

5 VERDRAG INZAKE DE BESCHERMING VAN TREKKENDE WILDE DIERSOORTEN (VERDRAG VAN BONN) EN AANVERWANTE VERDRAGEN INZAKE ZEEHONDEN, WALVISACHTIGEN EN WATERVOGELS

Arie Trouwborst

5.1 INLEIDING

Sinds 1983 is Nederland partij bij het in 1979 opgestelde Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn / CMS),¹ één van de grote natuurbeschermingsverdragen met een wereldwijde reikwijdte.² Ook is Nederland sinds de jaren negentig gebonden aan meerdere specifieke verdragen voor de bescherming van bepaalde (groepen) trekkende diersoorten die onder de paraplu van het Verdrag van Bonn tot stand zijn gekomen. Drie hiervan zijn duidelijk relevant voor de Waddenzee, te weten:

- Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee (Zeehondenverdrag, 1990);³
- Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee, Noordoost-Atlantische Oceaan, Ierse Zee en Noordzee (ASCOBANS, 1992);⁴

1 Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Verdrag van Bonn); opgesteld op 23 juni 1979; in werking getreden (ook voor Nederland) op 1 november 1983; officiële Engelse tekst en (onofficiële) Nederlandse vertaling: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004769/2006-02-23>.

2 Rechtswetenschappelijke literatuur over het Verdrag van Bonn omvat o.a. C. de Klemm (1989), 'Migratory Species in International Law', *Natural Resources Journal*, 29(4), 935-978; R. Caddell (2006), 'International Law and the Protection of Migratory Wildlife: An Appraisal of Twenty-Five Years of the Bonn Convention', *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 16(1), 113-156; M. Bowman, P. Davies & C. Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law*, 2^e druk, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 535-583; E.A. Baldwin (2011), 'Twenty-Five Years under the Convention on Migratory Species: Migration Conservation Lessons from Europe', *Environmental Law*, 41(2), 535-571.

3 Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea (Zeehondenverdrag), opgesteld op 16 oktober 1990; in werking getreden (ook voor Nederland) op 1 oktober 1991; officiële Engelse tekst en (onofficiële) Nederlandse vertaling: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002236/1991-10-01>.

4 Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas (ASCOBANS); opgesteld op 17 maart 1992; in werking getreden (ook voor Nederland) op 29 maart 1994;

- Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (AEWA, 1996).⁵

De genoemde verdragen worden hieronder behandeld in het licht van hun betekenis voor het Waddengebied. Een vijfde verdrag wordt hier slechts kort aangestipt vanwege zijn meer marginale relevantie voor de Waddenzee, namelijk de Overeenkomst inzake de bescherming van vleermuizen in Europa (EUROBATS).⁶

De door de overheid opgestelde Nederlandse vertalingen van het Verdrag van Bonn, ASCOBANS en AEWA, zijn niet authentiek. De authentieke, Engelstalige verdragsteksten zijn derhalve leidend in de analyse hieronder. Het Zeehondenverdrag is wel officieel in, onder andere, het Nederlands opgesteld, en deze Nederlandse tekst is even authentiek als de Deense, Duitse en Engelse versies.⁷ Toch zal ook hier geregeld op de Engelstalige tekst worden teruggegrepen, omdat de Nederlandstalige versie hier en daar onhelder en verwarrend is geformuleerd.

Ook zal hieronder verwezen worden naar besluiten aangenomen door de ‘Conference of the Parties’ (COP) of ‘Meeting of the Parties’ (MOP) van de betreffende verdragen. Deze organen bestaan uit vertegenwoordigers van alle verdragspartijen en zijn belast met het toezicht op de toepassing van de verdragen in kwestie, en het nemen van besluiten om de effectiviteit ervan te bevorderen. Afhankelijk van het verdrag komt de COP of MOP eens in de paar jaar plenair bijeen. Hoewel deze besluiten zelf niet juridisch bindend plegen te zijn, vormen ze wel een belangrijk hulpmiddel bij de toepassing van de verdragen in kwestie en kunnen ze ook van invloed zijn op de interpretatie van de bindende verdragsverplichtingen zelf.⁸

5.2 ACHTERGROND

Het **Verdrag van Bonn** is opgesteld vanwege één van de klassieke redenen voor internationale samenwerking op het terrein van natuur en milieu, namelijk wilde dieren die zich in

officiële Engelse tekst en (onofficiële) Nederlandse vertaling: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001069/2008-02-03>.

5 Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA); opgesteld op 16 juni 1995; in werking getreden (ook voor Nederland) op 1 november 1999; officiële Engelse tekst en (onofficiële) Nederlandse vertaling: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001249/2019-03-08>.

6 Agreement on the Conservation of Populations of European Bats (EUROBATS); opgesteld op 4 december 1991; in werking getreden (ook voor Nederland) op 16 januari 1994; tekst: https://wetten.overheid.nl/BWBV0002713/2004-02-07/0/Verdrag/Verdragtekst_1.

7 Art. XVIII lid 1 Zeehondenverdrag.

8 Zie o.a. art. 31 van de Convention on the Law of Treaties (Weens Verdragenverdrag); opgesteld op 23 mei 1969; in werking getreden op 17 januari 1980.

de loop van hun levenscyclus over landsgrenzen heen bewegen.⁹ Zoals de preambule van het Verdrag van Bonn het verwoordt: ‘Conservation and effective management of migratory species of wild animals require the concerted action of all States within the national jurisdictional boundaries of which such species spend any part of their life cycle.’¹⁰ De opstellers van het verdrag zagen redenen genoeg om (trekkende) diersoorten te behouden, waaronder de ‘ever-growing value of wild animals from environmental, ecological, genetic, scientific, aesthetic, recreational, cultural, educational, social and economic points of view’.¹¹

Het begrip ‘trekkende diersoort’ (‘migratory species’) is als volgt gedefinieerd: ‘the entire population of any geographically separate part of the population of any species or lower taxon of wild animals, a significant proportion of whose members cyclically and predictably cross one or more national jurisdictional boundaries.’¹² De termen ‘cyclically’ en ‘predictably’ zijn door de COP van het verdrag zo breed uitgelegd, dat er ook veel soorten onder vallen die niet bekend staan als typische trekkende dieren, maar die wel regelmatig landsgrenzen kruisen.¹³

Het **Zeehondenverdrag** is specifiek gericht op het Waddengebied. Het werd in 1990 door de drie Waddenlanden gesloten tegen de achtergrond van een sterk teruglopende populatie van de gewone zeehond (*Phoca vitulina*) in het Waddengebied, door hoge sterfte als gevolg van ziektes in combinatie met andere oorzaken.¹⁴ Zeehonden worden in het verdrag beschouwd als een ‘onvervangbaar onderdeel’ van het ecosysteem van de Waddenzee, en als ‘belangrijke indicatoren terzake van de toestand van het gebied’.¹⁵ Hoewel de verplichtingen in het Zeehondenverdrag zelf beperkt zijn tot de gewone zeehond,¹⁶ bevat het bijbehorende (maar niet-bindende) ‘Conservation and Management Plan’ ook maatregelen die van toepassing zijn op grijze zeehonden (*Halichoerus grypus*) in het Waddengebied.¹⁷ Het verdrag is behalve voor Nederland ook in werking voor Duitsland en Denemarken.

ASCOBANS werd in 1992 opgesteld vanwege de kwetsbare maar ook nog deels onbekende staat van instandhouding van kleine walvisachtigen in, onder meer, de Noordzee.¹⁸ Het verdrag signaleert dat bijvangst in de visserij, achteruitgang van habitat en verstoring

9 Zie bijv. De Klemm (1989), *supra* noot 2; C.A. Runge e.a. (2017), ‘Coordinating Domestic Legislation and International Agreements to Conserve Migratory Species: A Case Study from Australia’, *Conservation Letters*, 10(6), 765-772.

10 Verdrag van Bonn, preambule.

11 Idem.

12 Idem, art. I lid 1 onder a.

13 CMS COP Resolution 13.7 (2020), par. 3.

14 Preambule Zeehondenverdrag.

15 Idem.

16 Idem, art. II onder a.

17 Conservation and Management Plan for the Wadden Sea Seal Population 2018-2022.

18 Preambule ASCOBANS.

bedreigingen vormen voor kleine walvisachtigen, en stelt dat ‘their vulnerable and largely unclear status merits immediate attention in order to improve it and to gather information as a basis for sound decisions on management and conservation.’¹⁹ Het verdrag richt zich op alle ‘kleine walvisachtigen’ (‘small cetaceans’) binnen zijn mariene toepassingsgebied.²⁰ ‘Kleine walvisachtigen’ worden gedefinieerd als ‘any species, subspecies or population of toothed whales *Odontoceti*, except the sperm whale’ – oftewel, van orka’s (*Orcinus orca*) tot bruinvissen (*Phocoena phocoena*).²¹ De Waddenzee valt binnen het geografische toepassingsbereik van ASCOBANS,²² en in het gebied voorkomende bruinvissen, tuimelaars (*Tursiops truncatus*) en andere kleine walvisachtigen dus ook. Onder de partijen bij ASCOBANS bevinden zich behalve Nederland ook Duitsland en Denemarken.

Het in 1995 in Den Haag gesloten AEWa is veruit het meest ambitieuze verdrag dat tot nu toe onder de koepel van het Verdrag van Bonn tot stand is gekomen. Zoals de opstellers van het verdrag benadrukken, zijn trekkende watervogels ‘particularly vulnerable because they migrate over long distances and are dependent on networks of wetlands that are decreasing in extent and becoming degraded through non-sustainable human activities.’²³ Het Waddengebied en zijn vogels zijn hiervan treffende illustraties. Tegen deze achtergrond erkent de preambule van AEWa ‘the need to take immediate action to stop the decline of migratory waterbird species and their habitats in the geographic area of the African-Eurasian waterbird migration systems.’²⁴ ‘Waterbirds’ worden in het verdrag gedefinieerd als ‘those species of birds that are ecologically dependent on wetlands for at least part of their annual cycle, have a range which lies entirely or partly within the Agreement Area and are listed in Annex 2 to this Agreement.’²⁵ De genoemde ‘Agreement Area’ bestrijkt de gehele ‘migration systems of African-Eurasian waterbirds’ en omvat heel Europa en Afrika, het Midden-Oosten en een deel van Azië, en loopt van het Noordpoolgebied tot voorbij Kaap de Goede Hoop.²⁶ De lange AEWa-soortenlijst bevat onder meer eenden, ganzen, zwanen, futen, flamingo’s, rallen, kraanvogels, duikers, ooievaars, ibissen, lepelaars, reigers, Jan-van-Genten, aalscholvers, scholeksters, kluten, plevieren, strandlopers, snippen, meeuwen, sterns, jagers en alken.²⁷ Binnen het enorme AEWa-toepassingsgebied is de Waddenzee één van de belangrijkste gebieden voor de door het verdrag bestreken vogelsoorten. Het wordt door veel AEWa-soorten gebruikt als broed-, overwinterings- en/of tussenstopgebied, en voor 21 van deze soorten kwalificeert de Waddenzee

19 Idem.

20 Idem, art. 1.1.

21 Idem, art. 1.2 onder a.

22 Idem, art. 1.2 onder b.

23 Preambule AEWa.

24 Idem.

25 Idem, art. I lid 2 onder c.

26 Idem, art. I lid 1 en Annex 1.

27 Idem, Annex 2.

als ‘Important Bird Area’.²⁸ Behalve Nederland bevinden ook Duitsland en Denemarken zich onder de huidige 84 AEWA-partijen.

5.3 DOELEN

Het doel van het **Verdrag van Bonn** is niet afzonderlijk met zoveel woorden in de verdrags-tekst opgenomen, maar uit de preambule en de hieronder besproken ‘fundamentele beginselen’ valt af te leiden dat het centrale doel het behoud van trekkende diersoorten is. Meerdere bepalingen van het verdrag suggereren dat het hierbij specifiek gaat om het behouden of bereiken van een ‘gunstige staat van instandhouding’ (‘favourable conservation status’) van alle trekkende diersoorten.²⁹ De ‘staat van instandhouding’ wordt gedefinieerd als ‘the sum of the influences acting on the migratory species that may affect its long-term distribution and abundance’.³⁰ Volgens het verdrag moet aan een viertal criteria zijn voldaan om te kunnen spreken van een gunstige staat van instandhouding:

“Conservation status” will be taken as “favourable” when:

1. population dynamics data indicate that the migratory species is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its ecosystems;
2. the range of the migratory species is neither currently being reduced, nor is likely to be reduced, on a long-term basis;
3. there is, and will be in the foreseeable future sufficient habitat to maintain the population of the migratory species on a long-term basis; and
4. the distribution and abundance of the migratory species approach historic coverage and levels to the extent that potentially suitable ecosystems exist and to the extent consistent with wise wildlife management;

‘Conservation status’ will be taken as ‘unfavourable’ if any of the conditions set out in sub-paragraph (c) of this paragraph is not met.³¹

Het **Zeehondenverdrag** stelt zich het volgende doel, dat in de vorm van een algemene verplichting is geformuleerd: ‘De Partijen werken nauw samen ten einde gunstige kansen voor de mate en aard van de bescherming van de zeehondenpopulatie te scheppen en te blijven waarborgen.’³² De helderheid van de Engelse verdragstekst is beduidend groter:

28 Zie <http://criticalsites.wetlands.org>.

29 Art. I lid 1 onder b-d, art. II lid 1, art. IV, art. V en art. VII lid 5 Verdrag van Bonn.

30 Idem, art. I lid 1 onder b.

31 Idem, art. I lid 1 onder c-d.

32 Art. III Zeehondenverdrag.

‘The Parties shall cooperate closely with a view to achieving and maintaining a favourable conservation status for the seal population.’ Oftewel, het verdrag draait om het bereiken en behouden van een ‘gunstige staat van instandhouding’ van de zeehondenpopulatie. Hierbij moet worden uitgegaan van de bovenstaande definitie van ‘favourable conservation status’ uit het Verdrag van Bonn, die expliciet van toepassing wordt verklaard in het Zeehondenverdrag.³³

ASCOBANS kent een grotendeels vergelijkbaar doel: ‘The Parties undertake to cooperate closely in order to achieve and maintain a favourable conservation status for small cetaceans.’³⁴ Ook het hierboven geciteerde deel van de preambule noemt het ‘verbeteren’ van de staat van instandhouding van kleine walvisachtigen in het verdragsgebied als doelstelling.³⁵ ASCOBANS bevat geen eigen omschrijving van het begrip ‘favourable conservation status’, wat de veronderstelling doet rijzen dat de definitie in het Verdrag van Bern toepassing vindt, ook al wordt er niet expliciet naar verwezen in de ASCOBANS-tekst. Interessant genoeg heeft de MOP het doel van ASCOBANS ook wel als volgt omschreven: ‘to restore and/or maintain biological or management units of small cetaceans to/at the level they would reach when there is the lowest possible anthropogenic influence.’³⁶

AEWA streeft het behoud na van de vele soorten trekkende watervogels waarop het van toepassing is, en meer in het bijzonder het herstellen dan wel bewaren van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten. Hoewel dit niet expliciet als doel van het verdrag wordt aangeduid, volgt het duidelijk uit verschillende bepalingen, zoals de in artikel II neergelegde algemene verplichting van partijen om maatregelen te nemen ‘to maintain migratory waterbird species in a favourable conservation status or to restore them to such a status.’³⁷ Bovendien is het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten per definitie het doel van alle verdragen die zijn gebaseerd op artikel IV(3) van het Verdrag van Bonn,³⁸ en daarvan is AEWA er één.³⁹

5.4 BEGINSELEN

Het **Verdrag van Bonn** bevat een bepaling, artikel II, getiteld ‘Fundamental principles’. Die stelt het volgende:

33 Idem, art. II onder f.

34 Art. 2.1 ASCOBANS.

35 Idem, preambule.

36 ASCOBANS MOP Resolution 8.9 (2016), preambule.

37 Art. II lid 1 AEWA.

38 Art. V lid 1 Verdrag van Bonn.

39 Art. I lid 3 AEWA.

‘The Parties acknowledge the importance of migratory species being conserved and of Range States agreeing to take action to this end whenever possible and appropriate, paying special attention to migratory species the conservation status of which is unfavourable, and taking individually or in co-operation appropriate and necessary steps to conserve such species and their habitat.

The Parties acknowledge the need to take action to avoid any migratory species becoming endangered.

In particular, the Parties:

- a. should promote, co-operate in and support research relating to migratory species;
- b. shall endeavour to provide immediate protection for migratory species included in Appendix I; and
- c. shall endeavour to conclude Agreements covering the conservation and management of migratory species included in Appendix II.⁴⁰

Voorts is duidelijk het beginsel van ‘intergenerational equity’ te herkennen in de stelling, in de preambule van het verdrag, dat ‘each generation of man holds the resources of the earth for future generations and has an obligation to ensure that this legacy is conserved and, where utilized, is used wisely’,⁴¹ Daarnaast legt de preambule een belangrijk deel van het fundament voor de rest van het verdrag met de erkenning dat ‘States are and must be the protectors of the migratory species of wild animals that live within or pass through their national jurisdictional boundaries.’⁴²

In het **Zeehondenverdrag** zijn geen beginselen vastgelegd. Wel reflecteert het verdrag in algemene zin de notie dat natuurbehoud van grote waarde is. In de preambule van **ASCOBANS** is die notie expliciet als algemeen beginsel opgenomen, naast het beginsel van duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen: ‘Recalling the general principles of conservation and sustainable use of natural resources.’⁴³ Artikel II van **AEWA** is getiteld ‘Fundamental Principles’ en luidt als volgt:

‘Parties shall take co-ordinated measures to maintain migratory waterbird species in a favourable conservation status or to restore them to such a status. To this end, they shall apply within the limits of their national jurisdiction the

40 Art. II lid 1-3 Verdrag van Bonn.

41 Idem, preambule.

42 Idem.

43 Preambule ASCOBANS.

measures prescribed in Article III, together with the specific actions determined in the Action Plan provided for in Article IV, of this Agreement.

In implementing the measures prescribed in paragraph 1 above, Parties should take into account the precautionary principle.⁴⁴

De eerste paragraaf van deze bepaling is echter meer geformuleerd als een verplichting dan als een beginsel. De tweede paragraaf noemt expliciet het voorzorgsbeginsel, waarmee rekening gehouden dient te worden bij het toepassen van de in de eerste paragraaf genoemde, vereiste maatregelen.

Hoewel het voorzorgsbeginsel in de verdragsteksten van het Verdrag van Bonn, het Zeehondenverdrag en ASCOBANS niet voorkomt, hebben de partijen bij deze verdragen het beginsel wel omarmd in resoluties en dergelijke.⁴⁵ De COP van het Verdrag van Bonn, bijvoorbeeld, heeft erkend dat het beginsel consequenties heeft voor de wijze waarop besloten wordt over wijzigen van de soortenlijsten in de bijlagen bij het verdrag: 'By virtue of the precautionary approach and in case of uncertainty regarding the status of a species, the Parties shall act in the best interest of the conservation of the species concerned.'⁴⁶ Ook met betrekking tot de ontwikkeling van windparken en hun effecten op trekkende diersoorten, om nog een voorbeeld te geven, heeft de COP partijen opgeroepen 'to take full account of the precautionary principle in the development of wind turbine plants.'⁴⁷

5.5 VERPLICHTINGEN

5.5.1 *Verdrag van Bonn*

De relevantie van de verplichtingen uit het Verdrag van Bonn zelf is voor de Waddenzee relatief beperkt. De krachtigste verplichtingen hebben namelijk betrekking op soorten uit Bijlage I bij het verdrag, en daarop prijken maar weinig echte Waddensoorten. De twee soorten zeehond van de Waddenzee komen er niet op voor, en de bruinvis evenmin (wel, bijvoorbeeld de walvisachtigen bultrug, gewone vinvis en potvis). Wat de vissen van Bijlage I betreft lijkt met name de Atlantische steur relevant. Onder de vogels van Bijlage I bevinden zich de zeearend, en ook zeldzame soorten als dwerggans en roodhalsgans. Voor

44 Art. II lid 1 en 2 AEWa.

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

46 CMS COP Resolution 13.7, idem.

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

de soorten van Bijlage I waarvoor Nederland een ‘range state’ is – een breed begrip⁴⁸ – geldt een inspanningsverplichting (‘shall endeavour’) onder artikel III lid 4 van het Verdrag van Bonn om het volgende te bewerkstelligen:

- a. ‘to conserve and, where feasible and appropriate, restore those habitats of the species which are of importance in removing the species from danger of extinction;
- b. to prevent, remove, compensate for or minimize, as appropriate, the adverse effects of activities or obstacles that seriously impede or prevent the migration of the species; and
- c. to the extent feasible and appropriate, to prevent, reduce or control factors that are endangering or are likely to further endanger the species, including strictly controlling the introduction of, or controlling or eliminating, already introduced exotic species.⁴⁹

Visserij, waterkeringen die vismigratie belemmeren, de aanleg en exploitatie van windturbines⁵⁰ en gaswinning zijn voorbeelden van activiteiten die, afhankelijk van de omstandigheden, onder de reikwijdte van artikel III lid 4 onder b en c zouden kunnen vallen. Bij het uitvoeren van hun verplichtingen onder artikel III lid 4 hebben verdragspartijen een behoorlijke – maar niet onbegrensde – mate van beleidsvrijheid, als gevolg van het gebruik van termen als ‘feasible’ en ‘appropriate’.⁵¹

Een veel striktere verplichting, neergelegd in artikel III lid 5, betreft het instellen van een verbod op ‘taking’ van de soorten genoemd in Bijlage I:

‘Parties that are Range States of a migratory species listed in Appendix I shall prohibit the taking of animals belonging to such species. Exceptions may be made to this prohibition only if:

- a. the taking is for scientific purposes;
- b. the taking is for the purpose of enhancing the propagation or survival of the affected species;
- c. the taking is to accommodate the needs of traditional subsistence users of such species; or
- d. extraordinary circumstances so require;

48 Verdrag van Bonn, art. I lid 1 onder h: “Range State” in relation to a particular migratory species means any State (...) that exercises jurisdiction over any part of the range of that migratory species (...); art. I lid 1 onder f: “Range” means all the areas of land or water that a migratory species inhabits, stays in temporarily, crosses or overflies at any time on its normal migration route.”

49 Idem, art. III lid 4.

50 Zie bijv. CMS COP Resolution 7.5 (Rev.COP12) (2002/2017), die in het kader van art. III lid 4 onder b aandacht vraagt voor de ‘possible negative impacts of wind turbines on migratory species of mammals and birds, as well as on their food sources and habitats.’

51 Caddell (2006), *supra* noot 2, p. 117-118.

provided that such exceptions are precise as to content and limited in space and time. Such taking should not operate to the disadvantage of the species.⁵²

Deze verplichting is onvoorwaardelijk. Bovendien is de reikwijdte van de term 'taking' zeer breed,⁵³ en omvat 'taking, hunting, fishing, capturing, harassing, deliberate killing, or attempting to engage in any such conduct'.⁵⁴ Doden is gekwalificeerd door de term 'opzettelijk', maar bij de andere genoemde vormen van 'taking' is dat niet het geval. Aldus valt het onopzettelijk vangen van dieren van Bijlage I, zoals bijvoorbeeld het vangen van steur als bijvangst in een vissersnet bedoeld voor andere soorten, klaarblijkelijk onder het ver- eiste verbod.⁵⁵ Hetzelfde geldt voor activiteiten met verstorende effecten, wanneer die begrepen zouden kunnen worden onder de term 'harassing' – welke laatste in de Neder- landse versie van het verdrag vertaald is met 'opjagen'. Uitzonderingen op het verbod mogen slechts worden toegestaan om een beperkt aantal redenen; ze moeten gericht zijn en in tijd en ruimte begrensd; en behoren per saldo de soort in kwestie niet te benadelen.⁵⁶ De vierde uitzonderingsgrond, die van toepassing is wanneer 'uitzonderlijke omstandig- heden' de beoogde uitzondering 'vereisen', biedt minder grote mogelijkheden dan hij op het eerste gezicht wellicht lijkt te doen. Zo lijkt de term 'require' een alternatieventoets te impliceren.⁵⁷

Bijlage II bij het Verdrag van Bonn bevat vele malen meer soorten dan Bijlage I. Hier komen we bijvoorbeeld wel de bruinvis tegen, de Waddenpopulatie van de gewone zee- hond, en vele soorten (water)vogels die van het Waddengebied gebruik maken. Voor deze soorten hebben de verdragspartijen de inspanningsverplichting ('shall endeavour'), op grond van artikel IV van het Verdrag van Bonn, om specifieke overeenkomsten te sluiten, gericht op (groepen) soorten van Bijlage II die van dergelijke internationale samenwer- king zouden kunnen profiteren.⁵⁸ Ook voor niet in Bijlage II genoemde soorten die 'grens- overschrijdend gedrag' vertonen ('any species or lower taxon of wild animals, members of which periodically cross one or more national jurisdiction boundaries'), worden partijen aangemoedigd ('encouraged') om overeenkomsten te sluiten. Dergelijke 'dochterovereen- komsten' van het Verdrag van Bonn kunnen de vorm van een bindend verdrag hebben, of van een niet-bindend instrument zoals een 'Memorandum of Understanding'.⁵⁹

52 Art. III lid 5 Verdrag van Bonn.

53 Bowman e.a. (2010), *supra* noot 2, p. 548.

54 Verdrag van Bonn, art. I lid 1 onder i.

55 Bowman e.a. (2010), *supra* noot 2, p. 548.

56 Verdrag van Bonn, art. III lid 5.

57 A. Trouwborst, 'Aussie Jaws and International Laws', *Cornell International Law Journal*, 2014/2, 41-46, op 44.

58 Art. IV lid 3 Verdrag van Bonn.

59 Voor een compleet overzicht van de huidige dochterinstrumenten, zie www.cms.int.

Het Zeehondenverdrag, ASCOBANS, AEWa, EUROBATS en verscheidene andere overeenkomsten zijn op basis van dit artikel IV tot stand gekomen. Het is in beginsel mogelijk dat er in de toekomst nog meer voor het Waddengebied relevante overeenkomsten zullen volgen. In 2002 deed de COP van het Verdrag van Bonn bijvoorbeeld een oproep aan de ‘range states’ van steuren ‘to take the lead to develop an appropriate CMS instrument on sturgeons.’⁶⁰ Tot nu toe is daaraan geen gehoor gegeven, wellicht mede omdat de voorkeur van betrokken staten voorsnog is uitgegaan naar een gericht actieplan voor de Atlantische steur in het kader van het Verdrag van Bern.⁶¹

5.5.2 Zeehondenverdrag

Het Zeehondenverdrag is van toepassing in ‘het watergebied dat bekend staat als de Waddenzee, inclusief alle zandbanken die in het gebied voorkomen alsmede alle kustgebieden van de Noordzeekusten’ van de drie Waddenlanden, ‘tussen Blaavandshuk in het noorden en Den Helder in het westen.’⁶² De verplichtingen uit het verdrag hebben alleen betrekking op de gewone zeehond, niet op de grijze. De term ‘zeehond’ wordt voor de toepassing van het verdrag namelijk verstaan als ‘een dier behorende tot de soort *Phoca vitulina*’.⁶³ Het niet-bindende, hieronder nader besproken ‘Conservation and Management Plan’ dat op basis van het verdrag is opgesteld, is echter wél mede van toepassing op de grijze zeehond.⁶⁴

Allereerst hebben de drie partijen bij het Zeehondenverdrag een algemene verplichting om nauw samen te werken teneinde een gunstige staat van instandhouding van de zeehondenpopulatie ‘te scheppen en te blijven waarborgen.’⁶⁵ Hoewel de Nederlandse versie van het verdrag spreekt van ‘gunstige kansen voor de mate en aard van de bescherming’ van de zeehondenpopulatie, maakt de Engelse versie duidelijk dat het hier gaat om het begrip ‘favourable conservation status’ zoals gedefinieerd in het Verdrag van Bonn.⁶⁶ De ‘zeehondenpopulatie’ wordt in dit verband pragmatisch gedefinieerd als ‘alle zeehonden die op elk willekeurig moment aanwezig zijn’ in het hierboven omschreven toepassingsgebied,⁶⁷ waarbij weer moet worden aangetekend dat het hierbij alleen om de gewone zeehond gaat.

60 CMS Resolution 7.7 (2002); de Atlantische steur staat zowel op Bijlage I als Bijlage II.

61 Zie hierover Kees Bastmeijer, ‘De Juridische Status van de Europese Steur (*Acipenser sturio*) en de Positie van Nederland’, onderzoek in opdracht van ARK Natuurontwikkeling en WNF Nederland, 2019, p. 30-32.

62 Art. II onder b Zeehondenverdrag.

63 Idem, art. II onder a.

64 Conservation and Management Plan for the Wadden Sea Seal Population 2018-2022.

65 Art. III Zeehondenverdrag.

66 Idem; dit volgt ook uit art. II onder f van het Zeehondenverdrag, dat expliciet verwijst naar de betreffende definitie(s) in het Verdrag van Bonn.

67 Art. II onder c Zeehondenverdrag.

Om dit doel te bereiken zijn de partijen verplicht een ‘plan voor behoud en beheer’ voor de zeehondenpopulatie te ontwikkelen, op basis van wetenschappelijke kennis.⁶⁸ ‘Dit plan zal een uitvoerige uiteenzetting bevatten van alle acties die ondernomen worden of ondernomen zullen worden om de doelstellingen van deze Overeenkomst te bereiken.’⁶⁹ Het plan dient geregeld te worden geëvalueerd en waar nodig gewijzigd, mede in het licht van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht.⁷⁰ Het eerste ‘Conservation and Management Plan’ werd opgesteld voor de periode 1991-1995, en het huidige plan geldt voor de periode 2018-2022. Vanaf 1996 zijn ook maatregelen met betrekking tot de grijze zeehond in deze plannen opgenomen. Het Conservation and Management Plan als zodanig is niet juridisch bindend, maar artikel IV van het verdrag, waarin staat dat het plan de maatregelen noemt ‘die ondernomen worden of ondernomen zullen worden’ om de doelstellingen van het Zeehondenverdrag te bereiken, is dat natuurlijk wel. De inhoud van het plan heeft daarmee tevens duidelijk betekenis voor de concrete invulling en interpretatie van de verdragsverplichting uit artikel III. Daarnaast biedt het plan een praktische uitwerking van de hieronder besproken verplichtingen uit het verdrag inzake de bescherming van zeehonden, hun habitat, het tegengaan van vervuiling, en het uitvoeren en coördineren van wetenschappelijk onderzoek. Juridisch vrijblijvend is het plan dus allerminst.

Een belangrijke verdragsbepaling is artikel VI, aangaande de bescherming van individuele zeehonden. De Engelse tekst, die ondubbelzinniger is dan de Nederlandse, luidt als volgt:

1. ‘The Parties shall prohibit the taking of seals from the Wadden Sea.
2. The competent authorities may grant exemptions from the prohibition referred to in the first paragraph authorizing persons to take seals:
 - for institutions to be designated performing scientific research into the conservation of the seal population in the Wadden Sea or the conservation of the Wadden Sea ecosystem, insofar as the information required for such research cannot be obtained in any other way; or
 - for institutions to be designated nursing seals in order to release them after recovery, insofar as these are diseased or weakened seals or evidently abandoned suckling seals.

Seals which are clearly suffering and cannot survive may be killed by the persons referred to in this paragraph.

68 Idem, art. IV.

69 Idem.

70 Idem.

3. Any Party having granted exemptions as mentioned above shall notify the other Parties as soon as possible and provide them with an opportunity for review and comment.
4. The Parties shall take appropriate action to suppress illegal hunting and taking of seals.⁷¹

Het begrip ‘taking’ (‘onttrekken’ in de Nederlandse versie, ‘Entnahme’ in de Duitse versie) in lid 1 van deze bepaling omvat niet alleen het letterlijk verwijderen van zeehonden uit de Waddenzee. Dit kan reeds worden afgeleid uit het vervolg van artikel VI, met name de uitzonderingen genoemd in lid 2, maar volgt bovendien uit het feit dat de hierboven al besproken definitie van ‘taking’ uit het Verdrag van Bonn expliciet van toepassing wordt verklaard in artikel II onder f van het Zeehondenverdrag.⁷² Het Zeehondenverdrag vereist ten aanzien van gewone zeehonden in het Waddengebied dus het verbieden van ‘taking, hunting, (...) capturing, harassing, deliberate killing, or attempting to engage in any such conduct.’⁷³

Vergeleken met artikel III lid 5 van het Verdrag van Bonn zijn de mogelijkheden om uitzonderingen te maken op het verbod van artikel VI lid 1 van het Zeehondenverdrag veel beperkter. Uitzonderingen kunnen uitsluitend worden verleend (1) ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek ‘naar het behoud van de zeehondenpopulatie (...) of het behoud van het ecosysteem van de Waddenzee’ en slechts ‘voorzover de informatie benodigd voor dergelijk onderzoek niet op een andere manier te verkrijgen is’ of (2) waar het gaat om het tijdelijk verzorgen van ‘zieke of verzwakte’ zeehonden of van ‘huilers’ die ‘aantoonbaar door hun moeder verlaten’ zijn; waarbij (3) zeehonden die ‘aantoonbaar lijden en geen overlevingskansen hebben’ mogen worden gedood door hiervoor specifiek aangemerkte personen.⁷⁴ Voor het doden of vangen van zeehonden voor populatiebeheer, schadebestrijding, duurzaam gebruik of andere doeleinden biedt het Zeehondenverdrag dus geen enkele ruimte. Het is daarmee aanzienlijk strikter dan de corresponderende, op de gewone zeehond van toepassing zijnde bepalingen uit het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn.

Artikel VII van het Zeehondenverdrag bevat de volgende verplichtingen ten aanzien van het leefgebied van de gewone zeehond in het Waddengebied:

1. ‘The Parties shall take appropriate measures for the protection of habitats. They shall pay due regard to the necessity of creating and maintaining a network of protected

71 Idem, art. VI.

72 Volgens art. II onder f van het Zeehondenverdrag ‘hebben de in art. I, eerste lid, onderdelen a tot en met d, en onderdeel i van de in het Verdrag [van Bonn] vastgelegde begrippen dezelfde betekenis in deze Overeenkomst’.

73 Art. I lid 1 onder i Verdrag van Bonn.

74 Art. VI lid 2 Zeehondenverdrag.

areas also in the migration areas of the seals in the Agreement Area and of ensuring the preservation of areas which are essential to the maintenance of the vital biological functions of seals.

2. The Parties shall preserve habitats and seals present from undue disturbances or changes resulting, directly or indirectly, from human activities.
3. The Parties shall have regard to the protection of habitats from adverse effects resulting from activities carried out outside the Agreement Area.
4. The Parties shall explore the possibility of restoring degraded habitats and of creating new ones.⁷⁵

De eerste zin van lid 1 legt een stevige verplichting neer, die het midden houdt tussen een inspannings- en een resultaatverplichting, tot het nemen van ‘passende maatregelen’ voor het behoud van zeehondenhabitats.⁷⁶ Lid 2 is nog strikter geformuleerd en betreft een resultaatverplichting om zeehonden en leefgebieden te vrijwaren van ‘overmatige verstoringen of veranderingen die direct of indirect voortvloeien uit menselijke activiteiten.’⁷⁷ Het Conservation and Management Plan geeft voorbeelden van maatregelen die in elk geval nodig zijn om aan deze verplichting uit artikel VII lid 2 te voldoen, waaronder ‘to prohibit disturbing activities in harbour seal reserves at least during breeding and moulting from 15 May to 01 September’ en ‘to (...) ensure that seals do not drown in fyke nets.’⁷⁸

Wat vervuiling betreft bepaalt artikel VIII van het Zeehondenverdrag het volgende:

‘The Wadden Sea States are determined to do their utmost to further reduce pollution of the North Sea from whatever source with the aim of conserving and protecting the Agreement Area.

To this end they shall:

- a. endeavour to identify the sources of such pollution;
- b. co-ordinate their research projects regarding seal diseases and the effects on the seal population of such substances, e.g. organochlorine compounds, heavy metals and oil, and agree on methods which permit a comparison of research results;
- c. monitor in the Agreement Area, in particular in seal tissues and in organisms which are preyed upon by seals, the levels of those substances which in the light of the results of research appear to play a major role in the conservation status of the seal population.⁷⁹

75 Idem, art. VII.

76 Idem, Nederlandse versie, art. VII lid 1.

77 Idem, art. VII lid 2.

78 Conservation and Management Plan for the Wadden Sea Seal Population 2018-2022, p. 4.

79 Art. VIII Zeehondenverdrag.

Daarnaast hebben partijen een algemene verplichting tot monitoring van de ontwikkeling van de zeehondenpopulatie, zeehondentrek en van factoren als ziektes, mortaliteit en leeftijdsopbouw.⁸⁰ Onderzoek op deze en andere relevante terreinen dient door de verdragspartijen onderling te worden afgestemd.⁸¹

5.5.3 ASCOBANS

Als partij bij ASCOBANS heeft Nederland een inspanningsverplichting om nauw samen te werken met de andere verdragspartijen teneinde een gunstige staat van instandhouding van alle betrokken soorten kleine walvisachtigen te bereiken en behouden.⁸² Daarnaast dient Nederland te voldoen aan de volgende, centrale, strikt geformuleerde verplichting: ‘Each Party shall apply within the limits of its jurisdiction (...) the conservation, research and management measures prescribed in the Annex.’⁸³ Deze Bijlage bevat een ‘Conservation and Management Plan’ dat, anders dan bij het Zeehondenverdrag, juridisch bindend is – de maatregelen die erin zijn vervat ‘shall be applied.’⁸⁴ Ten aanzien van de bescherming van de habitats van de betroffen soorten gaat het om de volgende maatregelen:

‘Work towards (a) the prevention of the release of substances which are a potential threat to the health of the animals, (b) the development, in the light of available data indicating unacceptable interaction, of modifications of fishing gear and fishing practices in order to reduce by-catches and to prevent fishing gear from getting adrift or being discarded at sea, (c) the effective regulation, to reduce the impact on the animals, of activities which seriously affect their food resources, and (d) the prevention of other significant disturbance, especially of an acoustic nature.’⁸⁵

De woorden ‘work towards’ (‘toewerken naar’) laten zien dat het hier eerder gaat om een inspanningsverplichting dan om een resultaatsverplichting.

Vervolgens is er een verplichting, in paragraaf 2 van de Bijlage, tot het doen van onderzoek, dat goed moet worden afgestemd en gedeeld tussen de verdragspartijen onderling, voor drie doeleinden, te weten ‘to (a) assess the status and seasonal movements of the populations and stocks concerned, (b) locate areas of special importance to their survival,

80 Idem, art. V lid 2.

81 Idem, art. V lid 1 en 2.

82 Art. 2 lid 1 ASCOBANS.

83 Idem, art. 2 lid 2.

84 Idem, Bijlage; zie ook art. 2 lid 2.

85 Idem, Bijlage, par. 1.

and (c) identify present and potential threats to the different species.’⁸⁶ Dit onderzoek dient te worden uitgevoerd zonder dieren te doden, en wanneer het nodig is om dieren te vangen, dan dienen zij naderhand in goede gezondheid weer te worden vrijgelaten.⁸⁷ Partijen hebben een inspanningsverplichting om de bijvangst van walvisachtigen in vistuig en strandingen doelmatig te registreren en onderzoek te doen naar de doodsoorzaak van de betrokken dieren.⁸⁸ Ook is er een verplichting tot het verstrekken van relevante informatie inzake kleine walvisachtigen aan de bevolking in het algemeen – onder andere ‘in order to ensure support for the aims of the agreement’ – en aan vissers in het bijzonder.⁸⁹

Ten slotte bevat paragraaf 4 van de Bijlage deze belangrijke verplichtingen inzake ‘taking’ van kleine walvisachtigen:

‘Without prejudice to the provisions of paragraph 2 above, the Parties shall endeavour to establish (a) the prohibition under national law, of the intentional taking and killing of small cetaceans where such regulations are not already in force, and (b) the obligation to release immediately any animals caught alive and in good health. Measures to enforce these regulations shall be worked out at the national level.’⁹⁰

Het woord ‘endeavour’ duidt op een inspanningsverplichting, maar het voorafgaande ‘shall’ maakt het wel een stevige. Inhoudelijk ziet de verplichting bovendien op wetgevende maatregelen op nationaal niveau. Het is niet goed voor te stellen dat het een partij bij ASCOBANS in dertig jaar nog steeds niet gelukt is dergelijke wetgeving aan te nemen, zodat het bereiken van het betreffende resultaat inmiddels wel een vereiste lijkt te zijn. Vervolgens legt de tweede zin van paragraaf 4 een resultaatsverplichting op partijen om de betreffende regels ook te handhaven. De reikwijdte van het vereiste verbod is breed, aangezien de betekenis van ‘taking’ hoogstwaarschijnlijk dient te worden ontleend aan de definitie in het Verdrag van Bonn.⁹¹ Wel is het verbod onder (a) beperkt tot opzettelijke handelingen. De onder (b) genoemde verplichting lijkt met name te zien op bijvangst van walvisachtigen in vistuig. Uitzonderingen op het vereiste ‘taking’-verbod mogen slechts worden toegestaan voor onderzoek in de zin van de hierboven besproken paragraaf 2.⁹²

86 Idem, Bijlage, par. 2.

87 Idem.

88 Idem, Bijlage, par. 3.

89 Idem, Bijlage, par. 5.

90 Idem, Bijlage, par. 4.

91 Art. I lid 1 onder i Verdrag van Bonn; zie bijv. A. Trouwborst, R. Caddell & E. Couzens (2013), ‘To Free or Not to Free? State Obligations and the Rescue and Release of Marine Mammals: A Case Study of “Morgan the Orca”’, *Transnational Environmental Law*, 2(1), 117-144, op 130.

92 Over problemen die dit oplevert ten aanzien van het (op)vangen van zieke of verzwakte walvisachtigen, zie o.a. Trouwborst e.a., idem.

De ASCOBANS-partijen hebben enkele ‘Conservation Plans’ aangenomen voor specifieke soorten of populaties. Deze plannen zijn niet juridisch bindend, maar geven wel richting aan de toepassing van verdragsverplichtingen voor de betreffende populaties. Eén van deze plannen richt zich op de bruinvis in de Noordzee, inclusief de Waddenzee, en bevat onder meer maatregelen om bijvangst in vistuig tot een minimum te beperken.⁹³

5.5.4 AEWA

Volgens het eerder al aangehaalde artikel II van AEWA, ‘Parties shall take co-ordinated measures to maintain migratory waterbird species in a favourable conservation status or to restore them to such a status.’⁹⁴ Dit is een duidelijk resultaatgeoriënteerde bepaling die vérgaande implicaties lijkt te hebben, door partijen te verplichten om datgene te doen wat nodig is om een gunstige staat van instandhouding te bewaren of bereiken voor alle door AEWA gedekte soorten – en daarmee het doel van het verdrag te behalen.⁹⁵ En er komen nogal wat AEWA-soorten voor in het Waddengebied. Om het genoemde doel te bereiken, zo stelt artikel II verder, moet Nederland als verdragspartij de algemene maatregelen nemen genoemd in artikel III, en de specifieke maatregelen vastgelegd in het Actieplan dat is opgenomen in Bijlage 3 bij het verdrag.⁹⁶

Artikel III bevat allereerst een brede verplichting om beschermingsmaatregelen te nemen voor trekkende watervogels, waarbij speciale aandacht dient uit te gaan naar bedreigde soorten en andere soorten met een ongunstige staat van instandhouding.⁹⁷ Daarnaast verplicht het partijen in strikte termen (‘the Parties shall’) tot de volgende maatregelen, die vanwege hun forse betekenis in de huidige context integraal worden weergegeven:

- a. ‘accord the same strict protection for endangered migratory waterbird species in the Agreement Area as is provided for under Article III, paragraphs 4 and 5, of the Convention;
- b. ensure that any use of migratory waterbirds is based on an assessment of the best available knowledge of their ecology and is sustainable for the species as well as for the ecological systems that support them;

93 ASCOBANS Conservation Plan for Harbour Porpoises (*Phocoena phocoena* L.) in the North Sea (2009).

94 Art. II lid 1 AEWA.

95 Zie bijv. M. Lewis (2016), ‘AEWA at Twenty: An Appraisal of the African-Eurasian Waterbird Agreement and Its Unique Place in International Environmental Law’, *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 19(1), 22-61, op 28: ‘Article II (...) appears to require that parties take all measures necessary to achieve this result.’

96 Art. II lid 1 AEWA.

97 Art. III lid 1 AEWA.

- c. identify sites and habitats for migratory waterbirds occurring within their territory and encourage the protection, management, rehabilitation and restoration of these sites, in liaison with those bodies listed in Article IX, paragraphs (a) and (b) of this Agreement, concerned with habitat conservation;
- d. coordinate their efforts to ensure that a network of suitable habitats is maintained or, where appropriate, re-established throughout the entire range of each migratory waterbird species concerned, in particular where wetlands extend over the area of more than one Party to this Agreement;
- e. investigate problems that are posed or are likely to be posed by human activities and endeavour to implement remedial measures, including habitat rehabilitation and restoration, and compensatory measures for loss of habitat;
- f. cooperate in emergency situations requiring international concerted action and in identifying the species of migratory waterbirds which are the most vulnerable to these situations as well as cooperate in developing appropriate emergency procedures to provide increased protection to these species in such situations and in the preparation of guidelines to assist individual Parties in tackling these situations;
- g. prohibit the deliberate introduction of non-native waterbird species into the environment and take all appropriate measures to prevent the unintentional release of such species if this introduction or release would prejudice the conservation status of wild flora and fauna; when non-native waterbird species have already been introduced, the Parties shall take all appropriate measures to prevent these species from becoming a potential threat to indigenous species;
- h. initiate or support research into the biology and ecology of migratory waterbirds including the harmonization of research and monitoring methods and, where appropriate, the establishment of joint or cooperative research and monitoring programmes;
- i. analyze their training requirements for, inter alia, migratory waterbird surveys, monitoring, ringing and wetland management to identify priority topics and areas for training and cooperate in the development and provision of appropriate training programmes;
- j. develop and maintain programmes to raise awareness and understanding of migratory waterbird conservation issues in general and of the particular objectives and provisions of this Agreement;
- k. exchange information and results from research, monitoring, conservation and education programmes; and
- l. cooperate with a view to assisting each other to implement this Agreement, particularly in the areas of research and monitoring.⁹⁸

98 Art. III lid 2 AEWA.

Deze verplichtingen spreken grotendeels voor zichzelf. In algemene zin valt op dat zij, op een enkele uitzondering na,⁹⁹ geformuleerd zijn in strikte, onvoorwaardelijke termen. Het gaat dus om veeleisende verplichtingen.¹⁰⁰

Naast deze algemene verplichtingen uit artikel II en III, die gelden voor alle AEWa-soorten, vereist het verdrag het nemen van een serie meer specifieke maatregelen voor kwetsbare populaties, die zijn neergelegd in een juridisch bindend Actieplan dat als bijlage aan het verdrag is toegevoegd.¹⁰¹ De algemene verplichting tot het nemen van deze maatregelen is in onvoorwaardelijke termen gegoten.¹⁰² Dat geldt ook voor de formulering van de meeste bepalingen in het Actieplan zelf.¹⁰³ Het Actieplan richt zich op regio-specifieke populaties die zijn aangegeven in een tabel, die met bepaalde codes zijn gerangschikt in drie kolommen op basis van hun staat van instandhouding.¹⁰⁴ De mate van de door het Actieplan vereiste bescherming is afhankelijk van de precieze classificatie van de betreffende populatie(s). De vereiste maatregelen zelf hebben betrekking op soortenbescherming; habitatbescherming; de regulering van schadelijke menselijke activiteiten; onderzoek en monitoring; educatie en informatievoorziening; en implementatie.¹⁰⁵ Vanwege de gedetailleerdheid van het Actieplan zou een volledige weergave of bespreking van de verschillende verplichtingen hier te ver voeren. Hier wordt volstaan met het geven van enkele voorbeelden. Een interessante bepaling is bijvoorbeeld deze inspanningsverplichting om voormalige leefgebieden van watervogelpopulaties te herstellen:

‘Parties shall endeavour to rehabilitate or restore, where feasible and appropriate, areas which were previously important for the populations listed in Table 1, including areas that suffer degradation as a result of the impacts of factors such as climate change, hydrological change, agriculture, spread of aquatic invasive non-native species, natural succession, uncontrolled fires, unsustainable use, eutrophication and pollution.’¹⁰⁶

Wat verstoring van watervogels door recreanten betreft bevat het Actieplan de volgende bepaling, met een juridisch minder rigide karakter (‘should’):¹⁰⁷

99 Zie met name art. III lid 2 onder c en e.

100 Zie bijv. ook R. Adam (2008), ‘Waterbirds, the 2010 Biodiversity Target, and Beyond: AEWa’s Contribution to Global Biodiversity Governance’, *Environmental Law*, 38(1), 87-137, op 102-103 en 117-119.

101 Art. II lid 1, IV lid 1 en Annex 3 AEWa.

102 Idem, art. II lid 1 en IV lid 1.

103 Idem, Annex 3.

104 Idem, Annex 3, par. 1.1 & Table 1, Columns A, B & C.

105 Idem, art. IV lid 1 en Annex 3.

106 Idem, Annex 3, par. 3.3.

107 Zie ook Lewis (2016), *supra* noot 95, p. 32.

‘In cases where human disturbance threatens the conservation status of water-bird populations listed in Table 1, Parties should endeavour to take measures to limit the level of threat. Special attention should be given to the problem of human disturbance at breeding colonies of colonially-nesting waterbirds, especially when they are situated in the areas which are popular for outdoor recreation. Appropriate measures might include, inter alia, the establishment of disturbance-free zones in protected areas where public access is not permitted.’¹⁰⁸

Ten aanzien van de invloed van visserij op watervogelpopulaties dringt het Actieplan bij partijen aan (‘Parties are urged’) op gepaste maatregelen om bijvangst tot een minimum te beperken en een voldoende voedselaanbod te waarborgen:

‘Parties are urged to take appropriate actions nationally or through the framework of Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs) and relevant international organisations to minimise the impact of fisheries on migratory waterbirds, and where possible cooperate within these forums, in order to decrease the mortality in areas within and beyond national jurisdiction; appropriate measures shall especially address incidental killing and bycatch in fishing gear including the use of gill nets, longlines and trawling.

Parties are also urged to take appropriate actions nationally or through the framework of Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs) and relevant international organisations to minimise the impact of fisheries on migratory waterbirds resulting in particular from unsustainable fishing that causes depletion of food resources for migratory waterbirds.’¹⁰⁹

In andere paragrafen van dit hoofdstuk hieronder wordt nog een enkel voorbeeld gegeven van verplichtingen uit het AEWA-Actieplan.

Naast het Actieplan voorziet AEWA in nog een extra niveau van normering, in de vorm van ‘single species action plans’ en ‘single species management plans’, gericht op de specifieke behoeftes van bepaalde bedreigde soorten of populaties, respectievelijk het beheer van bepaalde soorten of populaties die conflicteren met economische belangen.¹¹⁰ Een aantal van de inmiddels opgestelde plannen zijn van belang voor het Waddengebied, waaronder de actieplannen voor grote zee-eend, ijseend, dwerggans, kleine zwaan, lepe-

108 AEWA, Annex 3, par. 4.3.6.

109 Idem, Annex 3, par. 4.3.7 en 4.3.8.

110 Idem, Annex 3, par. 2.2.1 en 4.3.4.

laar, grutto en wulp; en de beheerplannen voor brandgans, grauwe gans en taigarietgans.¹¹¹ Deze actie- en beheerplannen zijn niet juridisch bindend, maar kunnen wel van invloed zijn op de interpretatie en toepassing van de bindende verplichtingen in het verdrag en het AEWA-Actieplan. Datzelfde geldt voor resoluties en andere besluiten aangenomen door de MOP van het verdrag.

5.5.5 EUROBATS

Verschillende EUROBATS-bepalingen zouden van toepassing kunnen zijn in zoverre het Waddengebied van belang is voor het behoud van vleermuizen,¹¹² zoals een algemene verplichting tot het nemen van passende maatregelen om het behoud van vleermuizen te bevorderen: 'Each Party shall take appropriate measures to promote the conservation of bats.'¹¹³ Daarnaast is Nederland als EUROBATS-partij verplicht om gebieden te identificeren die van belang zijn voor de staat van instandhouding van vleermuizen, en 'shall, taking into account as necessary economic and social considerations, protect such sites from damage or disturbance.'¹¹⁴ Deze verplichtingen dienen mede in het licht te worden gelezen van besluiten aangenomen door de MOP van EUROBATS, waaronder resoluties over de effecten van windturbines en lichtvervuiling op vleermuispopulaties.¹¹⁵ Wat lichtvervuiling betreft heeft de MOP bijvoorbeeld gesteld dat 'artificial light in general has a negative impact on bats and should be avoided wherever and whenever possible.'¹¹⁶

5.5.6 *Verslechtering*

Het **Verdrag van Bonn** bevat geen algemeen verslechtingsverbod in zoveel woorden, maar sommige bepalingen komen in de buurt, zoals de inspanningsverplichting ten aanzien van soorten van Bijlage I, 'to prevent, reduce or control factors that are endangering or are likely to further endanger the species.'¹¹⁷ De erkenning van de noodzaak 'to take action to avoid any migratory species becoming endangered' ziet ook duidelijk op het voorkomen van verslechtering.¹¹⁸

111 Zie www.unep-aewa.org/publications/technical-publications?field_publication_type_tid=1417.

112 Over het (nog grotendeels onbekende) belang van de Waddenzee voor vleermuizenrek, zie bijv. www.waddenvereniging.nl/wadweten/7578-vleermuizenrek-over-de-waddenzee.html.

113 Art. III lid 4 EUROBATS.

114 Idem, art. III lid 2.

115 Zie EUROBATS MOP Resolution 8.4 (2018) en Resolution 8.6 (2018).

116 Resolution 8.6, idem, par. 1.

117 Art. III lld 4 onder c Verdrag van Bonn.

118 Idem, art. II lid 2.

Artikel III van het **Zeehondenverdrag** impliceert tot op zekere hoogte een verslechteringsverbod: ‘The Parties shall cooperate closely with a view to achieving and maintaining a favourable conservation status for the seal population.’¹¹⁹ Wanneer de staat van instandhouding ongunstig is, druist elke verslechtering ervan in tegen deze verplichting, en hetzelfde geldt voor een verandering van een gunstige naar een ongunstige staat. Een verslechteringsverbod is ook te herkennen in deze verplichting: ‘The Parties shall preserve habitats and seals present from undue disturbances or changes resulting, directly or indirectly, from human activities.’¹²⁰ Voor de inspanningsplicht onder **ASCOBANS** tot samenwerking om een gunstige staat van instandhouding van kleine walvisachtigen te bereiken en behouden,¹²¹ geldt hetzelfde als hierboven opgemerkt ten aanzien van artikel III van het **Zeehondenverdrag**.

Dit gaat ook op voor artikel II van **AEWA**, met dien verstande dat het hier gaat om een strikter geformuleerde resultaatsverplichting: ‘Parties shall take co-ordinated measures to maintain migratory waterbird species in a favourable conservation status or to restore them to such a status.’¹²² In veel situaties behelst deze bepaling een rigide verslechteringsverbod, namelijk ten aanzien van alle **AEWA**-soorten van het Waddengebied die zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden, en ten aanzien van alle situaties waar een verslechtering dreigt van een gunstige naar een ongunstige staat. Ook andere **AEWA**-bepalingen kunnen in zekere zin begrepen worden als verslechteringsverboden. Een voorbeeld is deze verplichting uit artikel III, met name in verband met het gebruik van de term ‘duurzaam’: ‘Parties shall (...) ensure that any use of migratory waterbirds (...) is sustainable for the species as well as for the ecological systems that support them.’¹²³ De volgende bepaling uit het **AEWA**-Actieplan bevat een letterlijk verslechteringsverbod, geformuleerd als inspanningsverplichting, dat geldt voor alle ‘wetlands’ die als habitat dienen voor populaties uit de tabel van het Actieplan:

‘Parties shall endeavour to make wise and sustainable use of all of the wetlands in their territory. In particular they shall endeavour to avoid degradation and loss of habitats that support populations listed in Table 1 through the introduction of appropriate regulations or standards and control measures.’¹²⁴

119 Art. III Zeehondenverdrag.

120 Idem, art. VII lid 2.

121 Art. 2 lid 1 **ASCOBANS**.

122 Art. II lid 1 **AEWA**.

123 Idem, art. III lid 2 onder b.

124 Idem, Annex 3, par. 3.2.3.

5.5.7 *Herstel*

Wat betreft herstel komen de verplichtingen om (zich in te spannen om) een gunstige staat van instandhouding voor betrokken soorten te bereiken of bewaren uit het Zeehondenverdrag, ASCOBANS en AEWA, weer in beeld.¹²⁵ In alle gevallen waarin soorten of populaties zich onder het vereiste niveau bevinden, verplichten de betreffende bepalingen de autoriteiten in kwestie in feite tot herstelmaatregelen. In het geval van AEWA komt dit letterlijk tot uiting in het gebruikte woord ‘restore’.¹²⁶

Daarnaast komt herstel specifiek aan bod in verschillende andere verplichtingen, zoals in de verplichting ten aanzien van soorten van Bijlage I bij het Verdrag van Bonn ‘to conserve and, where feasible and appropriate, *restore* those habitats of the species which are of importance in removing the species from danger of extinction’.¹²⁷ Een ander voorbeeld is deze bepaling van het Zeehondenverdrag: ‘The Parties shall explore the possibility of restoring degraded habitats’.¹²⁸ Het juridisch karakter van deze verplichting is behoorlijk ‘zacht’ – partijen hoeven slechts de mogelijkheid te onderzoeken van habitat herstel. Verplichtingen tot herstel zijn voorts vervat in het hierboven geciteerde artikel II van AEWA, onder c en e. Ook het AEWA-Actieplan bevat een bepaling gewijd aan herstel, namelijk van aangetaste gebieden die van belang zijn voor populaties uit de Actieplan-tabel¹²⁹ – ook deze bepaling werd hierboven reeds in zijn geheel weergegeven.

5.5.8 *Inspanning of resultaat*

Voor veel van de hierboven besproken bepalingen uit het Verdrag van Bonn, het Zeehondenverdrag, ASCOBANS en AEWA is reeds aangegeven in hoeverre zij inspannings- dan wel resultaatverplichtingen behelzen. Voorbeelden van resultaatverplichtingen zijn artikel VII lid 2 van het Zeehondenverdrag en artikel II lid 1 van AEWA. Duidelijke voorbeelden van inspanningsverplichtingen zijn te vinden in artikel III lid 4 en IV lid 3 van het Verdrag van Bonn; in ASCOBANS artikel 2 lid 1, alsmede paragraaf 3 van het ASCOBANS-Actieplan; en in paragraaf 3.3 van het AEWA-Actieplan. Ook is al geïllustreerd dat sommige bepalingen, afhankelijk van de omstandigheden, het midden kunnen houden tussen een inspannings- en een resultaatverplichting, bijvoorbeeld paragraaf 4 van het ASCOBANS-Actieplan.

125 Art. III Zeehondenverdrag; art. 2 lid 1 ASCOBANS; art. II lid 1 AEWA.

126 AEWA, idem.

127 Art. III lid 4 onder a Verdrag van Bonn; cursivering toegevoegd.

128 Art. VII lid 4 Zeehondenverdrag.

129 Annex 3, par. 3.3 AEWA.

5.5.9 *Ecosysteem*

In de besproken verdragen komt het vrij functioneren van ecosystemen niet met zoveel woorden voor als doel of aandachtspunt, maar er is wel degelijk aandacht voor het belang van de betrokken soorten voor de ecosystemen waarin zij voorkomen, en het belang van gezonde ecosystemen voor het voortbestaan van diezelfde soorten – twee zijden van dezelfde medaille.

Zo karakteriseert het **Verdrag van Bonn** wilde dieren als ‘an irreplaceable part of the Earth’s natural system’, en erkent het de ‘ever-growing value of wild animals from (...) ecological [and other] points of view’.¹³⁰ Het is bovendien cruciaal dat het centrale doel waarop het Verdrag van Bonn en de aanverwante verdragen zich richten, namelijk het bereiken en bewaren van een gunstige staat van instandhouding, pas behaald is wanneer voor elke betrokken soort mede aan deze voorwaarde is voldaan: ‘the migratory species is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its ecosystems’.¹³¹

Het **Zeehondenverdrag** merkt zeehonden aan als belangrijke spelers in, en indicatoren van de gezondheid van, het Wadden-ecosysteem: ‘Seals are an irreplaceable component of the Wadden Sea ecosystem and that they are of great importance as indicators of its condition.’¹³² Aan het verdrag ligt ook het besef ten grondslag dat de Waddenzee, ook bezien door zeehondenogen, een ecologische eenheid is – de zeehonden van dit gebied worden aangemerkt als ‘a separate population whose main range and the main migration routes are located in the Wadden Sea and which should, as a consequence, be managed as a single unit’.¹³³

De preambule van ASCOBANS belijdt dat ‘small cetaceans are and should remain an integral part of marine ecosystems’.¹³⁴ Verder is er in het kader van de eerder besproken onderzoeksverplichting expliciet aandacht voor ‘habitat requirements, feeding ecology, trophic relationships’ en andere ecologische aspecten.¹³⁵ Voorts heeft de MOP van ASCOBANS-partijen opgeroepen tot het toepassen van een ‘ecosystem approach tot he management of human activities’.¹³⁶

AEWA definieert ‘waterbirds’ als ‘those species of birds that are *ecologically dependent* on wetlands for at least part of their annual cycle’.¹³⁷ en heeft tegelijkertijd oog voor de betekenis van watervogels voor die ecosystemen zelf. Zo verwijst de preambule naar de ‘ecological [and other] values of waterbirds’ als onderdeel van de beweegredenen om

130 Preambule Verdrag van Bonn.

131 Idem, art. I lid 1 onder c sub 1; cursivering toegevoegd.

132 Preambule Zeehondenverdrag.

133 Idem.

134 Preambule ASCOBANS.

135 Idem, Bijlage, par. 2.

136 ASCOBANS MOP Resolution 8.9 (2016), par. 1.

137 Art. I lid 2 onder c AEWA; cursivering toegevoegd.

watervogels te beschermen, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het behoud van watervogels ‘ancillary benefits for many other species of animals and plants’ zal hebben.¹³⁸ Zoals al eerder aangehaald, moeten partijen ervoor zorgen dat elk gebruik van AEWA-soorten ‘is based on an assessment of the best available knowledge of their *ecology* and is sustainable for the species as well as for the *ecological systems* that support them.’¹³⁹ Bovendien moeten partijen zich inspannen om strategieën te ontwikkelen voor habitatbehoud van alle populaties uit de Actieplan-tabel, gebaseerd op een ‘ecosystem approach.’¹⁴⁰ Ook onderzoek dient zich onder meer te richten op de ecologie van AEWA-soorten.¹⁴¹

5.5.10 *Cumulatieve effecten*

In de verdragsteksten van het Verdrag van Bonn, het Zeehondenverdrag, ASCOBANS en AEWA wordt niet expliciet verwezen naar cumulatieve effecten, maar de noodzaak om bij uitvoering van deze verdragen rekening te houden met cumulatieve effecten is er desondanks wel uit af te leiden. Goede illustraties zijn artikel III lid 4 onder b en c van het Verdrag van Bonn en artikel III lid 2 onder b van AEWA; en één van de resoluties van de ASCOBANS-MOP is geheel gewijd aan ‘managing cumulative anthropogenic impacts in the marine environment’.¹⁴² In deze resolutie wordt de zorg uitgesproken dat ‘cetaceans face multiple, cumulative and often synergistic threats with possible effects over vast areas, jeopardizing their favourable conservation status.’¹⁴³ De MOP dringt er bij partijen onder andere op aan dat:

‘in order to improve the conservation outcomes of decisions on human activities in the marine environment and in application of the precautionary principle (...) potential impacts of all activities, including chronic, cumulative and synergistic impacts on cetaceans, be taken into account.’¹⁴⁴

5.5.11 *Grensoverschrijdende aspecten*

Grensoverschrijdende samenwerking is een basisingrediënt voor effectieve bescherming van trekkende diersoorten. Alle hier besproken verdragen zijn op dat besef gebaseerd en,

138 Idem, preamble.

139 Idem, art. III lid 2 onder b; cursivering toegevoegd.

140 Idem, Annex 3, par. 3.2.4: ‘Parties shall endeavour to develop strategies, according to an ecosystem approach, for the conservation of the habitats of all populations listed in Table 1.’

141 Idem, art. III lid 2 onder h en Annex 3, par. 5.5.

142 ASCOBANS MOP Resolution 8.9 (2016).

143 Idem, preamble.

144 Idem, par. 6(a).

zoals de voorgaande bespreking laat zien, ervan doortrokken. Concrete uitingen van grensoverschrijdende samenwerking en afstemming zijn ook te vinden in de verschillende hierboven genoemde beschermings-, beheer- en actieplannen voor zeehonden, bruinvissen en vogelsoorten.

5.5.12 *Klimaatverandering*

Het Verdrag van Bonn werd opgesteld voordat klimaatverandering op intergouvernementele agenda's verscheen, en van de andere verdragen bevat alleen de tekst van AEWA een korte verwijzing naar 'climate change'.¹⁴⁵ In het licht van de stand van de wetenschap en van verschillende besluiten van de COP van het Verdrag van Bonn en de MOPs van de andere verdragen kan echter geconcludeerd worden dat meerdere van de hierboven besproken verdragsbepalingen vragen om het nemen van de maatregelen die nodig zijn om de betrokken soorten te helpen zich aan te passen aan het veranderende klimaat.¹⁴⁶ In de woorden van de COP van het Verdrag van Bonn zelf:

'The best available scientific information indicates that action to help migratory species adapt to climate change is urgently required in order to meet the objectives of the Convention; to give proper effect to Articles II and III, and to the instruments adopted under Article IV.'¹⁴⁷

Ook de AEWA-MOP heeft veel aandacht besteed aan de implicaties van klimaatverandering voor watervogels.¹⁴⁸ De MOP heeft partijen onder meer opgeroepen tot het nemen van de volgende maatregelen, die zijn uitgewerkt in een gedetailleerd 'AEWA Guidance Framework for Climate Change Adaptation':¹⁴⁹

- 'Maintain and increase ecological resilience to climate change to support the widest range of biodiversity to survive and adapt;
- Conserve the range and ecological variability of habitats and species, to increase the chances that species whose current habitat becomes inhospitable will be able to spread locally into newly favourable habitat;

145 AEWA, Annex 3, par. 3.3 (hierboven geciteerd).

146 Voor een uitgebreide, tot deze conclusie voerende analyse, zie A. Trouwborst (2012), 'Transboundary Wildlife Conservation in a Changing Climate: Adaptation of the Bonn Convention on Migratory Species and its Daughter Instruments to Climate Change', *Diversity*, 4(3), 258-300.

147 CMS COP Resolution 12.21 (2017), preamble.

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

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

- Maintain existing ecological networks *and* establish ecological networks through habitat restoration and creation, to promote the success of species dispersal;
- Integrate adaptation and mitigation measures into conservation management to complement existing policies; and
- Undertake vulnerability assessments of biodiversity and associated ecosystem goods and services without delay to prioritise and develop appropriate actions.¹⁵⁰

5.5.13 *Monitoring*

Verplichtingen inzake monitoring kunnen allereerst worden afgeleid uit meerdere bepalingen die het woord zelf niet noemen. Een zekere mate van monitoring van de staat van instandhouding van soorten en habitats, van bedreigingen, en van de effectiviteit van genomen maatregelen, is namelijk nodig om te kunnen voldoen aan verschillende algemene verplichtingen, zoals de verplichting tot het nemen van de nodige maatregelen om een gunstige staat van instandhouding van AEWA-soorten te bewerkstelligen.¹⁵¹ Een ander voorbeeld is artikel III lid 4 van het Verdrag van Bonn. Voor het implementeren van de inspanningsverplichting tot het behouden en herstellen van habitats van Bijlage-I-soorten ‘which are of importance in removing the species from danger of extinction’ moet namelijk wel bekend zijn welke habitats dat zijn.¹⁵²

Monitoring komt tevens expliciet aan bod. Zo is Nederland onder het **Zeehondenverdrag** verplicht tot het monitoren van populatietrends en trekgedrag van zeehonden, alsmede van ‘parameters voor de zeehondenpopulatie, bijvoorbeeld ziektes, overleving, leeftijdsopbouw, verdeling naar geslacht’.¹⁵³ Daarnaast geldt een algemene verplichting tot onderlinge coördinatie van monitoring en onderzoek, die in de Engelse versie als volgt luidt:

‘The Parties shall co-ordinate their research programmes and projects and their monitoring of the seal population to increase their knowledge of the biology and the habitats including harmful effects of human activities on the seal population to provide a basis for measures to improve its conservation status.’¹⁵⁴

150 Idem, preamble.

151 Art. II lid 1 AEWA.

152 Art. III lid 4 onder a Verdrag van Bonn; vergelijkbare overwegingen gelden voor b en c.

153 Art. V lid 2 Zeehondenverdrag.

154 Idem, art. V lid 1.

Ten slotte kent het verdrag een onvoorwaardelijke verplichting tot het monitoren van concentraties vervuilende stoffen in de weefsels van zehonden en hun prooidieren.¹⁵⁵

Onder ASCOBANS geldt een reeds aangehaalde, eveneens onvoorwaardelijke verplichting inzake 'surveys and research':

'Investigations (...) shall be conducted in order to (a) assess the status and seasonal movements of the populations and stocks concerned, (b) locate areas of special importance to their survival, and (c) identify present and potential threats to the different species.'¹⁵⁶

In meerdere besluiten van de ASCOBANS-MOP wordt het belang van monitoring benadrukt en uitgewerkt ten aanzien van concrete bedreigingen, zoals bijvangst, chemische vervuiling en plastic.¹⁵⁷

In AEWA komt monitoring het meest uitgebreid aan bod, met name in het hierboven weergegeven artikel III lid 2¹⁵⁸ en in een gedetailleerde en omvattende bepaling van het AEWA-Actieplan, die de volgende inspannings- en samenwerkingsverplichtingen bevat:

- 'Parties shall endeavour to carry out survey work in poorly known areas, which may hold important concentrations of the populations listed in Table 1. The results of such surveys shall be disseminated widely.
- Parties shall endeavour to monitor the populations listed in Table 1. The results of such monitoring shall be published or sent to appropriate international organizations, to enable reviews of population status and trends.
- Parties shall cooperate to improve the measurement of bird population trends as a criterion for describing the status of such populations.
- Parties shall cooperate with a view to determining the migration routes of all populations listed in Table 1, using available knowledge of breeding and non-breeding season distributions and census results, and by participating in coordinated ringing programmes.
- Parties shall endeavour to initiate and support joint research projects into the ecology and population dynamics of populations listed in Table 1 and their habitats, in order to determine their specific requirements as well as the techniques which are the most appropriate for their conservation and management.

155 Idem, art. VIII onder c: 'The Wadden Sea States (...) shall (...) monitor in the Agreement Area, in particular in seal tissues and in organisms which are preyed upon by seals, the levels of those substances which in the light of the results of research appear to play a major role in the conservation status of the seal population.'

156 ASCOBANS, Bijlage, par. 2.

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

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

- Parties shall endeavour to undertake studies on the effects of wetland loss and degradation and disturbance on the carrying capacity of wetlands used by the populations listed in Table 1 and on the migration patterns of such populations.
- Parties shall endeavour to undertake studies on the impact of hunting and trade on the populations listed in Table 1 and on the importance of these forms of utilization to the local and national economy.
- Parties shall endeavour to cooperate with relevant international organisations and to support research and monitoring projects.¹⁵⁹

Elke verdragspartij dient een nationale autoriteit (of meerdere) aan te wijzen voor de implementatie van AEWa ‘which shall, *inter alia*, monitor all activities that may have impact on the conservation status of those migratory waterbird species of which the Party is a Range State.’¹⁶⁰

5.5.14 *Naleving*

De COP van het **Verdrag van Bonn** is in algemene zin belast met het houden van (toe)zicht op de implementatie van het verdrag:

‘At each of its meetings the Conference of the Parties shall review the implementation of this Convention and may in particular:

- a. review and assess the conservation status of migratory species;
- b. review the progress made towards the conservation of migratory species, especially those listed in Appendices I and II;
- c. make such provision and provide such guidance as may be necessary to enable the Scientific Council and the Secretariat to carry out their duties;
- d. receive and consider any reports presented by the Scientific Council, the Secretariat, any Party or any standing body established pursuant to an AGREEMENT;
- e. make recommendations to the Parties for improving the conservation status of migratory species and review the progress being made under AGREEMENTS;
- f. in those cases where an AGREEMENT has not been concluded, make recommendations for the convening of meetings of the Parties that are

¹⁵⁹ Idem, Annex 3, par. 5.1-5.8.

¹⁶⁰ Idem, art. V lid 1 onder a.

- Range States of a migratory species or group of migratory species to discuss measures to improve the conservation status of the species;
- g. make recommendations to the Parties for improving the effectiveness of this Convention; and
 - h. decide on any additional measure that should be taken to implement the objectives of this Convention.¹⁶¹

De COP wordt hierin bijgestaan door een Scientific Council, die verslag uitbrengt over onder andere de staat van instandhouding van soorten en maatregelen voor de verbetering ervan,¹⁶² en door het secretariaat, dat onder meer aan de COP rapporteert over de 'the implementation of this Convention'.¹⁶³ Het secretariaat doet dat grotendeels op basis van informatie verkregen van de partijen zelf. Elke verdragspartij is verplicht om voorafgaand aan elke bijeenkomst van de COP een rapport in te dienen waarin voor de soorten van Bijlage I en II waarvan de partij een 'range state' is, een toelichting wordt gegeven over 'measures that they are taking to implement the provisions of this Convention for these species'.¹⁶⁴ Bovendien geldt een specifieke rapportageverplichting met betrekking tot uitzonderingen op de strikte bescherming van Bijlage-I-soorten onder artikel III lid 5: 'The Parties shall as soon as possible inform the Secretariat of any exceptions made'.¹⁶⁵ Zoals hierboven aangegeven kan de COP, gewapend met de verkregen informatie, aanbevelingen doen aan partijen om de effectiviteit van het verdrag te verbeteren.¹⁶⁶ Ook op grond van artikel III kan de COP ten aanzien van concrete soorten van Bijlage I aan partijen aanbevelen om bepaalde aanvullende maatregelen te nemen.¹⁶⁷ Geschillen tussen partijen onderling over de interpretatie en toepassing van het verdrag dienen te worden opgelost door onderhandelingen en, wanneer alle betrokken partijen dit willen, middels bindende arbitrage.¹⁶⁸

Op basis van artikel VII lid 5 van het verdrag heeft de COP in 2017 middels een resolutie een 'Review Mechanism' (RM) ingesteld om effectiever toezicht te kunnen houden op de naleving door partijen van hun verplichtingen ten aanzien van met name soorten van Bijlage I onder artikel III.¹⁶⁹ Hoofdrollen bij het functioneren van dit RM zijn wegge-

161 Art. VII lid 5 Verdrag van Bonn.

162 Idem, art. VIII lid 5 onder b.

163 Idem, art. IX onder e.

164 Idem, art. VI lid 3.

165 Idem, art. III lid 7.

166 Idem, art. VII lid 5 onder g, hierboven geciteerd.

167 Idem, art. III lid 6: 'The Conferences of the Parties may recommend to the Parties that are Range States of a migratory species listed in Appendix I that they take further measures considered appropriate to benefit the species.'

168 Idem, art. XIII.

169 CMS COP Resolution 12.9 (2017).

legd voor het secretariaat en de Standing Committee van het Verdrag van Bonn.¹⁷⁰ Informatie over kennelijke problemen bij de toepassing van het verdrag, ‘implementation matters’ genoemd, kan aan het secretariaat worden voorgelegd door onder andere ngo’s.¹⁷¹ Het secretariaat beoordeelt of deze informatie ontvankelijk lijkt. Zo ja, dan wordt de betrokken partij op de hoogte gesteld en krijgt die de gelegenheid om te reageren dan wel het probleem op te lossen ‘within reasonable time limits’.¹⁷² Als dit niet naar tevredenheid van het secretariaat geschiedt, wordt de Standing Committee ingeschakeld: ‘If an implementation matter has been clearly identified and the Party fails to address the matter within a reasonable time, the matter shall be brought to the attention of the Standing Committee.’¹⁷³ Wanneer de Standing Committee besluit dat de zaak niet ‘trivial or ill-founded’ is, stelt het de betrokken partij op de hoogte, die dan wederom de kans krijgt om binnen een redelijke termijn te reageren.¹⁷⁴ Als vervolgens daadwerkelijk het bestaan van ‘implementation matters’ wordt vastgesteld, krijgt de partij in kwestie ‘every opportunity to correct them within a reasonable time frame’.¹⁷⁵ Blijft ook dan het gewenste resultaat uit, dan heeft de Standing Committee een reeks aan opties:

‘Following identification of an implementation matter, and when a Party has not addressed the matter within a reasonable time frame, any of the following measures may be taken by the Standing Committee:

- a. provide further advice, information and appropriate facilitation of assistance and other capacity-building support to the Party concerned;
- b. request further information or special reporting from the Party concerned;
- c. provide in-country assistance, technical assessment or a verification mission, upon consultation and agreement with the Party concerned;
- d. issue a written caution, requesting a response and offering assistance;
- e. alert other relevant Parties that a Party requires assistance with regard to a particular implementation matter;
- f. issue a warning to the Party concerned;
- g. request an implementation action plan (developed in consultation between the Standing Committee and the Party concerned) to be submitted to the Standing Committee by the Party concerned identifying challenges and

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

171 CMS COP Resolution 12.9 (2017), par. I(B)(2).

172 Idem, par. I(C)(4).

173 Idem, par. I(C)(5).

174 Idem, par. I(F)(2).

175 Idem, par. I(F)(5).

appropriate steps, a time frame for when those steps should be completed and means to assess satisfactory completion.¹⁷⁶

De betreffende resolutie '[u]rges Parties to cooperate fully with any measures taken by the Standing Committee or the Conference of the Parties'.¹⁷⁷ Vanuit het oogpunt van het verbeteren van de naleving van het Verdrag van Bonn lijkt het RM een nuttige aanvulling op het verdrag zelf. Zwakke punten zijn echter niet moeilijk aan te wijzen. Zo is het RM expliciet bedoeld als 'supportive, non-adversarial and facilitative', opereert het grotendeels op basis van vrijwilligheid en kent het geen bindende sancties voor in gebreke blijvende partijen die dwars blijven liggen.

Het **Zeehondenverdrag** kent geen algemene rapportageverplichting of nalevingsmechanisme. Wel heeft Nederland de verplichting om alle gemaakte uitzonderingen op het hierboven besproken 'taking'-verbod aan de andere partijen te melden, waarbij de andere twee Waddenlanden in de gelegenheid moeten worden gesteld 'om hierover van gedachten te wisselen en commentaar te leveren'.¹⁷⁸

ASCOBANS kent wel weer een algemene verplichting tot zelfrapportage. Elk jaar dient iedere partij een kort rapport in te dienen over 'progress made and difficulties experienced' bij het implementeren van het verdrag.¹⁷⁹ Een samenvatting van deze rapporten wordt door het secretariaat van het verdrag aan elke MOP gepresenteerd.¹⁸⁰ De MOP kan de inhoud van deze rapportage bespreken en zo nodig besluiten nemen,¹⁸¹ maar het toezien op naleving van het verdrag wordt in ASCOBANS niet met zoveel woorden als taak van de MOP genoemd.

Als partij bij **AEWA** is Nederland verplicht om voorafgaand aan iedere bijeenkomst van de MOP een rapport in te dienen 'on its implementation of the Agreement with particular reference to the conservation measures it has undertaken'.¹⁸² De MOP zelf heeft onder andere de volgende taken:

- 'consider actual and potential changes in the conservation status of migratory waterbirds and the habitats important for their survival, as well as the factors which may affect them;
- review the progress made and any difficulty encountered in the implementation of this Agreement;
- make recommendations to the Parties as it deems necessary or appropriate.¹⁸³

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

177 Idem, par. III(1).

178 Art. VI lid 3 Zeehondenverdrag.

179 Art. 2 lid 5 ASCOBANS.

180 Idem, art. 4 lid 3.

181 Idem, art. 6 lid 1.

182 Art. V lid 1 onder c AEWA.

183 Idem, art. VI lid 8 onder a en b & art. VI lid 9 onder a.

De procedure om onderlinge geschillen tussen partijen te beslechten is identiek aan die van het Verdrag van Bonn.¹⁸⁴

Op basis van artikel VI van AEWa heeft de MOP in 2008 middels een resolutie een 'Implementation Review Process' (IRP) in het leven geroepen¹⁸⁵ – waardoor het het eerste verdrag binnen de 'Bonn-familie' met een dergelijk mechanisme werd. In grote lijnen komt dit IRP overeen met het hierboven besproken RM van het Verdrag van Bonn (wat ook deels door het IRP van AEWa is geïnspireerd). Het proces is als volgt, waarbij ook bij dit IRP een cruciale rol gespeeld wordt door de Standing Committee (StC) van AEWa:

- a. 'Upon receiving information on adverse effects or potential adverse effects on either migratory waterbirds or on their sites and habitats as a result of human activities, the StC shall submit the information to the Party in whose territory the above activities occur who shall respond immediately, addressing the incident under question.
- b. In agreement with the Party concerned, the StC may request a mission to assess the impact of the activity at issue on waterbirds, or on their sites and habitats on the spot.
- c. Upon the conclusion of its on-site assessment, the mission shall report to the StC on its findings. Based on these findings, the StC shall make recommendations to the Party concerned as to preventing or mitigating the impact at issue on waterbirds, or on their sites and habitats.
- d. The Party concerned will ensure that any measures undertaken regarding the activity, site or habitat under issue will be in accordance with its obligations under the Agreement and will be based on the precautionary principle. The Party concerned will inform the StC as to the above measures at the earliest opportunity, but no later than the next meeting of the StC.¹⁸⁶

Het is duidelijk dat de IRP, vergeleken met de RM van het Verdrag van Bonn, juridisch bezien scherpere kanten heeft. Vrijwilligheid is veel verder te zoeken. 'The Party concerned will ensure (...)'¹⁸⁷ is behoorlijk steviger dan de corresponderende zin in de RM-resolutie, waarin het werkwoord 'urge' gebezigd wordt.¹⁸⁸

Het IRP werd geboren uit de door de MOP gesignaleerde noodzaak om de naleving door partijen van hun verdragsverplichtingen sterk te verbeteren, blijkend uit de ongunstige en verslechterende staat van instandhouding van veel AEWa-soorten.¹⁸⁹ De IRP-resolutie getuigt van 'deep concern and regret over recent incidents of loss and threats of

184 *Idem*, art. XII.

185 AEWa MOP Resolution 4.6 (2008).

186 *Idem*, par. 3(a)-(d).

187 *Idem*, par. 3(d).

188 CMS COP Resolution 12.9 (2017), par. III(1).

189 AEWa MOP Resolution 4.6 (2008), preamble.

loss, of waterbird sites and habitats occurring in the territory of Contracting Parties to this Agreement' en benadrukt 'the need to prevent such incidents in the future'.¹⁹⁰

5.5.15 *Sterke en zwakke punten*

Het zojuist gestelde vormt een 'fraaie' brug naar de vraag wat de sterke en vooral wat de zwakke punten van de betreffende verdragen zijn. Om niet in herhaling te vallen wordt hier volstaan met enkele algemene opmerkingen in dit verband.

Eenzijds kennen de vier besproken verdragen een groot aantal betekenisvolle en veel-eisende juridische verplichtingen, en zijn er, bekeken vanuit natuurbeschermingsperspectief, nuttige maatregelen en internationale samenwerking uit voortgekomen. Anderzijds zijn, kijkend naar de staat van instandhouding van veel betrokken soorten, de doelen van de verdragen – met uitzondering van het Zeehondenverdrag – duidelijk niet behaald in de twee (AEWA), drie (ASCOBANS) of vier (Verdrag van Bonn) decennia dat ze van kracht zijn geweest. Daarmee kan ook vrij makkelijk worden geconstateerd dat verschillende met deze doelen verbonden verplichtingen onvoldoende door partijen zijn nagekomen. Mede debet daaraan zijn ongetwijfeld de beperkte mogelijkheden om de betreffende verdragsbepalingen af te dwingen, zeker vergeleken met nationaal of EU-recht.

5.6 NEDERLAND

Evenzo moet worden vastgesteld dat Nederland tot op heden met betrekking tot de Waddenzee niet steeds aan al zijn verplichtingen onder de besproken verdragen heeft voldaan. Bij sommige bepalingen, zoals de resultaatsverplichting van artikel II lid 1 van AEWA, lijkt zelfs sprake van structurele en grootschalige schending, door na te laten de (soms vérgaande) maatregelen te nemen die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding van betrokken soorten te bereiken, bijvoorbeeld het veel strenger reguleren van recreatie en visserij.

Om één illustratie te verschaffen, het recent nog controversiële toestaan van visserij op spiering – voedsel van watervogels, bruinvissen en zeehonden – in de Waddenzee bij de Afsluitdijk¹⁹¹ lijkt op gespannen voet te staan met verschillende AEWA-verplichtingen, met name de artikelen II lid 1, III lid 2 onder c en e, en de ook al geciteerde bepaling uit het AEWA-Actieplan over het indammen van visserij die inteert op het voedselaanbod

190 Idem.

191 Zie bijv. www.vogelbescherming.nl/actueel/bericht/rechter-schorst-vergunningen-spierringvisserij-waddenzee.

van watervogels;¹⁹² alsmede de ASCOBANS-verplichting om toe te werken naar ‘the effective regulation, to reduce the impact on the animals, of activities which seriously affect their food resources’¹⁹³ en de artikelen III, IV en VII van het Zeehondenverdrag.

5.7 CONCLUSIES

Uit de analyse hierboven mag duidelijk zijn dat er voor Nederland ten aanzien van vele Waddensoorten belangrijke, veeleisende verplichtingen voortvloeien uit het Verdrag van Bonn, het Zeehondenverdrag, ASCOBANS en AEWA. Om aan deze verplichtingen te (gaan) voldoen, zijn ambitieuze regulerings- en herstelmaatregelen nodig.

192 AEWA, Annex 3, par. 4.3.8.

193 ASCOBANS, Bijlage, par. 1.

