

Reflectie met beleidsaanbevelingen

naar aanleiding van het rapport 'De Europees -
en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee'

Rapport



waddenacademie

Reflectie met beleidsaanbevelingen

naar aanleiding van het rapport 'De Europees -
en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee'

Rapport



waddenacademie

Prof. Kees Bastmeijer,
Mr. Luuk Boerema,
Dr. Herman Kasper Gilissen,
Dr. Fred Kistenkas,
Mr. Linde Miltenburg,
Prof. Marleen van Rijswijk,
Prof. Arie Trouwborst,
Prof. Jonathan Verschuuren,
Mr. Wienke Zwier

Colofon

Auteurs

Prof. Kees Bastmeijer, Portefeuillehouder Natuur & Recht van de Waddenacademie en Hoogleraar Arctische en Antarctische Studiën, Rijksuniversiteit Groningen

Mr. Luuk Boerema, zelfstandig juridisch adviseur natuur en landschap

Dr. Herman Kasper Gilissen, Universitair hoofddocent omgevingsrecht, Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law

Dr. Fred Kistenkas, Wageningen University & Research

Mr. Linde Miltenburg, LLM Utrecht University en advocaat bij Nysingh advocaten-notarissen

Prof. Marleen van Rijswick, Hoogleraar Europees en nationaal waterrecht, Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law

Prof. Arie Trouwborst, Hoogleraar natuurbeschermingsrecht, Tilburg University

Prof. Jonathan Verschuuren, Hoogleraar Internationaal en Europees milieurecht, Tilburg University

Mr. Wienke Zwier, PhD kandidaat Rijksuniversiteit Groningen en advocaat AKD

Foto omslag

Kees Bastmeijer

Grafisch ontwerp

BW H ontwerpers

ISBN

9789 49 02 89 737

Rapport 2024-01

Gepubliceerd door Waddenacademie

© Waddenacademie januari 2024

Contactpersoon Waddenacademie

Kees Bastmeijer

T 058 233 90 30

E secretariaat@waddenacademie.nl

www.waddenacademie.nl

Citatie

Bastmeijer, K., L. Boerema, H. Kasper Gilissen, F. Kistenkas, L. Miltenburg, M. Van Rijswick, A. Trouwborst, J.M. Verschuuren & W. Zwier (2024).

Reflectie met beleidsaanbevelingen naar aanleiding van het rapport 'De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee'.

Waddenacademie Rapport 2024-01

INLEIDING

Dit rapport bevat een reflectie en vijftien beleidsaanbevelingen naar aanleiding van het rapport ‘De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee’ (Waddenacademie, december 2023).¹ Laatstgenoemd rapport – hierna aangeduid als ‘het rapport’ – werd opgesteld in opdracht van Rijkswaterstaat, in nauwe afstemming en samenwerking met de ministeries van LNV en IenW en geeft een overzicht van de doelen, verplichtingen en verboden die voortvloeien uit voor de Waddenzee geldende internationale verdragen en EU-richtlijnen op het gebied van natuur en water. In het rapport zijn dertien juridische regimes door juridische experts volgens een bepaald stamien beschreven en geanalyseerd. Daartoe is niet alleen de tekst van EU-richtlijnen en verdragen zelf onderzocht, maar ook zogenaamde *soft-law* documenten (bijv. resoluties, aanbevelingen, handboeken, richtsnoeren) van de betreffende regimes. Deze documenten zijn zelf niet juridisch bindend maar geven wel meer helderheid over de uitleg van centrale begrippen, de doelen van de regimes en de inhoud van verplichtingen en verboden. In het slothoofdstuk (hoofdstuk 15) van het rapport wordt, op basis van de beschrijvingen van de juridische systemen, een uitvoerig integraal beeld geschetst van de internationaal- en EU-rechtelijke bescherming van de Waddenzee.

Implementatie en naleving van de besproken regimes in Nederland maakte geen onderdeel uit van de opdracht en is dan ook geen onderwerp van specifiek onderzoek voor het rapport geweest. Wel hebben de auteurs hieromtrent in ieder hoofdstuk op basis van een quickscan en beschikbare kennis een goede inschatting gemaakt. In het eindtraject van het onderzoek heeft de opdrachtgever de wens geuit om meer helderheid te krijgen over wat de bevindingen zouden moeten of kunnen betekenen voor de Nederlandse wetgeving en uitvoeringspraktijk. Daartoe wordt op deze plaats een reflectie gegeven van hoe de besprekingen van verdragen en richtlijnen zich verhouden tot de Nederlandse implementatie. Dit document kan daarmee kortheidshalve worden aangeduid als ‘de reflectie’ op het rapport.

Bij deze reflectie gaat het niet persé om aspecten die letterlijk in één van de hoofdstukken van het rapport zijn terug te vinden, maar vooral om belangrijke rode draden uit het rapport die op basis van de gezamenlijke kennis van de auteurs een vertaling krijgen naar concrete aanbevelingen voor de overheid. Deze reflectie en aanbevelingen worden op hoofdlijnen door alle auteurs gedragen, maar geven op specifieke onderdelen niet noodzakelijkerwijs het standpunt van iedere individuele auteur weer.

1 Zie <https://www.waddenacademie.nl/themas/natuur-en-recht/de-europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-waddenzee/>). Het rapport wordt in 2024 uitgegeven als boek bij Boom Juridische Uitgevers.

INDRUKWEKKENDE BESCHERMING... OP PAPIER

De besprekingen in het rapport laten zien dat de bescherming van de Waddenzee op papier zeer veelomvattend is. Nagenoeg alle belangrijke natuurbeschermingsverdragen plus diverse EU-richtlijnen zijn op de Waddenzee van toepassing. Al deze regimes leggen verschillende accenten wat betreft doelen en verplichtingen. Zo zijn bepaalde verdragen primair gericht op het waarborgen (behouden en zo nodig herstellen) van **gezonde ecosystemen** en daarvoor kenmerkende **natuurlijke processen** (bijv. Werelderfgoedverdrag, Ramsar-verdrag, trilaterale samenwerkingsovereenkomst). Andere verdragen en EU-richtlijnen leggen vooral de nadruk op het in een **gunstige staat van instandhouding** brengen en houden van **habitattypen en soorten** dieren en planten (bijv. Verdrag van Bern, Verdrag van Bonn en dochterverdragen zoals AEW, EU Vogelrichtlijn, EU Habitatrichtlijn en EU Exotenverordening). In een enkel regime is een accent minder eenvoudig aan te geven en gaat het zowel om ecosysteemgerichte bescherming als om soortenbescherming (OSPAR Verdrag). Weer andere regimes zien op de bescherming van de kwaliteit of kwantiteit van **water** (Kaderrichtlijn Water) of de bescherming van het **landschap** (bijv. het Landschapsverdrag van de Raad van Europa en de trilaterale samenwerking).

De doelen en belangrijke concepten van deze regimes zijn vaak in *soft law* concreter uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor begrippen als **integriteit** van de Waddenzee (Werelderfgoedverdrag), het **ecologisch karakter** van het gebied (Verdrag van Ramsar), het begrip **'gunstige staat van instandhouding'** (Verdrag van Bonn en dochterverdragen onder dit verdrag, EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) en het begrip **'goede toestand'** van waterlichamen (Kaderrichtlijn Water). Daarmee krijgen ook de verboden en verplichtingen in deze juridische regimes meer concrete betekenis. Hoewel veel van deze doelen en invalshoeken in belangrijke mate met elkaar samenhangen, is het erg belangrijk om deze verschillen tussen de juridische regimes bij de omzetting in Nederlands recht en de uitvoeringspraktijk te erkennen.

BELEIDSAANBEVELINGEN

1 ALGEMEEN: TE WEINIG AANDACHT VOOR VERDRAGEN

De besprekingen in het rapport maken duidelijk dat er een sterke neiging is om de aandacht bij wetgeving, beleid en uitvoering en beheer geheel te focussen op de EU-richtlijnen. Daarmee krijgen met name verdragen te weinig aandacht. Voorbeelden in de verschillende hoofdstukken van het rapport illustreren dat die te beperkte aandacht betrekking heeft op alle schakels van de beleidscyclus. Zo zijn in de Nederlandse wetgeving bepaalde componenten van de verdragen niet terug te vinden, zoals een verplichte toetsing aan verdragen bij de toelating van menselijke activiteiten,² het meenemen van effecten op de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee als werelderfgoed en het ecologisch karakter van het gebied als internationaal wetland in milieueffectrapportage,³ het verankeren van beginselen die in de verdragen centraal staan, en het verbod van opzettelijke verstoring van zeehonden.⁴ Bij het maken van beleid krijgen verdragen ook veelal weinig aandacht. Zo wordt in de Agenda voor het Waddengebied 2050 geen enkel verdrag genoemd, met uitzondering van het Eems-Dollardverdrag.⁵ Ook begrippen als integriteit komen in de agenda niet voor. En hoewel herstel van bepaalde soorten trekvisseren veel aandacht krijgt, krijgen de concrete acties voor de Waddenzeepopulatie van de houting, waartoe Nederland in OSPAR Recommendation 2021/03 wordt opgeroepen, geen invulling via instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddenzee. Ook waar het gaat om het formuleren van lange termijnambities in de Agenda voor 2050, het Uitvoeringsprogramma of het Doelendocument,⁶ ontbreekt aandacht voor soorten die internationaal specifieke bescherming vereisen, waaronder de houting en de Europese steur.⁷ Ook bij de uitvoering van de wetgeving, bijvoorbeeld bij vergunningverlening en de opstelling van beheerplannen, staan de EU-richtlijnen centraal en bestaat er veelal weinig aandacht voor verdragen (zie hieronder). Bij monitoring bestaat onduidelijkheid of bijvoorbeeld ook de effecten op de integriteit (als onderdeel van de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee als werelderfgoed) worden gemeten.⁸

2 Zie bijv. de hoofdstukken 2 en 4 van het rapport.

3 Idem.

4 Zie hoofdstuk 5 van het rapport, in het bijzonder de bespreking van het Zeehondenverdrag.

5 Agenda voor het Waddengebied 2050, beschikbaar op <https://agendavoorhetwaddengebied2050.waddenzee.nl/>.

6 Zie Agenda voor het Waddengebied 2050. Voor het Uitvoeringsprogramma en het Doelendocument, zie <https://agendavoorhetwaddengebied2050.waddenzee.nl/uitvoeringsprogramma/>. Zie het hoofdstuk over het OSPAR Verdrag.

7 Zie hoofdstuk 5 van het rapport, CMS Resolution 7.7 (2002) (de Atlantische steur staat zowel op Bijlage I als Bijlage II); en Kees Bastmeijer, 'De Juridische Status van de Europese Steur (Acipenser sturio) en de Positie van Nederland', onderzoek in opdracht van ARK Natuurontwikkeling en WNF Nederland, 2019.

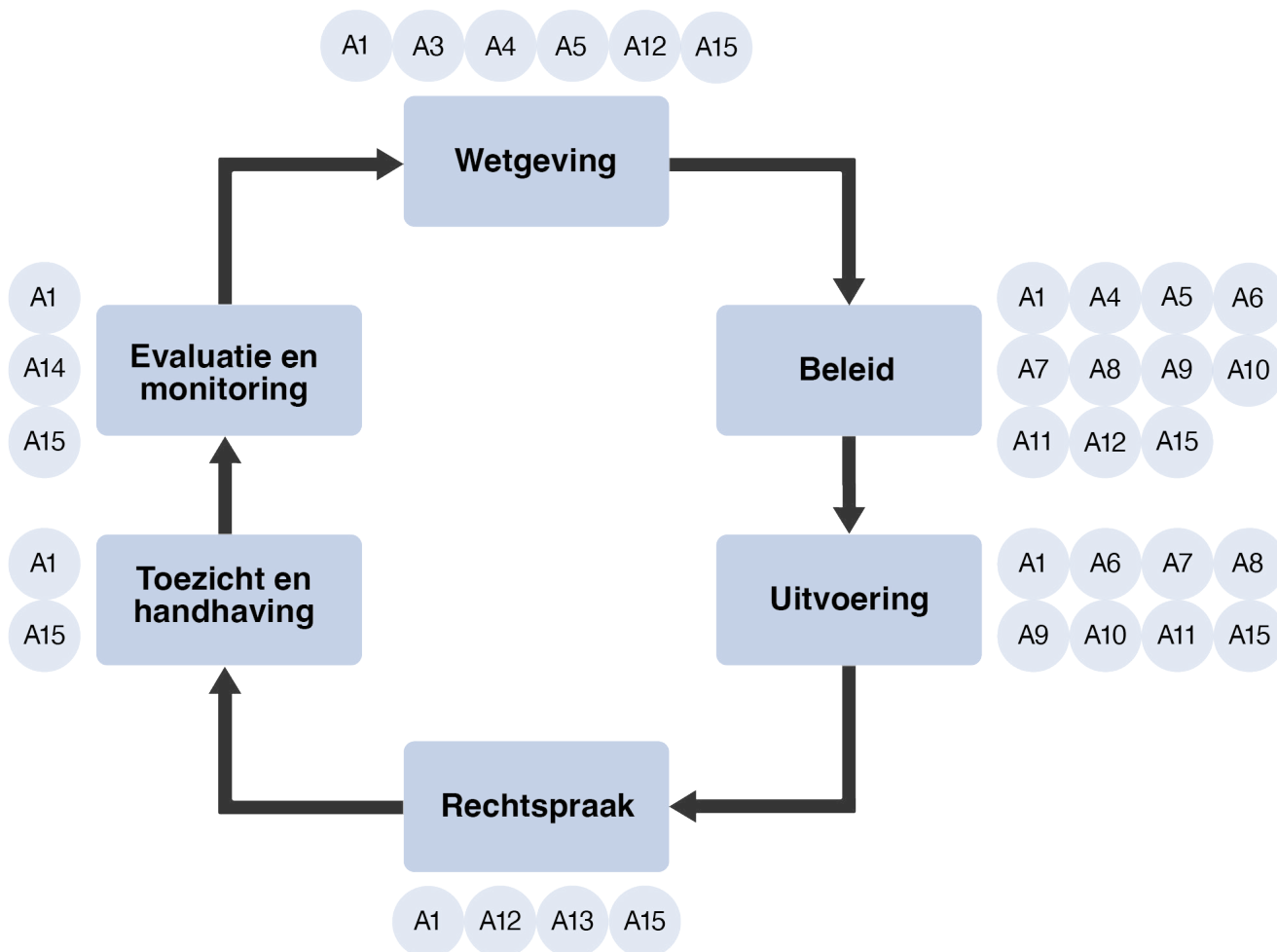
8 Zie hoofdstuk 2 van het rapport.

Ook de implementatie van de EU-richtlijnen vereist echter op meerdere punten serieuze verbetering.⁹ Daarbij gaat het onder meer om het gaan halen van de doelstellingen, het handhaven van verslechteringsverboden, het toetsen van bestaand gebruik en zo nodig durven ingrijpen, het daadwerkelijk op voorzorg baseren van besluitvorming ten aanzien van Natura 2000-gebieden en het waarborgen dat bij dit alles een gedegen kennis bestaat over cumulatieve effecten.

Aanbeveling 1. Waarborg dat verdragen doorwerken in de verschillende schakels van de beleidscyclus

Zorg dat bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid, bij de uitvoering en het beheer en bij monitoring ook de doelen, verplichtingen en verboden van de verdragen aandacht krijgen. Kijk daarbij door naar de soft-law documenten, waarin de verdragsverplichtingen concreter worden uitgewerkt.

9 Zie de hoofdstukken 10-12 van het rapport.



Ax aanbevelingen nummer X

Figuur 1: Relevantie van aanbevelingen voor de schakels van de beleidscyclus

- | | |
|---|--|
| A1 Waarborg dat verdragen doorwerken in de verschillende schakels van de beleidscyclus | A9 Geef klimaatadaptatie een expliciete plek in beleid, beheer en uitvoering |
| A2 Breng doelbereik in beeld en vertaal de inzichten in concrete keuzes voor beleid en beheer | A10 Waarborg de naleving van herstelverplichtingen |
| A3 Veranker alle relevante verdragen beter in de Nederlandse wetgeving | A11 Transformeer de 'papierwerkelijkheid' naar een adequaat beschermingsregime |
| A4 Leg de milieubeginselen vast in de wetgeving | A12 Verbeter de toegang tot de rechter |
| A5 Waarborg de integrale bescherming en beheer van de Waddenzee | A13 Verbeter de aandacht voor verdragsverplichtingen binnen de Nederlandse bestuursrechtsspraak |
| A6 Besteed expliciet aandacht aan verdragsverplichtingen bij actualisatie Natura 2000 | A14 Ontwikkel en gebruik een integrale, complete en consistente indicatorenset voor de natuurwaarden van de (trilaterale) Waddenzee (monitoring) |
| A7 Maak de bescherming van het landschap expliciet onderdeel van natuurbescherming | A15 Versterk de trilaterale samenwerking ten aanzien van de implementatie en naleving van internationaal- en EU-rechtelijke natuurbeschermingsregimes die in de drie landen gelden voor de Waddenzee. |
| A8 Maak de beperking van introductie, verspreiding en impact van invasieve exoten expliciet onderdeel van bescherming van de Waddenzee | |

2

ONVOLDOENDE DOELBEREIK

Opvallend is dat voor alle verdragen en EU-richtlijnen geldt dat Nederland de beoogde doelstellingen niet heeft gehaald c.q. waarschijnlijk niet gaat halen en dat voor veel regimes doelbereik ook niet dichtbij is. Dit is zorgwekkend wanneer bedacht wordt dat bijna alle besproken regimes al decennialang bestaan. Van een gezond, robuust en veerkrachtig ecosysteem, dat de gevolgen van klimaatverandering kan opvangen en duurzaam gebruik mogelijk maakt, is nog lang geen sprake. Het ecosysteem is flink uit balans gebracht door de afsluiting van de Zuiderzee en Lauwerszee en de aanleg van dijken, en deze ingrepen werken nog steeds door. Het nutriëntengehalte, onder meer door aanvoer door rivieren, is te hoog en er wordt nog steeds chemische verontreiniging in vogeleieren gemeten.¹⁰ De cumulatieve druk op het ecosysteem door baggeren, schelpdier-, garnalen- en spieringvisserij,¹¹ recreatie, havenactiviteiten, zandsuppleties, grondstofwinning en toerisme is hoog. Dit alles heeft directe gevolgen voor de biodiversiteit in het gebied. Een analyse uit 2019 laat zien “dat een groot aantal vogelsoorten die gebruik maken van de Waddenzee er niet goed voor staan” en dat juist de Waddenzee een zwakke schakel is in de trekroute.¹² Dat geldt met name voor broedvogels en voor acht migrerende vogelsoorten, waaronder de Smient en de Bonte Strandloper.¹³ Zorgen bestaan voorts over een effectieve bescherming van vogels en andere soorten onder de Wet natuurbescherming. Zo is het door verzwakking van de soortenbescherming in deze wet (ten opzichte van eerdere wetgeving) lastiger geworden om handhavend op te treden tegen verstoring van vogels,¹⁴ en het opzettelijk verstoren van zeehonden is zelfs helemaal niet meer verboden (zie hierna). In de Waddenzee komen tientallen niet-inheemse soorten voor, waaronder ook soorten die grote invloeden kunnen hebben op de inheemse natuurwaarden (zie hierna). Ook het zwerfafvalprobleem in alle delen van het Waddengebied duurt voort.¹⁵ Veel van deze problemen hebben een cumulatief karakter, waardoor de overheid er moeilijk grip op krijgt. Dit geldt ook voor de bescherming van kernwaarden als rust, uitgestrektheid en duisternis.¹⁶ Incidenten (bijv. met schepen) en klimaatverandering voeren de druk op de door verdragen en EU-richtlijnen beschermde waarden verder op en laten de onzekerheid over het gaan bereiken van doelen toenemen en beperken de ruimte voor menselijk medegebruik.¹⁷

10 Zie hoofdstuk 2 van het rapport.

11 Zie onder meer hoofdstuk 5 van het rapport.

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

13 Idem.

14 Zie hoofdstuk 3 van het rapport.

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

16 Zie de hoofdstukken 3, 9 en 11 van het rapport.

17 Denk hierbij bijvoorbeeld aan de onzekerheid over wat klimaatverandering gaat betekenen voor de zeespiegelstijging en de doorwerking van die onzekerheid in de toepassing van het hand-aan-de-kraan-principe bij gaswinning. Zie hierover onder meer 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.

Aanbeveling 2. Breng doelbereik in beeld en vertaal de inzichten in concrete keuzes voor beleid en beheer

Breng voor de toepasselijke verdragen (voor EU-richtlijnen gebeurt dit al in belangrijke mate) de mate van doelbereik nauwkeurig in kaart, bepaal de afstand tot doelbereik indien doelen niet zijn bereikt en vertaal deze inzichten in concrete keuzes in beleid en beheer.

Stem deze keuzes af tussen de overheden met relevante bevoegdheden en veranker de beleids- en beheerkeuzes in relevante visies, beleidsnota's waaronder het Beleidskader Natuur Waddenzee, omgevingsplannen en beheerplannen (zie ook hierna de meer concrete aanbevelingen).

3

DIVERSE VERDRAGSVERPLICHTINGEN ZIJN IN HET NEDERLANDS RECHT NIET OF NIET VOLLEDIG OMGEZET WAARDOOR GOEDE NALEVING NIET IS GEWAARBORGD

Bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid, bij de uitvoering en in de Nederlandse bestuursrechtspraak wordt vaak aangenomen dat doelen en verplichtingen van natuurbeschermingsverdragen invulling krijgen via de implementatie en naleving van EU-recht. De gedachte daarbij is vaak dat de verdragen alleen algemene verplichtingen bevatten die worden afgedekt door de meer concrete en vaak striktere EU-verplichtingen. Hoewel dit voor een deel klopt, laat het rapport – in lijn met eerder onderzoek¹⁸ – zien dat dit voor de meeste verdragen toch een onjuiste aanname is. Hieronder volgt een opsomming van verdragsverplichtingen die Nederland door de sterke focus op EU-recht momenteel – onder meer voor de Waddenzee – onvoldoende in het Nederlandse recht een plaats heeft gegeven:

De verplichting van het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern om *alle* in het wild levende dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te behouden wordt nu onvoldoende ingevuld omdat de aandacht in Nederland sterk wordt toegespitst op vogelsoorten en de soorten die in de bijlagen van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen. Met name voor het mariene milieu is slechts een zeer beperkt aantal soorten in de Habitatrichtlijn-bijlagen opgenomen. Ook voor de EU-rechtelijk beschermde soorten kan de Nederlandse wetgever echter meer doen. Zo verdient het besluit van de Rijksoverheid om de gunstige staat van instandhouding (erkend als resultaatsverplichting) niet als Rijksomgevingswaarde in de zin van de Omgevingswet te erkennen heroverweging;¹⁹ De Nederlandse gebiedenbescherming is in de loop der jaren ‘verengd’ tot wat het EU Natura 2000-regime vereist.²⁰ Dit regime is van essentiële waarde om natuurbescherming in Nederland voldoende kracht en daarmee effectiviteit te geven, maar de reikwijdte van de gebiedenbescherming onder diverse verdragen is aanzienlijk breder, waardoor de betreffende verdragsverplichtingen nu niet in het Nederlands recht zijn omgezet en worden geïmplementeerd.

Zo is met naleving van de EU-richtlijnen niet zonder meer gewaarborgd dat de uitzonderlijke universele waarde (inclusief het aspect ‘integriteit’) van de Waddenzee wordt beschermd.²¹

18 Zie bijv. Jacqueline Zijlmans, ‘De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en Nederlandse rechtsorde’, Den Haag: SDU 2012.

19 Voor een discussie hierover tussen de Eerste Kamer en het kabinet, zie Aanvullingswet natuur Omgevingswet, Nadere Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 985, H, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200306/nadere_memorie_van_antwoord_2/document3/f=/v16tencla3yo_opgemaakt.pdf, p. 29-30: “Volgens de gezamenlijke fractieleden is het een gemiste kans dat de gunstige staat van instandhouding niet als omgevingswaarde is opgenomen. Het begrip «gunstige staat van instandhouding» kan langs wetenschappelijk erkende parameters en referentiewaarden, kwantificeerbaar en objectiveerbaar worden uitgewerkt.”

20 Zie o.a. de bespreking van het ontbreken van de expliciete incorporatie van het Ramsar Verdrag in de Nederlandse wetgeving in hoofdstuk 4 van het rapport.

21 Zie hoofdstuk 2 van het rapport.

Het tegengaan van verandering/verslechtering van het ecologisch karakter van de Waddenzee als internationaal wetland wordt niet gewaarborgd.²²

Bij de vormgeving van de Nederlandse soortbeschermingsbepalingen is voor wat betreft de indeling van soorten naar beschermingsregimes weliswaar ook naar bepaalde bijlagen van het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn gekeken, maar de aandacht voor deze verdragen en andere verdragen (bijv. het OSPAR Verdrag) is te beperkt. Hierboven werd al gewezen op het ontbreken van aandacht voor de houting en Europese steur. Een ander voor de Waddenzee relevant voorbeeld betreft de bescherming van zeehonden tegen (opzettelijke) verstoring. Omdat de grijze en gewone zeehond niet op bijlage IV van de Habitatrictlijn staan zijn deze soorten beschermd verklaard als nationaal beschermde soort (art. 3.10 Wet natuurbescherming). Sinds wijziging van de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving (de integratie van de Flora-en Faunawet, de Natuurbescherming 1998 en de Boswet) is het opzettelijk verstoren van deze soorten niet meer verboden. Hiermee wordt het Zeehondenverdrag niet goed in het Nederlandse recht omgezet omdat dit verdrag het opzettelijk verstoren juist wel verbiedt: “The Parties shall preserve habitats and seals present from undue disturbances or changes resulting, directly or indirectly, from human activities.”²³

Verdragen bieden andere en soms minder vergaande mogelijkheden van uitzondering op bescherming. Zo lijkt het afwijkingscriterium ‘dwingende reden van *nationaal* belang’ in het Verdrag van Ramsar strenger te zijn dan het in de Nederlandse wetgeving gehanteerde criterium ‘dwingende redenen van *groot openbaar* belang’ uit de Habitatrictlijn.²⁴

De Nederlandse regelgeving inzake het voorafgaand beoordelen van milieueffecten van plannen en projecten en de praktijk van uitvoering – in sterke mate gebaseerd op EU-richtlijnen – doet onvoldoende recht aan de verplichtingen inzake milieueffectrapportage onder verdragen zoals het Werelderfgoedverdrag en het Verdrag van Ramsar.²⁵ Bij plannen en projecten ligt het accent vaak op de ontwikkeling van een Passende Beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn, waarbij de aandacht geheel wordt toegespitst op de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen en met name de soort- en habitatspecifieke doelstellingen. Ook milieueffectrapportage is veelal toegespitst op specifieke natuurwaarden die relevant zijn vanuit het oogpunt van EU-milieurecht. Beoordeling van effecten op andere soorten die buiten de bescherming van EU-richtlijnen vallen, effecten op het ecologisch karakter (Verdrag van Ramsar), de unieke ecologische en fysische processen (Werelderfgoed) en integriteit (Werelderfgoed), is niet wettelijk gewaarborgd, waarmee onvoldoende invulling wordt gegeven aan de milieu-effectbeoordelingsverplichtingen van de betreffende verdragen. Zo werd na afronding van de milieueffectbeoordeling voor de geplande gaswinning in Ternaard door inspraak pas duidelijk dat er nog een aanvullende beoordeling nodig was voor effecten op de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee.

22 Zie hoofdstuk 4 van het rapport.

23 Zeehondenverdrag art. VII (2). Zie hoofdstuk 5.

24 Zie hoofdstuk 4 van het rapport.

25 Zie de hoofdstukken 2 en 4 van het rapport.

Dit leidde voor wat betreft dit project tot de volgende passage in het State of Conservation-document van het World Heritage Centre: “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.”²⁶

- › In het verlengde van het voorgaande punt is ook niet gewaarborgd dat met de genoemde verdragsverplichtingen rekening wordt gehouden op het moment dat over de toelaatbaarheid van menselijke activiteiten wordt besloten (bijv. bij de beoordeling van een vergunningaanvraag of het besluit om activiteiten algemeen te reguleren of uit te zonderen van een vergunningplicht). Zo laat de casus van gaswinning bij Ternaard zien dat bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit tot vergunningverlening geen aandacht is besteed aan de vraag of de activiteit past in de verplichtingen onder het Ramsar-verdrag (voorkomen van veranderingen van het ecologisch karakter van de Waddenzee). Ook was ten tijde van het nemen van het ontwerpbesluit niet getoetst aan de vraag of deze activiteit, rekening houdend met cumulatie, de uitzonderlijk universele waarde (inclusief integriteit) van de Waddenzee zal aantasten (Werelderfgoedverdrag).²⁷ Ook is de Nederlandse wetgeving niet expliciet 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. Ook al wordt aangenomen dat deze mogelijkheid formeel wel bestaat,²⁸ zou expliciete verankering van deze bevoegdheid een stimulans vormen voor expliciete toetsing en een goede motivering van besluiten vanuit het perspectief van de relevante verdragen.
- › De toelaatbaarheid van concrete projecten en lozingen wordt momenteel slechts indirect aan de KRW-doelstellingen getoetst, namelijk via waterplannen en (op grond van artikel 6.21 Waterwet) aan de algemene doelstelling zoals neergelegd in artikel 2.1 van de Waterwet.²⁹ De meeste activiteiten worden aan deze toetsing zelfs geheel onttrokken doordat deze algemeen gereguleerd zijn. Daarmee is van een rechtstreekse toetsing van projecten aan de KRW-doelen slechts beperkt sprake door middel van de emissie-immisietoets. Onder het regime van de Omgevingswet zal dat beter worden geïmplementeerd. Ook wordt bij het algemeen reguleren van activiteiten niet beoordeeld wat de cumulatieve effecten zijn voor de KRW-doelstellingen. Betwijfeld kan hiermee worden of dit systeem voldoet aan de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie (HvJEU), vooral de uitspraak in de Weserzaak. Met name met het dichterbij komen van de deadline voor het halen van KRW-doelen (2027) en het evidenter worden van het niet tijdig halen van doelen, komt deze vraag meer prominent op tafel, mogelijk ook bij de rechter via een handhavingsverzoek en/of bij het HvJEU via prejudiciële vragen.

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

27 Idem.

28 Zie Waddenacademie, 'Juridisch advies inzake Natura 2000 en gaswinning onder de Waddenzee (Project gaswinning Ternaard)', noot 16. 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>.

29 Zie hoofdstuk 11 van het rapport.

- › Voor nieuwe of opkomende stoffen is momenteel niet gewaarborgd dat tijdig wettelijke normen worden ontwikkeld, vooral nu dit volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) niet meer bij lokale beheerplannen mag worden meegenomen, maar dat dit in algemene regels (algemene maatregel van bestuur; AMvB) moet gebeuren;³⁰
- › Onduidelijk is hoe wettelijk gewaarborgd is dat Nederland verantwoordelijkheid neemt voor activiteiten buiten de landsgrenzen die wel onder de jurisdictie of controle van Nederland vallen. Daarmee wordt naleving van artikel 4 van het Biodiversiteitsverdrag en het juridisch bindende ‘no harm-principle’ niet gewaarborgd.³¹

Aanbeveling 3. Veranker alle relevante verdragen beter in de Nederlandse wetgeving

Leg de in het rapport beschreven verdragen én de relevante soft-law instrumenten binnen deze verdragssystemen nauwkeurig naast de bestaande Nederlandse wetgeving en neem tekortkomingen in de verankering van doelen, verplichtingen en verboden in de Nederlandse wetgeving weg door die wetgeving aan te vullen.

Voor de Waddenzee is het met name van belang dat bij de beoordeling van nieuwe en bestaande menselijke activiteiten ook expliciet getoetst wordt aan de doelen, verplichtingen en verboden van de verdragen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de integriteit van het gebied (als onderdeel van de uitzonderlijke universele waarde in de zin van het Werelderfgoedverdrag) en het ecologische karakter van het gebied in de zin van het Verdrag van Ramsar. Ook moet expliciet worden gemaakt dat de Minister van LNV een vergunning kan weigeren op grond van nadelige gevolgen of risico's voor de waarden die door verdragen worden beschermd. Deze mogelijkheid bestaat formeel-juridisch wel binnen de bestaande wetgeving maar is niet expliciet waardoor de beoordeling in de praktijk beperkt blijft tot een Natura 2000-toets.

Ook andere aanpassingen zijn noodzakelijk, waaronder bijvoorbeeld het toevoegen van het verbod tot opzettelijke verstoring van zeehonden en het bieden van bescherming aan OSPAR lijst-soorten en de Europese steur (o.a. Verdrag van Bern).

Heroverweeg in het licht van de verdragen voorts of de gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitat typen als Rijksomgevingswaarden wettelijk kan worden verankerend.

30 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, MenR 2021/30 m.nt. S. Handgraaf en AB 2022/39 m.nt. Van Rijswijk en J.J.H. van Kempen, Actualiteiten waterrecht, MenR 2021/48, par. 2.2. Zie over deze zorg voor wat betreft micro-plastics: Philippart, K., L. Hanssen & J. van Dijk (2019) Wat zijn de gevolgen van de door de MSC Zoe verloren lading voor de Noordzeekustzone en de Waddenzee? Onderzoeks- en monitoringplan voor de korte- en langetermijngevolgen van microplastics voor het Waddengebied en haar bewoners. Position Paper 2019-01. Waddenacademie, Leeuwarden, beschikbaar op https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/2019-01_Advies_Waddenacademie_over_onderzoek_effecten_microplastics_in_Waddenzee.pdf.

31 Zie hoofdstuk 3 van het rapport.

4

TE BEPERKTE ROL VAN BEGINSLEN

In de besproken regimes hebben milieurechtelijke beginselen een centrale plaats. Deze beginselen zijn niet vrijblijvend maar vormen een voorgeschreven kader van waaruit de doelstellingen en met name de verplichtingen en verboden van verdragen en richtlijnen uitgelegd en toegepast moeten worden. Dit kan duidelijk zijn gemaakt door expliciete vermelding van beginselen in de preambule of latere soft law-instrumenten en soms is toepassing expliciet voorgeschreven in de hoofdtekst van het verdrag zelf.³² Deze functie van beginselen is in de Nederlandse wetgeving onvoldoende gewaarborgd. Artikel 3.3 van de Omgevingswet geeft aan dat met de daar genoemde milieubeginselen rekening moet worden gehouden bij de opstelling van omgevingsvisies maar de rol van beginselen krijgt aanzienlijk minder aandacht bij de instrumenten die meer direct menselijke activiteiten reguleren, zoals omgevingsplannen, algemene regels en toestemmingen zoals vergunning- en projectbesluiten. Bovendien is de aandacht beperkt tot vier beginselen (voorzorg, preventie, aanpak bij de bron en vervuiler betaalt) en krijgen de vele andere beginselen van verdragen geen aandacht.³³

Aanbeveling 4. Leg de milieubeginselen vast in de wetgeving

Waarborg door aanpassing van de Nederlandse wetgeving dat – conform de relevante verdragen en EU-richtlijnen – milieubeginselen een sturende rol kunnen vervullen bij de formulering en vaststelling van beleid en beheer en bij de toetsing van bestaande en nieuwe menselijke activiteiten in de Waddenzee.

32 Zie bijvoorbeeld artikel 2 van het OSPAR Verdrag.

33 Voor een overzicht van de relevante beginselen, zie hoofdstuk 15 van het rapport.

5

INTEGRALE BESCHERMING EN BEHEER VAN DE WADDENZEE ONTBREEKT

Effectieve natuurbescherming wordt in veel gebieden, waaronder de Waddenzee, bemoeilijkt doordat er veel drukfactoren zijn die cumuleren en veelal niet integraal worden gereguleerd. In diverse verdragssystemen wordt daarom het belang van integrale bescherming en beheer benadrukt.³⁴ Zo stelde het Werelderfgoedcomité in een besluit van 2016 met zorg vast dat “the lack of an integrated management approach is reported to cause challenges to the coordination of management and decision making processes of properties where different authorities are involved, in particular in the cases of mixed, serial, and transboundary properties [...]”³⁵ Deze zorg doet zich in het Nederlandse deel van de Waddenzee bijvoorbeeld gevoelen door een versnippering van bevoegdheden en gebrek aan goede beoordeling van cumulatieve effecten van verschillende menselijke activiteiten en andere drukfactoren, zoals klimaatverandering.³⁶ Dit verklaart waarom het Werelderfgoedcentrum in het licht van het grote aantal geplande projecten in de Waddenzee het belang benadrukt van een “strategic, proactive and forward-looking management approach to inform decision-making, reporting on and managing the potential cumulative impacts of these developments in order to safeguard the property and its OUV.”³⁷

Om integrale bescherming en beheer mogelijk te maken benadrukken de systemen van verdragen en EU-richtlijnen ook al decennialang het belang van ‘externe integratie’: het waarborgen dat natuurbescherming aandacht krijgt bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid op andere terreinen, zoals visserij, landbouw, waterbeleid, woningbouw, industrie, veiligheid en verkeer en vervoer. Ook voor het Waddengebied is dit van essentieel belang. De huidige governance-structuur en de nieuwe Omgevingswet bieden op dit vlak kansen, maar of die kansen uit de verf gaan komen hangt sterk af van de implementatie van de governance-uitgangspunten en de Omgevingswet.

34 Integraal management is bijvoorbeeld een belangrijke voorwaarde voor het kunnen beschermen van ‘integriteit’ onder het Werelderfgoedverdrag en voor de implementatie van een ecosysteem-benadering zoals bedoeld in het systeem van het OSPAR Verdrag.

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

36 Zie bijvoorbeeld 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.

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

Aanbeveling 5. Waarborg de integrale bescherming en beheer van de Waddenzee

Waarborg een integrale bescherming en beheer van de Waddenzee als geheel. Dit is niet slechts een beleidsvoornemen van de bestaande governance-structuur in de Nederlandse Waddenzee, maar wordt voorgeschreven door verschillende verdragen waaronder het Werelderfgoedverdrag (behoud van natuurlijke processen en integriteit van het gebied), het Verdrag van Ramsar (behoud ecologisch karakter van het hele gebied) en het OSPAR Verdrag (ecosysteembenadering).

Richt de implementatie van de Omgevingswet zo in dat fragmentatie van beleid en uitvoering (bijvoorbeeld door bevoegdheidsverdelingen of organisatorische scheidingen) wordt voorkomen.

Zorg ervoor dat de natuurdoelen van verdragen en EU-recht een vaste plaats krijgen in de vormgeving en actualisering van beleid en regelgeving, waaronder het Besluit kwaliteit leefomgeving en omgevingsvisies en -plannen en zie toe op een nauwe samenhang tussen omgevingsvisies en -plannen van verschillende overheden. Maak indien nodig gebruik van het instrument instructieregel ter bescherming van de Waddenzee als geheel.

6

TE WEINIG AANDACHT VOOR VERDRAGEN BIJ VORMGEVING EN ACTUALISATIE VAN NATURA 2000

Niet alleen de EU-richtlijnen maar ook veel verdragen, waaronder bijvoorbeeld het Verdrag van Bern en het OSPAR Verdrag, verplichten tot het beschermen van gebieden om ecosystemen, habitats en soorten te beschermen en de kans te geven te herstellen.³⁸ Om deze verplichtingen in Nederland goede invulling te geven is aansluiting bij de implementatie van de gebiedenbeschermingsverplichtingen van de EU Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (Natura 2000) belangrijk. De Natura 2000-status is in de Nederlandse wetgeving immers nog de enige vorm van gebiedsbescherming die – in ieder geval op papier – een gedegen juridische bescherming kan bieden tegen negatieve effecten van alle typen menselijke activiteiten. Toch zien we dat bij het vormgeven, beschermen en beheren van Natura 2000-gebieden – zoals bijvoorbeeld de Waddenzee – nagenoeg niet naar deze verdragsverplichtingen wordt gekeken. Zo worden Nederlandse mariene Natura 2000-gebieden bij OSPAR wel aangemeld als behorend bij het OSPAR-netwerk van mariene gebieden,³⁹ maar bij de selectie en aanwijzing van Natura 2000-gebieden, de formulering van instandhoudingsdoelstellingen en het opstellen van beleids- en beheerplannen voor die gebieden wordt door Nederland uitsluitend gekeken naar de criteria van de EU-richtlijnen en daarop gebaseerd beleid (Bijlage I of II van de Habitatrichtlijn en de zogenaamde Referentielijst). Aan de toepassing van criteria zoals ‘in Nederland vóórkomen’ worden daarbij bovendien zulke hoge eisen gesteld⁴⁰ dat terugkomende soorten, zoals de houting en mogelijk de Europese steur, ook niet in aanmerking worden genomen, al worden exemplaren van deze soorten weer regelmatig in Nederlandse wateren aangetroffen.⁴¹ Al met al wordt hiermee geen invulling gegeven aan gebiedenbeschermingsverplichtingen en -aanbevelingen onder verdragen zoals het OSPAR Verdrag.

38 Zie bijvoorbeeld de ‘Resolutions’ betreffende soorten van de OSPAR Lijst van bedreigde en sterk teruglopende soorten.

39 Zie ‘Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee, Lijst van vragen en antwoorden’, 5 juni 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 33 450, nr. 67, antwoord op vraag 106. Zie ook <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/internationaal/eu-regelgeving/virtuele-map-eu/kaderrichtlijn/>.

40 Zie C.J. Bastmeijer en A. Trouwborst, ‘Welkom terug?’ De relevantie van het Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de wolf en andere ‘terugkomers’, 40 *Milieu & Recht* (2013), nr. 2, pp. 80-91.

41 Zie het hoofdstuk over het OSPAR Verdrag. Voor de Europese steur, zie ook Zie hierover Kees Bastmeijer, ‘De Juridische Status van de Europese Steur (*Acipenser sturio*) en de Positie van Nederland’, onderzoek in opdracht van ARK Natuurontwikkeling en WNF Nederland, 2019, p. 30-32.

Aanbeveling 6. Besteed expliciet aandacht aan de gebiedenbeschermings-verplichtingen van verdragen bij het beoordelen van de noodzaak van aanwijzing van nieuwe gebieden en bij de herziening van de aanwijzingen en de formulering van instandhoudingsdoelstellingen van bestaande Natura 2000-gebieden.

Kijk daarbij wederom niet alleen naar de tekst van de verdragen zelf, maar vooral naar de besluiten en aanbevelingen die binnen de verdragssystemen zijn aangenomen, waaronder bijvoorbeeld de aanbevelingen voor habitats en soorten die op de OSPAR Lijst van bedreigde en sterk teruglopende habitats en soorten staan. Herzie in dit verband de uitleg van het begrip ‘vóórkomen’: het eisen van 10 jaar natuurlijke voortplanting doet geen recht aan de herstelverplichtingen van verdragen en EU-richtlijnen en stelt gebiedenbescherming voor terugkomende soorten zoals de houting en op termijn mogelijk ook de Europese steur te lang uit.

Onderzoek meer specifiek de relaties tussen het OSPAR Verdrag, de KRM en Natura 2000 en wat de consequenties zijn van het door Nederland niet van toepassing verklaren van de KRM op de Waddenzee.

7

BEPERKTE LANDSCHAPSBESCHERMING

Na het schrappen van ‘beschermd natuurmonument’ als juridisch instrument in de Nederlandse wetgeving is een goede bescherming van de landschapswaarden in sterke mate afhankelijk geworden van ruimtelijke regelgeving. In de bescherming van landschapswaarden van de Waddenzee is voorzien met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en straks (na de inwerkingtreding van de Omgevingswet) met het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit vormt een goede basis en daarmee lijkt op papier invulling gegeven te worden aan het Europees Landschapsverdrag en trilaterale afspraken. Deze nationale wetgeving bestaat echter al lange tijd en in de loop der jaren konden toch aanzienlijke cumulatieve effecten ontstaan op de kernkwaliteiten rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.⁴² Dit kan verschillende oorzaken hebben waaronder het onvoldoende oog hebben voor cumulatieve effecten bij de uitleg van het begrip ‘significante effecten’, het niet goed toepassen/naleven van de geldende regels op lokaal niveau, het feit dat de regelgeving teveel uitzonderingen kent (bijv. de activiteiten die niet als verboden worden aangemerkt) of de begrenzing van het gebied waarin deze regels gelden (bijv. landschapsvervuiling door bebouwing net buiten het PKB-gebied).

Aanbeveling 7. Maak de bescherming van het landschap expliciet onderdeel van natuurbescherming

Breng de cumulatieve effecten op de kernkwaliteiten rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis, in beeld (bijv. over de afgelopen 25 jaar) en analyseer hoe deze effecten hebben kunnen ontstaan ondanks de ruimtelijke bescherming van deze waarden in de Waddenzee. Vertaal de uitkomsten van een dergelijke analyse naar concreter beleid en aanscherping van het Bkl en/of de implementatie van deze regels en inzet van concrete instrumenten zoals beheerplannen en instelling van gesloten gebieden. Neem hierin mee dat deze waarden vaak niet op zich staan maar ook essentieel zijn voor andere waarden die bescherming behoeven onder EU- en internationaal recht (bijv. rust en duisternis voor waddenfauna).

Overweeg parallel hieraan om de Waddenzee ook als Werelderfgoed te nomineren onder het criterium ‘uitzonderlijke natuurlijke schoonheid en esthetisch belang’, het vierde nominatiecriterium voor natuurlijke erfgoederen waaraan de Waddenzee volgens de haalbaarheidsstudie eigenlijk al in 2009 voldeed. Vooral nu Nederland onder de loep ligt van het Werelderfgoed comité kan dit een belangrijk signaal zijn over de intenties van Nederland.

42 Zie de Beleidsverkenning Waddengebied. Toekomstige Rol en Ambitie van Rijk en regio voor het Waddengebied Deel 1: Bevindingen', P2, RHO en ProDo Consult, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 31 maart 2017, p. 24.

8

ONDUIDELIJKHEID OVER IMPLEMENTATIE VAN VERPLICHTINGEN TEN AANZIEN VAN INVASIEVE EXOTEN

Een analyse uit 2021 maakt duidelijk dat er inmiddels meer dan 110 uitheemse soorten in de trilaterale Waddenzee zijn waargenomen.⁴³ De kennis over invasief karakter en de effecten is nog onvolledig maar breed wordt erkend dat invasieve soorten een bedreiging vormen voor de Waddenzee-biodiversiteit en daarmee voor veel van de doelen van verdragen en EU-richtlijnen. In het kader van de trilaterale samenwerking wordt er op het onderwerp invasieve exoten al sinds het verkrijgen van de Werelderfgoedstatus in 2009 samengewerkt en in 2019 werd een gezamenlijk ‘Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien Species’ (MAPAS) vastgesteld.⁴⁴ Of deze trilaterale samenwerking op dit onderwerp goed functioneert en daadwerkelijk geïmplementeerd wordt is echter onbekend.

Aanbeveling 8. Maak de beperking van introductie, verspreiding en impact van invasieve exoten expliciet onderdeel van bescherming van de Waddenzee

Onderzoek of Nederland ten aanzien van exoten in de Waddenzee de verdragen en met name de EU Exotenverordening goed naleeft. Is bijvoorbeeld conform de verordening een surveillancesysteem voor Unie-lijstsoorten opgesteld dat op consistente wijze gegevens verzamelt en registreert “over het in het milieu voorkomen van invasieve uitheemse soorten via onder andere onderzoeks- en monitoringprocedures” (art. 14 EU Exotenverordening)? Hebben de verplichtingen en maatregelen die uit de regelgeving voortvloeien een vertaling gekregen in de beheerplannen? En is voor de Waddenzee bepaald welke nationale exoten (soorten die niet op de Unielijst zijn geplaatst) speciale actie vereisen?

Evalueer ook de uitvoering van dit in 2019 in trilateraal verband aangenomen MAPAS, met name of de in het plan (hst. 5) bepleite trilaterale coördinatie goed uit de verf komt. Is er een effectieve samenwerking op het gebied van het inventariseren en monitoren van uitheemse soorten in het Waddengebied? Is er sprake van een goede uitwisseling van kennis over effectiviteit van maatregelen en van samenwerking op het gebied van publieksvoorlichting? Wanneer deze coördinatie versterking behoeft, kan worden overwogen om de trilaterale samenwerking de status te geven van een regionale samenwerking in de zin van artikel 11 van de EU Exotenverordening. Dit biedt ook kansen voor het verkrijgen van steun van de Europese Commissie.

43 Wadden Sea Quality Status Report, Annex 1, beschikbaar op: <https://qsr.waddensea-worldheritage.org/annex-alien-species>.

44 Trilateral Working Group Alien Species & A.Gittenberger, ‘Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien Species (MAPAS)’, eds: J.A. Busch, G. Lüerßen, F. de Jong, Common Wadden Sea Secretariat (CWSS), Wilhelmshaven, 2019, beschikbaar op: <https://waddensea-secretariat.org/resources/management-and-action-plan-alien-species-mapas>

9

KLIMAATADAPTATIE NOG TE WEINIG MEEGENOMEN

Klimaatadaptatie wordt langzaam maar zeker een steeds belangrijker onderwerp in het Europese en internationale recht. Met het ‘climate proof’ maken van de Richtlijn inzake milieueffectrapportage moet bij het uitvoeren van een dergelijke rapportage nu bijvoorbeeld ook rekening worden gehouden met de effecten van klimaatverandering op het project en met de bijdrage van het project aan klimaatverandering. Bedacht moet echter worden dat adaptatieverplichtingen ook voortvloeien uit natuurbeschermingsverdragen en EU-richtlijnen op het gebied van natuur en water. De hoofdtekst van deze instrumenten gaat veelal niet expliciet op het onderwerp in omdat veel van deze instrumenten voorafgaand aan de wereldwijde aandacht voor klimaatverandering zijn ontwikkeld. Duidelijk is echter dat klimaatverandering serieuze aandacht vereist om aan de doelstellingen en verplichtingen van richtlijnen en verdragen te kunnen voldoen.

In een enkel verdrag komt klimaatverandering wel in de hoofdtekst van het verdrag zelf aan bod. Zo verplicht het Actieplan (Annex 3) bij het AEWV-verdrag tot het herstellen van gebieden die voorheen belangrijk waren voor bepaalde trekvogels. Daarnaast bevatten resoluties, aanbevelingen en richtsnoeren onder de verschillende regimes belangrijke aanwijzingen voor klimaatadaptatie-maatregelen. De 2021 versie van de “Operational Guidelines” onder het Werelderfgoedverdrag spreekt bijvoorbeeld over het inbouwen van “disaster, climate change and other risk preparedness” in de beheerplannen.⁴⁵

Het niet serieus nemen van klimaatverandering voor een gebied kan ertoe leiden dat doelen niet worden gehaald en verplichtingen niet worden ingevuld. Dit kan ook de ruimte voor menselijk medegebruik beperken en juridische discussies hierover versterken. Ook kan het niet tijdig en/of onvoldoende voorkomen of beperken van negatieve effecten van klimaatverandering voor een gebied gevolgen hebben voor de internationale status van dat gebied. Zo kan onvoldoende inzet op het gebied van klimaatadaptatie ertoe leiden dat een Werelderfgoed op de lijst van bedreigde erfgoederen belandt.⁴⁶

45 Operational Guidelines, 2021, §118.

46 Werelderfgoed Comité, Decision 30 COM 7.1, ‘Issues Related to the State of Conservation of World Heritage Properties: the Impacts of Climate Change on World Heritage Properties’, 2006, beschikbaar op <https://whc.unesco.org/en/decisions/1046>, §14.

Aanbeveling 9. Geef klimaatadaptatie een expliciete plek in beleid, beheer en uitvoering

Geef bij de beoordeling van menselijke activiteiten, de ontwikkeling van beleid en het opstellen van beheerplannen expliciet aandacht aan de effecten van klimaatverandering voor de te realiseren doelen en mogelijke adaptatie- en herstelmaatregelen.

Kijk niet alleen naar klimaatadaptatie binnen het natuurbeleid en natuurbeheer, maar zorg er ook voor dat er binnen het bredere klimaatadaptatiebeleid structureel aandacht bestaat voor kansen en bedreigingen voor de realisatie van natuurdoelen (bijv. door functiekoppelingen).

Besef dat het hierbij niet gaat om vrijblijvendheid: de verdragen en richtlijnen vereisen actie om verslechtering van natuurwaarden tegen te gaan en doelbereik mogelijk te maken en daarbij gaat het bij de EU-richtlijnen en veel van de verdragen om resultaatsverplichtingen. De regimes zullen niet het onmogelijke vereisen, maar de lat ligt hoog.

10

ONDUIDELIJKHEID OVER DE NALEVING VAN HERSTELVERPLICHTINGEN

Binnen de EU zijn onderhandelingen gaande over een nieuwe natuurherstelverordening. Gezien de slechte staat waarin een groot deel van de Nederlandse natuur zich bevindt is dit een belangrijk instrument: Ongeveer 75% van de habitatrichtlijn-soorten bevindt zich in een ongunstige staat van instandhouding en voor de habitattypen is dit voor bijna 90% het geval, waarbij bovendien wordt aangetekend dat klimaatverandering de belangrijkste bedreiging voor de toekomst vormt.⁴⁷ Herstel is dus hoogstnoodzakelijk om de doelstellingen van verdragen en EU-richtlijnen te bereiken, maar ook omdat het herstellen van ecosystemen in een gezonde staat binnen de strikte EU-rechtelijke systemen juist op termijn weer ruimte kan gaan bieden voor duurzaam sociaaleconomisch medegebruik. Belangrijk is echter om te beseffen dat natuurherstel niet alleen het onderwerp vormt van een nieuwe EU-verordening, maar dat ook op basis van de bestaande Europese en internationale regimes al herstelverplichtingen gelden. Met het niet realiseren van doelen en het laten ontstaan van verslechtering (bijv. van de staat van instandhouding van soorten en habitats)⁴⁸ krijgen deze verplichtingen steeds vaker aandacht in het maatschappelijk debat en in rechtszaken.

Naleving van de algemene verplichtingen van EU-richtlijnen en verdragen en specifieke verboden zoals de in de EU-richtlijnen opgenomen verslechtingsverboden, vereisen in toenemende mate actieve herstelacties van de overheid.

Natuurherstel krijgt aandacht in bijvoorbeeld beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en de uitvoering van die plannen, maar daarbij lijkt een sterke focus te bestaan op stikstof en gezien de staat van de natuur en bevindingen in recente natuurdoelanalyses van provincies is doelbereik nog ver weg.⁴⁹ De vraag is ook of aandacht bestaat voor herstelverplichtingen uit verdragen. Onduidelijk is voorts hoe herstel buiten Natura 2000-gebieden kan worden gewaarborgd om doelen van verdragen en richtlijnen te gaan halen. Zo maakt de Omgevingswet in algemene zin 'waarde creatie' mogelijk maar echte waarborgen hiervoor kent de wet niet. Hierbij wordt aangetekend dat – zoals hierboven al werd opgemerkt – het bereiken van de gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats – anders dan Europeesrechtelijke verplichtingen op het gebied van water- en luchtkwaliteit – niet als Rijksomgevingswaarden zijn aangemerkt.

47 Zie onder meer de Rapportage Habitatrichtlijn 2019, <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Nieuws/WOt-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrichtlijnrapportage%202019.PDF>.

48 Zie onder meer de recente Natuurdoelanalyses van provincies. Hoewel veel analyses zeer voorzichtig zijn in hun bewoordingen ('verslechtering kan niet worden uitgesloten'), zijn sommige analyses heel helder. Een voorbeeld betreft de analyse van Noord-Brabant, <https://www.brabant.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof/natuurdoelanalyses>: "Uit de Natuurdoelanalyses van februari 2023 blijkt dat de natuur in de 15 Brabantse Natura 2000-gebieden verslechtert. De verplichte Europese natuurdoelen kunnen met de huidige maatregelen niet worden behaald." Voor de Waddenzee lijkt de gebiedsanalyse door RWS beperkt te zijn tot stikstofaspecten (zie https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz_documenten/default.aspx#folder=2469239) en was de evaluatie van het beheerplan nog niet beschikbaar.

49 Zie <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/natuur-monitoring-en-gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/>.

Aanbeveling 10. Waarborg de naleving van herstelverplichtingen

Geef bij de implementatie van de Omgevingswet, bij de ontwikkeling van beleid en het opstellen van beheerplannen nog explicieter aandacht aan herstelmaatregelen die nodig zijn om de doelen (bijv. het realiseren van de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats, integriteit en het ecologisch karakter van de Waddenzee) en meer specifieke verplichtingen (bijv. actieve soortenbescherming en verslechteringsverboden) van verdragen en EU-richtlijnen in te vullen. Let daarbij niet alleen op de EU-richtlijnen maar ook op de verdragen, zoals bijvoorbeeld de verplichting onder het AEWa-verdrag tot het onderzoeken van problemen die door menselijke activiteiten voor migrerende watervogels (kunnen) worden veroorzaakt en het treffen van herstelmaatregelen, waaronder herstel van habitats, en compenserende maatregelen voor verlies van habitat. Zie ook de herstelverplichtingen neergelegd in bijv. art. 4(4) Verdrag van Ramsar en Resolutie VIII.16 (2002) onder dit verdrag, art. 2 en art. 6(1) Habitatrichtlijn, art. III Zeehondenverdrag, art. 2(1) ASCOBANS, art. II(1) AEWa.

11

BESCHERMING KOMT IN BELEID, UITVOERING EN BEHEER ONVOLDOENDE UIT DE VERF

Ook in de Nederlandse uitvoeringspraktijk wordt onvoldoende recht gedaan aan de doelen, verplichtingen en verboden van de verdragen en richtlijnen. Ten dele komt dit waarschijnlijk door onvoldoende verankering in de Nederlandse wetgeving (zie hierboven), maar ook de uitvoering van wel in de wetgeving vastgelegde verplichtingen en verboden vraagt op onderdelen om verbetering. Daarbij gaat het onder meer om het volgende:

- › De druk van menselijke activiteiten op de natuur is in heel Nederland (en ook in de Waddenzee) zeer hoog. In 97% van het oppervlak van de Nederlandse Waddenzee (incl. de Eems-Dollard) wordt een veelheid aan menselijke activiteiten uitgevoerd.⁵⁰ Ook de intensiteit van veel typen activiteiten is hoog. De effecten van al deze activiteiten kunnen elkaar op verschillende manieren versterken maar over dergelijke **cumulatieve effecten** bestaat weinig kennis waardoor deze onvoldoende meegewogen worden bij de uitvoering van de juridische regimes, bijvoorbeeld bij vergunningverlening of het beoordelen van bestaande activiteiten;⁵¹
- › Waar de verdragen en EU-richtlijnen bescherming van natuur vooropstellen en inbreuken op die bescherming uitzondering zouden moeten zijn, lijkt in Nederland de aandacht regelmatig in sterke mate uit te gaan naar de **uitzonderingen op bescherming**. Te denken valt bijvoorbeeld aan de pogingen om de bescherming van vleermuizen te verzwakken ten behoeve van na-isolatie,⁵² het grootschalige afschot van wilde dieren in het kader van schadebestrijding en het vergunningsvrij verklaren van activiteiten in Natura 2000-beheerplannen;
- › Samenhangend met het voorgaande punt: duurzame ontwikkeling lijkt voor velen te impliceren dat ontwikkeling en dus het ondernemen van activiteiten in en nabij natuur de regel is. **'Non-use'**, het eenvoudigweg afzien van activiteiten of 'nee' zeggen tegen vergunningaanvragen is een uitzondering. In dit verband speelt een rol dat op een hoger niveau van regelgeving en plannen veelal geen scherpe beleidskeuzes worden gemaakt om bepaalde activiteiten in het geheel niet (of in bepaalde gebieden niet) toe te staan, waardoor de volledige druk van een 'go/no go'-beslissing bij de vergunning- of ontheffingsverlener komt te liggen;
- › Toepassing van het **voorzorgbeginsel** is voorgeschreven bij de toetsing van menselijke activiteiten in en om Natura 2000-gebieden. In de praktijk van vergunningverlening komt deze verplichting vaak niet goed uit de verf.⁵³

50 AEWV-verdrag, Annex 3.

51 Zie de voetnoten 35 en 36 hierboven.

52 Persoonlijke gesprekken Kees Bastmeijer met experts en RVO in 2021-2022 in het kader van de ontwikkeling van een Leidraad voor soortmanagementplannen. Zie ook de Rapportage Habitatrichtlijn 2019, <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Nieuws/WOt-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrichtlijnrapportage%202019.PDF>, p. 34: "De zomerpopulatie meervleermuizen neemt in aantal af doordat de kwaliteit van het leefgebied verslechtert, onder meer door de isolatie van spouwmuren en renovatie van woonhuizen en kerkozolders."

53 Persoonlijk gesprek van Kees Bastmeijer met vergunningverleners in het Waddengebied, 2021.

Wanneer onduidelijkheid over effecten bestaat lijken vergunningverleners vaak de bewijslast te voelen om schadelijkheid aan te tonen en, wanneer dit niet lukt, de vergunning te verlenen. Het betrekken van cumulatieve gevolgen bij het beoordelen van onzekerheid is bovendien zeer beperkt;

- › De overheid is in algemene zin te terughoudend om **activiteiten die in het verleden zijn toegestaan** regelmatig kritisch te toetsen aan de bestaande juridische kaders (bijv. aan het verslechtingsverbod van artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn). Wanneer dit wel gebeurt, bijvoorbeeld in het kader van een aanvraag van een nieuwe vergunning, en zorgen geconstateerd worden, dan wordt ingrijpen (beperken en/of te beëindigen van het gebruik) vaak lang uitgesteld.⁵⁴ Eerder verkregen toelatingen worden (juridisch gezien) ten onrechte vaak als onaantastbare 'rechten' aangemerkt, mogelijk ook vanwege angst van overheden voor schadeclaims wanneer zij bestaand gebruik willen beperken of beëindigen. Bij twijfel wordt daarmee de rekening veelal naar de natuur doorgeschoven, ook wanneer dit strijd oplevert met één of meer van de internationale of Europese juridische regimes.

Opvallend is dat bovenstaande en andere implementatietekorten ten aanzien van verdragen in concrete gevallen waarvoor dit relevant is niet altijd aan het licht komen. Nederland wordt vrij zelden internationaal of nationaal aangesproken op het schenden of onvoldoende naleven van verdragen. In het parlement bestaat er weinig aandacht voor, bestuursrechtjuristen lijken natuurbeschermingsverdragen ook nauwelijks in aanmerking te nemen en NGOs en burgers doen voor de rechter zelden een beroep op verdragen. Wanneer zij dat al wel doen, dan lijkt de Nederlandse bestuursrechter nogal terughoudend te zijn in de toetsing aan deze verdragen of het in ogenschouw nemen van deze verdragen bij de uitleg van Nederlands recht (zie hieronder).

Maar ook schendingen van EU-richtlijnen blijven vaak lange tijd onbestraft. Een 'tik op de vingers' van het EU Hof van Justitie is direct afhankelijk van de vraag of de Europese Commissie actie onderneemt en/of een nationale rechter prejudiciële vragen aan het EU Hof van Justitie stelt. Ook op dit laatste punt (het stellen van dergelijke vragen aan het EU Hof) lijkt bij Nederlandse rechters terughoudendheid te bestaan. Als een zaak voor het Hof komt blijkt aanscherping van onze wetgeving, implementatiepraktijken en/of rechtspraak veelal noodzakelijk, maar vrijwel altijd zijn er dan weer vele jaren van onjuiste implementatie en te zwakke natuurbescherming verstreken.⁵⁵

54 Denk bijvoorbeeld aan de weinig kritische toets van de mogelijke effecten van garnalenvisserij in de Waddenzee ten tijde van het afgeven van de 2023-gedoogbeschikking, beschikbaar op: https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_729744_17/2/.

55 Denk voor wat betreft het Natura 2000-regime bijvoorbeeld aan de uitleg van de begrippen 'mitigatie' en 'compensatie', de te beperkte uitleg van het begrip 'project' en het onvoldoende onderscheid maken tussen maatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, 2 en 3 van de Habitatrictlijn. Zie voor een bespreking, Kees Bastmeijer, 'Position Paper Rondetafelgesprek Stikstofproblematiek', Tweede Kamer, 21 juni 2021.

Aanbeveling 11. Transformeer de ‘papieren werkelijkheid’ van natuurbescherming naar een adequaat beschermingsregime voor de Waddenzee

Zorg dat de Waddenzee niet alleen op papier uitstekend wordt beschermd maar ook in de praktijk. Identificeer op verschillende overheidsniveaus de acties die nodig zijn om te waarborgen dat de beleidsvorming, de regulering van activiteiten, de vergunningverlening en het beheer van de Waddenzee voldoen aan de doelen, verplichtingen en verboden van de Europese en internationale juridische regimes. Denk daarbij onder meer aan het volgende:

- › Leg de verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen over de toelating van menselijke activiteiten in de Waddenzee niet volledig op het niveau van de vergunningverleners, maar maak de belangrijke keuzes op een hoger niveau (bijv. in wet- en regelgeving, instructieregels en omgevingsplannen).
- › Waarborg dat bij het ontwikkelen van beleid en het beoordelen van de toelaatbaarheid van menselijke activiteiten – zowel de voortzetting van bestaand gebruik als de toetsing van nieuwe plannen en projecten – voldoende kennis bestaat over cumulatieve effecten van alle menselijke activiteiten, en hou daarbij ook rekening met klimaatverandering. Waarborg dat wanneer die kennis niet voorhanden is, de onzekerheden en gaten in kennis ten aanzien van cumulatieve gevolgen een expliciete benoeming of beschrijving krijgen in milieu-effectbeoordelingen, vergunningaanvragen en overheidsbesluiten ten aanzien van de betreffende menselijke activiteiten en beheerplannen.
- › Waarborg niet alleen op papier (wetgeving) maar ook in de praktijk van vergunningverlening dat het voorzorgbeginsel conform artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn en diverse verdragen (bijv. OSPAR Verdrag) wordt toegepast. Maak duidelijk hoe daarbij ook gekeken wordt naar cumulatieve effecten en onzekerheden vanwege klimaatverandering.
- › Zorg dat bij de uitvoering en het beheer niet alleen gekeken wordt naar de EU-rechtelijke kaders maar ook uitdrukkelijk naar de doelen, verboden en verplichtingen van de verdragen.
- › Waarborg dat bij de opstelling van beheerplannen de vergunning-vrijstelling van menselijke activiteiten niet het hoofdonderwerp wordt maar dat het centrale doel van het beheerplan bestaat uit de identificatie van de maatregelen die nodig zijn om de natuurdoelstellingen voor het gebied te gaan halen. Richt daarbij de aandacht niet alleen op de Natura 2000-doelen maar ook op de doelen en verplichtingen (bijv. herstel) van de verdragen.

12

BEPERKTE TOEGANG TOT DE RECHTER

In veel van de besproken juridische regimes wordt veel waarde gehecht aan het verstrekken van informatie aan het publiek en aan het betrekken van het publiek bij besluitvorming. Dit past ook bij het doel van regimes om natuurwaarden te beschermen en te laten herstellen ten behoeve van toekomstige generaties. Langs de weg van participatie bij besluitvorming en toegang tot de rechter hebben burgers en maatschappelijke organisaties een belangrijke rol bij het aan de orde stellen van (mogelijke) schendingen van het natuurbeschermings- en waterrecht, waaronder ook de in het Nederlands recht omgezette verdragen en EU-richtlijnen. In de loop der tijd zijn echter steeds meer overheidsbesluiten aan de mogelijkheid voor de burger om een rechterlijk oordeel te vragen onttrokken. Zo is binnen het waterdossier de toegang tot de rechter sterk ingeperkt door zaken via plannen en algemene regels te regelen.⁵⁶ Relevant in dit verband is ook dat de toelaatbaarheid van concrete lozingen minder direct aan de KRW-doelstellingen getoetst wordt doordat deze toetsing via waterplannen is georganiseerd en betwifteld kan worden of dit voldoet aan de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie (m.n. de uitspraak in de Weserzaak).

In het natuurdossier is de toegang tot de rechter voor burgers ernstig beperkt door de invoering van het relativiteitsvereiste én een strenge uitleg van dit vereiste door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens de ABRvS wordt aan deze eis voor wat betreft een burger alleen voldaan wanneer soorten of een natuurgebied tot de directe leefomgeving van deze burger gerekend kunnen worden. Of dit het geval is, is sterk afhankelijk van de concrete casus, maar voor soorten lijkt een afstandseis van 100 meter⁵⁷ als indicatie te worden gehanteerd. Voor gebieden laat rechtspraak zien dat het – afhankelijk van de concrete situatie – kan gaan om een grotere afstand, maar veelal niet meer dan 500 meter.⁵⁸ Dit beperkt aanzienlijk de mogelijkheid voor burgers om goede naleving van natuurbeschermingsrecht bij de rechter af te dwingen, ook wanneer de betreffende Nederlandse regelgeving waarop een beroep wordt gedaan beschouwd moet worden als omzetting van verdragen en EU-richtlijnen.

56 Zie paragraaf 4.3 van hoofdstuk 11 van het rapport.

57 Zie de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van de ABRvS van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, waarin voor wat betreft soortenbescherming wordt gesteld: "10.67. Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor onder 10.66 bedoeld kan worden aangenomen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen de woning van appelland en het plangebied, of in voorkomend geval, de locatie waarop het in een omgevingsvergunning voorziene project, dan wel andere handelingen worden uitgevoerd [...]. In een geval waarin een besluit voorziet in de realisering van een nieuw woon- of bedrijfsgebouw op een perceel waarop uit hoofde van de Wnb beschermde diersoorten voorkomen en de afstand van de woning van de betrokken appelland tot die gronden hemelsbreed meer dan 100 meter bedraagt, zal in zijn algemeenheid niet zo'n verwevenheid worden aangenomen. De kwaliteit van de directe leefomgeving van appelland houdt dan onvoldoende verband met de bescherming van de volgens hem op de gronden, waar de ruimtelijke ontwikkeling is voorzien, levende diersoorten [...]."

58 Zie de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van de ABRvS van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, waarin voor wat betreft gebiedenbescherming wordt gesteld: "10.52. Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor onder 10.51 bedoeld kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van de appelland, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appelland en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied [...]."

Aanbeveling 12. Verbeter de toegang tot de rechter

Verbeter de toegang tot de rechter voor burgers en maatschappelijke organisaties ten aanzien van de bescherming van natuur en water, met name door:

- › Het waarborgen dat onder de Omgevingswet de directe toetsing van lozingen en effecten van activiteiten in andere sectoren (bijvoorbeeld landbouw en ruimtelijke ordening) aan de KRW-doelstellingen in de praktijk goede invulling gaat krijgen;
- › Het onttrekken van besluiten over de toelaatbaarheid van activiteiten en lozingen door regulering via plannen en algemene regels aan rechterlijke toetsing te verminderen.

Overweeg voorts de relativiteitseis voor regelgeving op het gebied van milieu- natuur- en waterbescherming te schrappen (deze wetgeving beoogt immers per definitie een ieders belang bij een leefbaar milieu te beschermen), danwel de substantiële beperkingen in toegang tot de rechter die de ABRvS via een strikte uitleg van de relativiteitseis aan burgers heeft opgelegd met wetgeving bij te stellen. De zorgen van burgers over natuuraantasting worden lang niet altijd afgedekt door het optreden van milieu-organisaties (bijv. vanwege een andere agenda of beperkte capaciteit of middelen).

13

WEINIG AANDACHT VOOR VERDRAGEN IN DE NEDERLANDSE BESTUURSRECHTSPRAAK

In de Nederlandse bestuursrechtspraak bestaat betrekkelijk weinig aandacht voor de Nederlandse verdragsverplichtingen. De juridische overwegingen zijn veelal uitsluitend op nationale wetgeving en eigen jurisprudentie gericht en verdragen worden nagenoeg niet als bron van recht gehanteerd. In de rechtspraak valt op dat niet zelfstandig wordt overwogen of verdragen relevant zijn voor de beslechting van het geschil. Zo wordt bij de uitleg van Nederlandse wetgeving vrijwel niet ‘doorgekeken’ naar de uitwerking van de uitleg voor het realiseren van doelstellingen en invulling van verplichtingen van verdragen. Ditzelfde geldt overigens ook voor doelstellingen van de EU-richtlijnen. Indien er al wel door een eisende partij een beroep op verdragen wordt gedaan, is de toetsing door de ABRvS veelal dun. Zo wordt soms vrij gemakkelijk aangenomen dat bepalingen zijn geïmplementeerd via het EU-recht en wordt daarbij niet de moeite genomen om het verdragsstelsel, inclusief soft law documenten, goed te doorgronden.⁵⁹ Of de bewijslast over mogelijke schending van verdragsverplichtingen wordt bij eisende partijen gelegd (zie o.a. het hoofdstuk over het Biodiversiteitsverdrag).

Dan volgt ook vrij gemakkelijk een conclusie dat strijdigheid niet is aangetoond waarmee de vraag of een rechtstreeks beroep op het verdrag kan worden gedaan in het midden gelaten kan worden.

Wanneer die vraag over rechtstreekse toepasselijkheid toch op tafel komt, is de conclusie van de ABRvS al vrij snel dat geen rechtstreeks beroep op het verdrag mogelijk is omdat het verdrag geen voldoende concrete (een ieder verbindende) bepalingen bevat als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet. Met name voor het Verdrag van Ramsar is dit de lijn die de ABRvS – nagenoeg zonder motivering – inneemt.⁶⁰ Deze lijn verdient kritiek omdat – zoals in het rapport duidelijk is gemaakt – veel van de verplichtingen en verboden wel degelijk concreet zijn, met name wanneer in het systeem ‘doorgekeken’ wordt naar toelichtende soft law-instrumenten.

59 ABRvS, 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1423, r.o. 8.2: “Ten aanzien van het beroep van Dolphinmotion en Sea First op het Verdrag van Bern, overweegt de Afdeling dat zowel Nederland als de Europese Unie hierbij partij is. Aan het Verdrag is door de Europese Unie uitvoering gegeven door middel van de Habitatrichtlijn. Artikel 9, eerste lid, van het Verdrag van Bern stemt, voor zover hier van belang, inhoudelijk overeen met artikel 16, eerste lid, aanhef en onder d van de Habitatrichtlijn, zodat de Afdeling, daargelaten of aan artikel 9, eerste lid, van het Verdrag van Bern rechtstreekse werking toekomt, geen aanleiding ziet voor toetsing aan het Verdrag van Bern.” Zie in vergelijkbare zin, Rechtbank Noord-Nederland, 17 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5302, r.o. 7.4: “Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus, verplichten beide tot het bieden van inspraak en komen in zoverre overeen. Omdat de Habitatrichtlijn in dit geval van toepassing is, kan in het midden gelaten worden of aan het Verdrag van Aarhus in zoverre rechtstreekse werking toekomt.”

60 Zie bijvoorbeeld ABRvS, 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312, M en R 2014/111, r.o. 9.2: “De Afdeling overweegt dat artikel 3 van de Wetlands-conventie geen bepaling is die naar haar inhoud een ieder kan verbinden, zoals bedoeld in artikel 93 van de Grondwet. De bepaling kan dan ook niet door SNM en DU worden ingeroepen.” Zie ook ABRvS 29 oktober 2003, nr. 200206338/1, ECLI:NL:RVS:2003:AM5370, M en R 2004/35, r.o. 2.6: “Ten aanzien van de Conventie van Ramsar [...] waarnaar appellanten verwijzen, overweegt de Afdeling dat dit verdrag geen bepalingen bevat die voor de rechter als een ieder verbindend als bedoeld in artikel 93 van de Grondwet zouden kunnen worden ingeroepen.” Zie ook ABRvS 25 november 2015, nr. 201504042/1/R6, ECLI:NL:RVS:2015:3643.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de verplichting tot behoud van het ecologisch karakter van de Waddenzee als wetland, de verplichting tot behoud van de uitzonderlijke universele waarde van de Waddenzee als Werelderfgoed, de verplichtingen om OSPAR-soorten te laten herstellen en voor de verplichte maatregelen voor soorten die onder de bescherming van het AEWA-verdrag vallen.⁶¹

Soms volstaat een korte studie van de betreffende verplichtingen (lees bijv. art. III van AEWA) maar soms moet men bereid zijn om wat dieper in het verdragssysteem te kijken. Veel van de verdragsbepalingen zijn immers concreter uitgewerkt in resoluties, aanbevelingen en/of richtsnoeren. Een en ander leidt tot het beeld dat de Nederlandse bestuursrechters onvoldoende recht doen aan met name verdragsverplichtingen op het gebied van natuurbescherming.

Aanbeveling 13. Verbeter de aandacht voor verdragsverplichtingen binnen de Nederlandse bestuursrechtsspraak

Onderzoek hoe kan worden gewaarborgd dat bestuursrechters bij hun werk recht gaan doen aan natuurbeschermingsverdragen, bijvoorbeeld door een meer expliciete verankering van de verdragsverplichtingen in de Nederlandse wetgeving (zie hierboven) en heldere toelichtingen op de verdragsrechtelijke achtergrond en relevantie van bestaande en nieuwe Nederlandse wetgeving.

Ga na hoe rechters gestimuleerd kunnen worden om bij de uitleg van de Nederlandse wetgeving 'door te kijken' naar de consequenties van die uitleg voor de naleving van internationaal- en EU-recht en voor het bereiken van de doelen van EU-richtlijnen en verdragen. Ga ook de discussie aan over de vraag of vaker gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om het EU Hof van Justitie prejudiciële vragen te stellen bij onduidelijkheid of twijfel over de juiste uitleg van EU-recht.

61 AEWA, art. III(2).

14

ONDUIDELIJKHEID OVER NALEVING VAN MONITORINGS - EN RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN

Ieder juridisch regime kent eigen monitorings- en rapportageverplichtingen die ten dele ook overlappen. Hoewel er door verschillende overheden veel tijd en energie in monitoring en rapportages wordt geïnvesteerd, is onduidelijk hoe al deze inspanningen zich tot elkaar verhouden, of er onderlinge afstemming plaatsvindt en of met de optelsom van deze inzet de geldende monitorings- en rapportageverplichtingen van richtlijnen en verdragen in de praktijk worden nageleefd. De indruk is dat dit niet het geval is. Daarbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op het niet uitgewerkt zijn van indicatoren voor de ‘integriteit’ van de Waddenzee conform de ‘Operational Guidelines’ voor Werelderfgoed, van indicatoren voor het ecologisch karakter in de zin van het Ramsarverdrag en van indicatoren voor landschapsaantasting.

Aanbeveling 14. Ontwikkel en gebruik een integrale, complete en consistente indicatorenset voor de natuurwaarden van de (trilaterale) Waddenzee

Ontwikkel een overzicht van de indicatoren die gehanteerd moeten worden om de internationaal- en EU-rechtelijke monitoringsverplichtingen ten aanzien van de Waddenzee goede invulling te geven. Leg vervolgens de huidige monitoringsinzet daarnaast en identificeer de gaten. Kijk daarbij niet alleen naar volledigheid per juridisch regime, maar ook naar de vraag of de optelsom van de monitoringsverplichtingen en bijpassende indicatoren een consistente en integrale monitoring van het gehele Waddenzee-ecosysteem waarborgen. Stem daarbij af met Duitsland en Denemarken.

15

BEPERKTE AANDACHT VOOR IMPLEMENTATIE EN NALEVING VAN INTERNATIONAAL EN EUROPEES RECHT IN TRILATERALE SAMENWERKING

De trilaterale samenwerking is in belangrijke mate gebaseerd op het inzicht dat de drie Waddenlanden door samenwerking de naleving van verdragen ten aanzien van de Waddenzee kunnen en zouden moeten verbeteren. Opvallend is echter dat meer recent de aandacht voor verdragen en daarin opgenomen verplichtingen in trilateraal verband heel beperkt is.

Aanbeveling 15. Versterk de trilaterale samenwerking ten aanzien van de implementatie en naleving van internationaal- en EU-rechtelijke natuurbeschermingsregimes die in de drie landen gelden voor de Waddenzee.

Overweeg om het rapport of onderdelen daarvan in het Engels te vertalen en onderwerp te maken van een trilaterale bespreking en samenwerking.



waddenacademie