

7 VERDRAG TER BESCHERMING VAN HET MARIENE MILIEU VAN HET NOORD-ATLAN- TISCH GEBIED (OSPAR-VERDRAG)

*Kees Bastmeijer**

7.1 INLEIDING

De Conventie inzake de bescherming van het mariene milieu van het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag, hierna: het Verdrag)¹ werd in 1992 – vergezeld van een verklaring en actieplan – in Parijs ondertekend en trad in 1998 in werking. Het kent (eind 2023) zestien contractspartijen (hierna: partijstaten), waaronder Nederland.² Het Verdrag bouwt voort op eerdere verdragen om vervuiling van het mariene milieu tegen te gaan³ en beoogt om door gezamenlijk optreden op nationaal, regionaal en mondiaal niveau de verontreiniging van de zee te voorkomen en te beëindigen, het mariene ecosysteem en haar biodiversiteit te herstellen en te behouden, en om mede ten behoeve van toekomstige generaties een duurzaam gebruik en beheer van het zeegebied te waarborgen.⁴

* Delen van dit hoofdstuk bouwen voort op het door de auteur eerder geschreven rapport: Kees Bastmeijer, *‘De juridische status van de Europese steur (Acipenser sturio) en de positie van Nederland’, een onderzoek in opdracht van ARK Natuurontwikkeling en het Wereldnatuurfonds Nederland*, Tilburg: Legal Advice for Nature 26 juni 2019.

1 Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), Parijs, 22 september 1992. Een Nederlandse vertaling is beschikbaar op <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001119/2011-10-28>.

2 Partijstaten zijn: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, IJsland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk, samen met de Europese Unie. Zie www.ospar.org/organisation/contracting-parties.

3 The Oslo Convention (Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft) and the Paris Convention (Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources). Zie ook de webpagina van het OSPAR-Secretariaat: www.ospar.org/about/history.

4 Zie onder meer de Preambule en Annex V van het OSPAR-Verdrag. De Preambule stelt: ‘Erkennende dat gezamenlijk optreden op nationaal, regionaal en mondiaal niveau van wezenlijk belang is ter voorkoming en beëindiging van de verontreiniging van de zee alsook om te komen tot een duurzaam beheer van het zeegebied, dat wil zeggen een zodanig beheer van menselijke activiteiten, dat het mariene ecosysteem het rechtmatig gebruik van de zee kan blijven dragen en kan blijven voorzien in de behoeften van de huidige en toekomstige generaties.’

In de preambule van het Verdrag wordt ‘het vitale belang, voor alle volken, van het mariene milieu en van de daarvan levende flora en fauna’ benadrukt.⁵ Daarnaast wordt echter ook expliciet ‘de intrinsieke waarde van het mariene milieu’ erkend.⁶ Een belangrijke basis voor het verdrag vormt het inzicht dat vervuiling van de zeeën deze gebruiks- en intrinsieke waarden bedreigt en dat samenwerking tussen landen vereist is om die bedreiging te adresseren.⁷

Onder artikel 10 van het Verdrag is een Commissie ingesteld, bekend als de OSPAR-Commissie (hierna: de Commissie). De Commissie bestaat uit vertegenwoordigers van iedere partijstaat⁸ en functioneert conform opgestelde Rules of Procedure.⁹ Een permanent secretariaat (hierna: het Secretariaat), geleid door de Executive Secretary, ondersteunt deze commissie. De taken van de Commissie omvatten onder meer het toezien op ‘de uitvoering van het Verdrag’, beoordelingen maken van de ‘toestand van het zeegebied’ en de doeltreffendheid van maatregelen, het opstellen van programma’s en maatregelen ter bescherming van het zeemilieu en het vaststellen van werkprogramma’s.¹⁰

Om deze en de andere in het Verdrag genoemde taken uit te voeren kan de Commissie besluiten (‘Decisions’), aanbevelingen (‘Recommendations’) en andere overeenkomsten aannemen (‘other agreements’) in overeenstemming met artikel 13 van het Verdrag. ‘Decisions’ zijn juridisch bindend; ‘Recommendations’ zijn dat niet. Besluiten en aanbevelingen gaan over wat partijstaten moeten doen en ‘overige overeenkomsten’ gaan over acties die de Commissie in naam van de partijstaten onderneemt (bijv. de aanname van strategieën, vaststelling van guidelines en monitoringsprogramma’s), alsmede andere meer institutionele zaken.¹¹ Alle besluiten, aanbevelingen en andere overeenkomsten worden bijgehouden in een lijst die op de website van het OSPAR-Secretariaat te vinden is.¹² Het geheel van Verdrag en al deze maatregelen wordt aangeduid als het ‘acquis’ van OSPAR. Dit acquis wordt op basis van werk van de comités (zie hieronder) regelmatig bezien op relevantie en actualiteit. Daarnaast geeft de Commissie ook publicaties uit, zoals Quality Status Rapporten (QSR).¹³

5 Preambule OSPAR-Verdrag.

6 Idem.

7 Idem.

8 Art. 10 lid 1 OSPAR-Verdrag.

9 Rules of Procedures of the OSPAR Commission, revised in 2013, Reference Number: 2013-02, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements.

10 Art. 10 lid 2 OSPAR-Verdrag.

11 Zie www.ospar.org/about/how.

12 Zie www.ospar.org/site/assets/files/1210/list_of_decs_and_recs_2022.pdf. Blauwe markering wil zeggen dat de betreffende maatregelen niet meer relevant worden geacht en als ‘set aside’ moeten worden aange-merkt.

13 Zie www.ospar.org/about/publications.

Voor het opstellen van conceptrapporten en andere voorbereidingen ten behoeve van de Commissievergaderingen zijn er comités ingesteld die werken met zogenaamde ‘subsidiary Intersessional Correspondence Groups’ (ICG’s).¹⁴ Om een goede indruk te geven van de bestaande ICG’s en hun inhoudelijke focusgebieden volgt hier een kort overzicht:

- OSPAR’s Biodiversity Committee (BDC) met ICG’s inzake de ‘Coordination of Biodiversity Assessment and Monitoring (ICG COBAM)’, ‘Protection & Conservation of Species and Habitats (ICG POSH)’ en ‘Marine Protected Areas (ICG MPA)’;¹⁵
- OSPAR’s Hazardous Substances & Eutrophication Committee (HASEC) met ICG’s inzake ‘Monitoring & on Trends and Effects of Substances in the Marine Environment (MIME)’; ‘Inputs to the Marine Environment (INPUT)’; ‘Intersessional Correspondence Group on Eutrophication (ICG Eut)’; en ‘Intersessional Correspondence Group on Eutrophication Modelling (ICG EMO)’;¹⁶
- OSPAR’s Environmental Impacts of Human Activities Committee (EIHA), met ICG’s inzake ‘Underwater Noise (ICG Noise)’; ‘Marine Litter (ICG ML)’; ‘Cumulative Effects (ICG EcoC)’; ‘Protection of Species & Habitats (ICG POSH)’; ‘Economic & Social Analysis (ICG ESA)’; en ‘Offshore Renewable Energy Developments (ICG ORED)’;¹⁷
- OSPAR’s Offshore Industry Committee (OIC), met ICG inzake ‘REACH Harmonisation (ICG-REACH)’ en ‘OIC deliverables to the Quality Status Report (OIC-ICG-QSR)’;¹⁸
- OSPAR’s Radioactive Substances Committee (RSC), met ICG’s inzake ‘Assessment methodologies required to evaluate progress against NEAES 2030 (ICG-RAM)’; ‘Cooperation between Radioactive Substances Committee (RSC)’; en de ‘Offshore Industry Committee (ICG-RSC/OIC)’.¹⁹

Daarnaast zijn er nog werkgroepen, zoals de ‘Arctic Outcomes Working Group’.²⁰

Het werk van deze comités, ICG’s en werkgroepen, waaronder bijvoorbeeld de ‘deel-assessments’ ten behoeve het QSR, onderstreept het belang dat binnen het OSPAR-systeem gehecht wordt aan ‘science-based decision-making’.²¹ Opgeteld zijn er ongeveer 400 experts actief in het OSPAR-systeem.²²

14 Zie www.ospar.org/work-areas.

15 Zie www.ospar.org/work-areas/bdc.

16 Zie www.ospar.org/work-areas/hasec.

17 Zie www.ospar.org/work-areas/eiha.

18 Zie www.ospar.org/work-areas/oic.

19 Zie www.ospar.org/work-areas/rsc.

20 Zie www.ospar.org/work-areas/cross-cutting-issues/arctic-outcomes-working-group-aowg.

21 Zie ook art. 8 van het Verdrag, NEAES, p. 5 en de bespreking van uitgangspunten en beginsel in par. 4 van dit hoofdstuk.

22 Zie de introductie van het OSPAR Quality Status Report 2023, beschikbaar op <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/introduction>. Zie ook Patrick Roose, ‘OSPAR Quality Status Report (QSR) 2023’, presentatie tijdens een conferentie over de ‘Scoping of the next

Al met al gaat het dus om een zeer ‘actief verdragssysteem’ met een omvangrijke institutionele setting, reguliere vergaderingen, tussentijds werk door comités en ICG’s, een indrukwekkend acquis van bindend recht en soft law. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de doelen, beginselen en verplichtingen van dit systeem en hun relevantie voor de Waddenzee. Op basis van deze beschrijving wordt ook kort stilgestaan bij de implementatie van OSPAR in Nederland. In deze bijdrage wordt een overzicht gegeven van het gehele verdrag, maar de meer inhoudelijke besprekingen leggen het accent op de rol van het OSPAR-Verdrag bij het behoud en het herstel van biodiversiteit in het Noord-oostelijke deel van de Atlantische Oceaan.

7.2 HET OSPAR-VERDRAG EN DE WADDENZEE

Het Verdrag is van toepassing op het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, zoals nader gedefinieerd in artikel 1, onder a. Het toepassingsgebied is groot: het omvat meer dan 13,5 miljoen vierkante kilometer en ongeveer 162.000 km kustlijn²³ en is verdeeld in verschillende regio’s. De Noordzee vormt Regio II.²⁴ Volgens de definitie vallen ook de ‘internal waters and the territorial seas of the Contracting Parties’ onder het toepassingsgebied, en gezien de definitie van ‘internal waters’²⁵ valt ook de Waddenzee binnen Regio II en onder de reikwijdte van het Verdrag.

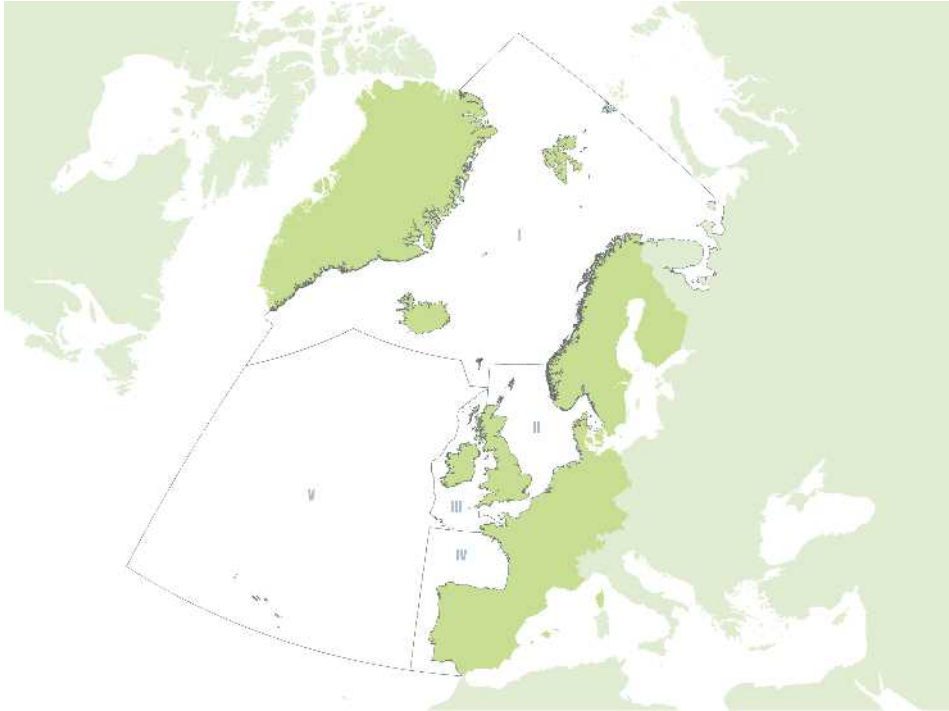
Wanneer op de goed ontwikkelde website van het Secretariaat gezocht wordt naar concrete besluiten of publicaties, specifiek gericht op de Waddenzee, dan vinden wij slechts enkele documenten. Dit zegt echter niet veel over de relevantie van dit Verdrag voor de Waddenzee: de doelen, beginselen en verplichtingen van het Verdrag, alsmede veel aangenomen besluiten, aanbevelingen en overige overeenkomsten voor de gehele Regio II of het gehele OSPAR-gebied, zijn ook van toepassing op en relevant voor de Waddenzee.

Assessment of the United Nations Regular Process for the North Atlantic, the Baltic Sea, the Mediterranean Sea and the Black Sea region’, 28 November-30 November 2022, beschikbaar op: www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org.regularprocess/files/ospar_quality_status_report_qsr_2023.pdf.

23 Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030: North-East Atlantic Environment Strategy 2030 (NEAES 2030), aangenomen met Agreement 2021-01 (ter vervanging van Agreement 2010-03), www.ospar.org/convention/strategy, p. 1.

24 Zie www.ospar.org/convention/the-north-east-atlantic/ii.

25 Art. 1(b) van het Verdrag: ‘Internal waters’ means the waters on the landward side of the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, extending in the case of watercourses up to the fresh-water limit.’

Figuur 7.1 OSPAR-toepassingsgebied, ingedeeld in vijf regio's²⁶

Bron: website OSPAR-Commissie, september 2023

7.3 DOEL VAN HET VERDRAG

Het Verdrag kent geen afzonderlijk artikel dat het doel of de doelen beschrijft, maar de preambule van het Verdrag in combinatie met de iets later aangenomen Annex V bij het Verdrag maken duidelijk dat het Verdrag beoogt om door gezamenlijk optreden op regionaal, nationaal en mondiaal niveau de verontreiniging van de zee te voorkomen en te beëindigen, het mariene ecosysteem en de biodiversiteit te herstellen en te behouden, en om mede ten behoeve van toekomstige generaties een duurzaam gebruik en beheer van het zeegebied te waarborgen.²⁷ Een duurzaam beheer wordt door het Verdrag beschreven als ‘the management of human activities in such a manner that the marine ecosystem will continue to sustain the legitimate uses of the sea and will continue to meet the needs of present and future generations.’²⁸ Centraal daarbij staat een ecosysteembenadering (‘eco-

26 OSPAR Commissie, www.ospar.org/convention/the-north-east-atlantic.

27 Zie ook par. 7.1.

28 Preambule OSPAR-Verdrag.

system approach'), waarbij het zowel gaat om duurzaam gebruik als om het behoud van ecologische integriteit (zie hieronder par. 7.4.1).²⁹

Deze doelen worden regelmatig bevestigd, waarbij zij ook in het licht worden gesteld van nieuwe inzichten en ontwikkelingen, zoals biodiversiteitsverlies en klimaatverandering. Zo stellen de ministers van de partijstaten in de 2021 Cascais Verklaring zich te committeren 'to achieve a clean, healthy and biologically diverse North-East Atlantic, which is productive, used sustainably and resilient to the effects of climate change and ocean acidification'.³⁰

Een belangrijk instrument om gezamenlijk en meerjarig aan de implementatie van het Verdrag te werken betreft het vaststellen van strategieën en implementatieplannen. Op 1 oktober 2021 (Cascais, Portugal) werd de toen geldende strategie vervangen door de 'North-East Atlantic Environmental Strategy 2030' (hierna: de Strategie of NEAES 2030).³¹ In deze strategie wordt het hierboven beschreven commitment van de Cascais Verklaring als visie geformuleerd³² en uitgewerkt in vier thema's: schone oceanen, biologisch diverse oceanen, productieve en duurzaam gebruikte oceanen, en oceanen die zich voldoende en tijdig kunnen aanpassen aan klimaatverandering en verzuring.³³ Voor deze thema's zijn in NEAES 2030 in totaal twaalf strategische doelstellingen geformuleerd.

NEAES 2030 besteedt bijzondere aandacht aan de grote uitdagingen voor ecosystemen wereldwijd, waarbij NEAES 2030 en het Verdrag in direct verband worden gebracht met de wereldwijde inzet om deze uitdagingen aan te pakken:

'It [NEAES 2030] sets out collective objectives to tackle the triple challenge facing the ocean: biodiversity loss, pollution, including marine litter, and climate change. Its implementation is part of OSPAR's contribution to the achievement of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals.'³⁴

29 OSPAR, 'Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030' (Agreement 2021-01). Zie ook OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023 (Bow Tie Analysis), OSPAR Agreement 2023-01, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements.

30 'Cascais Declaration', Ministeriële Verklaring aangenomen tijdens de Ministeriële meeting van de OSPAR Commissie, oktober 2021, beschikbaar op: www.ospar.org/site/assets/files/36552/cascaisdeclaration2021.pdf, par. 1.

31 Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030: North-East Atlantic Environment Strategy (NEAES) 2030, aangenomen met Agreement 2021-01 (ter vervanging van Agreement 2010-03), www.ospar.org/convention/strategy.

32 NEAES, p. 3.

33 NEAES, p. 4, e.v. Zie ook de 'Briefing Note on the North-East Atlantic Environmental Strategy (NEAES) 2030', OSPAR Commission, Cascais, Portugal, 2021, www.ospar.org/site/assets/files/1200/briefing_note_neaes2030.pdf.

34 Idem.

Evenals voor andere verdragen geldt voor het OSPAR-Verdrag dat er op enkele onderwerpen belangrijke vooruitgang is geboekt, maar dat doelbereik nog ver weg is. Het QSR van september 2023 vat de uitkomsten van de omvangrijke assessment als volgt samen:

‘The OSPAR Contracting Parties have made significant advances in understanding and limiting the negative impacts of human activity on the biologically rich North-East Atlantic. Environmental quality has improved: concentrations of the most serious hazardous substances such as PCBs, PAHs, and organochlorides have decreased substantially, ionising radiation has been reduced to near zero discharges, pollution by the oil and gas industry has been reduced, marine litter is better tracked and significant steps have been taken to reduce it, and a gradual improvement in eutrophication has been witnessed in many OSPAR Regions. And while it is not directly OSPAR’s remit, Contracting Parties have worked in other contexts/frameworks to reduce overexploitation of commercial fish and reduce fishing pressure through the designation of MPAs. Despite these improvements, the impacts of human activities on biodiversity are still deeply felt, and other forms of degradation such as noise pollution and inputs of contaminants like pharmaceuticals, nanoparticles or PFAS in flame retardants are of growing concern. Human pressures also weaken marine ecosystems and reduce their resilience to climate change and ocean acidification, which are now driving major changes that imperil much of the North-East Atlantic’s marine biodiversity. Indicator assessments across the major biodiversity groups (marine birds, marine mammals, fish) and ecological assessments of food webs, benthic habitats, and pelagic habitats all show declines in biodiversity, despite the progress made in identifying and addressing pressures. Cumulative pressures and climate change not only impact individual species and important functional groups of organisms, but also accelerate the spread of non-indigenous species, many of which can become invasive and further reduce biodiversity. In this context, there is an ever-more pressing need to address the drivers of degradation and biodiversity loss and thereby increase the health and resilience of the many marine ecosystems in the OSPAR Maritime Area.’³⁵

35 OSPAR Commissie, ‘OSPAR Quality Status Report, 2023, ‘Conclusions, Lessons Learned, and Looking at the Future’, beschikbaar op: <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/conclusions-lessons-learned-and-looking-future>.

7.4 UITGANGSPUNTEN EN BEGINSELEN

7.4.1 *Ecosysteembenadering*

Een belangrijke benadering langs welke het Verdrag en andere onderdelen van het acquis worden geïmplementeerd, betreft de ecosysteembenadering, die binnen het OSPAR-systeem als volgt wordt omschreven:

‘(...) the comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge of the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on drivers, activities and pressures that adversely affect the health of marine ecosystems. The ecosystem approach thereby achieves the sustainable use of ecosystem goods and services and the maintenance of ecosystem integrity.’³⁶

Daarbij gaat het om een cyclus van formulering – en zo nodig bijstelling – van doelen, indicatoren, beheer en monitoring:

‘The ecosystem approach takes into consideration cumulative effects and is implemented through a continuous cycle of (i) setting and coordinating ecological objectives and associated targets and indicators, (ii) ongoing management and (iii) regular updates of ecosystem knowledge, research and advice. Monitoring, assessment and adaptive management are essential elements for implementing the ecosystem approach.’³⁷

In NEAES 2030 wordt aangegeven dat OSPAR – mede ter invulling van de ecosysteembenadering – ook de volgende benaderingen toepast: ‘Adaptive Management’, ‘Regional approach’, ‘Risk-based approach’ (welke ‘should be implemented without prejudice to the application of the precautionary principle’) en ‘Knowledge and science-based decision-making’.³⁸

36 OSPAR, ‘Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030’ (Agreement 2021-01). Zie ook OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023 (Bow Tie Analysis), OSPAR Agreement 2023-01, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements, p. 5.

37 OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023, p. 5.

38 NEAES, p. 5.

7.4.2 *Beginselen*

De ecosysteembenadering wordt ondersteund door een algemene verplichting voor de partijstaten om de volgende beginselen toe te passen: het voorzorgsbeginsel, het ‘de vervuiler betaalt’-beginsel en het beginsel van toepassing van ‘best available technologies (BAT)’ en ‘best environmental practice (BEP)’.³⁹ Bijzonder is dus dat deze algemene verplichting om deze beginselen toe te passen in het Verdrag zelf is neergelegd en dus als juridisch bindend moet worden aangemerkt. In de praktijk zal in concrete situaties discussie kunnen bestaan over wat dit precies zou moeten betekenen, al wordt binnen het systeem getracht om meer helderheid te geven door de uitwerking van de beginselen in aanbevelingen en besluiten.⁴⁰

De in artikel 2 van het Verdrag genoemde beginselen komen op veel plaatsen in het OSPAR-systeem terug, maar binnen het OSPAR-systeem zijn ook andere beginselen herkenbaar. Zo komt in de preambule van het Verdrag het samenwerkingsbeginsel tot uiting in de overweging dat het Verdrag de regionale samenwerking versterkt en dat ‘the common interests of States concerned with the same marine area should induce them to cooperate at regional or sub-regional levels’.⁴¹ Het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid (‘intergenerational equity’) is herkenbaar in de beschrijving van ‘duurzaam gebruik’, waarbij het kunnen blijven voorzien in de behoeften van de huidige en toekomstige generaties centraal staat.⁴² Ook in de bijlagen van het Verdrag komen diverse beginselen terug, zoals de toepassing van de best beschikbare technieken in onder andere artikel 1 van Annex I.

In NEAES 2030 wordt aangegeven dat OSPAR – naast de hierboven al genoemde beginselen – ook de volgende beginselen toepast: ‘d. the principle that preventive action should be taken; e. the principle of sustainable development, including circular economy approaches; and f. the principle that priority is given to environmental damage being rectified at source.’⁴³

39 OSPAR-Verdrag, art. 2 lid 2 en art. 2 lid 3 en de OSPAR-webpagina ‘Principles’, www.ospar.org/convention/principles.

40 Zie de webpagina’s www.ospar.org/convention/principles/precautionary-principle, www.ospar.org/convention/principles/polluter-pays-principle, en www.ospar.org/convention/principles/bat-bep.

41 Preambule OSPAR Verdrag.

42 Idem.

43 NEAES, p. 5.

7.5 VERPLICHTINGEN EN VERBODEN

7.5.1 *Algemene verplichtingen*

Een centrale algemene verplichting voor de partijstaten is neergelegd in artikel 2 van het verdrag:

‘1. (a) The Contracting Parties shall, in accordance with the provisions of the Convention, take all possible steps to prevent and eliminate pollution and shall take the necessary measures to protect the maritime area against the adverse effects of human activities so as to safeguard human health and to conserve marine ecosystems and, when practicable, restore marine areas which have been adversely affected.’⁴⁴

Componenten van dit artikel laten ruimte voor uitleg bij de implementatie, maar tegelijkertijd onderstrepen begrippen als ‘shall’ en ‘safeguard’ het bindende en in zekere zin dwingende karakter van deze algemene verplichting. Het laatste zinsdeel laat ook zien dat het verdrag niet alleen gericht is op bescherming van bestaande waarden, maar mede op herstel van ecosystemen.

Artikel 2 verplicht de partijstaten ook om ten behoeve van de invulling van deze algemene verplichting, individuele en gezamenlijke programma’s en maatregelen te treffen en om hun beleid en strategieën te harmoniseren.⁴⁵

Het artikel kent daarnaast – zoals hierboven kort besproken – de algemene verplichting voor partijstaten om het voorzorgsbeginsel, het ‘de vervuiler betaalt’-beginsel en het beginsel van toepassing van ‘best available technologies’ en ‘best environmental practice’ toe te passen.⁴⁶ Ook maakt het artikel duidelijk dat het Verdrag verdergaande maatregelen (stringentere bescherming) door partijstaten niet in de weg staat.⁴⁷

7.5.2 *Tegengaan van vervuiling*

Een groot deel van de inhoudelijk normerende bepalingen van de hoofdtekst van het Verdrag ziet op het voorkomen van vervuiling van het mariene milieu. Zoals hierboven aangegeven, is Annex V over de bescherming en het duurzaam gebruik van biodiversiteit

44 Art. 2 lid 1 onder a OSPAR-Verdrag.

45 Art. 2 lid 1 onder b OSPAR-Verdrag.

46 Art. 2 lid 2 en artikel 2 lid 3 OSPAR-Verdrag. Zie ook OSPAR-webpagina ‘Principles’, www.ospar.org/convention/principles.

47 Art. 2 lid 5 OSPAR-Verdrag.

namelijk op een later moment aan het Verdrag toegevoegd. De artikelen 3, 4 en 5 van het Verdrag verplichten de partijstaten ertoe ('shall') om individueel en gezamenlijk alle mogelijke stappen te nemen om de volgende vervuiling te voorkomen en ongedaan te maken ('all possible steps to prevent and eliminate'):

- 'pollution from land-based sources in accordance with the provisions of the Convention, in particular as provided for in Annex I' (art. 3).
- 'pollution by dumping or incineration of wastes or other matter in accordance with the provisions of the Convention, in particular as provided for in Annex II' (art. 4).
- 'pollution from offshore sources in accordance with the provisions of the Convention, in particular as provided for in Annex III' (art. 5).

Deze verplichtingen zijn uitgewerkt in de Bijlagen I, II en III bij het Verdrag, alsmede in een groot aantal besluiten en aanbevelingen.⁴⁸ Artikel 7 verplicht de partijstaten er voorts toe samen te werken ten behoeve van de aanneming van nog meer bijlagen om vervuiling uit andere bronnen tegen te gaan, mits dit in aanvulling gebeurt op al bestaande effectieve maatregelen van internationale organisaties en verdragen.

Artikel 6 van het Verdrag verplicht partijstaten ('shall') om – in overeenstemming met het Verdrag en met name Annex IV – met regelmatige intervallen de kwaliteit van het mariene milieu en de effectiviteit van maatregelen te beoordelen en te publiceren (zie par. 7.5.8).

7.5.3 *Mariene beschermde gebieden*

In 1998 werd een aanvullende Bijlage V bij het verdrag aangenomen inzake 'de bescherming en het behoud van de ecosystemen en de biologische diversiteit van het zeegebied'. Deze bijlage vormt een integraal onderdeel van het verdrag en is dus juridisch bindend. Voor Nederland trad de Bijlage V in werking op 24 augustus 2001.⁴⁹

Een centrale verplichting van de partijstaten is neergelegd in artikel 2 van deze Annex: bij de invulling van hun algemene verplichting onder artikel 2 van het Verdrag (zie hierboven) en van de verplichting onder het Biodiversiteitsverdrag om strategieën, plannen en programma's te ontwikkelen voor de bescherming en het duurzame gebruik van biodiversiteit,

48 Zie www.ospar.org/site/assets/files/1210/list_of_decs_and_recs_2022.pdf.

49 Zie www.ospar.org/site/assets/files/1290/ospar_convention.pdf, bijlage V, noot 7.

‘Contracting Parties shall:

- a. take the necessary measures to protect and conserve the ecosystems and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected; [...]
- b. cooperate in adopting programmes and measures for those purposes for the control of the human activities identified by the application of the criteria in Appendix 3.⁵⁰

Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op alle menselijke activiteiten met de beperkingen ten aanzien van visserij en internationaal scheepvaarttransport, zoals vastgelegd in artikel 4 van Bijlage V.

De bepalingen in Bijlage V zelf zijn vrij breed geformuleerd, maar krijgen evenals andere onderdelen van het Verdrag een nadere uitwerking in besluiten, aanbevelingen en overige overeenkomsten, waaronder bijvoorbeeld NEAES 2030.

Een belangrijke pijler van de inzet voor biodiversiteit betreft de aanwijzing van mariene beschermde gebieden. OSPAR Recommendation 2003/3 had dan ook tot doel een ‘OSPAR Network of Marine Protected Areas’ (MPAs) in te stellen, met 2010 als jaartal voor het gerealiseerd hebben van een ‘ecologically coherent network of well-managed marine protected areas’. In 2010 moest geconstateerd worden dat dit doel niet was bereikt⁵¹ en werd de 2003-aanbeveling gewijzigd met de aanneming van Recommendation 2010/2. Met deze aanbeveling uit 2010 wordt de datum voor het halen van doelen verschoven en expliciet gemaakt dat het netwerk ook gebieden in diepere zeegebieden moet omvatten.⁵² Met verwijzing naar onder meer artikel 3 lid 1 onder b (ii) en artikel 4 van Annex V van het Verdrag, maakt paragraaf 2.1 van de aanbeveling duidelijk dat het doel om te komen tot een OSPAR network van beschermde mariene gebieden wordt voortgezet met de volgende concrete ambities:

- ‘by 2012 it is ecologically coherent, includes sites representative of all biogeographic regions in the OSPAR maritime area, and is consistent with the CBD target for effectively conserved marine and coastal ecological regions;
- by 2016 it is well managed (i.e. coherent management measures have been set up and are being implemented for such MPAs that have been designated up to 2010).⁵³

50 OSPAR-Verdrag, Bijlage V, art. 2(a).

51 OSPAR Recommendation 2010/2 on amending Recommendation 2003/3 on a network of Marine Protected Areas, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements: ‘NOTING that despite the collective efforts by OSPAR Contracting Parties in selecting and establishing marine protected areas (MPAs) in the North-East Atlantic in the period 2005-2010, the network of MPAs in 2010 is not yet considered to be ecologically coherent throughout the entire OSPAR maritime area.’

52 Idem.

53 Idem.

Ook wordt partijstaten aanbevolen om gebieden die onder het Natura 2000-netwerk⁵⁴ worden gebracht ook als onderdeel van het OSPAR-netwerk aan te melden (zie ook par. 7.6).⁵⁵ Behalve aanwijzing van gebieden door partijstaten in gebieden die onder hun rechtsmacht vallen, heeft de Commissie in de ‘areas beyond national jurisdiction’ (ongeveer 40% van het OSPAR-gebied) ook MPAs aangewezen. Dit is gebeurd door de aanname van juridisch bindende besluiten (Decisions).⁵⁶

In een recent artikel hebben auteurs de mate van bescherming binnen OSPAR MPA network beoordeeld, ‘using the regulation-based classification system (RBCS) for MPAs.’⁵⁷ De onderzoekers keken minder scherp naar de juridische status (het ‘label’) van gebieden (het begrip ‘Natura 2000’ komt in het artikel bijvoorbeeld niet voor), maar keken op basis van verschillende onderzoeksmethoden (studies en interviews) naar toegestane menselijke activiteiten. Zij concluderen:

‘63% of the MPAs are unprotected (Fig. 1C) and 7% weakly protected (Fig. 1D). A recent study has shown that fish abundance and biomass in weakly protected areas do not differ from outside areas [6]. Therefore, 70% of the OSPAR MPA network has levels of protection that are unlikely to show any conservation benefits as regulations are inexistent or too weak [20,34]. Approximately 30% of the OSPAR MPA network offers moderate protection levels (Fig. 1E), whereas fully and highly protected areas, those levels of protection providing the largest range and magnitude of benefits [6,20,35,71,72], cover only 0.004% and 0.03%, respectively (Fig. 1F-G; Appendix C). In summary, more than two-third of OSPAR MPAs are unlikely to provide any sort of conservation benefits while they can be expected with confidence from only 0.034% of the network.’⁵⁸

54 Zie hoofdstuk 10.

55 OSPAR Recommendation 2010/2 on amending Recommendation 2003/3 on a network of Marine Protected Areas, par. 2.11.

56 Zie de OSPAR-webpagina www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction. Zie ook E.J. Molenaar en A.G. Oude Elferink (2009), ‘Marine protected areas in areas beyond national jurisdiction. The pioneering efforts under the OSPAR Convention’, *Utrecht Law Review*, 5(1), beschikbaar op: <https://utrechtlawreview.org/articles/10.18352/ulr.92>. Zie ook N. Matz-Lück & J. Fuchs (2014), ‘The impact of OSPAR on protected area management beyond national jurisdiction: Effective regional cooperation or a network of paper parks?’, *Marine Policy*, 49, 155-166, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X13002844.

57 J. Roessger, J. Claudet & B. Horta e Costa (2022), ‘Turning the tide on protection illusions: The underprotected MPAs of the “OSPAR Regional Sea Convention”’, *Marine Policy*, 142, 1-9, op 2.

58 Idem, p. 4.

Volgens de onderzoekers is er sprake van een ‘illusion of protection,’⁵⁹ waarbij ook gewezen wordt op de totale omvang van het bestaande netwerk. De gebieden beslaan slechts 7,4% van het OSPAR-gebied,⁶⁰ waarmee de inzet lang niet op koers ligt met OSPAR en Europese en internationale doelstellingen:

‘In order to reach the EU target of 30% with one third in strict protection, OSPAR will be required to increase the overall network cover by more than four times, and full and high protection, in particular, by more than 5000 times.’⁶¹

De 30%-doelstelling is ook verwoord in NEAES 2030:

‘By 2030 OSPAR will further develop its network of marine protected areas (MPAs) and other effective area-based conservation measures (OECMs) to cover at least 30% of the OSPAR maritime area to ensure it is representative, ecologically coherent and effectively managed to achieve its conservation objectives.’⁶²

Indien de uitkomsten van bovengenoemd onderzoek kloppen, is er dus veel ‘werk aan de winkel.’

7.5.4 *OSPAR-lijst van bedreigde soorten en habitats*

Bijlage V van het OSPAR Verdrag vormt de basis voor het maken en bijhouden van een lijst van habitats en soorten die bedreigd zijn en/of achteruitgaan:

‘Since its adoption and coming into force the OSPAR Contracting Parties have worked together to determine a list of species and habitats that are considered to be under threat and/or in decline in the OSPAR Maritime Area. Species and habitats are nominated by Contracting Parties and evaluated, through case reports against the Texel/ Faial criteria (Agreement 2003-13). The result is the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, the OSPAR list, (Agreement 2008-6).’⁶³

59 Idem, p. 8.

60 Idem, p. 3.

61 Idem, p. 7.

62 NEAES 2030, S5.01, p. 11.

63 OSPAR Commission, ‘2017-2025 Roadmap for the implementation of collective actions within the Recommendations for the protection and conservation of OSPAR listed Species and Habitats’, Information Docu-

Deze lijst⁶⁴ en de bescherming van deze habitats en soorten beoogt de bescherming die bestaat op grond van andere bestaande regimes aan te vullen: ‘The list seeks to complement, but not duplicate, the work under the EC Habitats and Birds directives and measures under the Bern Convention, the Bonn Convention and the Ramsar Convention and other relevant instruments.’⁶⁵ Voor de habitats en soorten op de lijst heeft de OSPAR-Commissie zogenaamde achtergronddocumenten (‘background documents’) ontwikkeld waarin wordt ingegaan op de verspreiding van de soort, bestaande bedreigingen en mogelijke maatregelen op OSPAR- en partijstaatniveau.

Op deze lijst van habitats en soorten die bedreigd zijn en/of achteruitgaan, staan ook habitats en soorten die relevant zijn voor Nederland en de Waddenzee. In een rapport van Wageningen Marine Research wordt aangegeven dat de volgende habitats van de OSPAR-lijst in Nederland voorkomen:

- a. intertidal mudflats (intergetijdde slikplaten, OSPAR, 2009);
- b. intertidal *Mytilus edulis* beds (intergetijdde mosselbanken, OSPAR, 2015);
- c. *Ostrea edulis* beds (oesterbanken, OSPAR, 2009);
- d. *Sabellaria spinulosa* reefs (ross-worm of zandkokerworm-riffen, OSPAR, 2013);
- e. Burrowing megafauna (OSPAR, 2010); en
- f. *Zostera* beds (both *Zostera marina* and *Zostera noltii*; zeegrasbedden).⁶⁶

Van deze habitats komen volgens Wageningen Marine Research de habitats onder a, b en f in de Waddenzee voor,⁶⁷ al wordt aangegeven dat voor bepaalde habitats de monitoring en beschikbare data onvolledig zijn (bijv. voor de zandkokerworm-riffen).⁶⁸

Wat betreft de soorten op de OSPAR-lijst komen volgens een al iets ouder IMA-RES-rapport de volgende soorten in de Waddenzee voor:

- Purperslak (*Nucella lapillus*);
- Drieteenmeeuw (*Rissa tridactyla*);
- Elft (*Alosa alosa*);
- Europese paling (*Anguilla anguilla*);
- Noordzeehouting (*Coregonus lavaretus oxyrinchus*);
- Kabeljauw (*Gadus morhua*);
- Zeeprik (*Petromyzon marinus*);

ment, www.ospar.org/site/assets/files/35421/posh_roadmap_info_doc.pdf, p. 4.

64 OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, Reference Number: 2008-6.

65 Zie www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats.

66 O.G. Bos & J.T. van der Wal, *Mapping Habitats on the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats*, Wageningen Marine Research, Den Helder 2022, beschikbaar op: <https://edepot.wur.nl/582060>, p. 6.

67 Idem, p. 17-23.

68 Idem, p. 24.

- Stekelrog (*Raja clavate*);
- Atlantische (Europese) zalm (*Salmo salar*);
- Bruinvis (*Phocoena phocoena*).⁶⁹

Opvallend is de sterke vertegenwoordiging van vissoorten, soorten die minder aandacht hebben gekregen bij het opstellen van de lijsten van de Habitatrichtlijn en de vormgeving van nationaal natuurbeschermingsrecht (zie par. 7.6).

Op basis van de achtergronddocumenten zijn voor de meeste OSPAR-lijstsoorten OSPAR-aanbevelingen ('Recommendations') aangenomen. Voor wat betreft de houting is in 2021 op basis van het in 2020 opgestelde achtergronddocument⁷⁰ specifiek voor de Waddenzeepopulatie een aanbeveling aangenomen, waarin de Waddenzeelands tot de volgende acties worden opgeroepen:

'3. Programmes and measures

3.1 Individually, Contracting Parties bordering the Wadden Sea in Region II should consider:

- a. introducing national legislation or national management plans to protect the houting in all relevant life stages;
- b. maintaining silt free spawning gravels and areas with perennial winter-green submerged macrophytes;
- c. maintaining or enhancing access to spawning grounds for adults and safe passage for juveniles on the outmigration of houting;
- d. addressing national causes of mortality which are preventing recovery of houting;
- e. continuing or improving stocking programmes in rivers until natural reproduction is self-sustaining;
- f. designating marine protected areas to protect the houting as part of the OSPAR network;
- g. monitoring the houting in marine, estuarine and freshwater habitats;
- h. undertaking further research into the lifecycle of the houting, including adult mortality in coastal and marine areas;

69 O.G. Bos, R. van Hal, R. van Bemmelen, A.J. Pajmans & M.T. van der Sluis, *OSPAR threatened and/or declining species and habitats in the Netherlands*, Report number C134/12, IMARES – Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies, 2012, p. 84.

70 Jan Steinbring Jensen e.a., *Background Document for Houting – Wadden Sea population of *Coregonus oxyrinchus**, OSPAR Commissie 2020.

- i. acting for the fulfilment of the purpose of this Recommendation within the framework of relevant competent authorities.⁷¹

Belangrijk is om vast te stellen dat het bij aanbevelingen voor specifieke soorten dus niet alleen gaat om maatregelen die tot het typische 'soortenbeschermingsrecht' worden gerekend (bijv. verboden, soortbeschermingsplannen), maar uitdrukkelijk ook om gebiedenbescherming. Dit aspect krijgt verdere aandacht in paragraaf 7.6.

Op de OSPAR-lijst staan ook habitats en soorten die vroeger wel in de Waddenzee voorkwamen, maar nu sporadisch of niet meer worden waargenomen. Voorbeelden zijn oesterbanken, de stekelrog en de Europese steur.⁷² Bedacht moet hierbij echter worden dat veel verdragen, waaronder ook OSPAR, mede zien op herstel van populaties. Daarmee zouden deze soorten en hun internationale bescherming onder het OSPAR-Verdrag (maar bijv. ook onder het Verdrag van Bern), van bijzonder belang moeten zijn voor de formulering van streefbeelden voor de toekomst van de Waddenzee, het formuleren van doelen en het bieden van bescherming onder bijvoorbeeld Natura 2000 (zie hieronder).

Voor wat betreft streefbeelden kan de Europese steur, naast haaien en roggensoorten, mogelijk een functie als vlagschipsoort vervullen. Ook deze soort kwam in onder meer de Nederlandse riviersystemen en Waddenzee voor, maar staat er al lange tijd in heel Europa zeer slecht voor. De enige wilde populatie, die overigens met een fokprogramma in leven wordt gehouden, is de populatie in de Franse Gironde, dus inzet voor herstel binnen gebieden die weer kansen voor deze soort kunnen bieden is essentieel om te voorkomen dat de soort in heel Europa uitsterft. Voor deze soort heeft de Commissie in 2009 een achtergronddocument ontwikkeld, waarin de volgende maatregelen staan:

'Actions/measures for relevant Contracting Parties

Protected Areas: OSPAR Contracting Parties should identify and select appropriate areas for inclusion in the OSPAR MPA Network, protecting estuarine habitats (and riverine habitats – though not in the OSPAR Area), taking into consideration current sturgeon distribution and areas warranting possible future re-introduction.

Reintroduction: Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory *A. sturio* is considered native, should aim at establish-

71 OSPAR Commissie, *OSPAR Recommendation 2021/03 on furthering the protection and conservation of the houting, Wadden Sea populations of *Coregonus oxyrinchus* in Region II of the OSPAR maritime area*, Cascais 2021, OSPAR 21/13/1, Annex 27, beschikbaar op file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/21-03e_recommendation_houting.pdf.

72 De Europese steur werd in 2003 op de OSPAR-Lijst geplaatst: OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, Reference Number: 2008-6. Gebaseerd op ICES, *Review of evidence for justification for the proposed OSPAR priority list of threatened and declining species. Report of the Advisory Committee on Ecosystems*, ICES Co-operative Research Report No.262 (2003), 197-227.

ing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking).⁷³

Vooral de passage over het aandacht besteden aan gebieden ten behoeve van mogelijke herintroductie is vanuit het perspectief van de Waddenzee interessant.

Op basis van het achtergronddocument nam de Commissie in 2014 OSPAR Recommendation 2014/1 aan,⁷³ met het doel om de populatie van de Europese steur te beschermen en te laten herstellen. Deze aanbeveling roept de partijstaten op om het ‘Action Plan for the conservation and restoration of the European sturgeon’, aangenomen onder het Verdrag van Bern, te implementeren.⁷⁴ In dat actieplan gaat het onder meer om het onderzoeken van de mogelijkheden tot herintroductie. Met verwijzing naar het achtergronddocument (OSPAR publication 2009/417) roept de aanbeveling ook op ‘introduction of non-indigenous sturgeons from accidental release and intentional stocking’ te voorkomen.⁷⁵

Hoewel de hierboven genoemde aanbevelingen volgens artikel 13 lid 5 van het OSPAR-Verdrag geen juridisch bindende werking hebben, geven aanbevelingen wel een inhoudelijke richting aan de wijze waarop partijstaten invulling kunnen geven aan de wel verplichtende bepalingen van het Verdrag, waaronder artikel 2 van Bijlage V. Bovendien staat er een zekere politieke druk op uitvoering, omdat het de partijstaten ook over de uitvoering van aanbevelingen moeten rapporteren (zie hieronder). Ook kunnen de aanbevelingen worden gezien als belangrijke aanwijzingen voor de implementatie van verplichtingen uit andere verdragen, waaronder bijvoorbeeld het Biodiversiteitsverdrag.⁷⁶

7.5.5 *Cumulatieve effecten*

Evenals voor andere verdragen geldt ook voor het OSPAR Verdrag dat het adresseren van cumulatieve effecten essentieel is voor doelbereik. Het waarborgen van bijvoorbeeld een goede zeewaterkwaliteit en het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van de OSPAR-Lijstsoorten vereisen het verminderen van de optelsom van effecten van alle bronnen en drukfactoren. In het omvangrijke pakket van soft law onder het Verdrag wordt het belang van de aanpak van cumulatieve effecten expliciet erkend: ‘Understanding these interactions and the collective / cumulative effects of human activities on them is critical for effective management.’⁷⁷ Het instrument ‘cumulative effects assessment

73 OSPAR Recommendation 2014/1.

74 OSPAR Recommendation 2014/1, par. 3.1(b).

75 Idem, par. 3.1(g)(iii).

76 Zie hoofdstuk 3.

77 OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023 (Bow Tie Analysis), OSPAR Agreement 2023-01, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements, p. 1.

(CEA)' wordt binnen OSPAR beschreven als 'a systematic procedure for identifying and evaluating the significance of effects from multiple pressures and/or activities on single or multiple receptors'.⁷⁸

In NEAES 2030 wordt aangegeven dat '[t]he ecosystem approach takes into consideration cumulative effects',⁷⁹ en strategische doelstelling 7 van NEAES 2030 maakt duidelijk dat de aanpak van cumulatieve effecten logischerwijs ook onderdeel vormt van integrated management: 'Ensure that uses of the marine environment are sustainable, through the integrated management of current and emerging human activities, including addressing their cumulative impacts'.⁸⁰

Dit maakt het ook voor de hand liggend dat ook bij de opstelling van de Quality Status Reports goed naar cumulatieve effecten wordt gekeken en volgens de OSPAR-website gebeurt dat al vanaf het eerste QSR van 2000.⁸¹ In 2023 is de cumulatieve effectbeoordeling voor het QSR nader uitgewerkt in OSPAR Agreement 2023-01, getiteld OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023 (Bow Tie Analysis).⁸² In dit document wordt met verwijzing naar een document uit 2019 het DAPSIR⁸³ (Driver, Activity, Pressure, State, Impact en Response)-framework uitgewerkt dat voor diverse thematische assessments, waaronder biodiversiteit, van QSR 2023 zijn gehanteerd.

'Working with this fuller understanding of how pressures affect state, the experts assessing biodiversity were able to begin ranking the relative importance of pressures on biodiversity. These rankings were then presented in a holistic way for five of the biodiversity themes assessed (marine birds, marine mammals, fish, benthic habitats, and pelagic habitats) in the form of Sankey diagrams. These diagrams show the estimated contribution of various pressures from human activities on the state of marine ecosystem components and

78 OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023 (Bow Tie Analysis), OSPAR Agreement 2023-01, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements, p. 2-3.

79 NEAES 2030, p. 5.

80 Zie ook de Preambule van het OSPAR-Verdrag, waarin wordt benadrukt dat het vervangen van de Oslo- en Paris-Convention door het OSPAR-Verdrag gerechtvaardigd is vanwege het feit dat het OSPAR-Verdrag 'addresses all sources of pollution of the marine environment and the adverse effects of human activities upon it [...]'. Het begrip cumulatieve effecten komt in het OSPAR-Verdrag zelf niet voor. Helemaal waar is dat overigens niet, gezien art. 4 van het Verdrag.

81 Zie <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/cumulative-pressures>.

82 OSPAR CEMP Guideline Cumulative effects assessment for the QSR 2023 (Bow Tie Analysis), OSPAR Agreement 2023-01, beschikbaar via www.ospar.org/convention/agreements.

83 Zie ook K. Bastmeijer, K. Philippart, P. Hoekstra, M. Schroor & P. van Beukering, *Quick Scan cumulatieve effecten Waddengebied*, Leeuwarden: Waddenacademie 2021.

the resulting expected changes in ecosystem service delivery at the North-East Atlantic scale.⁸⁴

De beoordeling laat het spectrum van menselijke activiteiten met effecten zien en hun onderlinge interacties en geeft inzicht in de relatieve bijdrage van deze activiteiten in termen van effecten op biodiversiteit en ecosysteem-services.⁸⁵ Dit alles wordt inzichtelijk gemaakt met zogenaamde ‘Sankey diagrammen’.⁸⁶

Concrete voorbeelden van cumulatieve effecten zijn in verschillende deel-assessments van het QSR 2023 te vinden. Voor cumulatieve effecten op vis worden de veertien belangrijkste drukfactoren beschreven, waaronder bijvoorbeeld onttrekking (visserij), klimaatverandering, vervuiling en bodemberoering.⁸⁷ Voor wat betreft zeevogels worden de tien belangrijkste drukfactoren beschreven, waaronder bijvoorbeeld verminderde beschikbaarheid van voedsel door visserij en klimaatverandering, by-catch (visserij) en jacht, vermindering van geschikt habitat en verstoring door energiewinningsprojecten en toerisme.⁸⁸

Toekomstig werk zal volgens de QSR 2023 dieper in moeten gaan op ‘persistence of pressures and the resilience of the ecosystem to changes’, alsmede de verschillen tussen de vijf OSPAR-regio’s en verbeterde presentaties van uitkomsten door middel van kaarten.⁸⁹

7.5.6 Grensoverschrijdende aspecten

Grensoverschrijdende aspecten zijn inherent aan het OSPAR-Verdrag, omdat het OSPAR-gebied de mariene gebieden van een groot aantal landen omvat. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is toegelicht, is het verdragssysteem een omvangrijk en levendig institutioneel bouwwerk waarbinnen landen en ongeveer 400 experts actief samenwerken. Veel maatregelen zullen gezamenlijk invulling moeten krijgen. Bedacht moet echter wel worden dat landen niet kunnen volstaan met wachten tot die samenwerking vorm krijgt. Zij zullen in die samenwerking moet investeren en het systeem spreekt ook uitdrukkelijk individuele landen aan op hun verantwoordelijkheid en verplichtingen tot het treffen van maatregelen. Dit blijkt niet alleen uit de rapportageverplichtingen voor partijstaten (zie

84 Zie <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/cumulative-pressures/>, tekst bij Tabel 5.2.

85 Idem.

86 Idem.

87 Zie <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/thematic-assessments/fish/cumulative-effects>.

88 Zie <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/thematic-assessments/marine-birds/cumulative-effects>.

89 Idem.

hieronder), maar bijvoorbeeld ook uit het feit dat aanbevelingen vaak twee onderdelen kennen: maatregelen voor individuele partijstaten en maatregelen die gezamenlijke actie vragen.

7.5.7 *Klimaatverandering*

Een scan van OSPAR-documenten en zoeken op relevante termen geeft de indruk dat klimaatverandering lange tijd in veel besluiten en aanbevelingen relatief weinig expliciete aandacht heeft gekregen. Ook in aanbevelingen over OSPAR-Lijstsoorten komt het onderwerp niet altijd aan de orde. Maar met name de laatste jaren wordt het grote belang van het onderwerp op alle deelgebieden van het OSPAR-werk erkend. In de 2021 Ministeriële Verklaring wordt het belang en onderlinge verwevenheid van diverse crises, inclusief de klimaatcrisis, expliciet benoemd en wordt de urgentie van actie benadrukt met een accent op risico's voor de mens:

‘The global climate, biodiversity and COVID-19 crises have underscored the inter-dependency and complexity of humanity’s relationship with nature and the environment. The dire consequences of climate change, biodiversity loss and polluted oceans are clear and interlinked. If we do not act now, environmental degradation and biodiversity loss will have a devastating impact on our economies, societies, and future generations.’⁹⁰

Ook in NEAES 2030 wordt de boodschap van zorg en urgentie afgegeven:

‘Climate change is also causing fundamental and possibly irreversible changes to the ocean. These changes include warming of the sea, rising sea levels and loss of oxygen. Increased levels of carbon dioxide are also causing the ocean to become more acidic. All these changes are severely impacting on the species and habitats that share our seas, with significant risks for productivity and the long-term viability of ecosystems.’⁹¹

Dergelijke effecten van klimaatverandering op het mariene ecosysteem kregen bijzondere aandacht bij de voorbereiding en ontwikkeling van het QSR 2023 (onder meer ten aanzien

90 ‘Cascais Declaration’, Ministeriële Verklaring aangenomen tijdens de Ministeriële meeting van de OSPAR Commissie, oktober 2021, beschikbaar op: www.ospar.org/site/assets/files/36552/cascaisdeclaration2021.pdf, par. 7.

91 NEAES 2030, p. 2.

van oceaanzuuriging en als component van cumulatieve effecten).⁹² In 2023 is er ook een OSPAR-werkgroep ‘Changing Ocean Climate and Ocean Acidification (WG COCOA)’ opgericht om te ondersteunen bij de realisatie van NEAES 2030-doelstellingen met betrekking tot de verzuring van de oceanen en de klimaatverandering en om de integratie van de klimaatverandering en de verzuring van de oceanen in de gehele OSPAR-structuur te waarborgen ‘and to ensure the integration of climate change and ocean acidification throughout the OSPAR structure.’⁹³

7.5.8 *Monitoring en rapportage*

Het met regelmatige intervallen beoordelen van de kwaliteit en ontwikkeling van het mariene milieu van het OSPAR-gebied en het publiceren van de resultaten is verplicht gesteld onder artikel 6 van het Verdrag. Een dergelijke beoordeling moet ook een beoordeling omvatten van de effectiviteit van maatregelen en prioriteiten voor actie identificeren.⁹⁴ Zoals hierboven al opgemerkt, is in september 2023 het derde QSR verschenen.⁹⁵ Zoals bij veel internationale en EU-systemen is het opstellen van regime-overkoepelende assessments mede afhankelijk van beoordelingen en rapportages van individuele partijstaten. Artikel 22 van het Verdrag verplicht de partijstaten er dan ook toe om met regelmatige interval rapportages uit te brengen aan de Commissie over:

- a. ‘the legal, regulatory, or other measures taken by them for the implementation of the provisions of the Convention and of decisions and recommendations adopted thereunder, including in particular measures taken to prevent and punish conduct in contravention of those provisions;
- b. the effectiveness of the measures referred to in subparagraph (a) of this Article;
- c. problems encountered in the implementation of the provisions referred to in subparagraph (a) of this Article.’⁹⁶

Interessant is dat expliciet wordt gevraagd om te rapporteren over de implementatie van zowel juridisch bindende als niet juridisch bindende componenten (bijv. aanbevelingen) van het Verdrag. Daarmee wordt bevestigd dat ook die laatste componenten als belangrijk worden gezien om de doelen van het Verdrag te realiseren. Gezien de inhoud van de aanbevelingen is dat ook niet verwonderlijk, want veel aanbevelingen zijn inhoudelijk heel concreet over de te nemen maatregelen. Naast deze algemene rapportageverplichting zijn

92 Zie www.ospar.org/work-areas/cross-cutting-issues/cocoa.

93 Idem.

94 Art. 6 van het Verdrag.

95 OSPAR-Commissie, ‘OSPAR Quality Status Report, 2023, beschikbaar op: <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023>.

96 Art. 22 OSPAR-Verdrag.

ook rapportageverplichtingen opgenomen in de (juridisch bindende) bijlagen bij het Verdrag en ook besluiten en aanbevelingen kunnen aanvullende specifieke rapportagecomponenten bevatten.⁹⁷

7.5.9 *Niet-naleving*

Op grond van artikel 23 van het Verdrag zal de Commissie op basis van de periodieke rapportages van de partijstaten de naleving door die landen beoordelen. Ook hier gaat het weer mede om de aanbevelingen: ‘assess their compliance with the Convention *and the decisions and recommendations adopted thereunder*’ (curs. toegevoegd). Aanbevelingen zijn niet juridisch bindend, maar artikel 23 reflecteert wel de verwachting dat ook de aanbevelingen worden opgevolgd. Hierbij past ook de eerder genoemde expliciete verplichting van artikel 22 om ook over de implementatie van de aanbevelingen te rapporteren.

Onderdeel b van artikel 23 van het Verdrag bepaalt dat de Commissie – ‘when appropriate’ – kan besluiten tot stappen (of daartoe op te roepen) ‘to bring about full compliance with the Convention, and decisions adopted thereunder, and promote the implementation of recommendations, including measures to assist a Contracting Party to carry out its obligations.’⁹⁸ Hiermee wordt wel duidelijk gemaakt dat echt ‘doorpakken’ op niet-naleving van aanbevelingen niet aan de orde is, al zal dit anders kunnen liggen wanneer door het niet implementeren van aanbevelingen duidelijk is dat ook wél juridisch bindende verplichtingen onder het Verdrag zijn of worden overtreden.

7.6 IMPLEMENTATIE IN NEDERLAND

7.6.1 *Algemeen*

In Nederland en andere EU-lidstaten die ook partij zijn bij OSPAR, zijn de implementatie van OSPAR en de EU Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM)⁹⁹ nauw aan elkaar gekoppeld. Bezien vanuit de inhoud is dit logisch, omdat het doel van de KRM om een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken en duurzaam gebruik te waarborgen in

97 Zie bijv. OSPAR Recommendation 2014/8 on furthering the protection and conservation of the thornback ray (*Raja clavata*) in the OSPAR maritime area, beschikbaar via www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats/list-of-threatened-declining-species-habitats/fish/thornback-ray, par. 5.1 en 5.2.

98 Art. 23 onder b van het Verdrag.

99 Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie) (voor de EER relevante tekst), beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32008L0056>.

sterke mate overlapt met de doelstelling van het OSPAR-Verdrag. Juridisch relevanter is dat de KRM uitdrukkelijk beoogt 'bij te dragen tot het nakomen van de verplichtingen die op de Gemeenschap en de lidstaten rusten uit hoofde van' – onder meer – het OSPAR-Verdrag, inclusief Bijlage V.¹⁰⁰ Het is dan ook niet verwonderlijk dat ook veel kenmerken van beide regimes, waaronder bijvoorbeeld de ecosysteembenadering en het belang van toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de inzet van programma's en maatregelen,¹⁰¹ overeenkomen. Ook bestaat belangrijke overlap in 'instrumentarium' dat ingezet moet worden om de doelen te bereiken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de uitwerking van kwaliteitseisen voor het mariene milieu, inzet voor bescherming en herstel van soorten, gebiedenbescherming (zie art. 13 lid 4 van de Kaderrichtlijn mariene strategie) en monitoringsverplichtingen.

Beide regimes profiteren dan ook in verschillende opzichten van elkaars ontwikkeling en implementatie, niet alleen bij het ontwikkelen van programma's en het treffen van maatregelen, maar bijvoorbeeld ook bij monitoring en rapportages. Het belang voor OSPAR-implementatie voor de naleving van de Kaderrichtlijn wordt expliciet gemaakt in NEAES 2030 van OSPAR:

'Marine Strategy Framework Directive and other European Union instruments For Contracting Parties that are European Union (EU) Member States, OSPAR provides a framework for cooperation that contributes to the achievement of their legal obligations under relevant EU instruments, in particular facilitating and coordinating the work in defining and achieving good environmental status under the EU Marine Strategy Framework Directive.'¹⁰²

Ook de Europese Commissie heeft het belang van internationale samenwerking bij de implementatie van de richtlijn benadrukt en verklaarde in 2020 dat de regionale zeeverdragen (waaronder OSPAR) 'in de meeste gevallen [...] geschikte platforms voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn mariene strategie zijn geworden, waarop de partijen bij het verdrag samenwerken en hun manier van aanpak delen en hierbij de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie uit de kaderrichtlijn mariene strategie nauwgezet volgen'.¹⁰³

In Nederland krijgt de KRM een implementatie in regelgeving (Omgevingswet; voorheen de Waterwet en het Waterbesluit) en een uitwerking – conform artikel 5 lid 1 – in de

100 Zie Preambule KRM, par. 19.

101 Zie Preambule KRM, par. 27 en 44.

102 NEAES 2030, p. 6.

103 Europese Commissie, 'Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (Richtlijn 2008/56/EC)', Brussel, 25 juni 2020, COM(2020) 259 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0259>, par. 2.5.

Mariene Strategie.¹⁰⁴ Deze Nederlandse Mariene Strategie bestaat uit drie delen, die inmiddels een update (review) hebben gehad.¹⁰⁵ In deze strategiedelen wordt op vele plaatsen verwezen naar OSPAR.

Belangrijk is dat OSPAR wel van toepassing is op de Waddenzee, terwijl Nederland ervoor gekozen heeft de KRM niet op de Waddenzee van toepassing te laten zijn. Wanneer de implementatie van de KRM belangrijk is voor de implementatie van OSPAR, rijst de vraag hoe voor de Waddenzee een goede implementatie van OSPAR is verzekerd. Deze vraag kon in het kader van dit onderzoek niet uitgediept worden, maar vraagt verdere aandacht. Hierbij kan relevant zijn dat Duitsland en Denemarken er wel voor hebben gekozen om de KRM op hun delen van de Waddenzee van toepassing te laten zijn.

7.6.2 *Herstel en behoud van biodiversiteit*

Voor wat betreft de verplichtingen ten aanzien van **biodiversiteit** krijgt de implementatie niet alleen vorm via de Mariene Strategie-maatregelen, maar ook via de implementatie van de EU Vogelrichtlijn en EU Habitatrichtlijn.¹⁰⁶ Beide natuurbeschermingsrichtlijnen zijn in de loop der tijd steeds meer centraal komen te staan in het Nederlandse natuurbeschermingsrecht en -beleid, ook voor het mariene milieu waarover Nederland jurisdictie uitoefent.

De verplichtingen inzake **gebiedenbescherming** en het bijdragen aan het OSPAR MPA-netwerk krijgen invulling door aanwijzing van KRM-gebieden en Natura 2000-gebieden.¹⁰⁷ Voor KRM-gebieden worden maatregelen genomen in het programma van maatregelen, die een doorvertaling kunnen krijgen naar nationale wetgeving (zie bijv. art. 6.1a Waterbesluit) en naar Europees visserijbeleid. Hoewel dit niet uitvoering bestudeerd kon worden binnen de kaders van dit onderzoek, lijkt een gedegen juridische bescherming van de KRM-gebieden (en OSPAR-MPAs) ook een Natura 2000-status te verlangen om daadwerkelijk grip te hebben op alle menselijke activiteiten, invulling te geven aan de verplichting het voorzorgsbeginsel toe te passen, en dergelijke. De Natura 2000-status is na het

104 Voor een algemeen overzicht van de KRM en implementatie: www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm. De meest recente versies van de drie delen van de Mariene Strategie zijn te vinden via www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/deel-3-maatregelen. Zie ook <file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/brein-herziening-2022-kaderrichtlijn-mariene-strategie-61-.pdf>.

105 Voor een algemeen overzicht van de KRM en implementatie: www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm. De meest recente versies van de drie delen van de Mariene Strategie zijn te vinden via www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/deel-3-maatregelen. Zie ook <file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/brein-herziening-2022-kaderrichtlijn-mariene-strategie-61-.pdf>.

106 Zie hoofdstuk 10.

107 Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2022-2027 (deel 3), beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7562823de0e5c9050a7600994bbc5f1f4375fc2b/pdf>, p. 5 en meer specifiek www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/kaderrichtlijn-mariene-strategie-gebieden.

schrappen van andere beschermingsregimes (bijv. beschermde natuurmonumenten) de enige figuur waarmee veelomvattende landelijke juridische bescherming veiliggesteld kan worden.

Hier ligt wel een zorg. De selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de formulering van doelstellingen wordt door Nederland namelijk nagenoeg uitsluitend gebaseerd op de criteria van de EU-richtlijnen en daarop gebaseerd beleid, bijvoorbeeld of habitats en soorten op respectievelijk Bijlage I of II van de Habitatrichtlijn en de zogenaamde Referentielijst voor Nederland staan. Wanneer bijvoorbeeld gekeken wordt naar de doelstelling voor het Friese front, een Natura 2000-gebied dat ook de status van KRM-gebied heeft, dan bestaat alleen aandacht voor ‘doelsoorten’ van Bijlage II van de Habitatrichtlijn.¹⁰⁸ Nederlandse mariene Natura 2000-gebieden worden wel bij OSPAR aangemeld als behorend bij het OSPAR-netwerk van mariene gebieden,¹⁰⁹ maar daarbij wordt niet serieus naar OSPAR-verplichtingen gekeken.

Om dit nader te illustreren is het goed om kritisch naar de inzet voor de implementatie van aanbevelingen voor **OSPAR-Lijstsoorten** te kijken. In een onderzoek van Wageningen University van 2020 wordt geconcludeerd dat ‘[e]en groot deel van de circa 188 OSPAR aanbevelingen voor OSPAR soorten en habitats is geïmplementeerd’. Hoewel het onderzoek veel informatie over de relevante soorten omvat, moeten er bij deze conclusie enkele kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst worden enkele cumulatieve eisen gesteld voor het selecteren van soorten en daarbij behorende aanbevelingen. De steur wordt bijvoorbeeld niet geselecteerd worden, omdat wordt aangenomen dat deze soort niet regelmatig in Nederland voorkomt. Toch worden exemplaren – afkomstig uit de Gironde of proefuitzettingen – met enige regelmaat waargenomen (bijv. door vangst en terugzetting door vissers). Dankzij de inzet van het Wereld Natuur Fonds en Sportvisserij Nederland hebben in Nederland proefuitzettingen plaatsgevonden en is recent een herintroductieprogramma gestart. Deze inzet heeft als doel om de soort weer terug te brengen in Nederlandse mariene ecosystemen, waarmee het voor de hand zou liggen om uitgezette exemplaren niet anders te beschouwen dan niet-uitgezette exemplaren.

Een tweede kanttekening bij het onderzoek is dat door de onderzoekers een aanbeveling ook als ‘geïmplementeerd’ wordt aangemerkt wanneer deze op basis van de beoorde-

108 Doeluitwerking voor het Friese front, beschikbaar op: <file:///Users/keesbastmeijer/Downloads/doeluitwerking-friese-front.pdf>.

109 Zie ‘Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee, Lijst van vragen en antwoorden’, 5 juni 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 33450, nr. 67, antwoord op vraag 106: ‘Alle gebieden die onder de Habitatrichtlijn of Vogelrichtlijn worden aangewezen maken deel uit van het Europese netwerk van beschermde gebieden. Dit is het Natura 2000-netwerk. Het kabinet meldt de mariene natura 2000- en KRM-gebieden ook aan voor het OSPAR netwerk van mariene beschermde gebieden. Zo wordt met buurlanden samengewerkt aan het verder ontwikkelen van een ecologisch coherent netwerk van mariene beschermde gebieden.’ Zie ook www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/internationaal/eu-regelgeving/virtuele-map-eu/kaderrichtlijn.

ling valt binnen de volgende twee door de onderzoekers onderscheiden ‘implementatieniveaus’:

‘The recommendation is addressed by government and/or researchers and some aspects are implemented;’

‘The recommendation is considered by government and/or researchers but implemented via alternative way.’¹¹⁰

Een derde kanttekening is dat het rapport het accent legt op beleidsmaatregelen en minder op de juridische doorwerking van de aanbevelingen. Deze kanttekeningen gezamenlijk hebben ertoe geleid dat soorten zijn uitgesloten van de beoordeling of dat een aanbeveling als ‘geïmplementeerd’ wordt aangemerkt, terwijl de soort of zijn leefgebied geen onderwerp is van nationaalrechtelijke bescherming. Vooral dit laatste blijkt veelvuldig voor te komen: veel vissoorten van de OSPAR-lijst vallen bijvoorbeeld onder de Visserijwet en zijn geen beschermde soort onder de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving en bij de aanwijzing van gebieden en het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen wordt niet naar de aanbevelingen gekeken. Dit betekent in het algemeen dat deze soorten ook geen aandacht zullen krijgen bij de opstelling en uitvoering van Natura 2000-beheerplannen.

De houting laat deze sterke focus van Nederland op de EU-richtlijnen goed zien. Deze soort – die overigens niet kon worden meegenomen met bovengenoemd Wageningen onderzoek omdat de aanbeveling van latere datum is – geniet geen bescherming onder de Natura 2000-aanwijzing van de Waddenzee. In het Beheerplan voor de Waddenzee wordt aan trekvissen aandacht besteed, maar wederom alleen voor de soorten die in zicht zijn via de Habitatrichtlijn: ‘Voor de Waddenzee is een drietal soorten trekvissen van de Habitatrichtlijn relevant, namelijk de zeeprík, de rivierprík en de fint.’¹¹¹ Daarmee krijgt de OSPAR Recommendation 2021/03 geen uitvoering voor wat betreft de daarin aanbevolen gebiedenbescherming, in het bijzonder de onderdelen a, b, c en f van deze aanbeveling. Voor wat betreft de soortbescherming geniet deze soort overigens ook geen bescherming onder de Wet natuurbescherming, omdat de houting onder de Visserijwet 1963 valt.¹¹² De noodzaak van herstel van de houtingpopulatie in de Waddenzee is evenmin als ambitie terug te vinden in belangrijke beleidsdocumenten voor de Waddenzee, zoals de Agenda

110 De onderzoekers leggen uit dat rapportage aan OSPAR vraagt om een ‘nee’ of ‘ja’ ten aanzien van de vraag of implementatie heeft plaatsgevonden. In het onderzoek worden daarom diverse implementatieniveaus onderscheiden, waarbij bij de genoemde twee ‘implementatieniveaus’ de vraag of implementatie heeft plaatsgevonden met ‘ja’ wordt beantwoord.

111 Beheerplan Waddenzee, www.bij12.nl/assets/Waddenzee-beheerplan.pdf, p. 94.

112 Art. 1 lid 2 onder a Visserijwet 1962 en art. 2 en bijlage 1 Uitvoeringsregeling visserij.

voor het Waddengebied 2030 en het daaronder tot stand gekomen uitvoeringsprogramma en doelendocument.¹¹³

De focus op de systematiek van de Habitatrictlijn leidt er ook toe dat de houting niet in alle drie de Waddenzeelanden eenzelfde juridische bescherming krijgt. Zo heeft Denemarken voor het meest Westelijke deel van de Waddenzee wel Natura 2000-doelen voor de houting vastgesteld, terwijl dat in Duitsland en Nederland niet is gebeurd.¹¹⁴ Dit kan op basis van de Natura-2000-systematiek verklaard worden door te stellen dat de soort in het Deense deelgebied daadwerkelijk in voldoende mate ‘vóórkomt’, een begrip waar in Nederland hoge eisen aan gesteld worden.¹¹⁵ Echter, wanneer het accent wordt gelegd op het bieden van vestigingskansen door vroegtijdige bescherming van de soort en bescherming en behoud van kansrijke leefgebieden ten behoeve van herstel, hetgeen geheel in lijn zou zijn met onder meer de OSPAR-aanbeveling, dan ligt het bieden van eenzelfde bescherming voor soorten zoals de houting voor de gehele Waddenzee veel meer voor de hand.

De houting fungeerde hierboven slechts als voorbeeld. Ook bij andere OSPAR-Lijstsoorten zien we dat OSPAR-aanbevelingen oproepen tot gebiedenbescherming, terwijl die oproepen geen gehoor krijgen bij de aanwijzing en bescherming van mariene Natura 2000-gebieden.¹¹⁶ Soms ligt dit aan het feit dat de soort niet op Bijlage II van de Habitatrictlijn staat, soms omdat de soort volgens het ministerie zich eerst weer tien jaar natuurlijk moet voortplanten alvorens wordt aangenomen dat de soort in Nederland ‘vóórkomt’, maar uiteindelijk worden diverse OSPAR-aanbevelingen niet serieus genomen bij de aanwijzing en juridische bescherming van gebieden. Denk bijvoorbeeld aan Aanbeveling 2014/8 betreffende de stekelrog, waarin wordt gesteld dat iedere partijstaat na zou moeten gaan of gebieden voor de stekelrog onderdeel van het OSPAR-netwerk zouden moeten worden. De stekelrog (en eigenlijk vooral de eieren van deze soort) wordt weer regelmatig rond de Waddenzee waargenomen en is volgens het Nederlands soortenregister een autochtone soort voor Nederland.¹¹⁷ Toch krijgt de stekelrog geen aandacht bij de

113 Agenda voor het Waddengebied 2050, beschikbaar op <https://agendavoorhetwaddengebied2050.waddenzee.nl>. Voor het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument, zie <https://agendavoorhetwaddengebied2050.waddenzee.nl/uitvoeringsprogramma>.

114 Zie Natura 2000 Viewer, beschikbaar via https://natura2000.eea.europa.eu/?views=Species_View, en meer specifiek voor de Deense doelstellingen (o.a. voor de houting) voor het betreffende gebied: <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DK00AY176>.

115 Zie C.J. Bastmeijer & A. Trouwborst, “Welkom terug?” De relevantie van het Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de wolf en andere “terugkomers”, *Milieu & Recht*, 40(2), 80-91.

116 Zie OSPAR Recommendation 2014/8 on furthering the protection and conservation of the thornback ray (*Raja clavata*) in the OSPAR maritime area, beschikbaar via www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats/list-of-threatened-declining-species-habitats/fish/thornback-ray, par. 3.1.

117 Zie <https://waarneming.nl/species/2192/> en bijv. www.waddenacademie.nl/wetenschap/wadweten/wadweten-2020/stekelroggen-in-opmars. Experts zien potenties voor herstel of ontwikkeling van geschikte habitat in de Waddenzee, al zal dat verder onderzocht moeten worden. Zie R.H. Jongbloed, H.M.J. van

aanwijzing of doelformulering van mariene Natura 2000-gebieden. De neiging om deze aandacht wel te laten ontstaan, lijkt overigens bij de KRM-implementatie groter dan bij Natura 2000-implementatie. Zo stond in het KRM-Haaienactieplan 2015- 2021: ‘Nederland kent een aantal mariene gebieden waar toegangsbeperkingen (gaan) gelden, zoals Natura2000, KRM gebieden en windmolenparken. Ik wil laten onderzoeken hoe deze gebieden kunnen bijdragen aan het herstel van bedreigde soorten.’¹¹⁸ In het ‘Haaien- en Roggen Plan 2022-2027’ wordt echter aangegeven dat deze actie nog niet is opgevolgd¹¹⁹ en het onderzoek lijkt nu onderdeel te vormen van deel 3 van de Mariene Strategie.¹²⁰

7.7 CONCLUSIE

Het OSPAR-Verdrag vormt de basis voor een zeer uitgebreid en actief internationaal governance framework voor het voorkomen en beëindigen van verontreiniging van de Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan en het herstel van de biodiversiteit in dit gebied. Deze inzet wordt door het verdragssysteem van belang geacht vanwege de intrinsieke waarde van het mariene ecosysteem en om duurzaam gebruik en beheer van het zeegebied door de mens (inclusief toekomstige generaties) te waarborgen. Hoewel de bepalingen van het Verdrag zelf een vrij algemeen karakter dragen, zijn de verplichtingen in de bijlagen bij het Verdrag, die eveneens juridisch bindend zijn, concreter. Minstens zo belangrijk is dat de verdragsverplichtingen zijn uitgewerkt en aangevuld door een omvangrijk complex van bindende besluiten, niet-bindende aanbevelingen en overige overeenkomsten. Doelen en prioriteiten hebben onder meer een explicitering gekregen in de ‘North-East Atlantic Environmental Strategy 2030’.

In het Verdrag staat een ecosysteembenadering centraal, maar duidelijk is dat daar hoge eisen aan worden gesteld. Het Verdrag en daaronder tot stand gekomen instrumenten lijken sterk gebaseerd te zijn op de overtuiging dat een ecosysteembenadering alleen mogelijk is bij een integrale aanpak die leidt tot gezonde ecosystemen, waarbinnen ook de biodiversiteit op orde is. Vanuit dat perspectief is het jammer dat van een echt integrale aanpak geen sprake is vanwege de uitsluiting van onder andere visserij (Bijlage V, art. 4).

Overzee & R. van Hal, *Habitatgeschiktheidsanalyse voor stekelrog (Raja clavata) in Oosterschelde en Voor-delta* (Wageningen Marine Research rapport C059/17), Wageningen Marine Research Wageningen UR (University & Research centre), 2017, p. 45-46.

118 ‘Haaien en Roggen Plan 2022-2027’, beschikbaar via: www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/07/bijlage-haaien-en-roggen-actieplan-2022-2027, p. 20 onder 4.6.

119 Idem.

120 Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2022-2027 (deel 3), beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7562823de0e5c9050a7600994bbc5f1f4375fc2b/pdf>, p. 26: ‘Daarnaast wordt een aanvullend onderzoek in de periode 2021-2023 uitgevoerd naar de verspreiding en overleving in de visserij van haaien en roggen in de Noordzee o.a. om het gebruik van Natura 2000-gebieden verder te onderzoeken en informatie te verkrijgen t.b.v. de uitzondering voor roggen op de aanlandplicht.’

Beoordelingen, waaronder het QSR 2023, maken voorts duidelijk dat de praktijk weerbarstiger is dan de ambities op papier. Ook bij dit Verdrag is doelbereik vooralsnog zeer beperkt.

Het geheel van OSPAR hard law en soft law is mede van toepassing op de Waddenzee. Binnen de EU beoogt de Kaderrichtlijn mariene strategie de OSPAR-doelen en -verplichtingen te implementeren en hoewel beide regimes niet precies zijn vergeleken, komen veel doelen, verplichtingen en aanpakken overeen. Nader onderzocht zou moeten worden wat het voor OSPAR-implementatie ten aanzien van de Waddenzee betekent dat Nederland de KRM niet op de Waddenzee van toepassing heeft verklaard, vooral nu het juist de bedoeling van de KRM is om OSPAR binnen de EU en lidstaten te implementeren.

Ook de natuurrichtlijnen hebben een belangrijke rol bij behoud en herstel van mariene biodiversiteit. Ook bij dit verdrag is het echter niet zonder meer zo dat de implementatie van OSPAR goed zit vanwege implementatie van EU-richtlijnen. Het OSPAR-Verdrag kent enkele bijzondere aspecten die in veel andere regimes niet terugkomen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het expliciet in het Verdrag zelf verplicht stellen van de toepassing van onder meer het voorzorgsbeginsel. Zoals hierboven besproken komen ook de aanbevelingen ten aanzien van OSPAR-Lijstsoorten niet goed uit de verf met de Nederlandse implementatie van Natura 2000. Nederlandse mariene Natura 2000-gebieden worden bij OSPAR aangemeld als behorend bij het OSPAR-netwerk van mariene gebieden,¹²¹ maar bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden, de formulering van instandhoudingsdoelstellingen en het opstellen van beleids- en beheerplannen voor die gebieden – waaronder de Waddenzee – wordt door Nederland nagenoeg uitsluitend gekeken naar de criteria van de EU-richtlijnen en daarop gebaseerd beleid (Bijlage I of II van de Habitatrictlijn en de zogenaamde Referentielijst). Er wordt onvoldoende gekeken of via Natura-2000 invulling gegeven kan worden aan OSPAR-verplichtingen, terwijl een Natura 2000-status het enige Nederlandse gebiedsinstrument is om – met de door OSPAR voorgeschreven toepassing van het voorzorgsbeginsel – daadwerkelijk grip te hebben op alle menselijke activiteiten in gebieden die voor OSPAR-Lijstsoorten belangrijk zijn. Hierdoor komt de bescherming van verschillende soorten van de OSPAR-lijst van bedreigde of sterk teruglopende soorten die relevant zijn voor de Waddenzee – zoals houting, stekelrog en steur – niet goed uit de verf en wordt geen invulling gegeven aan de aanbevelingen die voor deze soorten zijn aangenomen.

Het zou daarom voor een goede implementatie van OSPAR goed zijn om bij het beoordelen van de noodzaak van aanwijzing van nieuwe gebieden en bij de herziening van de aanwijzingen en doelstellingen van bestaande Natura 2000-gebieden expliciet te kijken

121 Zie 'Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee, Lijst van vragen en antwoorden', 5 juni 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 33450, nr. 67, antwoord op vraag 106. Zie ook www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/internationaal/eu-regelgeving/virtuele-map-eu/kaderrichtlijn.

naar de verplichtingen en aanbevelingen onder het OSPAR-Verdrag en andere verdragen. Ook vanuit het oogpunt van de Kaderrichtlijn mariene strategie, waarmee mede wordt beoogd om OSPAR binnen de EU te implementeren, lijkt deze bredere blik belangrijk. In dit licht is relevant dat de Europese Commissie benadrukt dat een effectieve bescherming van mariene gebieden die past bij de eisen van de Kaderrichtlijn mariene strategie meer vereist dan de minimale implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen:

‘Door de kaderrichtlijn mariene strategie wordt er nu echter anders gekeken naar ruimtelijke bescherming: naast de specifieke instandhoudingsdoelstellingen van de afzonderlijke beschermde mariene gebieden moeten netwerken van deze gebieden nu ook ecologisch samenhangend en representatief zijn op (sub)regionaal niveau. Netwerken van beschermde gebieden moeten dus holistische instrumenten zijn om alle belangrijke belastende factoren aan te pakken en doeltreffend zijn; bovendien moeten alle mariene habitats en ecosystemenkenmerken hierin billijk zijn vertegenwoordigd. Op regionaal niveau is in de kaderrichtlijn mariene strategie-programma’s van maatregelen van de lidstaten echter nog steeds geen rekening gehouden met de samenhang en doeltreffendheid.’¹²²

Op basis van het voorgaande zou het goed zijn wanneer de samenhang tussen OSPAR-Verdrag, de KRM en Natura 2000 specifiek zou worden onderzocht.

122 Europese Commissie, ‘Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (Richtlijn 2008/56/EC)’, Brussel, 25 juni 2020, COM(2020) 259 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0259>, par. 3.2.

