddenzeekustgemeenten en de Waddeneilanden, Delfzijl, 5 december 2007, https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Internationaal/pdf/ondertekend_convenant_werelderfgoed_dec2007.pdf. Overigens gaat het bij het convenant om een niet-rechtens afdwingbaar convenant (art. 9). Zie ook World Heritage Nomination Project Group (WHNPG) en Common Wadden Sea Secretariat (CWSS), ‘Nominatie van het beschermingsgebied van de Duits-Nederlandse Waddenzee als Werelderfgoed, versie na regionale consultatie november 2007’, <https://edepot.wur.nl/118534>, p.6.

³⁸ Brief van de minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, 13 december 2007, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2007–2008, 29 684, Nr. 62 (Waddenzeebeleid)

³⁹ Art. 4 van het ‘Convenant Waddenzee-Werelderfgoed’, ondertekend door het Rijk, de Waddenprovincies, de Waddenzeekustgemeenten en de Waddeneilanden, Delfzijl, 5 december 2007, https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Internationaal/pdf/ondertekend_convenant_werelderfgoed_dec2007.pdf.

De veelvuldig door de Rijksoverheid en anderen uitgedragen visie dat de Werelderfgoedstatus geen nieuwe juridische verplichtingen of beperkingen op het gebied zou leggen is goed te begrijpen vanwege de sterke status die het Waddengebied al had en heeft onder geldend internationaal, Europees en nationaal recht. Verwezen wordt naar de andere in dit rapport besproken juridische regimes. Een al bestaande goede juridische bescherming van de uitzonderlijke universele waarde vormde overigens ook een voorwaarde voor het kunnen verkrijgen van een plaats op de Lijst van Werelderfgoed. Het verkrijgen van een plaats op de lijst betekende daarmee inderdaad niet dat het gebied plotseling een goede bescherming kreeg die het daarvoor niet had. De in het hierboven besproken convenant opgenomen stelling dat de toekenning van Werelderfgoedstatus ‘geen juridisch instrument is’ en geen juridische consequenties heeft, is echter niet juist. Zoals hieronder duidelijk zal worden gemaakt, vloeien er uit het Werelderfgoedverdrag wel degelijk zelfstandige juridische consequenties voort. Recent is dit ook gebleken in de discussie over het project gaswinning Ternaard (zie hierna).

5.2. Algemene beschrijving van de verdragsverplichtingen

Het toekennen van de Werelderfgoedstatus door het Werelderfgoedcomité heeft juridische consequenties. Zoals hierboven al opgemerkt gelden de juridische verplichtingen van het verdrag voor alle gebieden en objecten die aan de beschrijving in artikel 1 en 2 voldoen. Met name voor de objecten en gebieden die door het Comité op de Lijst van Werelderfgoed zijn geplaatst kan hierover geen discussie bestaan. Zoals in de literatuur is opgemerkt: “the decisions can be described as accreditation, which means a formal positive determination of the qualitative status with which various rights or duties are directly linked.”⁴⁰ Naleving van de verplichtingen is dus geen beleidskeuze van de betreffende partijstaat maar is vereist op grond van het verdrag.

Artikel 4 stelt dat “[e]lke Staat die partij is bij deze Overeenkomst erkent dat in eerste instantie op hem de verplichting rust de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties van het op zijn grondgebied liggende en in de artikelen 1 en 2 bedoelde cultureel en natuurlijk erfgoed te waarborgen.”⁴¹ Het gaat daarbij om een vergaande inspanningsverplichting: de partijstaat “dient zich daartoe tot het uiterste in te spannen voor zover zijn eigen hulpbronnen dat toelaten en, waar zulks ter zake dienende is, met gebruikmaking van internationale bijstand en samenwerking, welke hij zou kunnen verkrijgen, in het bijzonder op financieel, artistiek, wetenschappelijk en technisch gebied.”⁴²

Artikel 5 concretiseert de verplichting van artikel 4 en maakt onder meer duidelijk dat gestreefd moet worden naar “het nemen van ter zake dienende wettelijke, wetenschappelijke, technische, bestuurlijke en financiële maatregelen die nodig zijn voor de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken van en het geven van een nieuwe

⁴⁰ Diana Zacharias, The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution, *German Law Journal* Vol.9(2008), nr.11: 1857

⁴¹ Art. 4 Werelderfgoedverdrag

⁴² Idem.

bestemming aan dit erfgoed.”⁴³ Het beleid moet voorts betrekking hebben op “het integreren van de bescherming van dat erfgoed in de programma's voor algemene planning”⁴⁴ en onderzoek en de ontwikkeling van operationele methoden zijn voorgeschreven om het hoofd te kunnen bieden “aan gevaren die zijn cultureel en natuurlijk erfgoed bedreigen.”⁴⁵

Voorts is inzet vereist op het gebied van sociaal-culturele inbedding van het erfgoed: “het vaststellen van een algemeen beleid, gericht op het aan het cultureel en natuurlijk erfgoed geven van een functie in het leven van de gemeenschap [...]”⁴⁶ De partijstaat zal voorts inzet moeten plegen ten aanzien van het oprichten van de noodzakelijke diensten en het opleiden van deskundig personeel.⁴⁷

De artikelen 6 en 7 beschrijven vervolgens verplichtingen op het gebied van internationale verhoudingen en samenwerking (zie hierna).

5.3. Kernverplichting: behoud en bescherming van uitzonderlijke universele waarde

Een kerncomponent van het verdrag is dat de partijstaat een vergaande inspanningsverplichting heeft om “de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties” van werelderfgoederen binnen het grondgebied te waarborgen.⁴⁸ Deze verplichting en de andere verplichtingen kennen een wat algemene formulering, maar vanzelfsprekend gaat het om bindende (‘hard law’) bepalingen.⁴⁹ Bovendien worden deze verplichtingen concreter gemaakt door soft law-documenten.

De bovengenoemde kernverplichting wordt in iets andere bewoordingen herhaald in de Operational Guidelines: “Protection and management of World Heritage properties should ensure that their Outstanding Universal Value, including the conditions of integrity and/or authenticity at the time of inscription, are sustained or enhanced over time.”⁵⁰ Dit document werkt deze verplichting verder uit door begrippen verder toe te lichten (bijv. het begrip integriteit) en de formulering van meer specifieke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van milieu-effectbeoordeling.

Duidelijkheid over de inhoud van verplichtingen kan ook worden verkregen via het nominatie- en toekenningsproces: “These obligations are formulated vaguely and openly in arts. 4 and 5 of the World Heritage Convention but the accreditation of a property concentrates these abstract rules into sufficiently concrete stipulations which bind the State Party, since all questions of interpretation and evaluation are decided.”⁵¹ Gesteld kan worden dat de uitzonderlijke universele waarde van een erfgoed is vastgesteld ten tijde van het

⁴³ Art. 5, onder d)

⁴⁴ Art. 5, onder a), laatste onderdeel.

⁴⁵ Art. 5, onder c)

⁴⁶ Art. 5, onder a).

⁴⁷ Art. 5, onder b) en e).

⁴⁸ Art. 4 Werelderfgoedverdrag.

⁴⁹ Zie onder meer Anna Huggins, ‘What Obligations Do States Parties to the World Heritage Convention Have to Protect World Heritage Sites from the Adverse Impacts of Climate Change?’, *Australian International Law Journal*, Vol. 14 (2007): 121-136, beschikbaar op https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982283, p. 15-16, met onder meer bespreking van een uitspraak van de High Court van Australië, *Commonwealth of Australia v Tasmania* [1983] HCA 21.

⁵⁰ Operational Guidelines, 2021, §96.

⁵¹ Diana Zacharias, The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution, *German Law Journal* Vol.9(2008), nr. 11: 1858

beoordelingsproces aan de hand van de criteria, integriteit van het gebied en de geboden bescherming. Bescherming en behoud van het werelderfgoed vereist dus bescherming en behoud van de waarden die ervoor hebben gezorgd dat aan de criteria is voldaan, de integriteit van het gebied en het op orde houden van een gedegen juridische bescherming. In dit verband wordt ook verwezen naar de Decisions van het werelderfgoedcomité waarbij de Waddenzee als werelderfgoed is aangewezen (eerst in 2009 voor het Nederlandse en Duitse deel en in 2014 voor de gehele Waddenzee).⁵²

Voor de Waddenzee zijn de waarden van het gebied, waarmee voldaan wordt aan drie van de vier criteria voor natuurlijke werelderfgoederen, als volgt omschreven:

– **“Geologische processen (Criterium viii)**

Nergens anders op aarde is er zo'n gevarieerde en dynamische kustzone van deze omvang die voortdurend wordt gevormd en veranderd door wind en getijden. Deze natuurlijke processen voltrekken zich sinds millennia grotendeels ongestoord in de hele Waddenzee, waarbij eilanden, zandbanken, geulen, slikplaten, prielen, kwelders en duinen gevormd worden. [...]

– **Ecologische en biologische processen (Criterium ix)**

De Wadden-natuur getuigt op onschatbare wijze van de dynamische aanpassingen van planten, dieren en hun omgeving aan wereldwijde veranderingen, in het verleden en nu. De biomassa-productie is een van de hoogste in de wereld en biedt ruim voedsel aan vissen, schelpdieren en vogels.

– **Biodiversiteit (Criterium x)**

[Het] Werelderfgoed Waddenzee [hoort] bij de grootste wildernisgebieden van Europa en is een van de belangrijkste hotspots van biodiversiteit ter wereld. De Waddenzee biedt ruimte aan meer dan 10.000 soorten planten en dieren. Verder speelt de Waddenzee een onmisbare rol over haar grenzen heen: de rijkdom aan plaatselijke soorten is cruciaal voor zo'n 12 miljoen trekvogels die een tussenstop in het gebied maken op reis naar hun winter- of zomerverblijfsgebieden.”⁵³

Naast het behoud van deze processen en waarden zal ook de **integriteit** moeten worden behouden. Daarbij hoeft het niet te gaan om het uitsluiten van iedere menselijke invloed. Zo geven de Operational Guidelines aan dat integriteit van natuurlijke werelderfgoederen betekent dat hun ‘bio-physical processes’ en ‘landform features’ relatief intact moeten zijn, maar erkend wordt dat “no area is totally pristine and that all natural areas are in a dynamic state, and to some extent involve contact with people.”⁵⁴ Volgens de Guidelines kunnen biodiversiteit en culturele diversiteit met elkaar verband houden en menselijke activiteiten kunnen consistent zijn met de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed.⁵⁵ Behoud van integriteit kan echter zeker niet geheel worden weggecijferd door deze onderlinge relatie tussen natuur en mens te benadrukken. Zo maken de Operational Guidelines duidelijk

⁵² Zie de Decisions genoemd in de noten 13 en 14.

⁵³ Deze vertaling is afkomstig van de webpagina: <https://www.waddensea-worldheritage.org/nl/hoe-wordt-een-gebied-werelderfgoed>.

⁵⁴ Operational Guidelines, 2021, §90.

⁵⁵ Idem.

wat behoud van integriteit voor de verschillende criteria voor natuurlijke werelderfgoederen betekent:

- “Properties proposed under criterion (viii) should contain all or most of the key interrelated and interdependent elements in their natural relationships. [...]”⁵⁶
- “Properties proposed under criterion (ix) should have sufficient size and contain the necessary elements to demonstrate the key aspects of processes that are essential for the long term conservation of the ecosystems and the biological diversity they contain.[...]”⁵⁷
- “Properties proposed under criterion (x) [...] “should contain habitats for maintaining the most diverse fauna and flora characteristic of the bio-geographic province and ecosystems under consideration.”⁵⁸ Als voorbeelden met relevantie voor de Waddenzee worden genoemd: “a property containing wide ranging species should be large enough to include the most critical habitats essential to ensure the survival of viable populations of those species; for an area containing migratory species, seasonal breeding and nesting sites, and migratory routes, wherever they are located, should be adequately protected.”⁵⁹

5.4. *Milieu-effectbeoordeling*

Voorafgaande beoordeling van effecten van menselijke activiteiten vormt in het systeem van het Werelderfgoedverdrag – evenals in veel andere regimes - een belangrijk instrument. De ‘Operational Guidelines’ zegt hierover: ⁶⁰

“Notwithstanding Paragraphs 179 and 180 of the *Operational Guidelines*, States Parties shall ensure that Environmental Impact Assessments, Heritage Impact Assessments, and/or Strategic Environmental Assessments be carried out as a pre-requisite for development projects and activities that are planned for implementation within or around a World Heritage property. These assessments should serve to identify development alternatives, as well as both potential positive and negative impacts on the Outstanding Universal Value of the property and to recommend mitigation measures against degradation or other negative impacts on the cultural or natural heritage within the property or its wider setting. This will ensure the long-term safeguarding of the Outstanding Universal Value, and the strengthening of heritage resilience to disasters and climate change.”

Voor de Waddenzee is dit relevant omdat deze verplichting niet geheel wordt afgedekt door de EU-regelgeving. Zo ziet deze verplichting ook op plannen en projecten die mogelijk niet m.e.r.-plichtig zijn op grond van de EU-richtlijnen inzake (strategische of projectgerelateerde)

⁵⁶ Operational Guidelines, 2021, §93.

⁵⁷ Operational Guidelines, 2021, §94.

⁵⁸ Operational Guidelines, 2021, §95.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Operational Guidelines, 2021, §118bis.

milieu-effectbeoordeling. Ook wordt deze verplichting niet geheel afgedekt door de passende beoordeling van artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn, omdat laatstgenoemde beoordeling beperkt is tot de beoordeling van effecten die relevant zijn vanuit het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen. Concreet betekent dit dat de voorafgaande effect-beoordeling van menselijke activiteiten in of rond de Waddenzee ook betrekking moet hebben op mogelijke gevolgen voor de Outstanding Universal Value van de Waddenzee, inclusief de integriteit. Wat dit betekent is nader uitgewerkt in de Operational Guidelines.

5.5. *Cumulatieve effecten*

Voor veel natuurgebieden, inclusief natuurlijke werelderfgoederen, vormen cumulatieve effecten een grote zorg. Het gaat daarbij om de optelsom van effecten van alle activiteiten en bijvoorbeeld klimaatverandering. Ook gaat het om de optelsom van alle verschillende typen effecten zoals verontreiniging van bodem, water en lucht, verstoring, wateronttrekkingen, fragmentatie van habitats van soorten en de introductie en verspreiding van invasieve niet-inheemse soorten. Dergelijke effecten vallen zonder twijfel onder de werking van het verdrag, maar krijgen als algemeen verschijnsel weinig expliciete aandacht in het verdrag of soft law. Specifieke vormen van cumulatieve effecten, zoals bijvoorbeeld effecten door klimaatverandering, krijgen binnen het verdragssysteem echter wel aandacht. Interessant is voorts dat de Operational Guidelines o.a. ‘Strategic Environmental Assessments’ bij overheidsbesluitvorming noodzakelijk achten⁶¹ en vooral dit instrument kan worden ingezet om (voorafgaand aan besluitvorming op projectniveau) rekening te houden met cumulatieve effecten.⁶² In de discussie over de aanvraag voor gaswinning bij Ternaard en andere projecten wijst het Werelderfgoedcentrum hier eveneens op en constateert dat dit niet is gebeurd:

“[...] it would be essential to understand the potential cumulative impacts of the many existing projects located within the property and its wider setting. This should be carried out through a Strategic Environmental Assessment, to determine the appropriateness of future projects which may have potential negative impacts on the property, including by adding to cumulative impacts on the OUV of the property.”⁶³

5.6. *Klimaatverandering*

Klimaatverandering heeft, evenals in veel andere systemen van natuurbeschermingsverdragen, steeds meer aandacht gekregen. Binnen het systeem van het Werelderfgoedverdrag stelde het Werelderfgoed Comité met Decision 29 COM 7B.a (2005) vast “that the impacts of climate change are affecting many and are likely to affect many more World Heritage

⁶¹ Operational Guidelines, 2021, §118bis.

⁶² Zie ook Decision of the World Heritage Committee 35 COM 12E (2011), 15.c): “[The World Heritage Committee encourages States Parties to] (...) be proactive in relation to development and conservation of World Heritage properties by conducting a Strategic Environmental Assessment (SEA) at the time of nomination to anticipate the impact of any potential development on the Outstanding Universal Value.”

⁶³ Brief van het Werelderfgoedcentrum aan Nederland met IUCN Review op milieueffectrapport Ternaard gaswinning, 10 augustus 2023, beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/31b93ec2-f2c2-4e72-bd8b-beae0133e3ba/file>.

properties, both natural and cultural in the years to come”.⁶⁴ In dit besluit moedigt het comité Partijstaten aan “to seriously consider the potential impacts of climate change within their management planning, in particular with monitoring, and risk preparedness strategies, and to take early action in response to these potential impacts”.⁶⁵

In 2006 verschenen het rapport ‘Predicting and Managing the effects of Climate Change on World Heritage’ en de ‘Strategy to Assist States Parties to the Convention to Implement Appropriate Management Responses’ to climate change’, die beide gebundeld in 2006/2007 werden gepubliceerd in de World Heritage Paper Series.⁶⁶ Hierop volgde de ontwikkeling van een aantal case studies. De strategie werd in 2006 door het Werelderfgoed Comité omarmd met Decision 30 COM 7.1, in welk besluit ook de volgende oproep werd gedaan aan de Partijstaten:

“8. Requests States Parties and all partners concerned to implement this strategy to protect the Outstanding Universal Value, integrity and authenticity of World Heritage sites from the adverse effects of Climate Change, to the extent possible and within the available resources, recognizing that there are other international instruments for coordinating the response to this challenge.”⁶⁷

Het besluit vraagt de Partijstaten ook om de Strategie te integreren “into all the relevant processes of the *World Heritage Convention* including: nominations, reactive monitoring, periodic reporting, international assistance, capacity building, other training programmes.”⁶⁸ Interessant is voorts dat het besluit duidelijk maakt dat erfgoed op de Lijst van bedreigde erfgoederen kan belanden door klimaatschade.⁶⁹

De Strategie werd overigens in de literatuur bekritiseerd vanwege te weinig ambitie. Zo stelt Anna Huggins dat er veel te weinig helderheid wordt geboden over de consequenties van de verdragsverplichtingen voor mitigatie van klimaatverandering:

“The Strategy, which represents the centrepiece of the Committee’s response to climate change, provides useful guidance on effective management and adaptation responses yet is of questionable efficacy due to its weak stance on mitigation. A strict reading of the substantive provisions of the Convention suggests that States Parties have obligations to take further steps than recommended by the Strategy to protect World Heritage sites in their own and other countries from climate change. Specifically, it is argued that such obligations include a duty on States Parties to commit to „deep cuts“ in GHG emissions. If the Convention is to remain an effective

⁶⁴ Decision 29 COM 7B.a (2005), <https://whc.unesco.org/en/compendium/230>, §5.

⁶⁵ Decision 29 COM 7B.a (2005), <https://whc.unesco.org/en/compendium/230>, §6. Zie ook §10.

⁶⁶ ‘Predicting and Managing the effects of Climate Change on World Heritage’ en ‘Strategy to Assist States Parties to the Convention to Implement Appropriate Management Responses’, 2007, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/en/activities/474>

⁶⁷ 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>.

⁶⁸ Idem, §14.

⁶⁹ Idem, §14.

tool for protecting and conserving sites of universal value for future generations States Parties must engage in extensive mitigation strategies without delay.”⁷⁰

Voortvloeiend van Decision 30 COM 7.1 is de vaststelling van het ‘Policy Document on the Impact of Climate Change on World Heritage Properties’ in 2007.⁷¹ Met een verwijzing naar onder meer Trouwborst⁷² roept het document onder meer op tot een toepassing van het voorzorgbeginsel in tijden van klimaatverandering en daarmee samenhangende onzekerheden:

“The explicit adoption of the precautionary approach by the World Heritage Committee as a consideration in decisionmaking in general will encourage States Parties and the Advisory Bodies to use the emerging knowledge relating to the implementation of the precautionary approach to deal more actively with risk and uncertainty when making decisions concerning the effects of climate change on World Heritage properties.”⁷³

Ook nadien zijn binnen het verdragsysteem diverse documenten en besluiten vastgesteld ten aanzien van klimaatverandering.⁷⁴ In Decision 41 COM 7 (2017) roept het Comité bijvoorbeeld de noodzaak voor Partijstaten in herinnering “to continue, and where necessary to strengthen all efforts to build resilience of World Heritage properties to Climate Change, including by further reducing to the greatest extent possible all other pressures and threats, and by developing and implementing climate adaptation strategies for properties at risk of Climate Change impacts.”⁷⁵ Met name de laatste jaren is ook veel aandacht uitgegaan naar klimaatschade aan mariene erfgoederen.⁷⁶

Met financiële steun van Nederland heeft de afgelopen jaren ook een proces gelopen om te komen tot een herziening van het hiervoor genoemde Policy Document uit 2007.⁷⁷ In 2021 werd een concept voor dit document aanbevolen door het Werelderfgoed Comité.⁷⁸ Te verwachten is dat het herziene beleidsdocument op korte termijn zal worden aangenomen.

De 2021 versie van de Operational Guidelines maakt duidelijk dat het management systeem voor werelderfgoederen mogelijke effecten van klimaatverandering moet beoordelen⁷⁹ en aanbevolen wordt om “disaster, climate change and other risk preparedness”

⁷⁰ Anna Huggins, ‘What Obligations Do States Parties to the World Heritage Convention Have to Protect World Heritage Sites from the Adverse Impacts of Climate Change?’, *Australian International Law Journal*, Vol. 14 (2007): 121-136, beschikbaar op https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982283, pp.20-21.

⁷¹ UNESCO World Heritage Centre, *Policy Document on the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties*, 2008, Paris, <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-397-2.pdf>.

⁷² A. Trouwborst, ‘Evolution and Status of the Precautionary approach in International Law’, Kluwer 2001.

⁷³ UNESCO, ‘Policy Document on the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties’, Document WHC-07/16.GA/10 adopted by the 16th General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention (October 2007), P. 8.

⁷⁴ C. Falzon, J. Perry, *Climate Change Adaptation for Natural World Heritage Sites*, 2014, Paris, UNESCO World Heritage Centre, World Heritage Papers 37, <https://whc.unesco.org/en/series/37/>

⁷⁵ Decision 41 COM 7 (2017), <https://whc.unesco.org/en/compendium/231>, §24.

⁷⁶ Zie <https://whc.unesco.org/en/climate-change-marine>.

⁷⁷ Resolution 23 GA 11, ‘Policy Document on climate action for World Heritage’, <https://whc.unesco.org/en/decisions/8026/>.

⁷⁸ Werelderfgoed Comité, Decision 44 COM 7C, ‘Draft Updated Policy Document on the Impacts of Climate Change On World Heritage Properties’, <https://whc.unesco.org/en/decisions/7917/>.

⁷⁹ Operational Guidelines, 2021, §111.

als element in te bouwen in de beheerplannen en training strategieën voor de werelderfgoederen.⁸⁰ De Guidelines geven voorts aan dat milieu-effectbeoordeling (inclusief het identificeren van alternatieven en mitigatiemaatregelen) bij kan dragen aan het versterken van de ‘resilience’ (weerbaarheid en vermogen tot aanpassing) van werelderfgoederen aan rampen en klimaatverandering.⁸¹

5.7. *Integraal beheer*

Diverse verdragsverplichtingen veronderstellen een integraal beheer. Gedacht kan onder meer worden aan de verplichting tot instandhouding van de integriteit van het gebied. Omdat het begrip integriteit onder meer betrekking heeft op de ‘wholeness’ van het erfgoed, moet effectief beheer wel een integraal karakter hebben. In 2016 heeft het Werelderfgoedcomité echter ook expliciet aandacht besteed aan integraal beheer. Decision 40 COM7 (2016) stelt in paragraaf 23:

“[The World Heritage Committee,] noting with concern that the lack of an integrated management approach is reported to cause challenges to the coordination of management and decision making processes of properties where different authorities are involved, in particular in the cases of mixed, serial, and transboundary properties, urges States Parties to establish appropriate mechanisms in order to facilitate a coordinated approach to the management of all properties, in line with the requirements of the Operational Guidelines as laid out in Paragraphs 112, 114, and 135, and encourages States Parties with contiguous natural properties on either side of their international borders, which are not listed as transboundary properties, to establish appropriate mechanisms for cooperation between their respective management authorities and ministries.”⁸²

Dit grote belang van integraal beheer komt expliciet terug in de discussie over recente projecten, waaronder aangevraagde gaswinning bij Ternaard (zie paragraaf 6.4 en 7).

5.8. *Internationale samenwerking en grensoverschrijdende aspecten*

Zoals hierboven al besproken vormt internationale samenwerking een belangrijke component van de verplichtingen onder het Werelderfgoedverdrag. Terwijl de soevereiniteit van de partijstaat waarin een erfgoed gelegen is volledig wordt erkend,⁸³ erkennen de partijstaten ook “dat een zodanig erfgoed een erfgoed is van de gehele wereld, tot welks bescherming de gehele internationale gemeenschap verplicht is samen te werken.”⁸⁴ Daarbij moeten zij ook bereid zijn elkaar assistentie te verlenen wanneer daarom wordt gevraagd.⁸⁵ Voor een gebied

⁸⁰ Operational Guidelines, 2021, §118.

⁸¹ Operational Guidelines, 2021, §118bis.

⁸² World Heritage Committee, Decision of the 40 COM7 (2016), ‘Integrated management, Decision making, Governance’, §23. Zie <https://whc.unesco.org/en/compendium/211>.

⁸³ Art. 6, lid 1 Werelderfgoedverdrag.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Art. 6, lid 2 en art. 7 Werelderfgoedverdrag.

als de Waddenzee, dat voor haar onderdelen in drie landen de Werelderfgoedstatus heeft gekregen, is voorts artikel 6, lid 3 van het verdrag van bijzonder belang: het verbod op het treffen van opzettelijke maatregelen die direct of indirect schade zouden kunnen toebrengen aan werelderfgoed in een ander land. Nederland, Duitsland en Denemarken (alle partijstaat bij het Werelderfgoedverdrag) moeten dus goed nadenken over hun mogelijke directe en indirecte effecten op de buitenlandse Waddenzee-onderdelen. Nederland heeft in dit verband overigens een verdergaande verplichting ten opzichte van Duitsland en Denemarken omdat voor beide laatstgenoemde landen ook de Waddeneilanden binnen de grenzen van het werelderfgoedgebied liggen.

5.9. Rapportages en Monitoring

Artikel 29 van het Werelderfgoedverdrag vereist van iedere partijstaat om UNESCO door ‘periodical reporting’ op de hoogte te stellen van de wetgevende en administratieve bepalingen die zijn aangenomen voor de toepassing van het verdrag. Paragraaf 199 van de Operational Guidelines herhaalt deze algemene rapportageplicht en geeft daarbij aan dat het ook gaat om andere maatregelen ter implementatie van het verdrag, alsmede om de ‘state of conservation’ van de Werelderfgoederen.⁸⁶ De doelen van deze periodical reporting zijn verwoord in paragraaf 201 van de Operational Guidelines. Het gaat onder meer om het in de gaten houden van de ontwikkelingen van de State of Conservation en de vraag of the OUV gehandhaafd blijven.⁸⁷

Op grond van de selectiecriteria voor erfgoederen, uitgewerkt in de ‘operational guidelines’⁸⁸ moet het gebied een gedegen juridische bescherming en beheer genieten én onderwerp zijn van monitoring en regelmatige review.⁸⁹ Deze monitoringsplicht is uitvoerig uitgewerkt in de Operational Guidelines. Zo moet in het nominatiedossier zijn aangegeven hoe monitoring in het gebied zal gaan plaatsvinden:

“States Parties shall include the key indicators in place and/or proposed to measure and assess the state of conservation of the nominated property, the factors affecting it, conservation measures at the nominated property, the periodicity of their examination, and the identity of the responsible authorities.”⁹⁰

Wanneer een gebied de status van Werelderfgoed heeft gekregen is de hierboven besproken verplichting om de uitzonderlijke universele waarde van het gebied te behouden in de Operational Guidelines gekoppeld aan een monitoringsplicht:

“Protection and management of World Heritage properties should ensure that their Outstanding Universal Value, including the conditions of integrity and/or authenticity at the time of inscription, are sustained or enhanced over time. A regular review of the

⁸⁶ Operational Guidelines, 2021, §199.

⁸⁷ Operational Guidelines, 2021, §201.

⁸⁸ Idem., paragrafen 77-78. Zie ook <http://whc.unesco.org/en/criteria/>.

⁸⁹ Operational Guidelines, 2021, §96 e.v..

⁹⁰ Operational Guidelines, 2021, §132 (6).

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.”⁹¹

In het verlengde hiervan wordt gesteld dat monitoring onderdeel moet vormen van het managementsysteem voor het gebied.⁹²

Monitoring vormt ook een onderdeel van de aandacht binnen het systeem voor erfgoederen die bedreigingen ondervinden (zgn. reactive monitoring). In dit verband bestaat er voor Partijstaten de volgende meer specifieke verplichting tot rapportage:

“To this end, the States Parties shall submit specific reports and impact studies each time exceptional circumstances occur or work is undertaken which may have an impact on the Outstanding Universal Value of the property or its state of conservation.”⁹³

Deze verplichting geldt niet alleen voor erfgoederen op de lijst van bedreigde erfgoederen maar voor alle erfgoederen.⁹⁴ Een vergelijkbare rapportage (voorafgaand aan vergunningverlening) bestaat voor “their intention to undertake or to authorize in an area protected under the Convention major restorations or new constructions which may affect the Outstanding Universal Value of the property.”⁹⁵ Op basis van dergelijke en andere informatie kan een ‘state of conservation report’ ontwikkeld worden, dat de basis vormt voor besprekingen in het Comité, welke besprekingen bijvoorbeeld kunnen leiden tot het plaatsen van het erfgoed op de Lijst van bedreigde erfgoederen.⁹⁶

5.10. Consequenties van niet naleving

Het in de gaten houden van naleving van het verdrag is één van de doelen van de hierboven genoemde ‘periodic reporting’:

“Periodic Reporting is important for more effective long term conservation of the properties inscribed, as well as to strengthen the credibility of the implementation of the Convention. It is also an important tool for assessing the implementation by States Parties and World Heritage properties of policies adopted by the World Heritage Committee and the General Assembly.”⁹⁷

⁹¹ Operational Guidelines, 2021, §96.

⁹² Operational Guidelines, 2021, §111 (c)).

⁹³ Operational Guidelines, 2021, §169.

⁹⁴ Ibid. Zie het woordje ‘also’ in de volgende passage van §169: “Reactive Monitoring is also foreseen in reference to properties inscribed, or to be inscribed, on the List of World Heritage in Danger as set out in paragraphs 177-191.”

⁹⁵ Operational Guidelines, 2021, §171.

⁹⁶ Operational Guidelines, 2021, §176.

Een belangrijke procedure waarvan – afhankelijk van de beleving van partijstaten – ook een politieke druk of zelfs sanctionerende werking kan uitgaan, betreft de hierboven al aangehaalde ‘reactive monitoringsprocedure’ en eventueel het plaatsen van een werelderfgoed op de lijst van bedreigde werelderfgoederen. Verwezen wordt in dit verband naar de paragrafen 9 en 176 -183 van de Operational Guidelines (2021) en in het bijzonder de criteria voor het beoordelen van een dergelijk ‘listing’ in paragraaf 180.

⁹⁷ Operational Guidelines, 2021, §202.

Het Werelderfgoedverdrag kent geen zelfstandige procedure inzake geschillenbeslechting, maar (vermeende) niet-naleving van de verplichtingen kan wel leiden tot het uitoefenen van druk binnen het verdragssysteem. Het kan hierbij gaan om diplomatie tussen partijstaten, maar bijvoorbeeld ook om kritische vragen en druk vanuit de instituties en besluiten van het Werelderfgoedcomité. Zo heeft Nederland in 2021 twee brieven van het UNESCO Werelderfgoedcentrum ontvangen met kritische vragen over het project Gaswinning Ternaard, is in de zomer van 2023 door dit centrum een State of Conservation-rapport opgesteld⁹⁸ en is in september 2023 door het Werelderfgoedcomité over de Waddenzee een besluit genomen waarin over de ontwikkelingen in de Waddenzee zorgen zijn geuit en Nederland wordt opgeroepen tot bepaalde acties (zie paragraaf 6).⁹⁹

Een belangrijke procedure waarvan – afhankelijk van de beleving van partijstaten – eveneens politieke druk of zelfs sanctionerende werking kan uitgaan, betreft de hierboven al aangehaalde ‘reactive monitoringsprocedure’ en eventueel het plaatsen van een werelderfgoed op de lijst van bedreigde werelderfgoederen. Verwezen wordt in dit verband naar de paragrafen 9 en 176 -183 van de Operational Guidelines (2021) en in het bijzonder de criteria voor het beoordelen van een dergelijk ‘listing’ in paragraaf 180.

Op nationaal niveau kan via juridische procedures in veel landen ook een beroep gedaan worden op de verdragsverplichtingen van de overheid. Zo hebben diverse maatschappelijke organisaties bij de inspraak op de ontwerpbesluiten voor vergunningen voor het project Gaswinning Ternaard aangegeven dat het toestaan van dit project strijdig zou zijn met de geest en bepalingen van het verdrag.¹⁰⁰ Of de bestuursrechter hier goede notie van gaat nemen is onzeker, gezien de ervaringen met andere verdragen die in de hoofdstukken 3 en 4 worden besproken.

Hieronder in paragraaf 6.4 wordt de discussie tussen Nederland en het Werelderfgoedcentrum en het daaruit voortvloeiende besluit van het Comité over onder meer gaswinning bij Ternaard en andere projecten kort belicht om te laten zien dat niet-naleving een stevig politiek en juridisch debat binnen het systeem kan opleveren.

6. Implementatie in Nederland ten aanzien van de Waddenzee

Ten aanzien van diverse hierboven besproken verplichtingen waarborgt Nederland niet een goede naleving. Hoe is bijvoorbeeld de integriteit van het gebied uitgewerkt en hoe wordt daaraan getoetst? Hoe is gewaarborgd dat de optelsom van menselijke invloeden (cumulatieve effecten) geen inbreuk maken op de integriteit en categorieën van waarden waarvoor de Waddenzee als werelderfgoed kwalificeerde? Hoe wordt gewaarborgd dat effecten op de uitzonderlijke universele waarde worden meegenomen bij de besluitvorming over nieuwe

⁹⁸ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, Paris, 28 August 2023, p. 38-43, beschikbaar op: file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/UNESCO_SoC_Waddenzee.pdf, p. 40.

⁹⁹ Decision 45 COM 7B.23, Werelderfgoedcomité, 45^{ste} sessie in Riyadh, 10-25 september 2023 (agenda item 7B: State of conservation of properties inscribed on the of World Heritage List); het ontwerp van dit besluit dat als hamerstuk door het Comité is aangenomen, is te vinden op: file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/UNESCO_SoC_Waddenzee.pdf.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld de zienswijze van de Waddenvereniging d.d. 6 oktober 2021, beschikbaar op: <https://waddenvereniging.nl/wv/images/PDF/Brief%20Bureau%20Energieprojecten%20-%20Inspraakpunt%20Gaswinning%20Ternaard%20-%20zienswijze%2006102021.pdf>.

plannen en projecten? Worden de monitoringsverplichtingen goed uitgevoerd en is er een terugkoppelingsmechanisme met vergunningverlening en beheer? Hieronder zal worden toegelicht dat deze vragen geen bevredigend antwoord krijgen, vermoedelijk omdat Nederland erop vertrouwt dat verdragen voldoende naleving krijgen door de implementatie van EU-recht. Wanneer de Waddenzee er uitstekend voor zou staan, zou de sterke focus in het Nederlandse recht en de uitvoeringspraktijk op het EU-recht wellicht minder problematisch zijn, maar er zijn juist veel redenen om aan te nemen dat de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee schade ondervindt en niet voldoende wordt beschermd.

6.1. *Geologische en ecologische processen en biodiversiteit*

In herinnering wordt geroepen dat artikel 4 van het Verdrag, uitgewerkt in de Operational Guidelines (met name §96) verplicht tot het behouden en beschermen van de uitzonderlijk universele waarde van de Waddenzee. Het gaat hierbij dus zowel om de bijzondere processen en biodiversiteit als om de integriteit van het gebied. Bestaande kennis laat veel zorgen ten aanzien van deze natuurwaarden rijzen.

Zo is het nutriëntengehalte, onder meer door aanvoer door rivieren, veel te hoog, wordt er nog steeds chemische verontreiniging in vogeleieren gemeten en blijft ook het zwerfafvalprobleem in alle delen van het Waddengebied voortduren.¹⁰¹ Ook komen in de Waddenzee tientallen niet-inheemse soorten voor, waaronder ook soorten die grote invloeden kunnen hebben op de inheemse natuurwaarden.¹⁰² Veel van deze problemen hebben een cumulatief karakter, waardoor de overheid er moeilijk grip op krijgt.

Een analyse uit 2019 laat zien “dat een groot aantal vogelsoorten die gebruik maken van de Waddenzee er niet goed voor staan” en dat juist de Waddenzee een zwakke schakel is in de trekroute.¹⁰³ Dat geldt met name voor broedvogels en voor 8 migrerende vogelsoorten, waaronder de Smient en de Bonte Strandloper.¹⁰⁴

Zorgen bestaan voorts over een effectieve bescherming van vogels en andere soorten onder de Wet natuurbescherming. Zo is door verzwakking van de soortenbescherming in deze wet (ten opzichte van eerdere wetgeving) het lastiger geworden om handhavend op te treden tegen verstoring van vogels.¹⁰⁵ Het opzettelijk verstoren van zeehonden is zelfs helemaal niet meer verboden omdat dit verbod voor ‘overige’ (niet EU-rechtelijk beschermde) soorten uit de wetgeving is gehaald. Dit is in strijd met het Zeehondenverdrag onder het Verdrag van Bonn (zie hierna het hoofdstuk van Arie Trouwborst). Die verstoring van vogels en zeehonden kan juist toenemen door groeiend toerisme. Voor wat betreft verstoring kan ook worden gewezen op de militaire oefeningen in het gebied.

¹⁰¹ Quality Status Report Wadden 2017, <https://qsr.waddensea-worldheritage.org>.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ ‘Waddenzee blijft zwakke schakel in internationale flyway’, 10 mei 2019, <https://rijkewaddenzee.nl/nieuws/waddenzee-blijft-zwakke-schakel-in-internationale-flyway/>.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld Sjoerd Keizer, ‘Het waddengebied is ons werelderfgoed, bescherm het dan ook goed’, opinie, Trouw, 18 februari 2019, <https://www.trouw.nl/opinie/het-waddengebied-is-ons-werelderfgoed-bescherm-het-dan-ook-goed~b9945e12/>: “Sinds op 1 januari 2017 de nieuwe Wet natuurbescherming in werking trad, is ook handhaving op de Waddenzee een stuk lastiger geworden. Kon je vroeger een bon verwachten als je zeehonden of vogels verstoorde, het afgelopen jaar is hier geen enkele boete voor uitgedeeld.”

Biodiversiteit is voor een deel ook gebaat bij een goede bescherming van waarden als uitgestrektheid, donkerte en stilte. Ook deze waarden staan echter onder druk, hetgeen in 2016 voor 43 organisaties aanleiding vormde de intentieverklaring ‘Dark Sky Werelderfgoed Waddengebied’ te ondertekenen.¹⁰⁶ Bezien vanuit deze zorgen, alsmede de zorgen over aantasting van het open landschap,¹⁰⁷ is het extra jammer dat er ruim 10 jaar geleden voor gekozen is om de Waddenzee niet ook voor het vierde Werelderfgoedcriterium - uitzonderlijke natuurlijke schoonheid en esthetisch belang - aan te wijzen. Zoals gezegd maakte de haalbaarheidsstudie voor de nominatie duidelijk dat het wel aan dit criterium voldeed.

Incidenten dragen verder bij aan het onder druk zetten van natuurwaarden. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de grootschalige vervuiling met plastics en andere stoffen door het overboord slaan van containers van MS Zoe.

Klimaatverandering zal een deel van bovenstaande zorgen kunnen vergroten. Gedacht kan onder meer worden aan de druk op migrerende vogels: verschillende soorten hebben last van een ‘mismatch’ tussen ecologische processen in zomer- en wintergebieden (bijv. het te vroeg beschikbaar komen en weer verdwijnen van voedsel in het Noorden waardoor de tijd voor ‘opvetten’ in de Waddenzee verkort wordt). Andere voorbeelden betreffen het vergrote risico op incidenten door een toename van stormen en mogelijke relaties tussen invasieve soorten en temperatuurstijging. Op langere termijn zijn de effecten van klimaatverandering moeilijker te overzien. Zo kan er een moment gaan komen waarop zeespiegelstijging en zandsuppletie in de Waddenzee niet meer in balans zijn waardoor het areaal droogvallende platen kan gaan afnemen. Deze zorg cumuleert dan weer met de zorg voor bodemdaling door gas- en zoutwinning in en onder de Waddenzee.

Bovenstaande effecten en risico’s hebben directe relevantie voor de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee. Vooral de optelsom van al deze effecten en risico’s mogen zonder twijfel bedreigend worden genoemd voor de waarden waarvoor het gebied als werelderfgoed werd aangewezen. Ook kan zeer betwijfeld worden of in het licht van al deze negatieve effecten voldaan wordt aan de verplichting om de integriteit van het gebied te beschermen en te behouden. Omdat dit alles heeft kunnen plaatsvinden kan betwijfeld worden of de huidige juridische bescherming, de uitvoering, het management plan en het beheer voldoen aan de eisen van het verdrag, zoals uitgewerkt in de Operational Guidelines.

¹⁰⁶ Zie voor de tekst van de intentieverklaring en de partijen die deze verklaring hebben ondertekend: https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Duisternis/pdf/ondertekende_intentieverklaring_Dark_Sky_Werelderfgoed_Waddenzee.pdf. Zie ook <https://www.waddenzee.nl/themas/dark-sky>.

¹⁰⁷ Zie de Beleidsverkenning Waddengebied. Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied Deel 1: Bevindingen’, P2, RHO en ProDo Consult, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 31 maart 2017, p. 24: “De kans is groot dat het unieke open landschap van het waddengebied de komende decennia verder dichtslibt. Er is onder de huidige omstandigheden en gelet op toekomstige ontwikkelingen (energietransitie) reden aan te nemen dat deze tendens zich versterkt zal doorzetten. [...] Om sluipend dichtslibben een halt toe te roepen en het unieke open landschap voor het Werelderfgoed te behouden én om duidelijkheid te bieden waar bebouwing mogelijk blijft, is het nodig de huidige beoordelingskaders te verduidelijken.”

6.2. *Integriteit*

Zoals hierboven besproken gaat het bij **integriteit** vooral om de compleetheid (wholeness) en intactheid van het ecosysteem. Ook ten aanzien van deze component van de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee zijn zorgen te benoemen. Zo wordt het beschermen van integriteit bemoeilijkt doordat bevoegdheden versnipperd zijn en individuele bevoegde gezagsinstellingen geen zicht hebben op het geheel. Ook bestaat er onvoldoende kennis van cumulatieve gevolgen en deze krijgen ook te weinig aandacht in de beleidsvorming en uitvoering (onder meer vergunningverlening).¹⁰⁸ Daarbij speelt een rol dat ongeveer 97% van de Waddenzee door de mens in gebruik is en diverse typen menselijke activiteiten elkaar overlappen. Het begrip integriteit krijgt voorts vrijwel geen concrete uitwerking in het integraal beheerplan voor het trilaterale gebied.¹⁰⁹ Waar het gaat om het ‘compleet zijn’ van ecosystemen als kenmerk van integriteit van de Waddenzee zien we voorts geen of beperkte actieve inzet van de overheid om bepaalde ontbrekende componenten van het ecosysteem terug te brengen en te laten herstellen (bijv. inzet voor de Europese steur komt voort uit inzet van NGOs). Ook de exoten die niet in het ecosysteem thuishoren en de intactheid van het ecosysteem aantasten nemen toe zonder voldoende grip van de overheid op deze zorg.

6.3. *Juridische bescherming*

Voorts is de juridische bescherming van de geologische en ecologische processen, de biodiversiteit en integriteit van de Waddenzee onvoldoende gewaarborgd. Daarbij wordt met name gewezen op de volgende aspecten:

- na aanwijzing van de Waddenzee als werelderfgoed in 2009 is de landelijk juridisch bescherming van de Waddenzee in het Nederlands natuurbeschermingsrecht verzwakt door het afschaffen van de figuur van Beschermd Natuurmonument, welk instrument bij vergunningverlening een toetsing aan bredere natuurdoelstellingen waarborgde. Het wettelijk kader voor de beoordeling van bestaande activiteiten en nieuwe plannen en projecten is de afgelopen 15 jaar gefocused op effecten voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Gewezen wordt bijvoorbeeld op de gaswinning Ternaard-casus, waarbij de aandacht nagenoeg geheel is geconcentreerd op de vraag of de vergunning verleend kan worden met het oog op het wel of niet bestaan van redelijke wetenschappelijke twijfel over significante gevolgen voor de specifieke Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen. Deze instandhoudingsdoelstellingen zoals uitgewerkt in het Natura 2000-

¹⁰⁸ Zie Waddenacademie, Quick-scan cumulatieve effecten Waddengebied, december 2021, beschikbaar op: <https://www.waddenacademie.nl/organisatie/publicatie-lijst/publicatie-detail/quick-scan-cumulatieve-effecten-waddengebied/>.

¹⁰⁹ Zie het 2014-aanwijzingsbesluit van het Werelderfgoedcomité voor de Waddenzee als werelderfgoed inclusief het Deense, <https://whc.unesco.org/en/decisions/6098/>, para. 5: "Further requests the State Parties of Denmark, Germany and the Netherlands to submit, by 1 December 2016, a joint report, including a 1-page executive summary, on the state of conservation of the property, including confirmation of progress on the development and adoption of the integrated management plan and the institutional and financial provisions that will be in place to ensure its effective implementation."

aanwijzingsbesluit voor de Waddenzee en zoals gehanteerd in de praktijk, kennen een sterke focus op een beperkt aantal specifieke natuurwaarden van Bijlage II van de Habitatrichtlijn. Toetsing van activiteiten op grond van Natura 2000 waarborgt daarmee dus geen toets van activiteiten aan de bredere biodiversiteitswaarde en andere onderdelen van de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee, waaronder de geologische en ecologische processen en de integriteit van de Waddenzee;

- onder de Omgevingswet krijgt de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee voor het eerst wel expliciete aandacht, maar deze aandacht is juridisch zeer zwak en waarborgt niet dat bestaande en nieuwe activiteiten de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee niet zullen aantasten. Op grond van artikel 5.131 van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving moet in een omgevingsplan rekening worden gehouden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. De terminologie “rekening houden met” maakt de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee echter afweegbaar tegen andere belangen en geeft gemeenten alle ruimte om die andere belangen te prioriteren. Daarnaast kent artikel 14.7 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving weliswaar een algemene zorgplicht voor initiatiefnemers van activiteiten in de Waddenzee,¹¹⁰ maar deze zorgplicht kent meerdere zwakke aspecten:
 - de zorgplicht waarborgt geen toets van bestaande en nieuwe activiteiten door de overheid en zal afhankelijk zijn van handhavingssinitiatieven door het bevoegd gezag;
 - handhaving van de zorgplicht zal in de praktijk zeer problematisch zijn, onder meer doordat advocaten zullen stellen dat “het beschadigen of vernielen van werelderfgoed of een onderdeel daarvan, voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt” onvoldoende duidelijk is voor personen en bedrijven die activiteiten (willen) ondernemen;
 - individuele gemeenten en initiatiefnemers zijn niet in de positie om de effecten van hun plan of activiteit te beoordelen in samenhang met de effecten van andere activiteiten (ontbreken van een toets aan cumulatieve effecten);

Ter uitwerking van deze zorgplicht kunnen op grond van de artikelen 14.8 en 14.9 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving maatwerkregels en -voorschriften worden gesteld maar dat dit daadwerkelijk zal geschieden is niet wettelijk gewaarborgd. Bovendien is dan nog steeds geen overheidstoets van bestaande en nieuwe activiteiten gewaarborgd.

¹¹⁰ Zie artikel 14.7 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving: “Degene die een activiteit verricht die werelderfgoed betreft en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit kan leiden tot het beschadigen of vernielen van werelderfgoed of een onderdeel daarvan, is, voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze beschadiging of vernieling te voorkomen.”

6.4. Besluit Werelderfgoedcomité 2023 inzake de Waddenzee

Verschillende grote projecten (in uitvoering of gepland), waaronder gaswinning (o.a. bij Ternaard), voortgaande zoutwinning, geplande aanleg van kabels in verband met windparken op zee en oliewinning (Duitsland), hebben het UNESCO Werelderfgoedcentrum ongerust gemaakt over de bescherming van de Waddenzee als Werelderfgoed. Na onder meer diverse briefwisselingen met de Nederlandse overheid is in de zomer van 2023 door het Werelderfgoedcentrum een State of Conservation rapport opgesteld,¹¹¹ waarin deze zorgen zijn uitgewerkt en waarin een concept-besluit voor het Werelderfgoedcomité is opgenomen. Tijdens zijn 45^{ste} sessie in september 2023 heeft het Werelderfgoedcomité dit besluit als hamerstuk aangenomen.¹¹²

Het Werelderfgoedcentrum is van oordeel dat “the potential approval of the proposed Ternaard gas project would appear to be at odds with this broader policy level commitment” van Nederland om af te zien van toekomstige gaswinning in de Waddenzee. Daarbij acht het Centrum het feit dat de relevante faciliteiten buiten de begrenzing van het gebied worden geplaatst niet van groot belang:

“Also noting the approval in 2020 of additional salt extraction activities in the Netherlands, it should be stressed that whilst these projects may be located or planned outside the boundaries of the property, the associated extractive activities extend to the gas field and salt deposits directly below the property.”¹¹³

Dit aspect komt ook in het besluit zelf expliciet terug: “Reiterates its position that extractive activities are incompatible with World Heritage status, and considers that natural resource extraction below the property has the potential to adversely impact its Outstanding Universal Value (OUV).”¹¹⁴

Het Werelderfgoedcentrum constateert voorst dat bij de milieu-effectrapportage voor dit project niet naar de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee is gekeken: “In this respect, it is noted with concern that the EIA documentation submitted by the State Party on 21 July 2022 has no comprehensive consideration for the property’s OUV.”¹¹⁵ Het Werelderfgoedcentrum heeft IUCN de milieueffectrapportage laten reviewen voor wat betreft mogelijke effecten op de OUV¹¹⁶ en op basis van die eerdere review concludeert het Centrum in de State of Conservation:

¹¹¹ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, Paris, 28 August 2023, p. 38-43, beschikbaar op: <https://www.tweedekamer.nl/zoeken?qry=werelderfgoedcentrum&cfg=tksearch&sta=1&srt=date%3Adesc%3Adate>, p. 40.

¹¹² Decision 45 COM 7B.23, Werelderfgoedcomité, 45^{ste} sessie in Riyadh, 10-25 september 2023 (agenda item 7B: State of conservation of properties inscribed on the of World Heritage List); het ontwerp van dit besluit dat als hamerstuk door het Comité is aangenomen, is te vinden op: file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/UNESCO_SoC_Waddenzee.pdf.

¹¹³ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, p. 40.

¹¹⁴ Decision 45 COM 7B.23, punt 4.

¹¹⁵ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, Paris, 28 August 2023, p. 38-43, beschikbaar op: file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/UNESCO_SoC_Waddenzee.pdf, p. 40.

¹¹⁶ Brief van het Werelderfgoedcentrum aan Nederland met IUCN Review op milieueffectrapport Ternaard gaswinning, 10 augustus 2023, beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/31b93ec2-f2c2-4e72-bd8b-beae0133e3ba/file>.

“It is recalled that the property is inscribed under Criterion (viii) regarding the highly dynamic and uninterrupted natural processes of coastal deposition, and Criterion (ix), based on the fact that the property includes some of the last remaining natural large-scale intertidal ecosystems where natural processes continue to function largely undisturbed. During the evaluation of its nomination, it was understood that subsidence of tidal flats due to existing gas extraction was fully compensated by natural sedimentation. It is therefore of concern that the further subsidence of the deep subsurface due to gas extraction for the Ternaard project would lead to additional sedimentation of sand and silt in the property, requiring additional artificial sand replenishment of coastal zones from elsewhere. Consequently, the State of conservation of properties WHC/23/45.COM/7B.Add.2, p. 41 inscribed on the World Heritage List proposed Ternaard project seems to have direct and additional negative impacts on the attributes of the OUV and would not appear to comply with the ‘No-go’ policy for extractive industries in World Heritage properties.”¹¹⁷

Ook wijst het Werelderfgoedcentrum op cumulatieve effecten en op de noodzaak om - vanwege de vele projecten in de Waddenzee - een strategische milieueffectbeoordeling in trilateral uit te voeren, conform de richtsnoeren voor SEA onder het verdrag. Met het besluit concludeert het Werelderfgoedcomité dan ook: “it would appear that the project has direct negative impacts on the OUV of the property, and therefore urges the State Party not to approve the project.”¹¹⁸

De discussie ten aanzien van dit project geeft aan dat de toetsing van dit project door de initiatiefnemer en de overheid beperkt is geweest tot toetsing aan het Natura 2000-regime en niet getoetst is aan verdragen, zoals het Werelderfgoedverdrag, terwijl duidelijk is dat de Natura 2000-toets de beoordeling van effecten op de OUV niet afdekt. De minister heeft echter wel de bevoegdheid en verplichting om bij het beoordelen van de vergunning voor Ternaard en andere projecten in en rond de Waddenzee ook te kijken naar de verenigbaarheid van het project met verdragen. Zoals hierboven opgemerkt is de Nederlandse wetgeving is te weinig expliciet om een dergelijke toetsing bij vergunningaanvragen in de praktijk te waarborgen; met andere woorden: ook de wetgever heeft al lange tijd primair oog voor de nationale en EU-invalshoek.

7. Conclusies

De Werelderfgoedstatus kan voor de Waddenzee worden gezien als een fraaie kroon op de vele lagen van bescherming. Anders dan vaak wordt aangenomen is de aanwijzing als Werelderfgoed wel degelijk juridisch relevant. Nederland moet immers - samen met Duitsland en Denemarken - ervoor zorgen dat de uitzonderlijke universele waarde van dit gebied behouden blijven. Dit betekent onder meer dat bestaande en nieuwe menselijke

¹¹⁷ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, Paris, 28 August 2023, p. 38-43, beschikbaar op: <https://www.tweedekamer.nl/zoeken?qry=werelderfgoedcentrum&cfg=tksearch&sta=1&srt=date%3Adesc%3Adate>, p. 40-41.

¹¹⁸ Decision 45 COM 7B.23, punt 6.

activiteiten aan deze waarde moeten worden getoetst en zoals hierboven besproken wordt deze toets niet afgedekt door een passende beoordeling in de zin van het Natura 2000-regime.

Helaas blijft behoud van de uitzonderlijke universele waarde gezien de besproken zorgen niet vanzelfsprekend. We kunnen de beste intenties hebben maar er zijn veel processen die de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee kunnen aantasten. Dit zijn vaak over een lange tijdsperiode voortdurende processen van een veelheid aan effecten die vooral in cumulatie (vanwege de optelsom) grote gevolgen hebben. Nagenoeg alle grote bedreigingen kenmerken zich door dit cumulatieve karakter, of het nu gaat om verontreiniging, verstoring, landschapsaantasting of klimaatverandering, en ook op internationaal niveau hebben we geleerd dat overheden hier moeilijk grip op krijgen. Denk aan de plastic problematiek, biodiversiteitsverlies, de ophoping van persistente organische stoffen in de poolgebieden, het fragmenteren van wildernisgebieden, de stikstofproblematiek in Europa en natuurlijk klimaatverandering.

Dit verklaart waarom het Werelderfgoedcentrum het belang benadrukt van een “strategic, proactive and forward-looking management approach to inform decision-making, reporting on and managing the potential cumulative impacts of these developments in order to safeguard the property and its OUV.”¹¹⁹ De Agenda voor het Waddengebied 2050 en het ‘Single Integrated Management Plan’ worden vanuit dit gezichtspunt verwelkomd, maar dit weerhoudt het Werelderfgoedcentrum en -comité er niet van om de drie Waddenlanden op te roepen (“strongly encourage”) “to adopt a precautionary and strategic approach to the management of the property, including to clarify longer-term projections based on the latest scientific climate change data for the Wadden Sea.”¹²⁰

Om hieraan en daarmee ook aan de doelen en verplichtingen van het Werelderfgoedverdrag invulling te geven is regie en prioriteitstelling nodig. Bas Eenhoorn formuleerde het in 2020 als volgt:

“Zoals Cicero ons leerde: compromissen en draagvlak zijn noodzaak voor het goede bestuur. Maar de Waddenzee, het Waddengebied vraagt nu, zo kijk ik daar meer en meer tegen aan, om het compromisloos vasthouden aan de al eerder geciteerde hoofddoelstelling.”¹²¹

Het mooie is dat deze vasthoudendheid uiteindelijk in het belang is voor mensen en natuur. Juist in het Waddengebied bestaat immers een groot besef dat sociaal-economische belangen en de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee elkaar enorm kunnen versterken.

¹¹⁹ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, Paris, 28 August 2023, p. 38-43, beschikbaar op: <https://www.tweedekamer.nl/zoeken?qry=werelderfgoedcentrum&cfg=tksearch&sta=1&srt=date%3Adesc%3Adate>, p. 41.

¹²⁰ Decision 45 COM 7B.23, onder punt 3.

¹²¹ Bas Eenhoorn, ‘Waddengebied, in alle opzichten uniek’, in: Bas Eenhoorn (red.), ‘Het Waddengebied bij nader inzien’, Waddenacademie, Leeuwarden 2020, p.11-29, p.20.