

MEMO

Aan: Ministerie van LNV
Van: Waddenacademie
Datum: 16 januari 2024
Betreft: Bastmeijer, C.J. & C.J.M. Philippart, 2024. Toetsing van activiteiten aan de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value) van de Waddenzee als Werelderfgoed.
Waddenacademie Memo 2024-01, Leeuwarden.

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	2
2. Vloeien uit het Werelderfgoedverdrag voor Nederland verplichtingen voort en welke verplichting(en) is/zijn vanuit het perspectief van de OUV het meest relevant?	3
3. Is voorafgaande toetsing van projecten en activiteiten aan de OUV noodzakelijk om aan het Werelderfgoedverdrag te voldoen?.....	4
4. Wordt met toetsing aan het Natura 2000-regime ook invulling gegeven aan de toetsing aan de OUV?	5
4.1 Toetsing aan de OUV	5
4.2 Toetsing aan Natura 2000	9
4.3 Vergelijking OUV en Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee: een praktijkvoorbeeld	11
4.4 Beschermingsniveau ten tijde van nominatie en aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed	12
4.5 Ontbreken expliciete OUV-weigeringsgrond	14
5. Waarborgt de Omgevingswet een toets van activiteiten en projecten aan de OUV?	15
6. Conclusie en aanbevelingen	18
Dankwoord.....	19
Bijlagen	20
B1. Beschrijving OUV van de Waddenzee	20
B2. Wettelijke bepalingen in de Omgevingswet met expliciete aandacht voor de OUV van Werelderfgoed Waddenzee	25

1. Aanleiding

In het kader van de discussie over het project gaswinning Ternaard heeft het Werelderfgoedcomité kritiek geuit omdat niet is getoetst op de gevolgen van het project voor de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value, hierna OUV) van de Waddenzee als Werelderfgoed. Naar aanleiding van dit punt heeft het ministerie van LNV de Waddenacademie de volgende vraag voorgelegd:

Wordt met toetsing van activiteiten aan het Natura 2000-regime ook invulling gegeven aan de toetsing aan de OUV en worden eventuele gebreken opgelost in het stelsel van de Omgevingswet?

Met deze notitie wil de Waddenacademie deze vraag kort beantwoorden.¹ Daarbij wordt een juridisch perspectief (eisen aan en reikwijdte van de toetsing) gecombineerd met een ecologisch perspectief (verschil tussen OUV en Natura-2000-doelstellingen). Om tot een antwoord op de bovenstaande centrale vraag te komen, worden eerst enkele deelvragen geformuleerd en beantwoord (zie onderdelen 2 t/m 5). Het antwoord op de centrale (bovenstaande) vraag volgt in de conclusie (zie onderdeel 6).

¹ Deze notitie bouwt voort op Kees Bastmeijer, 'Het Werelderfgoedverdrag', in: Kees Bastmeijer, Luuk Boerema, Herman Kasper Gilissen, Fred Kistenkas, Linde Miltenburg, Marleen van Rijswijk, Arie Trouwborst, Jonathan Verschuuren, Wienke Zwier, 'De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee. Een analyse van de relevantie van EU-richtlijnen en internationale verdragen voor de bescherming en het beheer van de Waddenzee', Een onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat, Leeuwarden: Waddenacademie 2023, <https://www.waddenacademie.nl/themas/natuur-en-recht/de-europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-waddenzee/>.

2. Vloeien uit het Werelderfgoedverdrag voor Nederland verplichtingen voort en welke verplichting(en) is/zijn vanuit het perspectief van de OUV het meest relevant?

Ja. Anders dan in het verleden door de Rijksoverheid is aangenomen,² is het Werelderfgoedverdrag een **juridisch bindend instrument** waaruit voor Nederland (als partij bij het verdrag) juridische verplichtingen voortvloeien.³ Een kernverplichting van het verdrag is neergelegd in artikel 4:

“[e]lke Staat die partij is bij deze Overeenkomst erkent dat in eerste instantie op hem de verplichting rust de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties van het op zijn grondgebied liggende en in de artikelen 1 en 2 bedoelde cultureel en natuurlijk erfgoed te waarborgen.”⁴

Deze verplichting en de andere verplichtingen worden concreter gemaakt door ‘soft law’-documenten. De ‘**Operational Guidelines**’, een document vastgesteld door het Werelderfgoedcomité, stelt: “Protection and management of World Heritage properties should ensure that their Outstanding Universal Value, including the conditions of integrity and/or authenticity at the time of inscription, are sustained or enhanced over time.”⁵ Dit document werkt deze verplichting verder uit door begrippen (bijv. het begrip integriteit) nader toe te lichten en de formulering van meer specifieke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van milieu-effectbeoordeling. Mede op basis van die ‘Operational Guidelines’ wordt het begrip OUV (met bijzondere aandacht voor de Waddenzee) in bijlage 1 bij deze notitie kort beschreven.

² Art. 4 van het ‘Convenant Waddenzee-Werelderfgoed’, ondertekend door het Rijk, de Waddenprovincies, de Waddenzeekustgemeenten en de Waddeneilanden, Delfzijl, 5 december 2007, https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Internationaal/pdf/ondertekend_convenant_werelderfgoed_dec2007.pdf.

³ Zie onder meer Anna Huggins, ‘What Obligations Do States Parties to the World Heritage Convention Have to Protect World Heritage Sites from the Adverse Impacts of Climate Change?’, *Australian International Law Journal*, Vol. 14 (2007): 121-136, beschikbaar op https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1982283, p. 15-16, met onder meer bespreking van een uitspraak van de High Court van Australië, *Commonwealth of Australia v Tasmania* [1983] HCA 21.

⁴ Art. 4 Werelderfgoedverdrag.

⁵ Werelderfgoedcomité, ‘Operational Guidelines for implementation of the World Heritage Convention’ (hierna: ‘Operational Guidelines’), WHC23/01, 24 september 2023, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>, §96.

3. Is voorafgaande toetsing van projecten en activiteiten aan de OUV noodzakelijk om aan het Werelderfgoedverdrag te voldoen?

Ja. Om aan de bovenstaande kernverplichting te kunnen voldoen moet worden aangenomen dat menselijke activiteiten (**bestaande en nieuwe activiteiten en projecten**) aan de OUV moeten worden getoetst. Zonder een dergelijke toetsing kan immers geen grip worden verkregen op de aard en omvang van negatieve effecten op de OUV en evenmin op cumulatieve effecten op de OUV. Voor plannen en projecten wordt dit bevestigd door de eisen ten aanzien van milieu-effectbeoordeling van effecten van menselijke activiteiten, welke beoordeling in wettelijke systemen zoals dat van Nederland in het algemeen aan vergunningverlening voorafgaat. Het 'Operational Guidelines'-document stelt:

“Notwithstanding Paragraphs 179 and 180 of the *Operational Guidelines*, States Parties shall ensure that Environmental Impact Assessments, Heritage Impact Assessments, and/or Strategic Environmental Assessments be carried out **as a pre-requisite for development projects and activities that are planned for implementation within or around a World Heritage property**. These assessments should serve to identify development alternatives, as well as both **potential positive and negative impacts on the Outstanding Universal Value** of the property and to recommend mitigation measures against degradation or other negative impacts on the cultural or natural heritage within the property or its wider setting. This will ensure the **long-term safeguarding of the Outstanding Universal Value**, and the strengthening of heritage resilience to disasters and climate change” (markering toegevoegd).⁶

Ook in de discussies over het project **Ternaard** gaat het Werelderfgoedcomité uit van een voorafgaande beoordeling van mogelijke effecten voor de OUV, een beoordeling die volgens het comité voor het betreffende project ten onrechte heeft ontbroken: “In this respect, it is noted with concern that the EIA documentation submitted by the State Party on 21 July 2022 has no comprehensive consideration for the property’s OUV.”⁷

⁶ Operational Guidelines, 2023, §118bis.

⁷ World Heritage Centre, Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2, Paris, 28 August 2023, p. 38-43, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/archive/2023/whc23-45com-7A.Add2-en.pdf>.

4. Wordt met toetsing aan het Natura 2000-regime ook invulling gegeven aan de toetsing aan de OUV?

4.1 Toetsing aan de OUV

Voor het toetsen van de eventuele negatieve effecten van voorgenomen activiteiten op de OUV van het Werelderfgoed Waddenzee wijst UNESCO in haar meest recente *'State of Conservation'*⁸ op toepassing van de in 2022 gepubliceerde **handleiding** *"Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context"* (hierna 'de handleiding').⁹ Dit document is niet juridisch bindend, maar geeft een goed beeld van hoe binnen UNESCO gedacht wordt over de voorafgaande effectbeoordeling en toetsing van plannen en projecten. Omdat deze beoordeling onderdeel uitmaakt van de invulling van de hierboven besproken verplichting tot behoud van de OUV is het document dus wel juridisch relevant.

De in de handleiding beschreven aanpak is gebaseerd op de gebieds-specifieke criteria van de OUV, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen **waarden** ('*values*') en **eigenschappen** ('*attributes*')

"Values are what makes a heritage place special, and a particular combination of heritage/conservation values will explain why one specific place is of particular importance. In the case of a World Heritage property, the value that is considered to be 'of importance for present and future generations of all humanity' is its OUV (see Box 3.3 for an example). A World Heritage property may also have **other heritage/conservation values** that need to be considered in impact assessment, for instance, those that underpin national and local heritage designations, and/or the values held by of Indigenous peoples and associated communities. These may be formally designated or informally recognized.

Attributes are the elements of a heritage place that convey its values and makes them understandable. They can be physical qualities, relating to the material fabric and other tangible features, but can also be intangible aspects such as processes, social arrangements or cultural practices, as well as

⁸ UNESCO (2023) State of Conservation Wadden Sea. <https://whc.unesco.org/en/soc/4379>

⁹ UNESCO, ICCROM, ICOMOS & IUCN (2022) Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/>.

associations and relationships which are reflected in physical elements of the property.”¹⁰

Volgens de handleiding zijn die ‘attributes’ van bijzonder belang voor de concretisering en bescherming van de OUV:

“The term ‘attributes’ is particularly used for World Heritage properties to describe how Outstanding Universal Value is identified and conveyed, and a clear understanding of the attributes that convey a property’s Outstanding Universal Value is critical for their long-term protection.”¹¹

Het kan hierbij gaan om eigenschappen, kwaliteiten, aspecten, zowel tastbaar als niet-tastbaar (hierna spreken wij kortheidshalve over ‘eigenschappen’). Volgens de handleiding moet getoetst worden in hoeverre activiteiten leiden tot **aantasting van die eigenschappen** (zie stapsgewijze uitleg vanaf pag. 68 van de handleiding). In algemene zin wordt er in deze handleiding ook op gewezen dat bij toetsing expliciet rekening gehouden moet worden met **cumulatieve effecten** en met de gevolgen van **klimaatverandering** (zie ‘Principle 9’ op pag. 9 van de handleiding). Voorts moet worden getoetst aan de **integriteit** van het gebied (zie het in voetnoot 1 genoemde rapport en pag. 49 van de handleiding).

Uitgaande van het bovenstaande en beperkt tot de beschrijving van de drie criteria van de uitzonderlijke universele waarde (OUV) van de Waddenzee (zie Bijlage 1 van deze memo) zou de identificatie van eigenschappen (‘attributes’; onderstreepte woorden) er als volgt uit kunnen zien. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een ‘eerste vingeroefening’ ten dienste van dit advies (met gebruikmaking van informatie in een niet openbaar ontsloten document uit 2015¹²).

Aanscherping van deze exercitie en de identificatie van eigenschappen (en waarden) van de OUV als geheel (zie figuur 1 in bijlage 1) zal verdere aandacht vragen. Dit geldt in het bijzonder voor de uitwerking van het begrip ‘integriteit’, waarbij dan gelet zal moeten worden op de uitwerking van dit begrip in de ‘Operational Guidelines’.¹³

¹⁰ UNESCO, ICCROM, ICOMOS & IUCN (2022), Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context, <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/>, p.12.

¹¹ Idem, p.13.

¹² Van Beek & Baptist (2015). Attributes and indicators for measuring the State of Conservation of World Heritage Wadden Sea. IMARES Wageningen UR for the Common Wadden Sea Secretariat.

¹³ Operational Guidelines, noot 5, paragrafen 87-95.

Criterion (viii): The Wadden Sea is a depositional coastline of unparalleled scale and diversity. It is distinctive in being almost entirely a tidal flat and barrier system with only minor river influences, and an outstanding example of the large-scale development of an intricate and complex temperate-climate sandy barrier coast under conditions of rising sea-level. Highly dynamic natural processes are uninterrupted across the vast majority of the property, creating a variety of different barrier islands, channels, flats, gullies, saltmarshes and other coastal and sedimentary features.

Criterion (ix): The Wadden Sea includes some of the last remaining natural large-scale intertidal ecosystems where natural processes continue to function largely undisturbed. Its geological and geomorphologic features are closely entwined with biophysical processes and provide an invaluable record of the ongoing dynamic adaptation of coastal environments to global change. There are a multitude of transitional zones between land, sea and freshwater that are the basis for the species richness of the property. The productivity of biomass in the Wadden Sea is one of the highest in the world, most significantly demonstrated in the numbers of fish, shellfish and birds supported by the property. The property is a key site for migratory birds and its ecosystems sustain wildlife populations well beyond its borders.

Criterion (x): Coastal wetlands are not always the richest sites in relation to faunal diversity; however this is not the case for the Wadden Sea. The salt marshes host around 2,300 species of flora and fauna, and the marine and brackish areas a further 2,700 species, and 30 species of breeding birds. The clearest indicator of the importance of the property is the support it provides to migratory birds as a staging, moulting and wintering area. Up to 6.1 million birds can be present at the same time, and an average of 10-12 million each year pass through the property. The availability of food and a low level of disturbance are essential factors that contribute to the key role of the property in supporting the survival of migratory species. The property is the essential stopover that enables the functioning of the East Atlantic and African-Eurasian migratory flyways. Biodiversity on a worldwide scale is reliant on the Wadden Sea.

Als bovenstaande indeling in grote lijnen klopt, dan moet volgens de handleiding een activiteit getoetst worden aan de hand van eventuele effecten op onder meer de volgende eigenschappen:

1. Grootte van het gebied waarin sediment wordt afgezet (km²)
2. Hoeveelheid rivierafvoer (m³ per jaar)

3. Oppervlakte van gebieden met zout-gradiënten (km²)
4. Snelheid van zeespiegelstijging (mm per jaar)
5. Grootte van eilanden, zandbanken, geulen, wadplaten en kwelders (km²)
6. Primaire productie (= productie door planten) (gC per m² per jaar)
7. Productie door dieren, van schelpdieren tot zeezoogdieren (gC per m² per jaar)
8. Aantallen van vissen, schelpdieren en vogels
9. Voedselbeschikbaarheid voor vissen, schelpdieren en vogels (gC per m² per jaar)
10. Aantal soorten (planten en dieren) dat op de kwelder voorkomt
11. Aantal soorten dat in zout- en brakwater gebieden voorkomt
12. Aantal soorten broedvogels
13. Opvetgebieden voor trekvogels (km²)
14. Ruigebieden voor trekvogels (km²)
15. Overwinteringsgebieden voor trekvogels (km²)
16. Voedselaanbod voor trekvogels (gC per m² per jaar)
17. Rust voor trekvogels (als afwezigheid van verstoring?)
18. Aantallen vogels en trekvogels
19. Relatief belang Waddenzee voor populatiegroottes van trekvogels (%?)
20. Biodiversiteit (als in het totaal aantal soorten?)

Wat toetsing volgens bovenstaande eigenschappen lastig maakt is het (nog) deels **ontbreken van concrete toetsbare indicatoren** op basis van deze beschrijving van de criteria, zoals:

1. Gaat het alleen om de kwantiteit (km²) van specifieke gebieden (zoals eilanden en kwelders) of ook om hun kwaliteit (bijv. grijze duinen, jonge kwelders)?
2. Wat betreft productie en aantallen, is respectievelijk hoog en veel altijd beter (denk hierbij bijv. aan eutrofiëring en aan invasieve soorten)?
3. Gaat het hier om alle soorten vissen, schelpdieren en vogels, of kan worden volstaan met soort-specifiek voedselaanbod voor een selectie aan sleutelsoorten?
4. Wat betreft biodiversiteit: om welke soorten gaat het (ook de kleinste organismen zoals fytoplankton en meiofauna) en welke index (die meer of minder rekening houdt met het voorkomen van zeldzame soorten) is het meest passend voor het toetsen van de OUV van de Waddenzee?

Mede op basis van het **nominatierapport** 'Nomination of the Dutch-German Wadden Sea as World Heritage Site' uit 2008 kan hier overigens wel meer

expliciete invulling aan worden gegeven. Zo wordt daarin wat betreft de eigenschap 'biomassaproductie' van criterium ix verwezen naar de hoge primaire productie van bodemalgen (diatomeeën) van meer dan 1000 mg C per m² per dag (bruto), de import van zwevende algen vanuit de Noordzee, de hoge secundaire productie van de op die algen grazende bodemdieren, en de relatief hoge productie van vissen. Ook wordt hierin verwezen naar specifieke functies van de Waddenzee, bijvoorbeeld die als kinderkamer voor vissoorten als tong, schar en schol. Meer duidelijkheid kan ook worden verkregen op basis van beschikbare wetenschappelijke literatuur (bijv. de uitwerking van het begrip 'biodiversiteit').

Eigenschappen krijgen ook meer betekenis op basis van andere voor de Waddenzee geldende **juridische regimes** (bijvoorbeeld de definitie van 'biodiversiteit' in het Biodiversiteitsverdrag, de verschillende verdragen over migrerende soorten voor uitwerking van het begrip 'soortenrijkdom', e.d.).¹⁴

4.2 Toetsing aan Natura 2000

Binnen het Natura 2000-regime, zoals geïmplementeerd in Nederland, bestaat met name op landelijk niveau aandacht aan bredere natuurdoelstellingen die voor een deel met de OUV overlappen. Zo worden in het Natura 2000 Doelendocument uit 2006 **kernopgaven op landelijk niveau en op landschapsniveau** geformuleerd. Voor het landschap 'Noordzee, de Waddenzee en de Delta' (één van de acht landschappen) gaat het volgens het Doelendocument om de volgende kernopgave:

“[b]ehoud of herstel van de ruimtelijke samenhang tussen geulen, ondieptes, platen en kwelders (of schorren) en de bijbehorende sedimentatie- en erosieprocessen van groot belang zijn. Behoud openheid, rust en donkerte. Voor vogels betekent dit voldoende rust en ruimte om te foerageren en voldoende rustige hoogwatervluchtplaatsen op korte afstand van foerageergebieden in het intergetijdengebied.”¹⁵

Deze kernopgaven worden vertaald naar **instandhoudingsdoelstellingen** voor de Natura 2000-gebieden. Volgens het Doelendocument is dit gedaan “om de Natura 2000 doelen per gebied te concretiseren en te focussen.”¹⁶ Het gaat hierbij zowel om 'algemene doelen' als om specifieke

¹⁴ Zie het in noot 1 genoemde rapport.

¹⁵ Doelendocument Natura 2000, Ministerie van LNV 2006, Tabel 5.2.1. Kernopgaven Natura 2000 landschap Noordzee, Waddenzee en Delta.

¹⁶ Doelendocument 2006, p. 25.

instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en soorten die op de relevante bijlagen van de Vogelrichtlijn (bijlage I) en Habitatrichtlijn (bijlagen I en II) staan en in het gebied voorkomen.

In het **Aanwijzingsbesluit** voor de Waddenzee zijn de volgende algemene doelen opgenomen:

“5.2 Algemene doelen

Behoud en indien van toepassing herstel van:

1. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de ecologische samenhang van Natura 2000 zowel binnen Nederland als binnen de Europese Unie;
2. de bijdrage van het Natura 2000-gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie, die zijn opgenomen in bijlage I of bijlage II van de Habitatrichtlijn. Dit behelst de benodigde bijdrage van het gebied aan het streven naar een op landelijke niveau gunstige staat van instandhouding voor de habitattypen en de soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
3. de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, inclusief de samenhang van de structuur en functies van de habitattypen en van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen;
4. de op het gebied van toepassing zijnde ecologische vereisten van de habitattypen en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.”¹⁷

Interessant is dat deze algemene doelen **overlap** vertonen met de OUV. Echter, bij de implementatie van het Natura 2000-regime op gebiedenniveau, bijvoorbeeld bij het toetsen van plannen en projecten, spelen deze algemene doelen geen rol van betekenis. Zo worden deze algemene doelen ook identiek in aanwijzingsbesluiten van andere Natura 2000-gebieden genoemd, waarmee ze voor de Waddenzee kennelijk niet worden beschouwd als ‘uitzonderlijke universele waarden’. Illustratief is ook dat onder de tab ‘Doelstellingen’ op de Natura 2000-database van de overheid alleen habitat- en soort-specifieke doelstellingen te vinden zijn.¹⁸ Verwezen wordt voorts naar de hieronder opgenomen bespreking van een concrete passende beoordeling.

¹⁷ Besluit van 30 januari 2009 tot aanwijzing van Waddenzee als Natura 2000-gebied (hierna Aanwijzingsbesluit Waddenzee), DRZO/2008-001; Stcrt. 2009, 38, p. 19-20.

¹⁸ Voor de Waddenzee, zie <https://www.natura2000.nl/gebieden/friesland/waddenzee/waddenzee-doelstelling>.

Overigens is de **toets aan de specifieke doelstellingen** wel strikt. Wanneer een plan of project het realiseren van deze doelstellingen in gevaar brengt of wanneer hierover redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat, dan mag voor dat plan of project geen vergunning worden afgegeven (zie artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn), tenzij gebruik gemaakt wordt van de uitzondering van artikel 6, lid 4 van de Habitatrictlijn (de zgn. ADC-toets). Bij de Natura 2000-toetsing moet bovendien niet alleen worden gelet op **directe effecten** maar bijvoorbeeld ook op **indirecte effecten**, bijvoorbeeld effecten op natuurlijke kenmerken die het gebied geschikt maken voor de genoemde soorten. Bij de toets moet ook gelet worden op de gevolgen van het plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten (**cumulatieve effecten**). De vereiste aandacht voor de natuurlijke kenmerken van het gebied en cumulatieve effecten maakt de Natura 2000-toets in theorie veelomvattend, maar effecten op het gebied die geen relatie hebben met de instandhoudingsdoelstellingen en de habitattypen en soorten waarop die doelstellingen betrekking hebben, vallen buiten de Natura-2000-toets.

4.3 Vergelijking OUV en Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee: een praktijkvoorbeeld

Op basis van een concreet voorbeeld van een passende beoordeling kan een indruk worden gegeven van de sterke focus op habitat- en soort-specifieke doelstellingen die belangrijke verschillen met de OUV. Gekozen is voor de “Passende beoordeling **gasboring en gaswinning Ternaard 11-03-2021**” omdat deze beoordeling door de overheid is gebruikt als basis voor een ontwerpvergunning en dus op dat moment door de overheid als afdoende werd beoordeeld. Volgens Tabel 7.3 (p. 76) van deze **passende beoordeling** werden de mogelijke effecten van bodemdaling als gevolg van de gaswinning en stikstofdepositie aan de volgende natuurwaarden van de Waddenzee getoetst:

- 13 soorten Vogelrichtlijn broedvogels
- 40 soorten Vogelrichtlijn niet-broedvogels
- 14 habitattypen (gelegen in kwelders, duinen, en getijdegebieden)
- 6 habitatrichtlijnsoorten (gewone zeehond, grijze zeehond, zeeprik, rivierprik, fint en nauwe korfslak)

Hierbij is wel getoetst aan zaken zoals voedselbeschikbaarheid voor vogels (als mogelijk gevolg van bodemdaling) waaronder trekvogels maar er is **niet getoetst** aan bijvoorbeeld de mogelijke effecten op de in de OUV opgenomen eigenschappen als primaire en secundaire productiviteit, soortenrijkdom (anders

dan de vogels en de zes habitatrictlijnsoorten) en het belang van de Waddenzee voor vissen, zoals die als kinderkamer voor jonge schol, schar en tong.

Deze eerste vergelijkende analyse is verre van volledig, maar illustreert al wel dat niet alle eigenschappen van de OUV zijn meegenomen (of in ieder geval niet toegepast) in deze specifieke Natura 2000-toetsing. De hierboven geïdentificeerde waarden en eigenschappen, als ook het begrip '**integriteit**' (compleetheid en relatieve intactheid van het gebied) maken duidelijk dat de reikwijdte van de OUV en daarmee ook de vereiste beoordeling veel meeromvattend is dan de Natura 2000-toets zoals deze in de praktijk uitwerking krijgt. Bij deze praktijk wordt gedoeld op de praktijk van het maken van passende beoordelingen en de praktijk van beoordelingen van passende beoordelingen door bevoegde gezagsinstellingen en bestuursrechters. Deze **breder reikwijdte van de OUV ten opzichte van Natura 2000-doelstellingen** werkt ook verder door in het juridische regime, bijvoorbeeld in het kader van het onderzoeken van cumulatieve effecten.

4.4 Beschermingsniveau ten tijde van nominatie en aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed

Een argument tegen de bovenstaande uitleg dat het Natura 2000-regime onvolledige toetsing omvat zou kunnen zijn dat met het accepteren van de nominatie van de Nederlandse Waddenzee als Werelderfgoed kennelijk de bescherming van het gebied als Natura 2000-gebied voldoende werd geacht. Dit argument is echter niet overtuigend omdat de nationale bescherming van de Waddenzee op dat moment meeromvattend was. Ten tijde van de aanwijzing van de Nederlandse Waddenzee als Werelderfgoed in 2009 had de Nederlandse Waddenzee de status van '**Beschermde Natuurmonument**'. Dit instrument waarborgde een toetsing van vergunningaanvragen aan **breder natuurdoelstellingen**: het natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, de dieren en planten in het gebied, en het aspect van ontsiering van het gebied.¹⁹ Deze doelstellingen kregen voor ieder gebied een concretere uitwerking ten behoeve van onder meer de toetsing van menselijke activiteiten. Doelstellingen van verdragen konden mogelijk hierbinnen aandacht krijgen, eventueel met een expliciete uitwerking op grond van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet 1998.²⁰ Twijfelachtig is of dit daadwerkelijk is gebeurd,

¹⁹ Zie artikel 16 van de destijds geldende Natuurbeschermingswet 1998, beschikbaar op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009641/2016-04-14>.

²⁰ Art. 29 Natuurbeschermingswet 1998: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden, voorzover dit noodzakelijk is ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen

maar de mogelijkheid bestond wel. Ná nominatie en aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed is de figuur van Beschermd Natuurmonument uit de nationale natuurbeschermingswetgeving **geschrap**t (onderdeel van het beleid van Staatssecretaris Bleker). Aanvankelijk kregen de bredere natuurdoelstellingen nog wel bescherming voor Natura 2000-gebieden zoals de Waddenzee, maar vrij snel werd ook deze aanpak verlaten en werd de bescherming van de bredere doelstellingen geheel afhankelijk van ruimtelijke ordeningswetgeving, zoals de regels voor Natuurnetwerk Nederland.²¹ De toetsing van bestaande activiteiten en nieuwe plannen en projecten op grond van de natuurbeschermingswetgeving werd vanaf dat moment verengd (beperkt in reikwijdte) tot de effecten voor de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen, doelstellingen die veelal betrekking hebben op een beperkt aantal habitattypen en soorten.

Van belang is voorts dat het **oorspronkelijk Aanwijzingsbesluit** voor de Waddenzee bescherming voor meer natuurwaarden bood door opname van zogenaamde '**complementaire doelstellingen**' en ook deze doelstellingen zijn geschrap)t.²² Meer recent²³ zijn juist weer wel instandhoudingsdoelstellingen aan de Waddenzee toegekend omdat de Europese verplichtingen op dit onderwerp te beperkt waren ingevuld, maar deze doelstellingen zien niet op brede natuurwaarden die de OUV omvatten.

In het licht van het voorgaande is niet geheel duidelijk hoe gedetailleerd in het kader van de nominatie van de Waddenzee als Werelderfgoed de juridische bescherming van de Waddenzee is onderzocht (het nominatiedossier kent op dit derde onderdeel van de OUV een tamelijk algemeen karakter), maar duidelijk is wel dat feitelijk de **beschermd status na nominatie is gewijzigd** en dat deze wijziging heeft geleid tot een minder brede beoordeling in het kader van het verlenen van vergunningen op grond van de natuurbeschermingswetgeving.

met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud, nadere regels gesteld ten aanzien van de in deze wet geregelde onderwerpen."

²¹ Brief Staatssecretaris Bleker aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, d.d. 14 september 2011, Vergaderjaar 2010–2011, 32 670, nr. 24, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32670-24.html>: "Zoals aangekondigd in de brief van 23 februari zal in het wetsvoorstel natuur worden voorzien in een voorstel om die natuurmonumentdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te laten vervallen."

²² Voor een uitleg van dit begrip 'complementaire doelen', zie paragraaf 3.3 van het Doelendocument 2006.

²³ Wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden vanwege aanwezige waarden, 22 november 2022.

4.5 Ontbreken expliciete OUV-weigeringsgrond

In het verlengde van het voorgaande is voorts van belang dat de **Nederlandse wetgeving niet expliciet** is over de vraag of een vergunning kan of moet worden geweigerd indien de gevolgen van een activiteit de realisatie van de doelen en verplichtingen in verdragen bemoeilijken of – meer expliciet – wanneer activiteiten de OUV van de Waddenzee aantasten. Aangenomen wordt dat de minister van Natuur en Stikstof deze **mogelijkheid formeel juridisch wel** heeft,²⁴ maar de praktijk leert dat hiermee onvoldoende is gewaarborgd dat deze toetsing daadwerkelijk plaatsvindt. Gewezen wordt op de gaswinning Ternaard-casus, waarbij de aandacht voorafgaand aan het ontwerpbesluit nagenoeg geheel is geconcentreerd op de vraag of de vergunning verleend kan worden met het oog op het wel of niet bestaan van redelijke wetenschappelijke twijfel over significante gevolgen voor de specifieke Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen.

²⁴ Zie Waddenacademie, 'Juridisch advies inzake Natura 2000 en gaswinning onder de Waddenzee (Project gaswinning Ternaard)', Leeuwarden, 5 oktober 2021, https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/01-Waddenacademie/Advies_Waddenacademie_gaswinning_Ternaard_-_5_oktober_2021.pdf. Zie ook Advies Landsadvocaat inzake Wnb-vergunning gaswinning Ternaard, ref. HB/FM/11017130, 4 november 2021, beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2b7ba6ba-9af6-4f31-98fc-6609e9522010/pdf>.

5. Waarborgt de Omgevingswet een toets van activiteiten en projecten aan de OUV?

Nee. Onder de Omgevingswet blijft hetgeen hierboven over het Natura 2000-regime is opgemerkt gelden. Ook deze wet gaat uit van een zo letterlijk mogelijke verankering van het EU-regime voor Natura 2000-gebieden en kent **geen expliciete verplichting** om activiteiten en projecten ook aan verdragen zoals het Werelderfgoedverdrag (bijv. de OUV) te toetsen.²⁵

Hiermee is niet gezegd dat de bescherming van de Waddennatuur is beperkt tot Natura 2000-soorten en habitats. Evenals onder het oude ruimtelijke ordeningsrecht krijgen bijvoorbeeld **landschappelijke waarden** wel bescherming. Zo bepaalt artikel 5.129c van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl):

“Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het Waddengebied, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die afzonderlijk of in combinatie met andere activiteiten significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor de landschappelijke kernkwaliteiten van de PKB [Planologische Kernbeslissing] Waddenzee of het cultureel erfgoed van de PKB-Waddenzee.”

Op deze bepaling zijn onder voorwaarden uitzonderingen mogelijk. Deze **landschappelijke kernkwaliteiten** van de PKB-Waddenzee zijn volgens artikel 5.129b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) “de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.” Zeer relevant voor de Waddenzee en ook deze waarden overlappen mogelijk deels met de OUV (bijvoorbeeld ‘natuurlijkheid’) maar zeker niet met alle componenten van de OUV. In dit verband wordt opgemerkt dat destijds besloten is om de Waddenzee niet voor landschappelijke waarden te nomineren, ook al gaf onderzoek aan dat het gebied wel voor het betreffende criterium kwalificeerde.²⁶

De OUV van de Waddenzee krijgt in het stelsel van de Omgevingswet (op andere plaatsen) wel expliciete aandacht (zie bijlage 2), maar deze aandacht waarborgt evenmin een toets of activiteiten of projecten de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee aantasten. Op grond van artikel 5.131 van het Besluit

²⁵ Zie voor de toetsing van projecten aan Natura 2000, art. 5.18 (en voor toetsing van plannen art. 16.53c) van de Omgevingswet en art. 8.74b (en voor de toetsing van plannen art. 10.24) Besluit kwaliteit leefomgeving.

²⁶ Zie Kees Bastmeijer, ‘Het Werelderfgoedverdrag’, noot 1.

kwaliteit leefomgeving (Bkl) moet in een **omgevingsplan** rekening worden gehouden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. De terminologie “rekening houden met” maakt de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee echter afweegbaar tegen andere belangen en geeft gemeenten alle ruimte om die andere belangen te prioriteren.

Daarnaast kent artikel 14.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) een algemene **zorgplicht** voor initiatiefnemers van activiteiten in de Waddenzee,²⁷ maar deze zorgplicht kent meerdere zwakke aspecten:

- de zorgplicht waarborgt geen overheidstoets van bestaande en nieuwe activiteiten aan de OUV en zal afhankelijk zijn van handhavingsinitiatieven door het bevoegd gezag of maatschappelijke actoren;
- handhaving van de zorgplicht zal in de praktijk zeer problematisch zijn, onder meer doordat advocaten zullen stellen dat “het beschadigen of vernielen van werelderfgoed of een onderdeel daarvan, voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt” onvoldoende duidelijk is voor personen en bedrijven die activiteiten (willen) ondernemen;
- individuele gemeenten en initiatiefnemers zijn niet in de positie om de effecten van hun plan of activiteit te beoordelen in samenhang met de effecten van andere activiteiten (ontbreken van een toets aan cumulatieve effecten);

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

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat toetsing vooraf in zekere mate wel de gedachte moet zijn achter de verplichting uit het Omgevingsbesluit om de ‘siteholder’ op te dragen om de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen bij voornemens om activiteiten te verrichten “die de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed

²⁷ Zie artikel 14.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving: “Degene die een activiteit verricht die werelderfgoed betreft en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit kan leiden tot het beschadigen of vernielen van werelderfgoed of een onderdeel daarvan, is, voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze beschadiging of vernieling te voorkomen.”

kunnen aantasten”, in ieder geval voordat zich onomkeerbare gevolgen voor kunnen doen (artikel 10.49 Omgevingsbesluit). Deze **informatieplicht** is, blijkens de toelichting op deze bepaling, vooral bedoeld om deze informatie te melden bij het Werelderfgoedcomité, zodat deze ondersteuning kan bieden bij het zoeken van oplossingen (zie ook Stb. 2018, 290, p. 355). Deze verplichting is echter geen uitwerking van een verplichte preventieve toets naar de effecten van activiteiten, als toestemmingsvereiste, bijvoorbeeld op aanvraag door degene die de activiteit voornemens is te verrichten.

Binnen het stelsel van de Omgevingswet bestaat dus geen concrete verplichting voor het bevoegd gezag om potentieel schadelijke activiteiten op aanvraag vooraf te toetsen op aanvaardbaarheid in het licht van de OUV.

6. Conclusie en aanbevelingen

Wordt met toetsing van activiteiten aan het Natura 2000-regime ook invulling gegeven aan de toetsing aan de OUV en worden eventuele gebreken opgelost in het stelsel van de Omgevingswet?

Nee. Toetsing van activiteiten aan de OUV van de Waddenzee wordt **niet** voldoende gewaarborgd in de Wet natuurbescherming en ook niet in het stelsel van de Omgevingswet. De geologische en ecologische processen, de biodiversiteitswaarden en de integriteit van de Waddenzee worden **niet afgedekt** door de instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee en er is ook niet op een andere wijze voorzien in een toetsing van activiteiten en projecten aan deze componenten van de OUV.

Deze zorg kan onvoldoende worden weggenomen door bijvoorbeeld het verstrekken van nadere toelichtingen op bestaande regels. Zo zal een nadere uitwerking van de hierboven besproken zorgplicht geen waarborg gaan bieden van voorafgaande overheidstoetsing van menselijke activiteiten aan de OUV. Die toetsing zal expliciet gewaarborgd moeten gaan worden in het stelsel van de Omgevingswet. Daartoe kan de OUV, zoals beschreven in bijlage 1 bij deze notitie, mede op basis van de diverse 'soft-law' documenten van het Werelderfgoedregime een nadere uitwerking krijgen.

Een te onderzoeken mogelijkheid om de geconstateerde leemte te dichten zou zijn om de **instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied Waddenzee te verbreden**. De nader uitgewerkte OUV zou als aanvullende instandhoudingsdoelstelling(en) een plaats kunnen krijgen binnen het beschermingskader van Natura 2000. Artikel 3.58 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) biedt daarvoor de mogelijkheid. Deze bepaling geeft als instructienorm voor de minister voor Natuur en Stikstof mee dat het aanwijzingsbesluit Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen bevat voor 'in ieder geval' de leefgebieden voor vogelsoorten van de Vogelrichtlijn en de natuurlijke habitats en de habitats van soorten van de Habitatrictlijn.

Deze formulering sluit niet uit dat ook voor aanvullende waarden, zoals hierboven genoemd, instandhoudingsdoelen kunnen worden vastgesteld. Anders dan bij de 'algemene doelen' voor de Waddenzee nu het geval is, zal dan wel gewaarborgd moeten gaan worden dat die bredere doelstellingen ook in de

praktijk daadwerkelijk een rol gaan spelen bij de toetsing van plannen en projecten.

Inspiratie kan mogelijk ook worden geput uit het oude artikel 16 van de Natuurbeschermingswet 1998 (toetsingsregime voor '**Beschermde Natuurmonumenten**') en nationale wetgeving van landen waar verdragen zoals het Werelderfgoedverdrag meer expliciete erkenning hebben gekregen. Nader onderzoek naar de meest gepaste benadering (inclusief een schets van de ruimte en beperkingen voor menselijk medegebruik) voor de nationale én trilaterale Waddenzee is wenselijk.

Dankwoord

Graag danken wij M.J. Baptist, L. Boerema en R.H.W. Frins voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit advies.

Bijlagen

B1. Beschrijving OUV van de Waddenzee

De OUV van de Waddenzee bestaat uit de volgende drie componenten:

1. Door het Werelderfgoedcomité in de 'Operational Guidelines'²⁸ vastgestelde **criteria** waarvoor de Waddenzee is genomineerd en kwalificeert:

"Brief synthesis

The Wadden Sea is the largest unbroken system of intertidal sand and mud flats in the world, with natural processes undisturbed throughout most of the area. The 1,143,403 ha World Heritage property encompasses a multitude of transitional zones between land, the sea and freshwater environment, and is rich in species specially adapted to the demanding environmental conditions. It is considered one of the most important areas for migratory birds in the world, and is connected to a network of other key sites for migratory birds. Its importance is not only in the context of the East Atlantic Flyway but also in the critical role it plays in the conservation of African-Eurasian migratory waterbirds. In the Wadden Sea up to 6.1 million birds can be present at the same time, and an average of 10-12 million pass through it each year.

Criterion (viii): The Wadden Sea is a depositional coastline of unparalleled scale and diversity. It is distinctive in being almost entirely a tidal flat and barrier system with only minor river influences, and an outstanding example of the large-scale development of an intricate and complex temperate-climate sandy barrier coast under conditions of rising sea-level. Highly dynamic natural processes are uninterrupted across the vast majority of the property, creating a variety of different barrier islands, channels, flats, gullies, saltmarshes and other coastal and sedimentary features.

²⁸ Werelderfgoedcomité, 'Operational Guidelines for implementation of the World Heritage Convention', zie noot 5, paragrafen 77-78. Zie ook <http://whc.unesco.org/en/criteria/>.

Criterion (ix): The Wadden Sea includes some of the last remaining natural large-scale intertidal ecosystems where natural processes continue to function largely undisturbed. Its geological and geomorphologic features are closely entwined with biophysical processes and provide an invaluable record of the ongoing dynamic adaptation of coastal environments to global change. There are a multitude of transitional zones between land, sea and freshwater that are the basis for the species richness of the property. The productivity of biomass in the Wadden Sea is one of the highest in the world, most significantly demonstrated in the numbers of fish, shellfish and birds supported by the property. The property is a key site for migratory birds and its ecosystems sustain wildlife populations well beyond its borders.

Criterion (x): Coastal wetlands are not always the richest sites in relation to faunal diversity; however this is not the case for the Wadden Sea. The salt marshes host around 2,300 species of flora and fauna, and the marine and brackish areas a further 2,700 species, and 30 species of breeding birds. The clearest indicator of the importance of the property is the support it provides to migratory birds as a staging, moulting and wintering area. Up to 6.1 million birds can be present at the same time, and an average of 10-12 million each year pass through the property. The availability of food and a low level of disturbance are essential factors that contribute to the key role of the property in supporting the survival of migratory species. The property is the essential stopover that enables the functioning of the East Atlantic and African-Eurasian migratory flyways. Biodiversity on a worldwide scale is reliant on the Wadden Sea.”²⁹

2. De **integriteit en authenticiteit** van de Waddenzee.

Volgens de Operational Guidelines is ‘integrity’ “a measure of the wholeness and intactness of the natural and/or cultural heritage and its attributes.”³⁰ Daartoe moet nagegaan worden in welke mate het gebied: “a) includes all elements necessary to express its Outstanding Universal Value; b) is of adequate size to ensure the complete representation of

²⁹ Werelderfgoedcomité, Decision 38 COM 8B.13, ‘Wadden Sea (Denmark/Germany/ Netherlands)’, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6098/>.

³⁰ Operational Guidelines 2023, noot 5, §88 e.v.

the features and processes which convey the property's significance; c) suffers from adverse effects of development and/or neglect.”³¹

De ‘Operational Guidelines’ maken duidelijk wat behoud van integriteit voor de verschillende criteria voor natuurlijke werelderfgoederen betekent:

- “Properties proposed under criterion (viii) should contain all or most of the key interrelated and interdependent elements in their natural relationships. [...]”³²
- “Properties proposed under criterion (ix) should have sufficient size and contain the necessary elements to demonstrate the key aspects of processes that are essential for the long term conservation of the ecosystems and the biological diversity they contain.[...]”³³
- “Properties proposed under criterion (x) [...] “should contain habitats for maintaining the most diverse fauna and flora characteristic of the bio-geographic province and ecosystems under consideration.”³⁴ Als voorbeelden met relevantie voor de Waddenzee worden genoemd: “a property containing wide ranging species should be large enough to include the most critical habitats essential to ensure the survival of viable populations of those species; for an area containing migratory species, seasonal breeding and nesting sites, and migratory routes, wherever they are located, should be adequately protected.”³⁵

In het besluit van het Comité wordt deze component van de OUV voor de Waddenzee als volgt verwoord:³⁶

³¹ Idem. De website www.waddenseaworldheritage.org formuleert dit vereiste als volgt: “Het Werelderfgoed Waddenzee bestaat uit alle facetten (soorten, leefgebieden, processen) waaruit een natuurlijk en dynamisch waddengebied wordt gevormd. Het gebied is groot genoeg om veilig te stellen dat deze uitzonderlijke aspecten van een van ’s werelds belangrijkste ecosystemen volledig worden omvat en beschermd.” Zie <https://www.waddensea-worldheritage.org/nl/hoe-wordt-een-gebied-werelderfgoed>.

³² Operational Guidelines 2023, noot 5, §93.

³³ Operational Guidelines 2023, noot 5, §94.

³⁴ Operational Guidelines 2023, noot 5, §95.

³⁵ Idem.

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

“Integrity

The boundaries of the extended property include all of the habitat types, features and processes that exemplify a natural and dynamic Wadden Sea, extending from the Netherlands to Germany to Denmark. This area includes all of the Wadden Sea ecosystems, and is of sufficient size to maintain critical ecological processes and to protect key features and values.

The property is subject to a comprehensive protection, management and monitoring regime which is supported by adequate human and financial resources. Human use and influences are well regulated with clear and agreed targets. Activities that are incompatible with its conservation have either been banned, or are heavily regulated and monitored to ensure they do not impact adversely on the property. As the property is surrounded by a significant population and contains human uses, the continued priority for the protection and conservation of the Wadden Sea is an important feature of the planning and regulation of use, including within land/water-use plans, the provision and regulation of coastal defences, maritime traffic and drainage. Key threats requiring ongoing attention include fisheries activities, developing and maintaining harbours, industrial facilities surrounding the property including oil and gas rigs and wind farms, maritime traffic, residential and tourism development and impacts from climate change.

Protection and management requirements

Maintaining the hydrological and ecological processes of the contiguous tidal flat system of the Wadden Sea is an overarching requirement for the protection and integrity of this property. Therefore conservation of marine, coastal and freshwater ecosystems through the effective management of protected areas, including marine no-take zones, is essential. The effective management of the property also needs to ensure an ecosystem approach that integrates the management of the existing protected areas with other key activities occurring in the property, including fisheries, shipping and tourism.

The Trilateral Wadden Sea Cooperation provides the overall framework and structure for integrated conservation and management of the property as a whole and coordination between all three States Parties. Comprehensive protection measures are in place within each State. Specific expectations for the long-term conservation and management of this property include maintaining and enhancing the level of financial and human resources required for the effective management of the property. Research, monitoring and assessment of the protected areas that make up the property also require adequate resources to be provided. Maintenance of consultation and participatory approaches in planning and management of the property is needed to reinforce the support and commitment from local communities and NGOs to the conservation and management of the property. The State Parties should also maintain their commitment of not allowing oil and gas exploration and exploitation within the boundaries of the property. Any development projects, such as planned wind farms in the North Sea, should be subject of rigorous Environmental Impacts Assessments to avoid any impacts to the values and integrity of the property.”

3. **Gedegen juridische bescherming en beheer** en onderwerp van monitoring en regelmatige review.³⁷



Figuur 1. De drie componenten van ‘Outstanding Universal Value’. Bron: UNESCO 2022.

³⁷ Operational Guidelines, 2021, §96 e.v.

B2. Wettelijke bepalingen in de Omgevingswet met expliciete aandacht voor de OUV van Werelderfgoed Waddenzee

Regels Werelderfgoed in Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

“Artikel 5.131 (behoud werelderfgoed)

In het omgevingsplan wordt rekening gehouden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.”

Regels Werelderfgoed in Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

“HOOFDSTUK 14 ACTIVITEITEN DIE WERELDERFGOED BETREFFEN

Artikel 14.1 (activiteiten) Dit hoofdstuk gaat over activiteiten die werelderfgoed betreffen.

Artikel 14.2 (oogmerk) De regels in dit hoofdstuk zijn gesteld met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

Artikel 14.3 (bevoegd gezag gemeente) Tenzij in de artikelen 14.4 of 14.5 anders is bepaald, is voor een activiteit die werelderfgoed betreft het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen.

Artikel 14.4 (bevoegd gezag Minister van Infrastructuur en Waterstaat) Voor een activiteit die werelderfgoed betreft die geheel of in hoofdzaak wordt verricht in de territoriale zee die buiten een gemeente ligt, is Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen.

Artikel 14.5 (eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag) Voor een activiteit die werelderfgoed betreft, die wordt verricht op dezelfde locatie als een activiteit als bedoeld in afdeling 3.3 waarvoor een door gedeputeerde staten verleende omgevingsvergunning geldt, zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen.

Artikel 14.6 (normadressaat) Aan dit hoofdstuk wordt voldaan door degene die de activiteit verricht. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 14.7 (specifieke zorgplicht) Degene die een activiteit verricht die werelderfgoed betreft en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit kan leiden tot het beschadigen of vernielen van werelderfgoed of een onderdeel daarvan, is, voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde raakt, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze beschadiging of vernieling te voorkomen.

Artikel 14.8 (maatwerkregels)

1. Een maatwerkregel kan in het omgevingsplan worden gesteld over artikel 14.7.
2. Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op het belang, bedoeld in artikel 14.2.

Artikel 14.9 (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over artikel 14.7.
2. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld met het oog op het belang, bedoeld in artikel 14.2.”