

# 3 HET VERDRAG INZAKE BIOLOGISCHE DIVERSITEIT (BIODIVERSITEITSVERDRAG)

*Luuk Boerema*

## 3.1 INTRODUCTIE

Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit<sup>1</sup> (verder in dit hoofdstuk: het Verdrag) werd gesloten in het kader van de mondiale milieuconferentie die in 1992 in Rio werd gehouden. Nederland behoorde tot de eerste groep van 120 landen die het Verdrag in juni 1992 ondertekenden en heeft het verdrag in juli 1994 geratificeerd.<sup>2</sup> Het Verdrag dient tot het behoud van de biodiversiteit. Het complexe en dynamische systeem van leefgebieden in de Waddenzee biedt ruimte aan een grote diversiteit aan soorten, in het water en op het land. Met haar indrukwekkende soortenrijkdom draagt de Waddenzee ertoe bij het verlies van biodiversiteit in gematigde kustzones te compenseren.<sup>3</sup> Het Verdrag bevestigt daarom het belang van het behoud van gebieden als de Waddenzee en is daarmee ook een belangrijk beschermingsinstrument voor het behoud van de Waddenzee.

Biodiversiteit is, mede om economische redenen, van groot belang. Ecosystemen met een grotere variëteit zijn stabiel. Beperkte genetische variëteit maakt landbouwproducten gevoeliger voor ziekten en klimaatschommelingen. Het is bovendien niet uitgesloten dat in het wild levende soorten eigenschappen bevatten die belangrijk zijn voor bijvoorbeeld de productie van geneesmiddelen. De biologische rijkdom die door het uitsterven van een soort wordt vernietigd, is voor eens en voor altijd verdwenen. Alle eigenschappen gaan daarmee permanent verloren. Het Verdrag beoogt het tempo waarmee soorten verdwijnen te vertragen en zo mogelijk het uitsterven ervan te voorkomen.<sup>4</sup> Het motief is daarbij niet alleen zorg voor de intrinsieke waarde van de natuur. Het Verdrag wil ook een bijdrage leveren aan een rechtvaardiger verdeling van economische opbrengsten tussen rijke, meest westerse landen, en armere landen die aan het voorkomen van verschillende soorten zijn verbonden. Rijke landen benutten natuurlijke bronnen vaak voor weinig geld om vervolgens de op grond van daarvan veredelde producten zo duur mogelijk aan deze

---

1 Verdrag inzake Biologische Diversiteit (*Trb.* 1992, 164). Voor verdere informatie zie [www.cbd.int](http://www.cbd.int).

2 Nederland is sinds 10 oktober 1994 partij bij dit verdrag.

3 [www.waddensea-worldheritage.org/nl/rijk-en-divers](http://www.waddensea-worldheritage.org/nl/rijk-en-divers).

4 Pre-ambule Biodiversiteitsverdrag.

landen terug te verkopen. Het Verdrag is dus ook gericht op de bescherming van de genetische rijkdom om antropocentrische en economische redenen.<sup>5</sup>

### 3.2 ACHTERGROND VAN HET VERDRAG

In 1972 besloot de Conferentie van de Verenigde Naties over het Milieu (Stockholm) tot de oprichting van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP). De regeringen ondertekenden een aantal regionale en internationale overeenkomsten om specifieke kwesties aan te pakken, zoals de bescherming van wetlands en de regulering van de internationale handel in bedreigde diersoorten. Deze overeenkomsten, samen met controles op giftige chemicaliën en vervuiling, hebben geholpen om de vernietiging van de natuur af te remmen, maar hebben het tij niet gekeerd. Overbevinging, overexploitatie van natuurlijke bronnen, vervuiling en stroperij bleven een groot probleem vormen. In 1987 kwam de VN-Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (de commissie-Brundtland) tot de conclusie dat economische ontwikkeling minder ecologisch destructief moet worden.<sup>6</sup> In het baanbrekende rapport *Our Common Future* stelde de commissie dat de mensheid het vermogen heeft om economische ontwikkeling duurzaam te maken: om ervoor te zorgen dat kan worden voorzien in de behoeften van huidige generaties, zonder het vermogen van toekomstige generaties aan te tasten om in hun eigen behoeften te voorzien. Dit betekent dat de mens moet leren hoe hij biologische hulpbronnen kan gebruiken op een manier die niet leidt tot hun uitputting. De uitdaging bestond en bestaat erin economisch beleid te maken dat instandhouding en duurzaam gebruik van de biodiversiteit garandeert.<sup>7</sup> Dit vormde de aanleiding voor het opstellen van het Verdrag.

De besprekingen voor dit Verdrag verliepen onder toezicht van de Verenigde Naties. Meer dan 150 regeringsleiders ondertekenden het Verdrag in 1992 op de Top van de Aarde (officieel: Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling). In tegenstelling tot internationale verdragen die allerlei verplichtingen aan deelnemende staten opleggen, kent het Biodiversiteitsverdrag een andere aanpak. Het Verdrag roept op tot het nastreven van algemene doelstellingen, waarbij staten wordt voorgesteld om beleid op te stellen voor het bereiken van die doelen. Deelnemende landen kunnen hiermee een eigen vorm kiezen en de uitwerking van het Verdrag passend maken binnen hun eigen juridische stelsel. Het Verdrag heeft vooral een belangrijke rol gespeeld bij het bevorderen van

---

5 C. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks & M.M. Kaajan, *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017.

6 Zie <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

7 Brochure *Sustaining life on earth, How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*, CBD, april 2000.

de bewustwording rond het thema biodiversiteit, in zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden.

### 3.3 DOELSTELLINGEN

Het Verdrag beoogt, zoals gezegd, een balans te vinden tussen de bescherming en het gebruik van (bronnen van) biodiversiteit en streeft een gelijkwaardige verdeling van de biologische rijkdommen na. Het gaat om lastige thema's waarbij veel belangen een rol spelen, waardoor er veel algemene verdragsverplichtingen zijn opgesteld.<sup>8</sup> Behoud van de biodiversiteit, waar ook ter wereld, is een gemeenschappelijke zorg voor de gehele mensheid. Aan de andere kant bepaalt artikel 3 van het Verdrag dat staten, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en de beginselen van internationaal recht, het soevereine recht hebben hun eigen hulpbronnen te exploiteren, overeenkomstig hun eigen milieubeleid. Zij hebben ook de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat activiteiten die binnen hun rechtsmacht of onder hun toezicht vallen, geen schade aanrichten aan het milieu van andere staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen. Laatstgenoemde verplichting heeft de status van ongeschreven gewoonterecht en staat bekend als het 'no harm principle' of 'due diligence principle'. Deze verplichting is vooral in het belang van natuur in de 'armere' landen, waar zich veel biodiversiteitsbronnen bevinden, en van biodiversiteit in gebieden buiten de rechtsmacht van staten. Biodiversiteit is bewust niet omschreven als door 'eenieder' te gebruiken erfgoed. Artikel 1 luidt als volgt:

#### 'Article 1. Objectives

The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding.'

Volgens dit artikel heeft het Biodiversiteitsverdrag dus drie hoofddoelstellingen:

- het bewaken van (behoud van) de biodiversiteit;
- het duurzaam gebruik van zijn elementen;

8 Zie over het verdrag ook: T.A. Oudenaarden, *Eenheid in verscheidenheid? De juridische betekenis van de doelstelling van behoud van biologische diversiteit in het Biodiversiteitsverdrag*, Wolf Legal Publishers 2008, p. 80; A. Gasparatos en K.J. Willis, *Biodiversity in the Green Economy*, Routledge 2015.

- de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen van het gebruik van genetische bronnen.

Onder het Biodiversiteitsverdrag vallen verder twee aanvullende protocollen ter uitwerking van de doelstelling. Deze zijn voor de doelstelling en werking van het Verdrag van groot belang, maar minder relevant voor de bescherming van de Waddenzee.<sup>9</sup>

### 3.4 BEGINSELEN

Het Verdrag bevat een codificatie van enkele beginselen, zoals het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het samenwerkingsbeginsel en het bronbeginsel.<sup>10</sup> Deze worden met name omschreven in de preambule van het Verdrag. Een paar van de beginselen verdienen extra aandacht. Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel komen we in meerdere verdragen tegen en zijn gericht op het voorkomen van negatieve gevolgen voor natuur en milieu ten gevolge van menselijk handelen. Bij beide beginselen speelt de vraag naar de proportionaliteit van preventieve maatregelen: brengt het nemen van maatregelen om aantasting te voorkomen niet andere schade of kosten mee die onevenredig hoog zijn vergeleken met de te behalen milieuwinst? Aanvullend gaat het er bij het voorzorgsbeginsel om in hoeverre het aannemelijk of waarschijnlijk moet zijn dat schade optreedt, wat de aard van die schade is en hoe groot die mogelijk optredende schade moet zijn om maatregelen te kunnen rechtvaardigen. Het gaat hierbij feitelijk om een inschatting van de risico's. De antwoorden op deze vragen spelen een rol bij het bepalen van de reikwijdte en de consequenties van toepassing van het voorzorgsbeginsel in een bepaald geval.<sup>11</sup>

Een opgave om samen te werken is een belangrijk aspect van het Verdrag. Artikel 5 van het Biodiversiteitsverdrag bepaalt onder andere, dat voor zover het gebieden buiten nati-

---

9 Dit zijn 'The Cartagena Protocol on Biosafety' over de bescherming van de biodiversiteit tegen de gevaren van de biotechnologie (verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen) en het Protocol van Nagoya betreffende toegang tot genetische hulpbronnen en de billijke en eerlijke verdeling van de baten die voortvloeien uit het gebruik ervan aangenomen. Nederland heeft laatstgenoemd Protocol op 19 augustus 2016 geratificeerd en is partij sinds 17 november 2016. Nederland is daarbij verder gebonden aan EU-verordeningen inzake genetische rijkdommen: verordeningen als bedoeld in art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die betrekking hebben op de toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen, zoals de Verordening (EU) nr. 511/2014 van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende voor gebruikers bestemde nalevingsmaatregelen uit het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik in de Unie (PbEU 2014, 150). Zie ook de Wet implementatie Nagoya-protocol (*Stb.* 2018, 487).

10 Zie over milieurechtelijke beginselen: Ch.W. Backes, C.J. Bastmeijer, A.A. Freriks, R.A.J. van Gestel and J.M. Verschuuren, *Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer*, Boom Juridische uitgever, Den Haag, 2002.

11 Oudenaarden (2008), *supra* noot 8.

onale rechtsmacht betreft of andere aangelegenheden van wederzijds belang, de verdragsluitende partijen met elkaar moeten samenwerken om behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit te realiseren. Dit artikel is als volgt geformuleerd:

‘Article 5. Cooperation

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, cooperate with other Contracting Parties, directly or, where appropriate, through competent international organizations, in respect of areas beyond national jurisdiction and on other matters of mutual interest, for the conservation and sustainable use of biological diversity.’

‘Samenwerking’ tussen staten wordt vaak vertaald in een verplichting van voorafgaande mededeling (notificatie) door een staat dat een bepaalde activiteit wordt overwogen die een mogelijk risico van grensoverschrijdende schade met zich meebrengt, of van overleg of onderhandeling over het voorkomen of beperken van dergelijke schade.<sup>12</sup> In dit Verdrag gaat het veel verder. Samenwerking is een uitgangspunt van het Verdrag<sup>13</sup>, maar omvat volgens de preambule van het Verdrag niet alleen samenwerking tussen partijen bij het Verdrag, maar ook tussen staten en intergouvernementele organisaties en de niet-gouvernementele sector. Gewezen moet ook worden op de erkenning van de vitale rol die vrouwen spelen in het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit. De noodzaak van de volledige deelneming van vrouwen op alle niveaus van de beeldvorming en -uitvoering ter zake van het behoud van de biologische diversiteit, wordt in de preambule van het Verdrag benadrukt.

Een belangrijk, en voor zover bekend in internationale verdragen uniek beginsel, is de voorkeur voor het behoud van soorten in situ (in hun natuurlijke habitat). Hoewel soorten en genetische informatie ook in genenbanken en dierentuinen behouden kunnen worden, verdient bescherming en behoud in (en samen met) de natuurlijke ecosystemen waarin de soorten voorkomen uiteraard de voorkeur.<sup>14</sup> De voorkeur gaat uit naar behoud van soorten door middel van in situ-maatregelen, en maatregelen ex situ spelen bij voorkeur een aanvullende rol. Dit zou kunnen worden omschreven als het beginsel van het ‘primaat van behoud in situ’, zoals Oudenaarden dat in zijn proefschrift *Eenheid in verscheidenheid* omschreef. Ook uit de verhouding en plaatsing van de artikelen 8 en 9 en de aanhef van artikel 9 van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat elke partij de daar genoemde ex situ-maatregelen moet nemen ‘hoofdzakelijk ter aanvulling van de maatregelen voor

12 Idem, p. 83.

13 Zie art. 5 van het Verdrag.

14 Backes e.a. (2017), *supra* noot 5.

behoud in situ', bevestigen dat beeld.<sup>15</sup> Hetzelfde geldt voor artikel 9 onderdeel d, waaruit blijkt dat verzamelen van bestanddelen ten behoeve van ex situ-maatregelen niet ten koste mag gaan van de omstandigheden voor behoud in situ.

### 3.5 ORGANISATIE VAN HET VERDRAG

Het belangrijkste orgaan van het Verdrag is de Conferentie van de Partijen (COP), bestaande uit alle regeringen (en publiekrechtelijke organisaties) die het verdrag hebben geratificeerd. De COP beoordeelt de voortgang in het kader van het Verdrag, stelt nieuwe prioriteiten, en stelt werkplannen op voor de leden. De COP kan onder andere wijzigingen in het Verdrag voorstellen, deskundige adviesorganen oprichten en beoordeelt de voortgangsverslagen van de aangesloten landen. De COP komt om de twee jaar bijeen.

De COP wordt bijgestaan door het Hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies (SBSTTA) en het Hulporgaan voor de uitvoering (SBI). Het SBSTTA is opgericht krachtens het Verdrag (art. 25) en bestaat uit regeringsvertegenwoordigers met deskundigheid op relevante gebieden, alsmede waarnemers van regeringen die geen partij zijn, de wetenschappelijke gemeenschap, inheemse volkeren en lokale gemeenschappen, en andere relevante organisaties. De SBSTTA is verantwoordelijk voor het doen van aanbevelingen aan de COP over de technische en wetenschappelijke aspecten van de uitvoering van het Verdrag. Het Verdrag wordt verder ondersteund door een professioneel secretariaat. Het Hulporgaan voor de uitvoering van het Verdrag (SBI) is ingesteld door een Besluit van de Conferentie<sup>16</sup> en heeft vier hoofdfuncties. Zijn kerntaken bestaan uit de evaluatie van de vorderingen bij de uitvoering en het oppakken van strategische acties ter verbetering van de uitvoering. Verder denkt het na over versterking van de middelen voor de uitvoering en monitort het de werking van het verdrag en de protocollen. Het SBI is ondergebracht bij het bureau van de Conferentie der Partijen.

Daarnaast bevat het Verdrag financiële en organisatorische bepalingen en twee bijlagen die betrekking hebben op respectievelijk inventarisatie en toezicht (Bijlage I) en arbitrage (Bijlage II).

---

15 Oudenaarden (2008), *supra* noot 8, p. 92.

16 Decision XII/26, the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity established the Subsidiary Body on Implementation (SBI).

### 3.6 WERKINGSSFEER VAN HET VERDRAG

De werkingssfeer van het Verdrag wordt in artikel 4 omschreven:

‘Article 4. Jurisdictional Scope

Subject to the rights of other States, and except as otherwise expressly provided in this Convention, the provisions of this Convention apply, in relation to each Contracting Party:

- a. In the case of components of biological diversity, in areas within the limits of its national jurisdiction; and
- b. In the case of processes and activities, regardless of where their effects occur, carried out under its jurisdiction or control, within the area of its national jurisdiction or beyond the limits of national jurisdiction.’

De bepalingen van het verdrag zijn van toepassing op componenten van biologische diversiteit vallend binnen de nationale jurisdictie van de partijen. Het Verdrag is ook van toepassing op processen en activiteiten die onder toezicht van de partijen zowel binnen als buiten hun nationale rechtsgebied worden uitgevoerd. Het Verdrag roept op tot samenwerking tussen de partijen, rechtstreeks of via de bevoegde internationale organisaties, om behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit in gebieden die buiten de nationale jurisdictie van partijen vallen ook te verzekeren en met betrekking tot andere aangelegenheden van wederzijds belang, ten behoeve van het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit. De bepalingen van het Verdrag zijn dus van toepassing in de Nederlandse territoriale zee, de Exclusieve Economische Zone (EEZ) en het continentaal plat, voor zover dit in overeenstemming is met de rechten en verplichtingen die Nederland krachtens het recht van de zee heeft (vgl. art. 22 lid 2 van het Verdrag). Daarnaast is het Verdrag van toepassing op processen en activiteiten die plaatsvinden onder de rechtsmacht of het toezicht van Nederland buiten deze maritieme zones.

Sinds 1995 is het behoud van biodiversiteit in zee en kustgebieden als apart thema terug te vinden op de agenda van de COP. De COP heeft een speciaal werkprogramma voor dit thema goedgekeurd ter uitvoering van het zogeheten ‘Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity’.<sup>17</sup> Dit programma concentreert zich op vijf thematische onderwerpen: integraal beheer van zee en kustgebieden; beschermde gebieden; duurzaam gebruik van biologische rijkdommen; maricultuur; en gebiedsvreemde soorten.

In dit verband is relevant dat Denemarken, Duitsland en Nederland sinds 1978 samenwerken om de Waddenzee als een ecologische eenheid te beschermen. Het grondbeginsel (Guiding Principle) van de Trilaterale Samenwerking voor de Bescherming van de Wad-

<sup>17</sup> COP 2, Jakarta, 1995.

denzee, kortweg de Trilaterale Waddenzee Samenwerking (TWSC), is ‘het verwezenlijken, voor zover mogelijk, van een natuurlijk en duurzaam ecosysteem, waarin natuurlijke processen op ongestoorde wijze kunnen plaatsvinden.’ Zie hierover ook hoofdstuk 14. De trilaterale samenwerking is gebaseerd op de ‘Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee’.<sup>18</sup> Deze verklaring werd voor het eerst ondertekend in 1982 en voor het laatst geactualiseerd in 2010. Ze is te kenschetsen als een informele overeenkomst tussen staten (soft law). De trilaterale samenwerking wordt uitgewerkt in vierjaarlijkse ministersconferenties, waarvan het door de respectieve ministers van de deelnemende landen ondertekende verslag voortschrijdend bepaalt aan welke thema’s de komende vier jaar zal worden gewerkt. Een globale analyse van de laatste regeringsverklaring levert op dat samenwerking en afstemming wordt gezocht binnen thema’s waarover relatief eenvoudig overeenstemming kan worden bereikt, maar dat heikale thema’s waarbij één of meer deelnemende landen een aanmerkelijk (veelal economisch) belang hebben niet tot concrete voorstellen voor regulering leiden (bijv. beperkingen aan vaargeulverdiepingen).<sup>19</sup>

Zoals reeds vermeld zijn ingevolge artikel 4 van het Verdrag de bepalingen van het Verdrag van toepassing op de bestanddelen van de biologische diversiteit in gebieden gelegen binnen de grenzen van de nationale rechtsmacht van een partij. Een partij is echter ook aan het Verdrag gebonden ten aanzien van ‘processen en activiteiten, uitgevoerd onder haar rechtsmacht of toezicht, in gebieden gelegen binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht danwel in gebieden die niet onder haar nationale rechtsmacht vallen, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen’. De Waddenzee is een relatief groot trilateraal beschermd natuurgebied met aangrenzend de Noordzee, waarin tal van economische activiteiten plaatsvinden, bijvoorbeeld op het continentale plat, de zogenaamde EEZ. Exploitatie van, bijvoorbeeld, olie en gas, windparken, transportleidingen, visserijactiviteiten en gebruik van vaarwegen leidt tot risico’s en heeft in voorkomende gevallen negatieve invloed op de natuurwaarden van de Waddenzee, zowel de nationale als de trilaterale. Een aspect van artikel 4 van het Verdrag is dat Nederland moet voldoen aan de verdragsverplichtingen ten aanzien van de problematiek van nadelige effecten van ‘Nederlandse activiteiten’ op milieu en natuur (o.a. biodiversiteit) in het buitenland.<sup>20</sup> Dit betekent dat mogelijk nadelige effecten moeten worden betrokken op meer dan alleen de nationale populaties, maar ook op de biodiversiteit in zijn geheel en op deelgebieden in andere landen in het bijzonder. Een beperking tot een onderzoek naar

18 Zie ook: [www.waddensea-worldheritage.org/nl/trilaterale-waddenzee-samenwerking](http://www.waddensea-worldheritage.org/nl/trilaterale-waddenzee-samenwerking).

19 Leeuwarden Declaration, 13th Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, 2018.

20 Zie ook aanbeveling 2 (p. 6) in: K. Bastmeijer, M. De Bruin & J.M. Verschuuren, *Internationaal natuurbeschermingsrecht, inspiratie voor de nationale wetgever?*, Tilburg: Centrum voor Wetgevingsvraagstukken 2007.



effecten op ‘instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000’, ook al worden daarbij ook effecten op buitenlandse Natura 2000-gebieden in beeld gebracht, schiet in die zin te kort. Deze verplichting geldt echter niet alleen voor Nederland. De Bondsrepubliek Duitsland is ook partij bij het Verdrag sinds het op 29 december 1993 in werking is getreden, net als Denemarken. Dit maakt dat ook deze landen gebonden zijn aan deze verplichting en dat er alle reden is om beter cumulatief te beoordelen wat de gevolgen zijn van het ‘cumulatieve gebruik’ van de gebieden buiten de Wadden, op de beschermde natuurwaarden binnen de Wadden, waarbij die te beschermen waarden breed zullen moeten worden aangevlogen.

### 3.7 ALGEMENE VERPLICHTINGEN

Het belangrijkste instrument van het Verdrag bestaat uit de verplichting voor partijen om een aantal algemene maatregelen tot behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit te nemen. Zo worden partijen verplicht om nationale strategieën en programma’s voor het behoud van biodiversiteit te ontwikkelen en in plannen op andere beleidsterreinen rekening te houden met het behoud van biodiversiteit.<sup>21</sup> Daarvan moet een inventarisatie en monitoring van de biodiversiteit in het eigen land deel uitmaken. Partijen moeten geregeld bij de Conferentie van de Partijen rapporteren over de maatregelen die zij hebben genomen ter uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag en de doelmatigheid van die maatregelen voor de verwezenlijking van de doelstellingen. Deze verplichting staat in artikel 26 van het Verdrag. Dat luidt als volgt:

‘Article 26. Reports

Each Contracting Party shall, at intervals to be determined by the Conference of the Parties, present to the Conference of the Parties, reports on measures which it has taken for the implementation of the provisions of this Convention and their effectiveness in meeting the objectives of this Convention.’

De verplichtingen zijn omfloerst gesteld: de rapportage en voortgangsverplichting geldt ‘in overeenstemming met de eigen omstandigheden en mogelijkheden’, of ‘voor zover mogelijk en passend’. Toch kan men er een resultaatsverplichting in zien, mede gezien de controle die door de COP op de voortgang wordt uitgevoerd. Afrekenbaar op inhoudelijk resultaat is deze verplichting echter niet, gezien de ruimte die de bepaling partijen biedt.

Zoals al gesteld, is in dit verband relevant dat partijen bij het Verdrag (waaronder Nederland) zich in 2002 hebben verplicht de achteruitgang in biodiversiteit in 2010 significant te hebben beperkt. Dat is niet gelukt. Tijdens de Conferentie van de Partijen

---

21 Art. 6 van het Biodiversiteitsverdrag.

(COP10) in Nagoya (Japan) in 2010 werd daarom een Strategisch Plan voor Biodiversiteit 2011-2020 overeengekomen. Dit strategisch plan is een tienjarig kader voor actie door alle partijen om biodiversiteit te redden en de voordelen voor mensen te vergroten. De partijen hebben afgesproken elke vier jaar over de implementatie van het strategisch plan te rapporteren. De laatste rapportage vond plaats in 2019.<sup>22</sup> Op de Nederlandse rapportage wordt hieronder, toegespitst op het doelbereik voor de Waddenzee, nog teruggekomen.

### 3.8 BIJZONDERE VERPLICHTINGEN

#### 3.8.1 *Uitwerking van biodiversiteitsstrategieën*

Zoals hierboven al gesteld, werd tijdens de Conferentie van de Partijen (COP10) in Nagoya in 2010 een Strategisch Plan voor Biodiversiteit 2011-2020 overeengekomen, dat werd uitgewerkt in een actieplan om de biodiversiteit te redden, met vierjaarlijkse voortgangsrapportages. Hiertoe werden in Nagoya specifieke, zogenaamde wereldwijde, Aichi-biodiversiteitsdoelen vastgesteld.<sup>23</sup> Deze Aichi-biodiversiteitsdoelen zijn onderdeel van het Strategisch Plan voor Biodiversiteit 2011-2020 van het Verdrag. Binnen de Europese Unie zijn deze Aichi-doelen verder uitgewerkt in de EU-Biodiversiteitsstrategie 2020 met zes doelstellingen.<sup>24</sup> Om de achteruitgang in biodiversiteit te keren, heeft Nederland de zes doelstellingen uit de EU-Biodiversiteitsstrategie opgenomen als nationale doelen. De uitwerking van Aichi-doelstellingen in de Europese Biodiversiteitsstrategie zijn hieronder weergegeven, waarbij de subdoelen die extra relevant zijn voor de bescherming van de Waddenzee van een nadere toelichting zijn voorzien.

Als eerste doel streefde de EU een volledige uitvoering van de EU Habitat- en Vogelrichtlijn na. De achteruitgang in de staat van alle onder de natuurwetgeving van de EU vallende soorten en habitats zou moeten worden gestopt en een aanzienlijke en meetbare verbetering van hun staat zou moeten worden gerealiseerd, zodat tegen 2020, vergeleken met huidige beoordelingen:

1. 100% meer habitatbeoordelingen en 50% meer soortbeoordelingen in het kader van de Habitatrichtlijn een gunstige of verbeterde staat van instandhouding laten zien; en

---

22 Sanders, M.E., R.J.H.G. Henkens & D.M.E. Slijkerman (2019), Verdrag inzake biologische diversiteit; Zesde nationaal rapport van het Koninkrijk der Nederlanden. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wot technical report 156 (verder: Zesde voortgangsrapport Biodiversiteitsverdrag, mei 2019, WUR).

23 Zie ook: [www.cbd.int/sp/targets](http://www.cbd.int/sp/targets).

24 Nieuwste versie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030, 20 mei 2020, COM(2020) 380 final.

2. uit 50% meer soortenbeoordelingen in het kader van de Vogelrichtlijn een veilige of verbeterde staat van instandhouding blijkt. Gezien de Nederlandse biodiversiteitsrapportages kan gevoeglijk worden gesteld dat deze doelen in Nederland en ook voor de Waddenzee niet zijn behaald.<sup>25</sup>

Het tweede doel hield in dat ecosystemen en ecosysteemdiensten moeten worden gehandhaafd of hersteld. Ten derde streefde de EU naar een verbetering van de bijdrage van land- en bosbouw aan de instandhouding en verbetering c.q. verhoging van de biodiversiteit.

Als vierde doel gold een duurzaam gebruik van visstanden. Tegen 2015 zouden maximale duurzame opbrengsten (MDO's) moeten zijn gerealiseerd. Er zou voor moeten worden gezorgd dat de populaties vis een leeftijdsopbouw en grootteverdeling bereiken die duiden op een gezond bestand, door een visserijbeheer te voeren dat geen significant nadelige effecten op andere bestanden, soorten en ecosystemen heeft, met als doel tegen 2020 een goede milieutoestand te bereiken, zoals de Kaderrichtlijn mariene strategie voorschrijft. Voor de Waddenzee is dit nog niet bereikt. Volgens de Nederlandse Mariene Strategie wordt slechts 26% van de commerciële vis-, schaal- en schelpdierbestanden duurzaam bevestigd. De populaties van (langlevende) haaien, roggen en veel op de bodem levende soorten herstellen zich nog niet. Belangrijke visbestanden als haring, tong en schol worden momenteel wel als duurzaam beschouwd.<sup>26</sup>

De streefdoelen vijf en zes bestonden uit het bestrijden van invasieve soorten en het helpen nastreven van mondiaal biodiversiteitsherstel.<sup>27</sup> Voor de Waddenzee werd en wordt dit doel nagestreefd en worden trilateraal afspraken gemaakt over de bestrijding van invasieve exoten.<sup>28</sup> Het nastreven van mondiale biodiversiteitsverbetering heeft de aandacht van de regering en vormt ook de inzet van Nederland op de vijftiende Conferentie van de Partijen (COP15) in Kunming (China).<sup>29</sup>

Inmiddels is er een nieuwe Europese biodiversiteitsstrategie, de strategie voor 2030, nu de doelen van het vorige plan niet zijn gehaald. Deze strategie wordt door de EU omschreven als een alomvattend, ambitieus langetermijnplan om de natuur te beschermen en de achteruitgang van de ecosystemen te keren. De strategie heeft tot doel de biodiversiteit in Europa tegen 2030 te herstellen en bevat specifieke acties en verplichtingen. Zo wil de EU onder andere uitbreiding van het bestaande netwerk Natura 2000-gebieden op land en zee en zet ze in op natuurherstel, via een voorstel voor een bindende Natuurherstelverordening, waarover hieronder meer. Onderdeel van de strategie is ook het tijdens de COP15

<sup>25</sup> Zesde voortgangsrapportage Biodiversiteitsverdrag, mei 2019, WUR.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> EU Biodiversity factsheet, december 2011.

<sup>28</sup> Leeuwarden Declaration, 13th Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, Leeuwarden, 18 May 2018.

<sup>29</sup> Zie: *Kamerstukken II 2019/20*, 26407, nr. 134.

doen vaststellen van een ambitieus mondiaal biodiversiteitskader om het verlies aan biodiversiteit daadwerkelijk een halt toe te roepen en om te buigen. De EU zal tijdens de COP15 onderhandelen over het vaststellen van meetbare doelstellingen en streefcijfers om tegen 2030 ten minste 30% van het land en de oceanen te beschermen en drie miljard hectare land en oceanen te herstellen. Zo wil de EU het uitsterven van soorten veroorzaakt door de mens een halt toeroepen, niet-duurzame landbouw, bosbouw en visserij beperken en de oorzaken van biodiversiteitsverlies zoals pesticiden, invasieve uitheemse soorten en gebruik van plastics aanpakken.<sup>30</sup>

### 3.8.2 *Gebiedsbescherming*

Een centrale, hoewel erg vage verplichting is artikel 8 van het Verdrag. Deze bepaling luidt als volgt:

‘Article 8. In-situ Conservation

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

- a. Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;
- b. Develop, where necessary, guidelines for the selection, establishment and management of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;
- c. Regulate or manage biological resources important for the conservation of biological diversity whether within or outside protected areas, with a view to ensuring their conservation and sustainable use;
- d. Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings;
- e. Promote environmentally sound and sustainable development in areas adjacent to protected areas with a view to furthering protection of these areas;
- f. Rehabilitate and restore degraded ecosystems and promote the recovery of threatened species, inter alia, through the development and implementation of plans or other management strategies;
- g. Establish or maintain means to regulate, manage or control the risks associated with the use and release of living modified organisms resulting from biotechnology which are likely to have adverse environmental impacts that

---

30 [www.consilium.europa.eu/nl/policies/biodiversity/#2030](http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/biodiversity/#2030).

- could affect the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account the risks to human health;
- h. Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species;
  - i. Endeavour to provide the conditions needed for compatibility between present uses and the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components;
  - j. Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices;
  - k. Develop or maintain necessary legislation and/or other regulatory provisions for the protection of threatened species and populations;
  - l. Where a significant adverse effect on biological diversity has been determined pursuant to Article 7, regulate or manage the relevant processes and categories of activities; and
  - m. Cooperate in providing financial and other support for in-situ conservation outlined in subparagraphs a) to l) above, particularly to developing countries.'

Dit artikel heeft inhoudelijk het beschermen van de biodiversiteit in situ als onderwerp. Daartoe moet een stelsel van beschermde gebieden worden ingesteld, of gebieden worden aangewezen waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden. Een belangrijk element dat afbreuk doet aan de concreetheid en juridische hardheid van deze afspraken is dat wordt benadrukt dat de verplichtingen steeds gelden voor zover dat 'passend en mogelijk' is. Dit geldt ook voor de verplichting (lees: aanbeveling) voor partijen om een 'stelsel van beschermde gebieden' in te stellen waarin bijzondere maatregelen worden genomen om de biodiversiteit te behouden. 'Beschermd gebied' wordt in het Verdrag gedefinieerd als: een geografisch bepaald gebied dat wordt aangewezen of gereguleerd en beheerd ter verwezenlijking van specifieke doeleinden aangaande behoud. Hieruit moeten we afleiden dat behoud van natuurwaarden wordt nagestreefd met de aanwijzing van gebieden, meer dan een actieve inzet op herstel. Dat natuurherstel komt in het volgende lid van dit artikel aan de orde. Aangetaste ecosystemen moeten hersteld worden en het herstel van bedreigde soorten moet worden bevorderd en ook moeten 'voorwaarden worden geschapen' om te verzekeren dat het huidige gebruik te verenigen is met het behoud van de biodiversiteit. Uit de combinatie van de

inzet van de gebiedsbescherming voor behoud en de verplichting om te verzekeren dat gebruik verenigbaar moet zijn met behoud volgt dat de facto sprake is van een verslechteringsverbod binnen aangewezen gebieden. Het betreft echter steeds inspanningsverplichtingen.

Belangrijk is verder, dat ingevolge deze bepaling de duurzame ontwikkeling in gebieden die grenzen aan beschermde gebieden moet worden bevorderd, teneinde de bescherming van die gebieden te verbeteren. Dit wijst op de mogelijkheid van het instellen van een bufferzone rond gebieden, of het introduceren van specifieke beoordelingen van ontwikkelingen in die bufferzone. Hoe dit alles precies dient te geschieden, wordt in het verdrag niet bepaald. Ook dit betreft een inspanningsverplichting en feitelijk een oproep tot het vormgeven van *Integrated Coastal Zone Management*, waar ook de Europese Unie op aandringt.<sup>31</sup> Binnen de trilaterale samenwerking binnen het Waddengebied wordt hieraan deels vormgegeven doordat het grondgebied van de aangrenzende gemeenten (de eilanden en in de kuststrook) bij de bepaling van het trilaterale Waddenzeebeleid wordt betrokken, zoals bijvoorbeeld bij plannen voor uitbreiding van Waddenzeehavens (bijv. Emden). De uitwerking van een betere bescherming van de natuur via een bufferfunctie van de kustgemeenten blijft echter grotendeels achterwege, of beperkt zich tot opgaven binnen de ruimtelijke ordening waar weinig gevolg aan wordt gegeven, zoals de bescherming van de duisternis, weidsheid van het landschap, of de kenmerkende stilte. Op die aspecten kunnen rond havens, industrieterreinen en sluizen zoveel uitzonderingen worden gemaakt, dat er grote 'gaten' in de bescherming vallen. Bovendien moet voor de bescherming van de biodiversiteit eerder worden gedacht aan een betere (geleidelijker) overgang van water naar land, zodat de harde grens van de dijk niet meer als absolute grens van het natuurgebied geldt, maar wordt 'verzacht' met aanpassing van vormen van menselijke medegebruik binnendijks.

### 3.8.3 *Beschermen van het ecosysteem*<sup>32</sup>

Tijdens de COP in 2004 in Kuala Lumpur is een Decision aangenomen over het aanwijzen van beschermde gebieden, waarbij het doel bij het aanwijzen van beschermde gebieden nader is uitgewerkt.<sup>33</sup> In het toen aangenomen werkprogramma inzake beschermde gebieden wordt de instelling en instandhouding van doeltreffend beheerde en ecologisch representatieve nationale en regionale *systemen* (curs. toegevoegd) van beschermde gebieden nagestreefd. Deze gebieden dragen collectief, onder meer via een wereldwijd netwerk, bij

---

31 Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.

32 Zie ook hoofdstuk 4 over het Verdrag van Ramsar, over de bescherming van ecosystemen.

33 COP7, Kuala Lumpur, 2004, Decision VII/28.

tot de verwezenlijking van de drie doelstellingen van het Verdrag en de doelstelling om in 2010 het huidige tempo van biodiversiteitsverlies aanzienlijk te doen afnemen.

Uit de toelichting op deze Decision volgt dat bij de werkzaamheden in het kader van het Verdrag ten aanzien van beschermde gebieden rekening wordt gehouden met de ecosysteembenadering. De ecosysteembenadering staat centraal in het Verdrag. In artikel 2 van het Verdrag is de volgende definitie opgenomen van ecosysteem: “Ecosystem” means a dynamic complex of plant, animal and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit.’ In het Nederlands: ‘Ecosysteem: een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving die met elkaar in wisselwerking staan als een functionele eenheid.’ In deze definitie wordt geen specifieke ruimtelijke eenheid of schaal gespecificeerd, in tegenstelling tot de definitie van ‘habitat’ in het Verdrag. De term ‘ecosysteem’ stemt dus niet noodzakelijk overeen met de termen ‘bloom’<sup>34</sup> of ‘ecologische zone’, maar kan verwijzen naar elke functionerende eenheid, op elke schaal. De schaal voor analyse en actie moet worden bepaald door het probleem dat wordt aangepakt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een bodemkorrel, een vijver, een bos, een bloom of de gehele biosfeer.<sup>35</sup>

Belangrijk is dat de focus in het Verdrag ligt op bescherming van het geheel (het systeem) en niet op afzonderlijke delen. In zoverre wijkt het af van de focus van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn, waarbij de bescherming meer is gericht op instandhoudingsdoelstellingen van specifieke zogenaamd kwalificerende habitattypen of soorten, waarbij het soms lijkt dat de noodzakelijke samenhang binnen een natuurlijk systeem uit het oog wordt verloren (zie hierover hoofdstuk 10).

De ecosysteembenadering biedt ook een kader waarbinnen de relatie van beschermde gebieden tot het bredere landschap en de zee kan worden begrepen, en de goederen en diensten die voortvloeien uit beschermde gebieden kunnen worden gewaardeerd (natuurinclusieve exploitatie). Gebiedsbescherming in de zin van het Verdrag betekent een grotere nadruk op de samenhang van de onderscheidende delen die een natuurgebied tot een uniek geheel maken. Juist in het kader van het benadrukken van die ondeelbare samenhang zit het verschil met de gebiedsaanwijzingen van de Waddenzee onder de Vogel- en Habitatrictlijn, omdat ook soorten en kenmerken die niet onder de bescherming van instandhoudingsdoelstellingen vallen in het kader van de ecosysteembenadering moeten worden beschermd. Denk naast niet-kwalificerende (vogel)soorten, bijvoorbeeld aan kenmerken als stilte, ongereptheid en duisternis en de samenhang binnen het systeem van landschappelijke, chemische en biologische componenten. Met andere woor-

34 Biomen zijn grote vegetatiezones op de aarde, waar de milieuomstandigheden, in het bijzonder het klimaat en de overheersende vegetatie, gelijkens vertonen, en tot op zekere hoogte ook de hieraan aangepaste andere organismen (<https://nl.wikipedia.org/wiki/Bloom>).

35 COP 5, Decision V/6.

den: het Verdrag houdt rekening met het feit dat de som der delen meer is dan enkel de optelsom van afzonderlijk benoemde elementen.<sup>36</sup> Deze elementen vallen nu vaak niet onder de bescherming die wordt geboden door de gebiedsaanwijzingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming, in de vorm van instandhoudingsdoelstellingen. Wil een gebiedsaanwijzing ook voldoen aan de eisen van het Verdrag, dan zal meer aandacht moeten worden besteed aan de bescherming van het systeem als geheel.

Bovendien moeten de instelling en het beheer van beschermde gebiedssystemen in de context van de ecosysteembenadering niet alleen in nationale termen worden beschouwd, maar wanneer het ecosysteem zich uitstrekt tot buiten de nationale grenzen, ook in ecosystem- of bioregionale termen. Dit vormt een sterk argument voor de instelling van grensoverschrijdende beschermde gebieden en beschermde gebieden in mariene gebieden die buiten de grenzen van de nationale jurisdictie vallen. Deze aandacht voor structuur, processen, functies en interacties is in overeenstemming met de definitie van 'ecosysteem' in artikel 2 van het Verdrag.<sup>37</sup>

Het is goed om hier kort te benadrukken dat het volgen van de ecosysteembenadering ook voortvloeit uit andere Nederland bindende wettelijke kaders die mede uitvoering geven aan de inspanningen om de biodiversiteit, met name in mariene gebieden, te verbeteren. Artikel 5 lid 1 van de EU Richtlijn 2014/89/EU betreffende maritieme ruimtelijke planning (MRP) luidt: '[...] de lidstaten [houden] rekening met economische, sociale en ecologische aspecten teneinde duurzame ontwikkeling en groei in de maritieme sector te ondersteunen, waarbij zij een ecosysteemgerichte benadering hanteren, en de co-existentie van relevante activiteiten en gebruiksfuncties te bevorderen'. In de richtlijn wordt ook gewezen op Richtlijn 2008/56/EG Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM) en op de goede milieutoestand van de Europese zeeën die daarmee wordt beoogd. Ruimtelijke planvorming voor de Waddenzee zou daarmee nadrukkelijk ook de insteek moeten hebben om de milieutoestand van mariene ecosystemen te verbeteren, via een ecosysteemgerichte benadering.

Ook binnen de Europese Unie lijkt het idee dat de bescherming van natuur om meer moet gaan dan enkel beschermde habitats of soorten steeds nadrukkelijker te worden omarmd. Soorten en habitats vormen uiteraard onderdeel van de natuur en zijn als zodanig beschermenswaardig, maar meer effectief is de bescherming van het ecosysteem als geheel. Op 22 juni 2022 verscheen de publicatie van de Europese Commissie met een voorstel voor een Natuurherstel-verordening.<sup>38</sup> Hoewel het hierbij gaat om een wetsvoorstel, dat nog de gehele wetgevingsprocedure moet doorlopen, is het voorstel van zodanige

---

36 Zie ook hoofdstuk 4 over 'wise-use' en de ecosysteembenadering binnen de Ramsarconventie.

37 COP 5, Decision V/6.

38 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Nature Restoration, 2022/0195 (COD), European Commission, 22 juni 2022.



aard en karakter, dat het hier bespreking behoeft. Het richt zich namelijk volledig op het doen realiseren van natuurherstel, waarbij de focus ligt op systeemherstel. Ondanks de inspanningen van de EU en de internationale gemeenschap gaan het verlies aan biodiversiteit en de aantasting van ecosystemen in een alarmerend tempo door, wat schadelijk is voor mensen, de economie en het klimaat. De Commissie wijst er in het voorstel op dat herstel van ecosystemen hoog op de internationale agenda staat en aansluit bij de verplichtingen uit het Biodiversiteitsverdrag. De visie voor 2050 in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit roept op tot bescherming en herstel van ecosystemen. Herstel zal ook nodig zijn opdat de EU haar verbintenissen kan nakomen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de Overeenkomst van Parijs. De EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030 bevat ook doelstellingen om de natuur in de EU verder te beschermen. In deze strategie wordt onderstreept dat bescherming alleen niet meer voldoende is: om het tij te keren, zijn volgens de Commissie grotere inspanningen nodig om de natuur in de hele EU weer gezond te maken, in beschermde gebieden en daarbuiten. Daarom stelt de Commissie juridisch bindende doelstellingen voor om aangetaste ecosystemen in de EU te herstellen. Ze verbindt in dit voorstel de verplichtingen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn met die uit de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn mariene strategie, de Verordening voor de bestrijding van invasieve exoten met het beleid uit de EU Green Deal en de EU Biodiversiteitstrategie. Dit gebeurt onder andere door het vaststellen van een overkoepelend wettelijk bindend stelsel voor ecosystemherstel.

#### 3.8.4 *Beoordeling van effecten van projecten op de biodiversiteit en cumulatieve effecten*

Uit artikel 14 volgt dat elke verdragsluitende partij, voor zover mogelijk en passend, passende procedures moet invoeren die een milieueffectrapportage voorschrijven betreffende voorgenomen projecten die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit. Het artikel luidt als volgt:

‘Article 14. Impact Assessment and Minimizing Adverse Impacts

1. Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall:
  - a. Introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures;

- b. Introduce appropriate arrangements to ensure that the environmental consequences of its programmes and policies that are likely to have significant adverse impacts on biological diversity are duly taken into account;
  - c. Promote, on the basis of reciprocity, notification, exchange of information and consultation on activities under their jurisdiction or control which are likely to significantly affect adversely the biological diversity of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction, by encouraging the conclusion of bilateral, regional or multilateral arrangements, as appropriate;
  - d. In the case of imminent or grave danger or damage, originating under its jurisdiction or control, to biological diversity within the area under jurisdiction of other States or in areas beyond the limits of national jurisdiction, notify immediately the potentially affected States of such danger or damage, as well as initiate action to prevent or minimize danger or damage; and
  - e. Promote national arrangements for emergency responses to activities or events, whether caused naturally or otherwise, which present a grave and imminent danger to biological diversity and encourage international cooperation to supplement such national efforts and, where appropriate and agreed by the States or regional economic integration organizations concerned, to establish joint contingency plans.
2. The Conference of the Parties shall examine, on the basis of studies to be carried out, the issue of liability and redress, including restoration and compensation, for damage to biological diversity, except where such liability is a purely internal matter.’

Doel van het introduceren van een effectbeoordeling is om nadelige gevolgen van activiteiten voor de biodiversiteit te vermijden of tot een minimum te beperken. Indien passend stelt het Verdrag voor om het voor het publiek mogelijk te maken aan die procedures te kunnen deelnemen. Ook bij uitvoering van beleid zou moeten worden verzekerd dat geen nadelige milieueffecten voor de biodiversiteit kunnen optreden. De verplichte implementatie van de Europese M.e.r.-richtlijn en de Vogel- en Habitatrictlijn maakt dat er milieueffectrapportages en passende beoordelingen worden gemaakt voor plannen en projecten die de natuurlijke kenmerken van het gebied nadelig kunnen beïnvloeden.

In 2014 is de Europese M.e.r.-richtlijn gewijzigd, mede in verband met de doorwerking van het Verdrag. Op 16 mei 2017 trad de implementatiewet in werking.<sup>39</sup> Met de

---

<sup>39</sup> *Stb.* 2017, 30.

wetswijziging worden meer eisen gesteld aan de m.e.r.-beoordelingsprocedure en de kwaliteit en de inhoud van het milieueffectrapport. De scope van m.e.r. werd uitgebreid met onderwerpen als klimaatverandering en biodiversiteit. Daarnaast moet het milieueffectrapport door ‘bekwame deskundigen’ worden opgesteld en de bevoegde instantie moet beschikken over voldoende expertise om het milieueffectrapport te onderzoeken.

Hoewel binnen deze kaders afwegingen plaatsvinden en aandacht is voor mogelijk verlies van biodiversiteit, zijn zowel de m.e.r. als de ‘passende beoordeling’ niet expliciet ingericht voor een toets op het verlies aan biodiversiteit in zijn algemeenheid, maar is een mogelijk verlies aan biodiversiteit een afgeleide.<sup>40</sup> Dat heeft te maken met de specifieke systematiek van de in het kader van deze Europese richtlijnen vereiste toetsingen, waardoor, bijvoorbeeld, met name wordt getoetst aan een mogelijk significant effect op vooraf bepaalde instandhoudingsdoelstellingen van specifieke soorten en habitats, of effecten op ‘beschermde soorten’. Daarbij is er weinig ruimte en aandacht voor een toets voor het mogelijke verlies aan waarden voor het ecosysteem en de biodiversiteit als geheel. Dit is wel het oogmerk van deze verdragsbepaling en van groot belang voor een kwetsbaar ecosysteem als de Waddenzee.

In dit verband is relevant dat begin 2019 een deskundigenworkshop onder regie van de IUCN plaatsvond in Newcastle, om een toegankelijke meetmethode voor bedrijven en overheden te bespreken, waarmee de impact van plannen en projecten op soortendiversiteit kan worden bepaald. Samen werd de wetenschappelijke basis gelegd voor de Species Threat Abatement and Restoration (STAR) metric.<sup>41</sup> STAR meet hoeveel een bepaalde actie lokaal bijdraagt aan het uitstervingsrisico van diersoorten. De methode is onlangs gepubliceerd in *Nature Ecology and Evolution*.<sup>42</sup> Het lijkt er echter op dat deze methode vooral geschikt is voor de beoordeling van grootschalige ontwikkelingen in of rond belangrijke natuurgebieden.<sup>43</sup> De focus op soortendiversiteit (met name bedreigde soorten) maakt de methode ook minder geschikt voor de analyse van een impact op het totale ecosysteem.

Ook is recent de Ecologische Autoriteit door de minister voor Natuur en Stikstof geïntroduceerd.<sup>44</sup> De Ecologische Autoriteit is onafhankelijk en verantwoordelijk voor het toetsen, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur en water, of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming. De Ecologische Autoriteit is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze beoordelen van

40 Zie bijv. art. 7.1 Wet milieubeheer.

41 [www.iucn.nl/nieuws/impact-op-biodiversiteit-meetbaar-maken-met-de-nieuwe-star-methode](http://www.iucn.nl/nieuws/impact-op-biodiversiteit-meetbaar-maken-met-de-nieuwe-star-methode).

42 Mair, L., L.A. Bennun, T.M. Brooks e.a. (2021), ‘A metric for spatially explicit contributions to science-based species targets’, *Nat Ecol Evol*, 5, 836-844.

43 [www.iucn.nl/nieuws/impact-op-biodiversiteit-meetbaar-maken-met-de-nieuwe-star-methode](http://www.iucn.nl/nieuws/impact-op-biodiversiteit-meetbaar-maken-met-de-nieuwe-star-methode).

44 Brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 september 2022, nr. DGS / 22429569.

de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak van de informatie, die benodigd is voor het vaststellen van besluiten over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's in het kader van de opgave voor stikstof en natuurverbetering. Wellicht dat deze Ecologische Autoriteit een nadere rol kan krijgen bij de beoordeling van m.e.r.-plichtige activiteiten. De Ecologische Autoriteit is in ieder geval bij de Commissie voor de m.e.r. gehuisvest. Daarmee kan de Ecologische Autoriteit gebruik maken van de bestaande en beproefde werkwijze van de Commissie voor de m.e.r. en de aanwezige waarborgen voor onafhankelijkheid, transparantie en kwaliteit, aldus de minister voor Natuur en Stikstof. Wellicht zou de Ecologische Autoriteit bijvoorbeeld ook kunnen adviseren over het implementeren van eenduidig ecosysteembeheer met het oog op natuurherstel binnen de Waddenzee.

Het Verdrag kent geen bijzondere toevoeging waaruit volgt dat in een beoordeling op een bijzondere wijze rekening moet worden gehouden met cumulatieve effecten op de biodiversiteit. Het is echter helder dat de doelstellingen van het Verdrag niet zouden kunnen worden behaald als effecten niet in samenhang zouden worden bekeken en beoordeeld. Feitelijk wordt dit ook tot uitdrukking gebracht door de inzet op behoud en herstel van ecosystemen binnen het verdrag, hetgeen een integrale beoordeling van alle mogelijke negatieve effecten vereist. Een cumulatieve beoordeling moet dan ook onderdeel zijn van de in artikel 14 voorgeschreven nationale 'passende procedures'.

### 3.8.5 *Passend gebruik maken van biologische diversiteit*

In artikel 10 van het Verdrag is het passend gebruik maken van de biodiversiteit op de volgende wijze vastgelegd:

'Article 10. Sustainable Use of Components of Biological Diversity

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

- a. Integrate consideration of the conservation and sustainable use of biological resources into national decision-making;
- b. Adopt measures relating to the use of biological resources to avoid or minimize adverse impacts on biological diversity;
- c. Protect and encourage customary use of biological resources in accordance with traditional cultural practices that are compatible with conservation or sustainable use requirements;
- d. Support local populations to develop and implement remedial action in degraded areas where biological diversity has been reduced; and

- e. Encourage cooperation between its governmental authorities and its private sector in developing methods for sustainable use of biological resources.’

Het Verdrag schrijft voor, voor zover passend en mogelijk, dat in de nationale besluitvorming aandacht moet worden geschonken aan het behoud en het duurzame gebruik van biologische rijkdommen, onder andere door het treffen van maatregelen met betrekking tot het gebruik van biologische rijkdommen, teneinde nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit te voorkomen of te beperken. Daarbij moet op de gewoonte stoelend gebruik van biologische rijkdommen in overeenstemming met traditionele culturele gebruiken die verenigbaar zijn met de vereisten van behoud of van duurzaam gebruik, worden beschermd en gestimuleerd. Op de Waddeneilanden wordt dit vaak uitgelegd als het toestaan van kleinschalig historisch medegebruik. Hiertoe werden bijvoorbeeld de konijnenjacht in de duinen en het mogen rapen van kleine hoeveelheden schelpdieren als mosselen gerekend. De beantwoording van de vraag of dit medegebruik al dan niet schadelijk zou kunnen zijn voor beschermde natuurwaarden komt aan de orde bij het vaststellen van Beheerplannen Natura 2000, een verplicht plan dat iedere zes jaar voor een Natura 2000-gebied moet worden geactualiseerd. Voor de mogelijkheid van de konijnenjacht is medebepalend of de minister van LNV al dan niet overgaat tot het openstellen van de jacht op het konijn, gezien de staat van instandhouding van de soort.

Het belangrijke artikel 15 bepaalt dat de verdragsstaten het recht hebben om de toegang tot de genetische rijkdommen op hun grondgebied te reguleren en eventueel ook afhankelijk te stellen van een financiële vergoeding. Dit zou kunnen betekenen dat in de toekomst zou moeten worden betaald voor, bijvoorbeeld, visserij of andere vormen van exploitatie. Dit artikel is als volgt geformuleerd:

‘Article 15. Access to Genetic Resources

1. Recognizing the sovereign rights of States over their natural resources, the authority to determine access to genetic resources rests with the national governments and is subject to national legislation.
2. Each Contracting Party shall endeavour to create conditions to facilitate access to genetic resources for environmentally sound uses by other Contracting Parties and not to impose restrictions that run counter to the objectives of this Convention.
3. For the purpose of this Convention, the genetic resources being provided by a Contracting Party, as referred to in this Article and Articles 16 and 19, are only those that are provided by Contracting Parties that are countries of origin of such resource or by the Parties that have acquired the genetic resources in accordance with this Convention.

4. Access, where granted, shall be on mutually agreed terms and subject to the provisions of this Article.
5. Access to genetic resources shall be subject to prior informed consent of the Contracting Party providing such resources, unless otherwise determined by that Party.
6. Each Contracting Party shall endeavour to develop and carry out scientific research based on genetic resources provided by other Contracting Parties with the full participation of, and where possible in, such Contracting Parties.
7. Each Contracting Party shall take legislative, administrative or policy measures, as appropriate, and in accordance with Articles 16 and 19 and, where necessary, through the financial mechanism established by Articles 20 and 21 with the aim of sharing in a fair and equitable way the results of research and development and the benefits arising from the commercial and other utilization of genetic resources with the Contracting Party providing such resources. Such sharing shall be upon mutually agreed terms.'

### 3.9 BEHEER EN MONITORING

De ecosysteembenadering, zoals voorgestaan door het Biodiversiteitsverdrag, vereist een adaptief beheer om in te spelen op de complexe en dynamische aard van ecosystemen en het ontbreken van volledige kennis van (of inzicht in) de werking ervan. De ontwikkeling van adaptief beheer voor beschermde mariene en kustgebieden wordt ook aanbevolen door de COP.<sup>45</sup> Hét voorbeeld waarom adaptief beheer noodzakelijk is, is uiteraard de klimaatverandering. Processen binnen ecosystemen zijn vaak niet-lineair, en de uitkomst van ecologische processen is vaak een kwestie van langdurig monitoren. Uitkomsten kunnen bovendien verrassend zijn en onzeker. Om op dergelijke onzekerheden te kunnen reageren, moet het beheer adaptief zijn en elementen bevatten van 'al doende leren' of het snel kunnen toepassen van feedback uit onderzoek. Het is ook mogelijk dat maatregelen moeten worden genomen zelfs wanneer bepaalde oorzaak-gevolgrelaties wetenschappelijk nog niet volledig zijn vastgesteld, maar wel waarschijnlijk zijn. Dit is ook een invulling van het voorzorgsbeginsel. Een voorbeeld kan worden gevonden in het beleid rond visserij in kustwateren. De grotere nadruk bij adaptief beheer op de noodzaak om risico's tot een minimum te beperken kan bijvoorbeeld leiden tot de ontwikkeling van aanpassingen aan vistuig en de ontwikkeling van vistechologie om de selectiviteit voor de gerichte

---

45 Zie COP 7, in Decision 5.

vangst te vergroten, wat zowel de bescherming van de biodiversiteit in voor de visserij opengestelde gebieden als de duurzaamheid van deze visserijtakken bevordert.<sup>46</sup>

Het beheer van de Nederlandse Waddenzee is momenteel versnipperd en voldoet niet aan de eisen uit het Biodiversiteitsverdrag, dat opdraagt tot integraal beheer in afstemming met grensoverschrijdende beschermde gebieden en beschermde gebieden in mariene gebieden die buiten de grenzen van de nationale jurisdictie vallen. Alleen al op het gebied van noodzakelijke vergunningverlening op grond van de natuurwetgeving zijn er in beginsel vier bevoegde gezagen, die min of meer autonoom besluiten nemen, namelijk drie colleges van gedeputeerde staten en de minister van LNV. De verdeling van bevoegdheden is gebaseerd op een territoriale indeling van het gebied (provinciale indeling) of op basis van het 'nationale belang' van een bepaalde activiteit (bijv. schelpdiervisserij, bevoegdheid van LNV). Hiernaast hebben ook andere overheden, zoals Rijkswaterstaat en terreinbeheerders, vergunningverlenende of beheertaken. Er wordt wel gestreefd naar een betere afstemming tussen alle beheerinspanningen. In Nederland wordt het beheer van de Waddenzee daarom opgedragen aan de Beheerautoriteit Waddenzee, in opdracht van meerdere bestuursorganen. De Beheerautoriteit Waddenzee heeft de opdracht om de natuurkwaliteit van de Waddenzee te verbeteren, door de samenhang tussen het natuur-, vis- en waterbeheer van de Waddenzee te versterken. Ook de opdrachtgevers, die opdracht geven om het beheer uit te voeren, streven naar een versterkte samenwerking. Het doel van de opdrachtgevers is om te werken als waren zij één opdrachtgever, met gezamenlijke doelen en ambities.<sup>47</sup> De stap naar een adaptief beheer, waarbij integraal beheer wordt uitgevoerd met de mogelijkheid van snelle aanpassingen op basis van ervaringen, monitoring en evaluatie lijkt in dit opzicht nog ver weg. Hoewel wordt gewerkt aan een integraal managementplan (SIMP) in het kader van de aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed is een beheer van het gebied tussen de Waddenlanden dat echt eenduidig wordt afgestemd en uitgevoerd voorlopig nog een utopie.<sup>48</sup>

Bijlage I (over inventarisatie en toezicht) bij het Verdrag geeft indicatief aan welke gebieden of kenmerken moeten worden geïnventariseerd en gemonitord. Deze indicatieve lijst benadrukt de verplichting voor inventarisatie en monitoring van kenmerken van bijzondere gebieden, bijvoorbeeld gebieden zoals de Waddenzee waarin ecosystemen en habitats voorkomen die een grote diversiteit kennen, grote aantallen inheemse of bedreigde soorten of ongerepte gebieden omvatten, of die nodig zijn voor trekkende soorten. Vervolgens moet bijgehouden worden, onder andere door middel van monsterneming en andere technieken, hoe de toestand zich ontwikkelt. Daarbij moet bijzondere aandacht

---

46 Background document from the Expert Workshop on Marine Protected Areas and Other Effective Area-based Conservation Measures, CBD, Montreal, Canada, 6-9 februari 2018.

47 Bestuursovereenkomst Beheerautoriteit Waddenzee, Min. LNV, *Stcrt.* 2020, 36033.

48 Zie [www.waddensea-worldheritage.org/system/files/WSB-28-5-1-2-Status%20Report%20SIMP.pdf](http://www.waddensea-worldheritage.org/system/files/WSB-28-5-1-2-Status%20Report%20SIMP.pdf).

worden geschonken aan bestanddelen die dringend maatregelen tot behoud vereisen en bestanddelen die de meeste mogelijkheden bieden voor duurzaam gebruik.

Ook moet worden onderzocht en vastgelegd welke processen en activiteiten kunnen leiden tot aanmerkelijke nadelige gevolgen voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit. Deze processen en activiteiten moeten onder toezicht worden gehouden door middel van monsterneming en andere technieken. Monitoring en handhaving moet worden gestructureerd in een systeem. Ingevolge artikel 8 onder l van het Verdrag dient een partij, wanneer aanmerkelijke nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 7, 'voor zover mogelijk en passend' ervoor zorg te dragen dat de desbetreffende processen en categorieën van activiteiten worden gereguleerd of beheerst. Ook hier ligt nog een belangrijke opgave voor verbetering van het huidige systeem. Op dit moment worden, bijvoorbeeld voor een gebied als de Dollard, onvoldoende consequenties getrokken uit de effecten van vertroebeling door activiteiten als baggeren en het storten van de specie, door zowel Duitse als Nederlandse haven- en vaargeulbeheerders. Wel wordt geconstateerd dat de vertroebeling van het water steeds verder toeneemt.<sup>49</sup>

### 3.10 KLIMAATVERANDERING

Het secretariaat van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit is ook lid van de onlangs opgerichte WHO-IUCN-werkgroep van deskundigen inzake biodiversiteit, klimaat, én gezondheid en op de natuur gebaseerde oplossingen, die in maart 2021 is opgericht. De deskundigenwerkgroep bouwt voort op en breidt het werkkerrein uit van de verbindingsgroep tussen agentschappen inzake biodiversiteit en gezondheid, die tussen 2015 en 2020 gezamenlijk werd voorgezeten door de WHO en het Verdrag inzake Biologische Diversiteit.

Ook voor klimaatadaptatie wordt binnen het Verdrag gekozen voor aanpassing via adaptief beheer en de ecosysteembenadering.<sup>50</sup> Van managementmaatregelen voor behoud en herstel van de biodiversiteit mag worden verwacht dat zij sommige van de negatieve gevolgen van klimaatverandering zullen beperken. Er is zorg over de snelheid en omvang van de klimaatverandering, waardoor natuurlijke aanpassing van de natuur aan veranderingen steeds moeilijker zal worden. Opties om het aanpassingsvermogen van soorten en ecosystemen aan de versnellende klimaatverandering te vergroten zijn, onder meer, vermindering van niet-klimaatgebonden oorzaken, zoals vervuiling, overexploitatie, habitatverlies en -versnippering en bestrijding van invasieve uitheemse soorten.

---

49 Zie [www.waddenacademie.nl/en/news/news-archive-article/ruimtegebrek-slib-oorzaak-vertroebeling-eems-dollard-estuarium](http://www.waddenacademie.nl/en/news/news-archive-article/ruimtegebrek-slib-oorzaak-vertroebeling-eems-dollard-estuarium).

50 Zie [www.cbd.int/climate/intro.shtml](http://www.cbd.int/climate/intro.shtml).



Verder wordt vanuit het Verdrag een bredere toepassing van goede praktijken voor instandhouding en duurzaam gebruik gepromoot, onder meer door de versterking en uitbreiding van samenwerking en netwerken van beschermde gebieden. Ook wordt benadrukt dat adaptief beheer niet goed kan functioneren zonder een goed systeem van monitoring en evaluatie. Als hulpmiddel heeft het secretariaat van het Verdrag richtsnoeren opgesteld voor de toepassing van maatregelen voor aanpassing van beschermde gebieden aan klimaatverandering.<sup>51</sup> Dit zijn niet verplichtende (vrijwillige) hulpmiddelen.

Volgens de Nederlandse regering liggen rond klimaatverandering kansen in verbeterd waterbeheer, bijvoorbeeld via duurzamer beheer van biodiverse wetlands, door te kiezen voor natuurlijke oplossingen in het voorkomen van overstromingen, of het voorkomen van erosie door het beter beschermen van de bestaande vegetatie.<sup>52</sup> Hierop is de Nederlandse inzet gericht tijdens COP15 onder het Biodiversiteitsverdrag, in 2022, in China. Financieel draagt Nederland bij via investeringen van het in 2019 gelanceerde *Dutch Fund for Climate and Development* (DFCD).

Wie zich verdiept in de dijkverzwaringprojecten rond de Waddenzee (dijkverhoging i.v.m. zeespiegelstijging) merkt niet veel van de Nederlandse voorkeur voor ‘natuurlijke oplossingen in het voorkomen van overstromingen’. Een kleinschalig voorbeeld is een pilot bij de zeedijk van de Dollard, waarbij de hoofddoelstelling echter meer milieu- dan natuurgerelateerd is. Deze dijk is recent versterkt met gerijpt zout baggerslib uit de Eems-Dollard. Het slib is in drie jaar tijd gerijpt tot stevige dijkklei, een proces dat in de natuur tientallen jaren duurt. Hiermee is de dijk – ‘een brede groene dijk’ – over een lengte van 750 meter verbreed en verhoogd. Dit project was vooral een poging om grondtransporten te beperken en daarmee de CO<sub>2</sub>-emissie ten gevolge van vervoer van grond te verminderen. Tegelijk werd ernaar gestreefd de waterkwaliteit van de Dollard te verbeteren door slib af te vangen en dit te laten omvormen tot klei. Bij het onttrekken van het slib uit de kwelders is een plas met een eiland ontstaan. De plas staat in rechtstreekse verbinding met de Dollard. Hierdoor hebben eb en vloed vrij spel en wordt telkens een laagje slib gesedimenteerd. In de plas ligt een eiland als broedplaats voor de kluut en andere wadvogels.

Het Voorkeursalternatief (VKA) voor de dijkverzwaring rond de Waddenzee in de provincie Friesland van het Wetterskip Fryslân is een ander voorbeeld waarbij rekening wordt gehouden met de natuur. Maar wel op een bijzondere wijze. Deels mogen binnendijkse natuurgebieden ontstaan, mede omdat verzilting toeslaat, zodat gronden moeilijker voor landbouwdoeleinden kunnen worden gebruikt. Dit VKA houdt echter ook in dat

51 Voluntary guidelines for the design and effective implementation of ecosystembased approaches to climate change adaption and disaster risk education and supplementary information, CBD Technical Series, no. 93, april 2019.

52 *Kamerstukken II* 2019/20, 26407, nr. 134, p. 2.

bestuurlijk wordt geopteerd voor de aanleg van een versterkte ‘zachte variant groene dijk’, die deels binnen de bestaande begrenzing van het Natura 2000-gebied de Waddenzee is geprojecteerd.<sup>53</sup> Dit zal leiden tot een permanente verkleining van bestaande kwelders van ongeveer twintig hectare. Er komt wel een ‘bloemenrijke dijk’ voor terug, met als mogelijk gevolg wel vergroting van de biodiversiteit, maar geen aan Waddenhabitats gerelateerde natuur. De bescherming tegen hoog water mag volgens het Wetterskip ten koste gaan van areaal beschermd natuurgebied. Dit, terwijl er toch voldoende binnendijkse landbouwgronden aanwezig zijn voor de aanleg van een ‘groene dijk’, als alternatief. De bestuurlijke omgeving wordt voorgehouden dat, als de groene dijk op de kwelders er niet komt, de dijk traditioneel zal worden versterkt met beton en stortsteen. Geen aantrekkelijk vooruitzicht, vinden velen. En zo wordt de druk via bestuurlijke *power play* opgevoerd om toch maar een deel van de Waddenzee te kunnen inlijven en te gebruiken als voor de mens aantrekkelijk uitziende hoogwaterbescherming zonder landbouwgrond te hoeven opofferen. Dit heeft niets van doen met het zoeken naar ‘natuurlijke oplossingen in het voorkomen van overstromingen’, waartoe de regering oproept. Dan had de zoektocht moeten plaatsvinden aan de andere kant van de dijk om de Waddenzee uit haar toch al te strakke keurslijf van harde dijken te verlossen. Uit toetsing van dit Wetterskipsplan aan de Wet natuurbescherming zal moeten blijken of deze wet voldoende tanden heeft om verlies aan areaal te voorkomen. Het Biodiversiteitsverdrag roept ertoe op om maatregelen voor aanpassing van beschermde gebieden aan klimaatverandering te treffen. Niet om onder het mom van hoogwaterbescherming een natuurgebied nog verder af te knijpen. Het voldoen aan de Verdragsafspraken uit het Biodiversiteitsverdrag voor behoud en bescherming van kwetsbare gebieden is daarmee ook voor een rijk land als Nederland blijkbaar niet ‘passend en mogelijk’. Dat maakt het opgeheven vingertje richting de rest van de wereld lastig uit te leggen.

### 3.11 EXOTENBESTRIJDING

Evenals het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern besteedt het Biodiversiteitsverdrag aandacht aan de problematiek van exoten die de biodiversiteit bedreigen. Op grond van artikel 8 onder h dient een Verdragsstaat (voor zover mogelijk en passend) ‘de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor eco-systemen, habitats of soorten te voorkomen, dan wel deze te beheersen of uit te roeien’. Deze verplichting is nader uitgewerkt in Besluit VI/23 van COP 6.<sup>54</sup> Nederland geeft hieraan uitvoering via toepassing van

---

53 Zie [www.wetterskipfryslan.nl/projecten/4393-samenvatting-koehoel-lauwersmeer-v2-1dyk-v3\\_bz.pdf](http://www.wetterskipfryslan.nl/projecten/4393-samenvatting-koehoel-lauwersmeer-v2-1dyk-v3_bz.pdf).

54 COP 6, The Hague, Netherlands, Decision VI/23 zie: [www.cbd.int/decision/cop/?id=7197](http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197).

de Europese Exotenverordening<sup>55</sup> en maakt ook afspraken over een trilaterale aanpak van ongewenste exoten in de Waddenzee.<sup>56</sup>

### 3.12 NIET-NALEVING, NEDERLANDSE WETGEVING EN DOORWERKING VAN HET VERDRAG IN DE NEDERLANDSE RECHTSORDE

De aard van de verdragsbepalingen heeft tot gevolg dat het afdwingen van naleving erg lastig is. Er zijn wel veel rapportageverplichtingen en monitoringsopgaven, zodat de wereldgemeenschap in zekere mate zicht krijgt op de inspanningen van verdragspartijen. Er zijn echter weinig ‘harde’ verplichtingen vanwege de gehanteerde algemene omschrijvingen en termen zoals ‘passend en mogelijk’. Ook is de betekenis van het Verdrag voor de rechtspraak in Nederland zeer beperkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich een aantal keren uitgesproken over het Verdrag en de mate van binding van de teksten. De Faunabescherming voerde in 2017 aan dat een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het schieten van damherten verleend zou zijn in strijd met de grondgedachte die blijkt uit de preambule van het Biodiversiteitsverdrag. Zij voerde daartoe aan dat het voor het behoud van biodiversiteit nodig is dat inheemse soorten als het damhert de vegetatie van een natuurgebied beïnvloeden. De Afdeling oordeelde hierover, dat de preambule van het Biodiversiteitsverdrag, waarnaar de Faunabescherming verwijst, geen bepalingen bevat die voor de rechter als eenieder verbindend als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet kunnen worden ingeroepen. De Faunabescherming heeft, daartoe door de Afdeling in de gelegenheid gesteld, ook niet gewezen op één of meer artikelen uit het Biodiversiteitsverdrag die dergelijke bepalingen wel zouden bevatten.<sup>57</sup> Dit oordeel sluit nauw aan bij het oordeel van de Afdeling over een stelling van Milieudefensie bij beroep tegen de vaststelling van een bestemmingsplan, dat volgens Milieudefensie in strijd zou zijn met de uit het Biodiversiteitsverdrag voortkomende verplichting om negatieve effecten voor weidevogels te voorkomen. De Afdeling overwoog dat voor zover Milieudefensie betoogt dat het Biodiversiteitsverdrag aan vaststelling van het plan in de weg staat, daargelaten of een rechtstreeks beroep op dit verdrag kan worden gedaan, door Milieudefensie onvoldoende was onderbouwd waarop de uit het Biodiversiteitsverdrag voortvloeiende verplichting zou zijn gebaseerd dat in 2010 de daling van het aantal weidevogels en andere beschermde (dier)soorten moet zijn gestopt.<sup>58</sup> Ook het

55 Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, PbEU 2014, L 317/35.

56 Leeuwarden Declaration, 13th Trilateral Governmental Conference on the Protection of the Wadden Sea, 2018.

57 ABRvS van 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:110.

58 ABRvS van 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2262.

beroep van Faunabescherming op het in strijd met het Biodiversiteitsverdrag verlenen van een natuurvergunning voor het uitzaaien van uit Ierland afkomstige mosselen in de Oosterschelde sneuvelde bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Faunabescherming heeft volgens de Afdeling niet nader toegelicht waarop haar stelling is gebaseerd dat het Biodiversiteitsverdrag of de IUCN-richtlijnen aan vergunningverlening in de weg staan. 'Daargelaten of op dit verdrag of deze richtlijnen rechtstreeks een beroep kan worden gedaan, moet aan dit betoog reeds daarom worden voorbijgegaan,' aldus de Afdeling.<sup>59</sup>

Dit heeft echter niet tot gevolg dat het Verdrag geen feitelijke, politieke of praktische gevolgen heeft. Het mondiale karakter, de redelijk goede institutionele voorzieningen en de aan het Verdrag verbonden financieringsstromen hebben tot gevolg dat het Verdrag een niet onbelangrijk ijkpunt is voor het beleid van de partijen.<sup>60</sup>

In Nederland lijkt de aandacht vooral gericht op de bescherming van de universele waarden rond biodiversiteit en de internationale doorwerking van de afspraken en is er relatief weinig aandacht voor de doorwerking van dit Verdrag binnen de Nederlandse context.<sup>61</sup> Zelfstandig kijkt de bestuursrechter niet naar het Verdrag en wanneer er een beroep op wordt gedaan, wordt de bewijslast van schending al snel bij de betreffende partij gelegd. Los van het feit dat internationaal gezien de doelstellingen bij lange na niet worden gehaald, speelt dit echter zeker ook bij de implementatie van natuurbescherming binnen Nederland. Ook binnen de Nederlandse situatie kan instrumenteel een betere doorwerking van het Verdrag plaatsvinden door, bijvoorbeeld, de introductie van een biodiversiteitstoets voor projecten, of een daarop aangepaste vorm van een 'passende beoordeling' in het kader van de voor veel projecten verplichte Natura 2000-vergunning. Ook zou met een bufferfunctie binnen de kustgemeenten vorm kunnen worden gegeven aan een zachtere overgang tussen land en zee, waarmee meerdere doelen kunnen worden gediend (klimaataanpassing) en vergroting van de biodiversiteit (meer overgangen zoet-zout, meer hoogwatervluchtplaatsen en brakwatermoerasgebieden). Dynamisch kustbeheer wordt vooral geprojecteerd op de eilanden, niet langs de kust.

Opvallend is dat in de meest recente beleidsnota over biodiversiteit van de Waddenzee wordt gesteld dat de biodiversiteit achteruitgaat en herstel aandacht verdient, maar tegelijkertijd dat 'de natuurambitie geen specifieke effecten heeft voor industrie en havens,' 'toerisme overal in het Waddengebied kan blijven groeien door slimme zonerings- en regie op de toepassing daarvan,' 'opwekking van duurzame energie kan worden ingepast, en ook kansen kan bieden voor de natuur door rekening te houden met vogels, zeezoogdieren en vissen' en ook 'vissers, inclusief de garnalenvissers' hun werk met respect voor de natuur

---

59 ABRvS van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3209.

60 Backes e.a. (2017), *supra* noot 5.

61 Zie bijv. motie-Jetten/De Groot over de Europese natuur en het Verdrag, *Kamerstukken II* 2020/21, 21501-20, nr. 1617.

kunnen continueren en 'binnen de draagkracht van het ecosysteem' blijven.<sup>62</sup> Conclusie moet zijn dat biodiversiteitsherstel in de Waddenzee niet ten koste mag gaan van medegebruik door de mens.

Dit staat in contrast met de feitelijke en juridische ontwikkelingen die oproepen tot verdergaande beperkingen uit hoofde van natuurherstel. Een voorbeeld hiervan is de recente Europese conceptverordening voor natuurherstel. Vraag is of we de moed hebben om prioriteiten te stellen en echte keuzes te maken. Het Verdrag roept daartoe op. Afdwingen van dergelijke keuzes met een beroep op de verdragsteksten zal echter stuiten op de formuleringen dat partijen steeds mogen afwegen of een biodiversiteitsmaatregel 'passend en mogelijk' is. Dat geeft veel ruimte voor bestuurlijke afweging, ook al kan goed worden volgehouden dat juist in een rijk land als Nederland, biodiversiteitsmaatregelen al heel snel 'passend en mogelijk' zouden moeten zijn. De hierboven besproken grote terughoudendheid van de Nederlandse bestuursrechter om verdragen een rol in geschilbeslechting te laten spelen helpt hier niet bij.

### 3.13 CONCLUSIES

Wil op een goede manier uitwerking worden gegeven aan de afspraken uit het Biodiversiteitsverdrag, dan zou aanvullend op de Habitat- en Vogelrichtlijn gevolg moeten worden gegeven aan wettelijke doorvertaling van de verdragsverplichtingen. In dit verband is van belang dat het beschermingskader zich niet zou moeten beperken tot habitats en soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt, maar moet gelden voor alle onderdelen van het ecosysteem, waaronder vissen, het bodemleven en waarden als duisternis, stilte en ongereptheid. Met de bescherming van het ecosysteem wordt recht gedaan aan de onderlinge verbanden en de samenhang die binnen de natuur bestaat. Aantasting van dergelijke samenhangende waarden zou ook toetsingsplichtig moeten zijn, vanwege het effect op de biodiversiteit binnen het natuurgebied. Wil de bescherming van het systeem echt vorm krijgen, dan zullen ook de eilanden en in het bijzonder de kuststrook onderdeel moeten zijn van het te beschermen gebied. Daar liggen kansen voor echt systeemherstel, trekzones, zoet-zoutovergangen, Ruimte voor de Zee, in navolging van 'Ruimte voor de Rivier'. Binnen zo'n groot systeem past ook 'adaptief beheer'. Beheer dat is afgestemd op de ontwikkelingen die zich voordoen en passend is binnen het streven naar de voor het gebied vastgestelde doelen. Dat betekent ook dat het menselijk medegebruik zich meer zal moeten aanpassen aan het natuurlijke systeem. Dit betekent een paradigmawisseling: Niet de natuur naar onze hand zetten, maar meebewegen op dat wat passend is binnen natuurlijke

---

62 Ministerie van Economische Zaken, Natuurambitie Grote Wateren 2050 en verder, Natuurambitie Waddengebied, p. 45.

randvoorwaarden. Alleen op die wijze kan een bijdrage worden geleverd aan het hoofdoel van het Biodiversiteitsverdrag: 'een balans vinden tussen de bescherming en het gebruik van (bronnen van) biodiversiteit'.