

## **PREPRINT**

### **Titel**

Juridische duiding van de ecologische staat van de Waddenzee  
Een verkenning ten behoeve van het Beleidskader Natuur Waddenzee

### **Auteurs**

Kees Bastmeijer & Katja Philippart  
© Waddenacademie april 2026

### **Contactpersoon**

Kees Bastmeijer  
Portefeuillehouder Natuur & Recht  
T 058 233 90 30  
[secretariaat@waddenacademie.nl](mailto:secretariaat@waddenacademie.nl)  
[www.waddenacademie.nl](http://www.waddenacademie.nl)

### **Citatie**

Bastmeijer, K. & Philippart, K., 2026. PREPRINT Juridische duiding van de ecologische staat van de Waddenzee - Een verkenning ten behoeve van het Beleidskader Natuur Waddenzee. Waddenacademie, Leeuwarden.

De basisfinanciering van de Waddenacademie is afkomstig van het Waddenfonds.

Dit rapport is tot stand gekomen op verzoek van en met medefinanciering door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur.

# Juridische duiding van de ecologische staat van de Waddenzee

## Een verkenning ten behoeve van het Beleidskader Natuur Waddenzee

Kees Bastmeijer\* en Katja Philippart\*

### 1. Aanleiding

De Waddenzee is een uniek natuurgebied, onder meer als het grootste aaneengesloten intergetijdengebied met ‘zacht’ sediment (zand & slib) ter wereld en omdat het een cruciale rol speelt als kinderkamer voor jonge vissen en als tankstation voor trekvogels. Dit werd in 2009 bekroond door de toekenning van de status als UNESCO Werelderfgoed voor het Nederlandse en Duitse deel en in 2014 voor de hele Waddenzee. Deze bijzondere status, alsmede de status van dit gebied onder veel andere natuurbeschermings-regimes, geven een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de concretisering van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, zoals geformuleerd in de **Agenda voor het Waddengebied 2050**: ‘duurzame bescherming en ontwikkeling als natuurgebied, met behoud van het kenmerkende open landschap’.<sup>1</sup>

In 2022 is door de ministeries van LNV en IenW de ontwikkeling van een **Beleidskader natuur Waddenzee** gestart, als bijdrage aan deze hoofddoelstelling voor de Waddenzee. De beoogde uitkomsten van dit Beleidskader zijn het terugdringen van de (mogelijke) negatieve impact van menselijk gebruik op de Waddenzeenatuur, het duidelijkheid bieden voor ontwikkelingen op de lange termijn, en het bieden van inzicht in de manier waarop het beperken van cumulatieve impact van verschillende activiteiten meegenomen kan worden in beleidskeuzes.

De eerste stap in het traject naar een Beleidskader was de identificatie van de natuurwaarden die onder druk staan. Op verzoek van de ministeries heeft de Waddenacademie in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek hiervoor een systematiek ontwikkeld en een overzicht gemaakt van de huidige status en trends van 238 ecosysteemcomponenten. De samenvatting van de belangrijkste uitkomsten is in juni 2025 gepubliceerd in de **Staat van de Waddenzee 2025**<sup>2</sup> (door de Waddenacademie en het CBS) en een onderliggende technisch uitwerking<sup>3</sup> (door het CBS en de Waddenacademie) in december 2025.

---

\* Waddenacademie, Leeuwarden

Een concept van deze notitie is beoordeeld door mr. Luuk Boerema en ambtenaren van de ministeries van LNV en IenW. Hun commentaren hebben de kwaliteit aanzienlijk verbeterd. De inhoud van deze definitieve versie valt echter volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs.

<sup>1</sup> Agenda voor het Waddengebied 2050, beschikbaar op <https://agendavoorhetwaddengebied2050.waddenzee.nl/>.

<sup>2</sup> Katja Philippart, Patrick Bogaart, Karen Brandenburg, Felix Petersma, Kees Bastmeijer, Pieter van Beukering, Piet Hoekstra & Heleen van Londen, ‘Staat van de Waddenzee 2025’, Waddenacademie/Centraal Bureau voor de Statistiek/Waddenacademie, juni 2025, <https://www.waddenacademie.nl/organisatie/publicatie-lijst/publicatie-detail/staat-van-de-waddenzee-2025/>.

<sup>3</sup> Bogaart, P., Brandenburg, K., Petersma, F. en Philippart, K (2025). Staat van de Waddenzee 2025 —Technische uitwerking. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek CBS en Waddenacademie, 221 pp., <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/52/staat-van-de-waddenzee-2025-technische-uitwerking>.

Als tweede stap heeft Wageningen Marine Research (WMR) op verzoek van de ministeries alle vormen van menselijke activiteiten, die door middel van verschillende mechanismen (drukfactoren) een potentiële impact hebben op een aantal ecosysteemcomponenten (soortgroepen) van de natuur van de Waddenzee, in beeld gebracht in een **cumulatieve impact assessment (CIA)**. Dit rapport is eind 2025 gepubliceerd.<sup>4</sup>

Naast enkele andere vervolgstappen die door de Waddenacademie zijn genomen ten behoeve van de ontwikkeling van oplossingsrichtingen en het in kaart brengen van voorkeuren van verschillende stakeholders ten aanzien van brede welvaart, beoogt de Waddenacademie met deze notitie een **juridische duiding te geven van de ecologische staat van de Waddenzee**. Deze juridische duiding is belangrijk voor een goed begrip van de wenselijkheid of noodzaak van het treffen van overheidsmaatregelen. Ook is de duiding belangrijk om bij het maken van beleidskeuzes acht te slaan op de geldende verboden en verplichtingen. Daartoe worden de bevindingen van de Staat en andere ecologische monitoringsrapportages getoetst aan bestaande juridische kaders die voor de Waddenzee gelden.

Vanwege beperkt beschikbare tijd en brede reikwijdte van de materie ligt het accent van deze notitie op Europeesrechtelijke regimes (in het bijzonder het Natura 2000-regime) en gaat het nadrukkelijk om een eerste verkenning ten behoeve van de verdere uitwerking van scenario's in het kader van het Beleidskader door LVVN.

## 2. Onderzoeksvragen

Deze juridische duiding van de ecologische staat van de Waddenzee krijgt concreet inhoud door de beantwoording van de volgende drie door het ministerie van LVVN aan ons voorgelegde vragen:

- a. Op welke punten wijzen bestaande onderzoeken, zoals de Staat (2025) en de evaluatie van het N2000 beheerplan Waddenzee<sup>5</sup>, op overschrijdingen van de ecologische draagkracht van de Waddenzee?
- b. In het licht van het antwoord op vraag a., is Nederland op grond van toepasselijke Europees- en internationaalrechtelijke regimes (o.a. KRW en Natura 2000) verplicht tot het nemen van maatregelen om instandhoudingsdoelstellingen te halen en verslechtering te voorkomen?
- c. Welke rol moet in dit verband aan het voorzorgsbeginsel worden toegekend?

Ten behoeve van beantwoording van deze vragen wordt gebruik gemaakt van bestaande rapportages op het gebied van recht en ecologie. Wat betreft **ecologie** gaat het onder meer om het hierboven reeds genoemde rapport 'Staat van de Waddenzee' (hierna, 'de Staat'), maar ook om de evaluatie van het Natura 2000 Beheerplan voor de Waddenzee (hierna 'Beheerplan-evaluatie'), het recent openbaar geworden rapport 'Doeluitwerking Waddenzee',

---

<sup>4</sup> Piet, G., Golterman, L., Jongbloed, R., de Vries, P., van der Wal, J. T., & van Walraven, L. (2025). *Cumulatieve impact analyse Waddenzee: een cumulatieve impact analyse van de Nederlandse Waddenzee via de SCAIRM methodiek: hoofdrapport*. (Wageningen Marine Research rapport; No. C079/25a). Wageningen Marine Research, <https://doi.org/10.18174/705358>.

<sup>5</sup> D. Heidinga, B. Schilt, F. Versloot, W. Gotjé, W. Bijkerk en J.B. Latour, 'Ecologische evaluatie Natura 2000 beheerplannen. Natura 2000-beheerplan Waddenzee', 1 september 2023, [https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz\\_documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2665157](https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz_documenten/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2665157).

opgesteld door Altenburg & Wymenga; hierna ‘Doeluitwerking Waddenzee’),<sup>6</sup> recente factsheets over onder meer de waterkwaliteit<sup>7</sup> eerder (in 2022) geduid door de Waddenacademie,<sup>8</sup> ‘en meer specifieke rapportages op onderdelen van het ecosysteem (bijv. SOVON-monitoringsgegevens van wadvogels). Op trilateraal niveau gaat het onder meer om het Quality Status Report<sup>9</sup> en meer specifieke rapportages, zoals het rapport over trends van migrerende en overwinterende vogels.<sup>10</sup>

Voor wat betreft het **toepasselijke recht** wordt met name gebruik gemaakt van het in 2024 verschenen boek over juridische regimes die op de Waddenzee van toepassing zijn, ontwikkeld door 9 juridische experts onder eindredactie van de Waddenacademie.<sup>11</sup> Ook wordt gebruik gemaakt van rapporten op het raakvlak van ecologie en recht, waaronder het door de Waddenacademie opgestelde rapport over cumulatieve effecten in de Waddenzee.<sup>12</sup>

Vraag a krijgt beantwoording in paragraaf 3, vraag b in paragraaf 4 en vraag c in paragraaf 5. Afgesloten wordt met een korte conclusie (paragraaf 6).

### 3. De staat van de Waddenzee – enkele rode draden uit bestaand onderzoek

#### 3.1 Staat van de Waddenzee

Er zijn de afgelopen jaren diverse rapportages verschenen met gegevens over hoe het met de Waddenzeenatuur gaat. Enkele van deze rapportages houden direct verband met een bepaald juridisch regime (bijvoorbeeld de ‘Beheerplan-evaluatie’ en de Doeluitwerking) terwijl andere rapportages een bredere basis kennen (bijv. de Staat)<sup>13</sup> en het trilaterale Quality Status Report<sup>14</sup>. Zoals in deze paragraaf concreet zal worden gemaakt, zijn ook bredere rapportages juridisch relevant.

---

<sup>6</sup> Altenburg & Wymenga (2025), ‘Doeluitwerking Waddenzee. Natura 2000 beheerplan. A&W-rapport 23-295, Feanwâlden, beschikbaar op [https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz\\_documenten/default.aspx](https://www.rwsnatura2000.nl/gebieden/waddenzee/wz_documenten/default.aspx).

<sup>7</sup> <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>:

Factsheets\_OW\_80\_Ministerie\_van\_Infrastructuur\_en\_Waterstaat\_Rijkswaterstaat\_2025-09-16.zip

<sup>8</sup> Waddenacademie, ‘Kwaliteit van het oppervlaktewater in het Waddengebied, Factsheet Waddenacademie 2022-03, Leeuwarden 2022, [https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Factsheet\\_Waterkwaliteit\\_Waddengebied\\_2022-03.pdf](https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Factsheet_Waterkwaliteit_Waddengebied_2022-03.pdf).

<sup>9</sup> See, e.g., Klopper, S. et al. (2024). Wadden Sea Quality Status report. Common Wadden Sea Secretariat. Wilhelmshaven, Germany.

<sup>10</sup> Kleefstra, R., Behm, K., Bregnballe, T., Enners, L., Frikke, J., Günther, K., Hälterlein, B., Hansen, M. B., Hornman, M., Meyer, J., Packmor, F., & Scheiffarth, G. (2025). Trends of Migratory and Wintering Waterbirds in the Wadden Sea 1987/1988 - 2022/2023. Common Wadden Sea Secretariat, Expert Group Migratory Birds. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17199022>.

<sup>11</sup> Kees Bastmeijer (red.), 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’, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2024, digitaal gratis beschikbaar via [https://www.boom.nl/juridisch/100-15073\\_De-Europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-Waddenzee](https://www.boom.nl/juridisch/100-15073_De-Europees-en-internationaalrechtelijke-status-van-de-Waddenzee).

<sup>12</sup> Bastmeijer, C.J., C.J.M. Philippart, P. Hoekstra, M. Schroor & P. van Beukering, Quick-scan cumulatieve effecten Waddenzee, <https://www.waddenacademie.nl/organisatie/publicatie-lijst/publicatie-detail/quick-scan-cumulatieve-effecten-waddengebied/>.

<sup>13</sup> Waddenacademie/CBS, ‘Staat van de Waddenzee 2025’.

<sup>14</sup> <https://qsr.waddensea-worldheritage.org>

In onderstaand overzicht van een aantal rode draden van de onderzoeken wordt een accent gelegd op doelen die niet worden gehaald en waarden die een verslechterende trend laten zien. Dit is niet omdat de doelen die wél worden gehaald minder belangrijk zijn, maar wordt verklaard uit het feit dat uiteindelijk alle gestelde doelen op groen moeten staan om te voldoen aan de juridische regimes. Van belang is in dit verband dat de doelen voor de Waddenzee bijdragen aan het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van habitattypen en soorten op landelijk niveau, waarmee invulling wordt gegeven aan onder meer de EU Vogelrichtlijn, EU-Habitatrichtlijn, het Biodiversiteitsverdrag en andere verdragen. Er kan dus geen sprake zijn van het balanceren van soorten waar het goed en slecht mee gaat.

### *Evaluatie van het Beheerplan Waddenzee (2023)*

Uit de Beheerplan-evaluatie voor de Waddenzee blijkt dat een groot deel van de **Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen niet zijn bereikt**.<sup>15</sup> Dit geldt voor de helft van de habitattypen waar het gaat om doelen voor kwaliteit. Doelen zijn ook niet gehaald voor populatie-omvang van vissoorten (zeeprik, rivierprik en fint), het overgrote deel van de broedvogels en ongeveer de helft van de niet-broedvogels. Ook veel doelstellingen voor de kwaliteit van het leefgebied van veel soorten zijn niet gehaald. Dit geldt onder meer voor visetende vogels, schelpdier-etende vogels, bodemdiereters/gemengd dieet vogels en roofvogels (bijv. vanwege te beperkt voedselaanbod en te veel verruiging van hun leefgebied).

Gezien het feit dat het Natura 2000 en daarmee samenhangende doelen al enkele decennia bestaat is het met name zorgelijk dat er aanwijzingen bestaan voor het **verslechteren** van bepaalde waarden. Het gaat daarbij onder meer om enkele voor de Waddenzee belangrijke **habitattypen**, zoals permanent overstroomde zandbanken (oppervlakte vanwege netto sedimentatie en kwaliteit vanwege bodemberoerende visserij), slijkgrasvelden (oppervlakte vanwege successie), slik- en zandplaten (kwaliteit vanwege afname typische soorten) en schorren en zilte graslanden binnendijks.

**Verslechtering voor soorten** krijgt in de Beheerplan-evaluatie voor de Waddenzee relatief minder aandacht (voor soorten wordt bijvoorbeeld alleen de Noordse stern (afname broedparen) expliciet genoemd, maar gegevens van SOVON geven aan dat in de Waddenzee meerdere broedvogelsoorten en niet-broedvogelsoorten waarvoor Natura 2000-doelstellingen gelden een achteruitgang in populatie en negatieve trend laten zien. Zo vertoont de eidereend een significante afname als broedvogel en niet-broedvogel en laat de velduil een afname van het aantal broedgevallen zien (vermoedelijk door verruiging, stikstofdepositie en te lage konijnenstand). Achteruitgang zien we ook bij de scholekster (veelal als niet-broedvogel omdat er geen doelen gelden als broedvogel), groenpootruiter, grote mantelmeeuw, grote zaagbek, slechtvalk, wilde eend, wulp en zwarte ruiter. Deze trends zijn helaas vaak ook nationale trends waardoor verlies in de Waddenzee niet wordt gecompenseerd door toename elders.

Opvallend is voorts dat voor een relatief groot deel van de Natura 2000 doelstellingen **onzekerheid** bestaat over waar we staan met doelrealisatie. Dit is onder meer aan de orde voor het overgrote deel van de doelstellingen die betrekking hebben op de **kwaliteit en omvang van het leefgebied van soorten**.

---

<sup>15</sup> Heidinga et al. 2023. 'Ecologische evaluatie Natura 2000 beheerplannen. Natura 2000-beheerplan Waddenzee', zie noot 5.

De Beheersplan-evaluatie concludeert dat het gecombineerde beeld van faal- en succesfactoren is “dat het nog een enorme uitdaging zal gaan worden om de instandhoudingsdoelen te gaan halen.”<sup>16</sup> In dit verband wordt de complexiteit van de opgave benadrukt en het besef uitgesproken “dat organisaties in het veld veel beperkingen hebben in termen van middelen om daadwerkelijk (de randvoorwaarden voor) de doelen te kunnen realiseren.”<sup>17</sup> Dit wordt volgens de opstellers van de evaluatie in de toekomst eerder meer dan minder:

“Naar de toekomst toe zal de complexiteit waarschijnlijk ook nog groter worden omdat het lastig is om in te schatten hoe klimaatverandering invloed gaat hebben op alle deelprocessen. Dat is een extra reden om de Waddenzee zo snel mogelijk weerbaarder te maken.”<sup>18</sup>

### *Doeluitwerking Waddenzee (2025)*

In de Doeluitwerking voor de Waddenzee worden voor wat betreft Natura 2000-doelbereik veel conclusies van de Beheerplan-evaluatie bevestigd, al zijn er enkele verschillen. Kernpunten uit de samenvatting van dit document worden hieronder weergegeven. De samenvatting van de Doeluitwerking bevat ook heldere tabellen van het huidige Natura 2000-doelbereik voor de Waddenzee. Deze tabellen zijn in Bijlage I bij deze notitie gereproduceerd.

Voor 5 **habitattypen** worden de doelen niet gehaald voor wat betreft de kwaliteit (permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied), estuaria, slijkgrasvelden, slik- en zandplaten (getijdengebied en schorren en zilte graslanden (buitendijks)). Voor 3 van deze 5 habitattypen worden ook de doelen voor oppervlakte niet gehaald (permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied), estuaria en slijkgrasvelden). Knelpunten vormen onder meer bodemberoerende activiteiten, veranderingen in de aanvoer van zoet water, een te laag aantal functionele zoet- zoutovergangen ten gevolge van doorgaande processen na ingrepen uit het verleden, een toename van de zeewatertemperatuur, droogte en hitte in de zomer en het uitblijven van strenge winters, baggerwerkzaamheden en (met name voor het habitatype estuaria (H1130) in het Eems-Dollard estuarium) historische ingrepen ten behoeve van de scheepvaart.

Voor 3 van de **habitatsoorten** zijn de doelen niet gehaald voor wat betreft populatie-omvang (rivierprik, zeeprik en fint). Zoals ook bleek uit de Beheerplan-evaluatie is het beeld voor habitatrictlijn soorten echter zeer incompleet. Zo is er voor alle deze soorten te weinig kennis om uitspraken te doen over het wel of niet gehaald hebben van de doelen voor de kwaliteit van het leefgebied. Dit komt onder meer omdat er niet van alle levensfasen voldoende informatie beschikbaar is (bijvoorbeeld over de zee fase van de fint, rivierprik en zeeprik). Voor diverse soorten bestaat ook te weinig kennis ten aanzien van de populatie-omvang en leefgebiedoppervlakte. Knelpunten omvatten onder meer slechte passeerbaarheid van sluisen en spuikanalen voor de migrerende vissoorten, de huidige kwaliteit van de Eemsrivier (troebelheid) en bijvangst in de garnalenvisserij (eveneens voor de vissoorten), een verandering in de zoetwaterafvoer (mogelijk voor alle soorten), verstoring van belangrijke ligplaatsen (voor de twee zeehondensoorten), te beperkte kennis (voor veel soorten) en de introductie of uitbreiding van het leefgebied van concurrentsoorten (voor noordse woelmuus).

---

<sup>16</sup> Heidinga et al. 2023. ‘Ecologische evaluatie Natura 2000 beheerplannen. Natura 2000-beheerplan Waddenzee’, zie noot 5, pp. 280-281.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

Voor 11 van de 13 **broedvogelsoorten** worden de instandhoudingsdoelstellingen (deels) niet gehaald (voor slechts 2 wel: lepelaar en dwergstern) en voor 6 van deze 11 soorten worden zelfs alle doelen (populatieomvang, kwaliteit en omvang leefgebied) niet gehaald. Knelpunten vormen onder meer predatie en verstoring door recreatie, de toename van extreem weer en het toegenomen overstromingsrisico (steltlopers en sterns), afgenomen dynamiek in de duinen, (historische) stikstofdepositie, afgenomen voedselaanbod, waaronder ineensstorting van de konijnenpopulaties (blauwe kiekendief en velduil) en laag broedsucces (eider).

Voor 25 van de 39 **niet-broedvogelsoorten** worden de instandhoudingsdoelstellingen (deels) niet gehaald. Knelpunten betreffen onder meer verstoring door recreatie (steltlopers), de afgenomen draagkracht in de Waddenzee (scholekster), externe knelpunten en mogelijk gebrek aan rust en afname van voedselaanbod voor viseters (fuut, aalscholver, grote en middelste zaagbek) en afname van de voedselbeschikbaarheid en verstoring door scheepvaart, visserij en waterrecreatie voor schelpdieretende eenden (eider, brilduiker, topper). Voor een deel van de soorten zijn er geen knelpunten geconstateerd (water)planteneters) of bestaat er onvoldoende kennis over knelpunten (krombekstrandloper, groenpootruiter, kluut en tureluur).

### *Bredere ecosysteem-beoordelingen*

In de Staat van de Waddenzee is voor **238 indicatoren** (34 voor het thema ‘weer & klimaat’, 85 voor het thema ‘leefomgeving’ en 119 voor het thema ‘soorten’) de huidige staat van instandhouding en de trend in de afgelopen 12 jaar beschreven. Uitkomsten bevestigen een aantal conclusies van de Beheerplan-evaluatie, waaronder de vaststelling dat het met veel vissen en vogels niet goed gaat. Ten opzichte van de evaluatie wordt met de bredere set van indicatoren echter een veel breder beeld geschetst van hoe het met het Waddenzee-ecosysteem gaat. Geconcludeerd wordt dat “ondanks de gelding van een groot aantal beschermingsregimes - het ecosysteem van de Waddenzee anno 2025 nog niet als gezond aangemerkt kan worden en extra inzet nodig is” (p.16 van de samenvatting). Meer concreet wordt vastgesteld dat voor 92 van de 238 (38%) indicatoren de staat ‘slechter’ is dan de referentiewaarden en dat voor 37 van deze indicatoren (16% van het geheel) over de afgelopen 12 jaar zelfs sprake is van een verdere ‘verslechtering’ (p. 42). Het percentage indicatoren met slechte beoordeling is vergelijkbaar voor de categorieën weer & klimaat, leefomgeving en soorten.

Voor wat betreft leefomgevingsindicatoren zijn vooral veel indicatoren binnen de categorieën vervuilende stoffen en helderheid en nutriënten als slecht beoordeeld. Dit beeld komt overeen met bevindingen over de chemische en ecologische toestand van het oppervlaktewater in het Waddengebied, zoals eerder samengevat in het Waddenacademie-factsheet over dit onderwerp.<sup>19</sup> In dit factsheet is uitgelegd dat het oppervlaktewater niet aan de eisen van de KRW voldoet, onder meer “vanwege de aanwezigheid van 31 verontreinigende stoffen waardoor de toestand (kwaliteit) is beoordeeld als ‘voldoet niet’ voor de chemische toestand of ‘slecht’ voor de ecologische toestand van de waterlichamen”.<sup>20</sup> De meest recente (16 sept 2025) KRW-factsheets voor de waterlichamen Waddenzee (WZ), Eems-Dollard (ED) en Eems-Dollard kustwater (EDk) geven aan dat de huidige status (2025) van overige waterflora (WZ, ED), DIN (ED) en vis (ED) ‘matig’ tot ‘slecht’ is, en dat die van van arseen, kwik en de

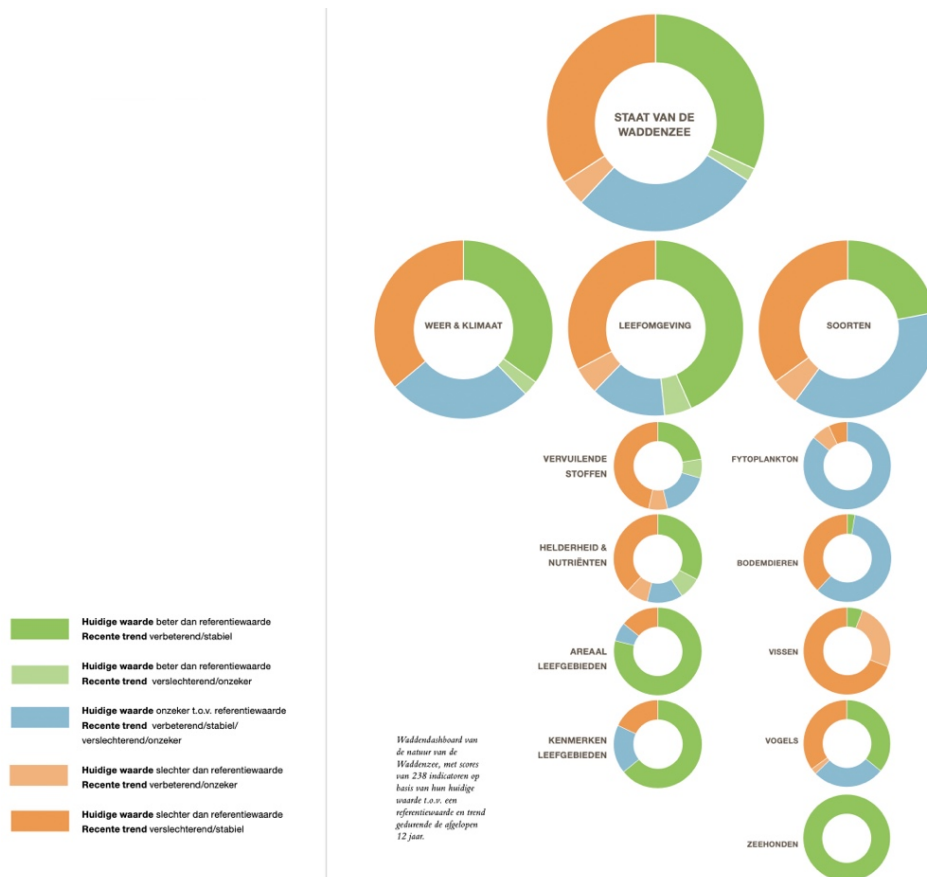
---

<sup>19</sup> Waddenacademie, ‘Kwaliteit van het oppervlaktewater in het Waddengebied, Factsheet Waddenacademie 2022-03, [https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Factsheet\\_Waterkwaliteit\\_Waddengebied\\_2022-03.pdf](https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Factsheet_Waterkwaliteit_Waddengebied_2022-03.pdf).

<sup>20</sup> Idem, p. 6.

som PBDE's in alle drie de waterlichamen 'niet voldoet'. Hierin wordt ook aangegeven dat het halen van het doelbereik in 2027 voor arseen, kwik en de som PBDE's nog 'onzeker' is.<sup>21</sup>

In de Staat is voort geconcludeerd dat voor 66 van de 238 indicatoren (28%) de huidige waarden 'onzeker' zijn ten opzichte van de referentiewaarden, waarbij het met name gaat om indicatoren binnen het thema 'soorten' (45 indicatoren): fytoplankton (13 indicatoren), bodemdieren (17 indicatoren) en vogels (15 indicatoren) (p. 42).



© Waddenacademie/CBS-Samenvatting 'Staat van de Waddenzee 2025'

Inzoomen op deelgebieden van de Waddenzee kan goed zijn om de zorgen van dergelijke gebieden helder te krijgen en zo nodig specifieke actie te kunnen ondernemen. De monitoringsrapportage voor de Eems-Dollard (jaarrapportage 2025) maakt bijvoorbeeld duidelijk dat het water in het estuarium nog steeds te troebel is, “waardoor er te weinig voedsel aan de basis van het ecosysteem wordt geproduceerd.”<sup>22</sup> Ook zijn er volgens het monitoringsrapport “niet genoeg leefgebieden van goede kwaliteit voor vogels, vissen en kleine waterdieren die kenmerkend zijn voor een estuarium.”<sup>23</sup> Het intensief gebruikte Eems-Dollard estuarium valt bovendien deels onder het beheer van Duitsland, waardoor het treffen van maatregelen voor herstel naar de ecologische draagkracht wordt compliceert. Evenals in andere delen van de Waddenzee is er meer kennis nodig over de effecten van klimaatverandering en mogelijke adaptatiemaatregelen.

<sup>21</sup> Deze factsheets zijn beschikbaar op de webpagina: <https://www.waterkwaliteitsportaal.nl/krw-factsheets>.

<sup>22</sup> ED2050, 2025, Meerjarig adaptief programma Eems-Dollard 2050 De toestand van de natuur, de projecten en het programma in 2022-2024, November 2025, <https://eemsdollard2050.nl/bijlagen/monitoringsrapportage-2022-2024-programma-ed2050/>, p.7.

<sup>23</sup> Idem.

### *Landelijk perspectief*

Voor het beoordelen van de uitkomsten van ecologische monitoring in een gebied (bijv. de Waddenzee) is het van waarde om die uitkomsten in een landelijk perspectief te plaatsen. Bezien vanuit de lens van het Natura 2000-regime is bijvoorbeeld van belang dat de instandhoudingsdoelstellingen van de Waddenzee beogen bij te dragen aan het behouden of realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de betreffende soorten en habitattypen op landelijk niveau. Wanneer doelen voor soorten en/of habitattypen voor de Waddenzee niet worden gehaald is dit vanuit een natuurbeschermingsperspectief dus extra zorgelijk wanneer die betreffende soorten en/of habitattypen er ook landelijk niet goed voorstaan. Op basis van de gegevens in de Doeluitwerking kan hiervan de volgende korte schets gegeven worden.

Uit de Doeluitwerking blijkt dat 2 van de 3 **habitattypen** waarvoor de doelen voor zowel kwaliteit als oppervlakte niet zijn gehaald landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren (permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied) en estuaria). Voor het derde type geldt landelijk een matig ongunstige status (slijkgrasvelden). Ook de andere 2 typen waarvoor de doelen voor kwaliteit niet zijn gehaald bevinden zich landelijk in een matig ongunstige staat (Slik- en zandplaten (getijdengebied) en Schorren en zilte graslanden (buitendijks)).

Wat betreft de **Habitatrichtlijnsoorten** geldt dat 2 van de 3 soorten waarvoor de doelen niet zijn gehaald zich landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding bevinden (zeeprik en fint); de derde soort (rivierprik) verkeert landelijk in een matig ongunstige staat van instandhouding (rivierprik).

Het beeld voor de **broedvogelsoorten** nog negatiever: 10 van de 11 broedvogelsoorten waarvoor instandhoudingsdoelstellingen niet worden gehaald verkeren landelijk in een ongunstige staat van instandhouding en 9 van deze soorten bevinden zich landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. En 15 van de 25 **niet-broedvogelsoorten** waarvoor de instandhoudingsdoelstellingen (deels) niet zijn gehaald bevinden zich landelijk in een ongunstige staat van instandhouding, waarvan 11 in een zeer ongunstige staat.

Opgeteld betekent dit dat **33 van de 44 (=75%)** van de soorten en habitattypen waarvoor de Waddenzee-instandhoudingsdoelstellingen (deels) niet worden gehaald zich ook landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeren (24 van de 33 in zeer ongunstige staat; 9 in matig ongunstige staat).

### *Trilateraal perspectief*

Trilateraal onderzoek laat zien dat sommige ontwikkelingen in het Nederlandse deel van de Waddenzee niet hetzelfde zijn als voor de trilaterale Waddenzee als geheel. Zo lijkt een onderzoek naar de trends in winter- en trekvogels in de trilaterale Waddenzee erop te wijzen dat het op trilateraal niveau minder slecht gaat met visetende vogels dan op het niveau van de Nederlandse Waddenzee.<sup>24</sup> Ook het beeld van broedvogels is in het Nederlandse deel van de Waddenzee negatiever dan op trilateraal niveau.

---

<sup>24</sup> Kleefstra, R., Behm, K., Bregnballe, T., Enners, L., Frikke, J., Günther, K., Hälterlein, B., Hansen, M. B., Hornman, M., Meyer, J., Packmor, F., & Scheiffarth, G. (2025). Trends of Migratory and Wintering Waterbirds

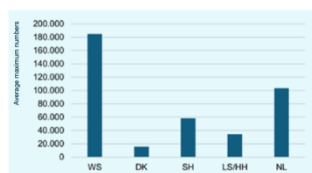
Andere ontwikkelingen zijn juist wel vergelijkbaar, bijvoorbeeld het afnemen van schelpdier-etende vogels, waarbij er echter op gewezen wordt dat de terugloop in de afgelopen 10 jaar met name aan de orde is in het Duitse deel en het westelijk deel van de Nederlandse Waddenzee.<sup>25</sup> Een rode draad in de onderzoeken is bijvoorbeeld dat de eidereend en scholekster zich tot de soorten behoren die in alle delen van de Waddenzee de meest negatieve trend laten zien. Omdat het hierbij om twee typische wadvogels gaat en om de waarde van de trilaterale monitoringsaanpak te illustreren, worden hieronder voor beide soorten de conclusies en enkele tabellen opgenomen uit Kleefstra et al. (2025):<sup>26</sup>

“The Common Eider is one of the species with the strongest decline in numbers (>40%) since the late 1980s. While estimated maximum numbers in 1989/1990-1998/1999 exceeded an average of 282,000 individuals, this average was hardly 185.000 in the period 2013/2014-2022/2023. The decline is continues on the short-term across the entire Wadden Sea, although the short-term trend in Schleswig-Holstein is uncertain.”

**Trends for Common Eider in the Wadden Sea**  
The table shows the trends from 1992/1993 to 2022/2023, both the 31-year trends and the 10 year trends for the whole Wadden Sea and each of the four subregions considered in this report. Increases, decreases or stable population developments are indicated by arrows. In some cases it was not possible to calculate trends, e.g. due to missing data.

Area	1992/1993-2022/2023	2013/2014-2022/2023
(A) Wadden Sea	↓	↓
(C) Denmark	↓	↓
(D) Schleswig-Holstein	↓	□
(E) Lower Saxony/Hamburg	↓	↓
(F) The Netherlands	↓	↓

↑ strong increase    ↑ moderate increase    □ stable  
 ↓ strong decrease    ↓ moderate decrease    □ uncertain



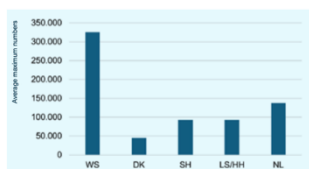
**Figure 4.11.7**  
Absolute numbers of Common Eider in the Wadden Sea and the four regions calculated by average of the 3 maximum numbers in the period 2013/2014-2022/2023.

“The Wadden Sea represents approximately 40% of the Eurasian Oystercatcher flyway population, but the species has shown an alarming decline for a long time. In the period 1987/88-1994/95, absolute numbers in autumn and winter accounted for 650,000 individuals, compared to roughly 325,000 Oystercatchers counted in the last ten years. This decline occurs throughout the Wadden Sea, except for the Danish part, where numbers have remained relatively stable at a low level.”

**Trends for Eurasian Oystercatcher in the Wadden Sea**  
The table shows the trends from 1987/1988 to 2022/2023, both the 36-year trends and the 10 year trends for the whole Wadden Sea and each of the four subregions considered in this report. Increases, decreases or stable population developments are indicated by arrows. In some cases it was not possible to calculate trends, e.g. due to missing data.

Area	1987/1988-2022/2023	2013/2014-2022/2023
(A) Wadden Sea	↓	↓
(C) Denmark	□	□
(D) Schleswig-Holstein	↓	↓
(E) Lower Saxony/Hamburg	↓	↓
(F) The Netherlands	↓	↓

↑ strong increase    ↑ moderate increase    □ stable  
 ↓ strong decrease    ↓ moderate decrease    □ uncertain



**Figure 4.12.7**  
Absolute numbers of Eurasian Oystercatcher in the Wadden Sea and the four regions calculated by average of the 3 maximum numbers in the period 2013/2014-2022/2023.

Belangrijk is voorts om ook positieve beoordelingen van soorten in trilateraal perspectief te plaatsen. Voor het Nederlandse deel van de Waddenzee staat de rosse gruto bijvoorbeeld op groen/stabiel, maar het feit dat het met de soort in de Duitse en Deense delen van de Waddenzee helemaal niet goed gaat geeft Nederland juist een bijzondere verantwoordelijkheid (zie onderstaande figuur van Kleefstra et al., 2025).

in the Wadden Sea 1987/1988 - 2022/2023. Common Wadden Sea Secretariat, Expert Group Migratory Birds. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17199022>.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Idem, p. 22 (eidereend) & p. 23 (scholekster). Zie ook Bijlage 2 bij deze notitie.

**Trends for Bar-tailed Godwit (*taymyrensis*) in the Wadden Sea**

The table shows the trends from 1987/1988 to 2022/2023, both the 36-year trends and the 10 year trends for the whole Wadden Sea and each of the four subregions considered in this report. Increases, decreases or stable population developments are indicated by arrows. In some cases it was not possible to calculate trends, e.g. due to missing data.

Area	1987/1988-2022/2023	2013/2014-2022/2023
(A) Wadden Sea	↓	↓
(C) Denmark	→	—
(D) Schleswig-Holstein	↓	↓
(E) Lower Saxony/Hamburg	↓	↓
(F) The Netherlands	↑	→

### 3.2 Ecologische draagkracht overschreden

Het begrip ‘*ecologische draagkracht*’ wordt in de literatuur op verschillende manieren gedefinieerd, maar wordt voor het doel van dit document begrepen als de maximale antropogene drukfactoren (bijv. menselijk gebruik van rijkdommen, ruimtegebruik, emissies van stoffen, geluid en klimaatverandering) die een ecosysteem, inclusief ecologische processen en componenten van het ecosysteem zoals bodem, water, lucht, soorten en habitattypen, aankan.

Wat betreft negatieve invloeden op ecologische processen en componenten vanwege antropogene drukfactoren wordt verwezen naar de Sankey diagram (figuur 5.11) uit het Wageningse onderzoek<sup>27</sup> en, als voorbeeld, onderstaande doorrekening van de door WMR gepubliceerde getallen (Tabel 1). Hieruit blijkt dat er zeven antropogene drukfactoren zijn met een Impact Risico van tenminste 5% op de abundantie of biomassa van één of meerdere ecosysteemcomponenten van de Waddenzee.

**Tabel 1.** Impact Risico (IR; %) van selectie van antropogene drukfactoren waar het cumulatieve IR 5% of meer bedraagt (blauwe cellen) op één of meer van de vijf onderscheiden ecosysteemcomponenten van de Waddenzee (bron data: Piet et al., 2025). Hierbij is het IR uitgedrukt als de potentiële verandering in biomassa of abundantie ten opzichte van een onverstoorde toestand.

Antropogene drukfactor	Pelagische Habitats	Benthische Habitats	Vissen	Vogels	Zeezoogdieren
Onttrekking flora & fauna	<5%	28%	11%	<5%	<5%
Bodemeroering	<5%	18%	<5%	<5%	<5%
Input synthetische stoffen	<5%	<5%	9%	10%	10%
Input niet-synthetische stoffen	<5%	<5%	8%	9%	9%
Input afval (consumptie)	<5%	<5%	<5%	5%	5%
Impulsief geluid	<5%	<5%	7%	<5%	8%
Continu geluid	<5%	<5%	5%	5%	5%

Deze resultaten illustreren het impact risico van ‘*negatieve invloeden*’ van antropogene drukfactoren op ecosysteemcomponenten van de Waddenzee.

De volgende vraag is wat een ecosysteem, inclusief processen en componenten, aankan. Deze vraag kan vanuit diverse perspectieven worden beantwoord. Vanuit ecologisch perspectief gaat het daarbij bijvoorbeeld om risico’s op een negatieve trend voor de staat van instandhouding, het wijzigen of incompleet worden van het ecosysteem door het verdwijnen van bepaalde sleutelsoorten of -habitats, e.d.). Vanuit juridisch perspectief – het primaire perspectief van deze notitie – kan de vraag naar waar de grens van de draagkracht ligt worden beantwoord op basis van de beoordeling of doelen en verplichtingen van toepasselijke

<sup>27</sup> Zie noot 2.

juridische regimes worden gehaald en nageleefd. Overigens sluiten de doelen en verplichtingen van de voor de Waddenzee geldende regimes zeer nauw aan bij een ecologische perspectief (denk bijvoorbeeld aan het behouden of herstellen van soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding en het voorkomen van verslechtering), waarmee het onderscheid tussen ecologische en juridische invulling van wat een ecosysteem aankan minder groot is dan het lijkt.

De hierboven besproken beoordelingen (waaronder de evaluatie van het N2000 beheerplan Waddenzee, de beoordeling van doelbereik voor de Kaderrichtlijn Water, de analyse van knelpunten voor het halen van doelen zoals beschreven in de Doeluitwerking) wijzen op antropogene drukfactoren als oorzaak voor het niet halen van een groot deel van de juridische doelen en voor verslechtering. Op basis van deze relaties kan vastgesteld worden dat de ecologische draagkracht van de Waddenzee wordt overschreden.

#### **4. Juridische duiding van de staat van de Waddenzee en geldende verplichtingen tot het treffen van maatregelen**

Voor een uitgebreide beschrijving van de Europese en internationale juridische regimes die op de Waddenzee van toepassing zijn wordt verwezen naar de Waddenacademie-publicatie uit 2024 (hierna ‘2024-boek’) die hier geheel aan is gewijd.<sup>28</sup> (Voor een overzicht van de juridische regimes, zie Bijlage 3 bij deze notitie.) Een gedegen analyse van de juridische betekenis van de huidige staat van de Waddenzee en trends vereist eigenlijk dat vanuit ieder individueel juridisch regime de uitkomsten van de ecologische onderzoeken worden gezien. Een dergelijke analyse gaat echter de scope van deze verkenning echter te buiten.

De onderstaande reflectie beperkt zich daarom tot het naast elkaar leggen van het complex van juridische regimes en de huidige staat van de Waddenzee en ecologische trends om de meest in het oog springende **spanningspunten** vast te stellen. Daarbij wordt ingegaan op de ‘**juridische ernst**’ van die spanningspunten en de noodzaak van **overheidsoptreden** door het treffen van maatregelen. Bij de bespreking wordt hier en daar gebruik gemaakt van teksten van het concluderende hoofdstuk van het 2024-boek.

##### ***4.1 Niet halen van doelen***

###### *Natura 2000*

In maatschappelijke discussies wordt regelmatig gesteld dat het niet halen van Natura 2000-doelen niet zo problematisch is omdat er in de richtlijn geen termijn voor doelrealisatie is gesteld. Daarmee bestaat het idee dat urgentie tot het nemen van maatregelen vooral bij (dreigende) verslechtering aan de orde is. Ook de verplichting om maatregelen te nemen ten behoeve van het halen van doelen is echter tamelijk strikt. Om dit te illustreren wordt in deze subparagraaf iets uitvoeriger bij de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (hierna: ‘HvJEU’ of ‘het Hof’) stilgestaan.

---

<sup>28</sup> Kees Bastmeijer (red.), Luuk Boerema, Herman Kasper Gilissen, Fred Kistenkas, Linde Miltenburg, Marleen van Rijswijk, Arie Trouwborst, Jonathan Verschuuren, Wienke Zwier, 2024. ‘*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*’, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten tot het treffen van “de nodige instandhoudingsmaatregelen” “die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.” De Vogelrichtlijn bevat voor vogels in artikel 4, lid 1, een vergelijkbare bepaling. Het HvJEU<sup>29</sup> bevestigt dat het hier gaat om een verplichting en volgens het hof moeten de maatregelen “op doeltreffende wijze worden uitgevoerd met volledige, duidelijke en nauwkeurige maatregelen”<sup>29</sup> Ook maakt het Hof duidelijk dat de instandhoudingsmaatregelen daadwerkelijk gericht moeten zijn op het realiseren van de doelstellingen. Het argument dat voor doelrealisatie geen termijn in de richtlijn wordt genoemd mag dus geen reden zijn om ambities te beperken tot bijvoorbeeld het voorkomen van verslechtering want volgens het Hof zijn daar andere leden van artikel 6 voor bedoeld:

“De instandhoudingsmaatregelen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn mogen a fortiori in beginsel niet beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te voorkomen en zij moeten, zo nodig, positieve, proactieve maatregelen omvatten die ertoe strekken het gebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.”<sup>30</sup>

Wat betreft de vraag waarop de instandhoudingsmaatregelen betrekking moeten hebben, stelt het Hof dat instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld “op basis van de ecologische vereisten van elke soort die en elk habitatype dat in elk van de betrokken gebieden van communautair belang voorkomt. [...]”<sup>31</sup> Indien ten onrechte geen instandhoudingsdoelstellingen voor een soort of habitatypen zijn vastgesteld,<sup>32</sup> moeten volgens het Hof voor deze soort toch instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld, al is wel de bedoeling dat instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld in het licht van instandhoudingsdoelstellingen.<sup>33</sup>

Het spreekt voor zich dat het alleen vaststellen van instandhoudingsmaatregelen niet veel zin heeft; ze moeten volgens het Hof ook daadwerkelijk worden uitgevoerd:

“Niettemin moeten, willen artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn hun nuttige werking niet verliezen, krachtens deze bepalingen [...] niet alleen de nodige instandhoudingsmaatregelen voor het behoud van een gunstige staat van instandhouding van de in het betrokken gebied beschermde habitats en soorten worden vastgesteld, maar moeten deze maatregelen ook en bovenal daadwerkelijk worden uitgevoerd.”<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> HvJEU 29 juni 2023, C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 163; HvJEU 10 mei 2007, C-508/04, EU:C:2007:274 (Commissie/Oostenrijk), punt 138.

<sup>30</sup> Idem, punt 150.

<sup>31</sup> Idem., punt 153.

<sup>32</sup> Voor rechtspraak van het Hof waarin is bepaald dat instandhoudingsdoelstellingen moeten worden geformuleerd voor *alle* vogels van bijlage I van de Vogelrichtlijn en voor *alle* habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II van de habitatrichtlijn wanneer deze vogels, habitats of soorten *meer dan verwaarloosbaar* in het gebied voorkomen, zie bijv. voor vogels het arrest van het Hof van 12 september 2024 in de zaak C-66/23. In een ‘Commission Note on the Designation of Special Areas of Conservation’ van 14 mei 2012 had de Europese Commissie dit al expliciet gemaakt voor Bijlage I-habitatypen en Bijlage I-soorten van de Habitatrichtlijn.

<sup>33</sup> HvJEU 29 juni 2023, C-444/21: “Zoals de advocaat-generaal in de punten 85 tot en met 88 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, vereist artikel 6, lid 1, van deze richtlijn evenwel niet dat de instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld nadat de instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld.”

<sup>34</sup> HvJEU 29 juni 2023, C-444/21, ECLI:EU:C:2023:524 (Commissie/Ierland), punt 107; HvJEU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255 (Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża)), punt 213.

Bovenstaande bevindingen van het Hof maken duidelijk dat de verplichting tot het treffen van maatregelen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen, tamelijk strikt genoemd mag worden. Zorgen over de constatering dat bepaalde Natura 2000-doelen voor de Waddenzee niet worden gehaald kunnen dus niet worden verzacht met het argument dat er geen termijn voor doelrealisatie bestaat. Het niet halen van doelen kan in feite als indicatie worden gezien dat de genomen maatregelen onvoldoende zijn en artikel 6, lid 1 van de Habitatrictlijn vereist een actieve opstelling tot het treffen van wel effectieve maatregelen.

### *Verdragen*

Vergeleken met de Natura-2000 en KRW-doelstellingen zijn de doelen van verdragen mogelijk minder expliciet onderwerp van specifieke monitoring, maar voldoende duidelijk is dat ook veel verdragsdoelen niet gehaald worden. Met het niet halen van Natura 2000-doelstellingen voor een substantieel deel van de soorten en habitattypen wordt bijvoorbeeld ook onvoldoende invulling gegeven aan de algemene verplichting onder het **Biodiversiteitsverdrag** en het **Verdrag van Bern** om alle in het wild levende **soorten en habitats** in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Het niet halen van doelen voor **migrerende soorten** raakt voorts direct de verplichting onder het **Verdrag van Bonn** en ‘dochterverdragen’ (bijv. **AEWA**) om de onder die verdragen vallende soorten (waaronder vogels en zeezoogdieren) in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Eenzelfde conclusie kan worden getrokken voor het **UNESCO Werelderfgoed**.<sup>35</sup> Een kernverplichting van dit verdrag betreft het waarborgen van ‘de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties’ van Werelderfgoederen binnen het grondgebied.<sup>36</sup> Het gaat hier om een bindende (hard law) bepaling,<sup>37</sup> die verder wordt uitgewerkt in binnen het systeem van het Werelderfgoedverdrag ontwikkelde soft law-documenten. Zo wordt de bovengenoemde kernverplichting in de ‘Operational Guidelines’ als volgt verwoord: ‘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.’<sup>38</sup> De OUV van een erfgoed wordt vastgesteld ten tijde van het beoordelings- en toekenningsproces van werelderfgoedstatus en bestaat uit a) de nominatiecriteria, b) integriteit van het gebied en c) de geboden bescherming.<sup>39</sup> Bescherming en behoud van het Werelderfgoed zoals bedoeld in artikel 4 van het verdrag vereist met andere woorden de bescherming en behoud van de

---

<sup>35</sup> Deze bespreking is gebaseerd op het door Kees Bastmeijer geschreven hoofdstuk over het Werelderfgoedverdrag in het in noot 18 genoemde boek.

<sup>36</sup> Art. 4 Werelderfgoedverdrag.

<sup>37</sup> Zie onder meer Anna Huggins (2007), ‘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*, 14, 121-136, beschikbaar op [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1982283](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.

<sup>38</sup> Werelderfgoedcomité, ‘Operational Guidelines for implementation of the World Heritage Convention’, WHC21.01, 31 juli 2021, beschikbaar op: <https://whc.unesco.org/en/guidelines>, par. 96.

<sup>39</sup> Ook in de juridische literatuur is benadrukt dat langs die weg een aanzienlijke verduidelijking wordt gegeven van de verplichtingen van het verdrag. Zie bijvoorbeeld Diana Zacharias (2008), ‘The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution’, *German Law Journal*, 9(11), 1858: ‘These obligations are formulated vaguely and openly in arts. 4 and 5 of the World Heritage Convention but the accreditation of a property concentrates these abstract rules into sufficiently concrete stipulations which bind the State Party, since all questions of interpretation and evaluation are decided.’

waarden die ervoor hebben gezorgd dat aan de criteria is voldaan, de integriteit van het gebied en het op orde houden van een gedegen juridische bescherming.

Voor de Waddenzee worden deze drie componenten (evenals bij andere werelderfgoederen) uitgewerkt in het nominatiedossier en samengevat in de besluiten van het Werelderfgoedcomité waarbij de Waddenzee als Werelderfgoed is aangewezen (eerst in 2009 voor het Nederlandse en Duitse deel en in 2014 voor de gehele Waddenzee).<sup>40</sup> Nederland heeft deze OUV-componenten nog niet uitgewerkt in indicatoren en de componenten vormen als zodanig derhalve ook geen onderwerp van langjarige monitoring. Aan de hand van het nominatiedossier en de genoemde UNESCO aanwijzingsbesluiten kan echter wel een gedegen beeld gevormd worden van de OUV. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om hoge biodiversiteitswaarden van de Waddenzee. Onder criterium (x) wordt aangegeven dat de Waddenzee van groot belang is voor 30 soorten broedvogels en vele soorten migrerende en overwinterende vogelsoorten. Veel van deze vogelsoorten zijn ook onderwerp van Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen en zoals hierboven besproken wordt een groot deel van die doelstellingen niet gehaald en kent een deel van deze soorten een negatieve trend. Alleen daarmee is al duidelijk dat de kernverplichting van het Werelderfgoedverdrag, en daarmee ook de doelstelling van dit verdrag, onvoldoende invulling krijgen. Een vergelijkbare constatering kan aan de orde zijn ten aanzien van andere componenten van de OUV, bijvoorbeeld bepaalde habitattypen die genoemd worden bij het criterium viii (geologische processen) of vissoorten die genoemd worden bij het criterium ix (ecologische en biologische processen). Uitwerking van de OUV in indicatoren en het bepalen van de staat van die indicatoren zal hierover meer duidelijkheid moeten bieden.

Belangrijk is om in herinnering te roepen dat het voorgaande niet (andersom) betekent dat wanneer de Natura 2000-doelstellingen wél zouden worden gehaald, automatisch voldaan zou zijn aan de verdragsverplichtingen. Zoals in 2024 in een afzonderlijk memo van de Waddenacademie is uitgelegd wordt de implementatiepraktijk van **Natura 2000** (o.a. het stellen van doelen, beheer en toetsing van vergunningsaanvragen) gekenmerkt door een sterke focus op **specifieke soorten en habitattypen** waarvoor instandhoudingsdoelstellingen zijn opgesteld.<sup>41</sup> De doelstellingen van de meeste verdragen zijn echter **veel breder** en omvatten ook andere (niet-Natura 2000) soorten en habitats (bijvoorbeeld soorten op de **OSPAR**-lijst van **bedreigde soorten**) en veelal zelfs het **gehele ecosysteem** (bijvoorbeeld de kwaliteit van de Waddenzee als internationaal wetland onder het Ramsarverdrag). Ook bij de bescherming van de OUV gaat het niet alleen om specifieke soorten en habitattypen maar ook om **ecologische processen** en om compleetheid en het intact zijn ('integriteit') van het Waddenecosysteem. Vanuit dit bredere perspectief is – onder meer in het licht van de uitkomsten van de Staat die gebaseerd is op 238 indicatoren – duidelijk dat doelen nog niet worden gehaald.

De overheid zal maatregelen moeten treffen om zicht te krijgen op de **daadwerkelijke doelrealisatie** onder de verschillende juridische regimes. Het realiseren van doelen betreft in de meerdere juridische regimes een **resultaatsverplichting** (bijv. Verdrag van Bern, Zeehondenverdrag (art. VII lid 2), AEWV-verdrag (art. II lid 1), Verdrag van Ramsar, de EU-

---

<sup>40</sup> Zie Werelderfgoedcomité, Decision 33 COM 8B.4, 2009, 'Natural properties - New Nominations - The Wadden Sea (Germany, Netherlands)', <http://whc.unesco.org/en/decisions/1946>; Werelderfgoedcomité, Decision 38 COM 8B.13, 2014, 'The Wadden Sea (Denmark, Germany, Netherlands)', <https://whc.unesco.org/en/decisions/6098>.

<sup>41</sup> Kees Bastmeijer & Katja Philippart, *Toetsing van activiteiten aan de uitzonderlijke universele waarde (Outstanding Universal Value) van de Waddenzee als Werelderfgoed*, Leeuwarden: Waddenacademie, Memo 2024-01, [https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/2024-01\\_Memo\\_Waddenacademie\\_inzake\\_de\\_toetsing\\_aan\\_de\\_OUV.pdf](https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/2024-01_Memo_Waddenacademie_inzake_de_toetsing_aan_de_OUV.pdf).

richtlijnen). Dit betekent onder meer dat sociaaleconomische belangen geen argument kunnen vormen om doelen niet te realiseren, tenzij een rechtmatig beroep wordt gedaan op een eventuele in het juridisch regime geregelde uitzondering.

#### 4.2 *Verslechtering*

Naast de verplichting om doelen te realiseren, bijvoorbeeld door herstel van populaties, geldt er in veel regimes een harde ondergrens, de zogenaamde **verslechtingsverboden**. Dergelijke verboden gelden voortdurend en kennen dus geen deadline. De vorm waarin deze verslechtingsverboden zijn gegoten verschilt per regime. Sommige regimes kennen een **behoudsverplichting** die een verbod van verslechtering impliceert. Zo kent artikel 3 lid 2 van het **Verdrag van Ramsar** de resultaatsverplichting tot behoud van het ecologisch karakter van de Waddenzee.<sup>42</sup> Een vergelijkbare verplichting betreft de verplichting onder artikel 4 van het **Werelderfgoedverdrag** om de OUV van de Waddenzee als Werelderfgoed te behouden. Recente signalen van het Werelderfgoedcomité over een te hoge druk op de Waddenzee houden direct met deze behoudsverplichting (en dus verslechtingsverbod) verband.

In andere regimes, met name de EU-regimes, wordt expliciet gesproken van het **verbod van verslechtering**. Een voor de Waddenzee belangrijk voorbeeld betreft het verslechtingsverbod van artikel 6, lid 2 van de **Habitatrichtlijn**. Een combinatie van aspecten, uitgewerkt in de richtlijn zelf of in jurisprudentie van het HvJEU maakt dat dit een **vergaande verplichting** is:

- De verplichting geldt op **gebiedsniveau** en moet dus niet afgemeten worden aan een landelijke staat;
- Als referentie voor het bepalen van verslechtering moet voor habitatrichtlijnsoorten en -habitattypen worden uitgegaan van het **moment van aanwijzing** van de Waddenzee als Natura 2000-gebied in 2009 (of 2004 als moment van aanmelding van de Waddenzee als habitatrichtlijngebied) en voor broedvogels en niet-broedvogels het moment van aanwijzing onder de Vogelrichtlijn in 1994;
- Evenals andere componenten van het Natura 2000-regime moet ook het verslechtingsverbod in het licht van het **voorzorgbeginsel** worden uitgelegd en toegepast. Omdat artikel 6, lid 2 (verslechtingsverbod) en artikel 6, lid 3 (toetsing van nieuwe plannen en projecten) hetzelfde beschermingsniveau nastreven, moet bij de toetsing aan het verslechtingsverbod uitgegaan worden van hetzelfde criterium als bij de toetsing van plannen en projecten: afwezigheid van ‘redelijke wetenschappelijke twijfel’;<sup>43</sup>
- Met het nemen van maatregelen moet niet worden gewacht tot verslechtering heeft plaatsgevonden.

Ook voor de onder de **Kaderrichtlijn Water (KRW)** vallende waterlichamen, waaronder de Waddenzee, geldt een verslechtingsverbod. In het slothoofdstuk van het 2024-boek wordt

---

<sup>42</sup> Zie ook het als inspanningsverplichting geformuleerde verslechtingsverbod in het AEW Actieplan: zie AEW, Annex 3, par. 3.2.3.

<sup>43</sup> HvJEU, C-559/19, 24 juni 2021, r.o. 156: “Aangezien de leden 2 en 3 van artikel 6 van richtlijn 92/43 hetzelfde beschermingsniveau waarborgen, is het toepasselijke criterium een onderzoek naar de verenigbaarheid als bedoeld in lid 3 van dit artikel. Volgens deze bepaling kan voor een plan of project slechts toestemming worden verleend indien de bevoegde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor het betrokken gebied of wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), [C-441/17](#), [EU:C:2018:255](#), punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak].” Zie ook Conclusie AG Kokott in zaak deze zaak van 3 december 2020, r.o. 69-73.

dit – gebaseerd op het door Marleen van Rijswick geschreven hoofdstuk 11 inzake de Kaderrichtlijn Water - als volgt uitgelegd:

“Op grond van de Waterwet zal bij een aanvraag voor een watervergunning getoetst moeten worden of de betreffende activiteit leidt tot een achteruitgang van de toestand van de Waddenzee. Op grond van de KRW mag de toestand van de Waddenzee niet achteruitgaan en het bevoegd gezag moet op grond van het Weser-arrest van het Hof van Justitie van de EU per kwaliteitselement beoordelen of de aangevraagde activiteit leidt tot een achteruitgang in toestandsklasse. Indien er sprake is van een achteruitgang in toestandsklasse van één van de kwaliteitselementen, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd of zullen strengere voorschriften moeten worden gesteld, omdat er anders strijd ontstaat met het verbod van achteruitgang van de toestand van de Waddenzee. Als een kwaliteitselement zich reeds in de laagste klasse bevindt, dan betekent iedere achteruitgang van dat element een achteruitgang van de toestand van de Waddenzee, zodat het bevoegd gezag de vergunning zal moeten weigeren.<sup>44</sup> Van belang is voorts dat ook een tijdelijke achteruitgang niet toegestaan is, tenzij er een succesvol beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan.”<sup>45</sup>

Deze **behoudsverplichtingen** en **verslechteringsverboden** vragen om toetsing van **nieuwe** menselijke activiteiten, maar ook van **bestaande** menselijke activiteiten, waarbij bovendien rekening wordt gehouden met gevolgen van andere **ontwikkelingen en processen**, waaronder bijvoorbeeld klimaatverandering.

## 5. De rol van het voorzorgbeginsel en bewijslast

Het voorzorgbeginsel betekent dat bij dreigende schade aan waarden (bijvoorbeeld natuurwaarden) het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid over de oorzaak niet mag dienen als grond voor uitstel van maatregelen ter voorkoming of beperking van die dreiging.<sup>46</sup> Die maatregelen kunnen bijvoorbeeld betekenen dat wordt afgezien van een activiteit vanwege onzekerheden over mogelijke negatieve gevolgen (“bij twijfel niet inhalen”). Wanneer een besluitvormingssysteem is gebaseerd op het voorzorgbeginsel krijgen gaten in kennis dus een plaats en betekenis in de besluitvorming.

Een probleem dat in de praktijk door vergunningsverleners regelmatig wordt ervaren is dat passende beoordelingen voor plannen en projecten juist weinig aandacht besteden aan leemten in kennis, waarbij mogelijk meespeelt dat twijfel over nadelige gevolgen de kans op vergunningverlening verkleint. De Beheerplan-evaluatie verwoordt dit probleem als volgt:

“In passende beoordelingen voor plannen en projecten is vaak weinig aandacht voor leemten in kennis en worden deze niet specifiek benoemd. **Dit betekent echter niet dat er geen kennisleemten zijn.** Dat is immers niet realistisch voor een omvangrijk en complex gebied als de Waddenzee. Men is hier terughoudend mee, omdat een toets

<sup>44</sup> HvJEU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswick.

<sup>45</sup> Kees Bastmeijer et al., ‘De Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee’, noot 11, pp. 384-385. Zie ook p. 281 e.v.

<sup>46</sup> Dit beginsel is in veel verdragen en verklaringen vastgesteld. Zie, als voorbeelden, onder meer de preambule van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit en Beginsel 15 van de Rio Verklaring inzake milieu en ontwikkeling van 1992,

([https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf))

de wetenschappelijke zekerheid moet bieden dat het project de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Die wetenschappelijke zekerheid verdraagt geen kennisleemten. Als er een relevante kennisleemte is, is het **voorzorgsprincipe** van toepassing. In dat geval dienen voor het project de **ADC-criteria** te worden doorlopen. Dit staat voor Alternatieven, Dwingende redenen voor groot openbaar belang en Compensatie. Deze strenge toetsing is niet door alle projecten en plannen succesvol te doorlopen. Dit kan betekenen dat een project of plan niet kan worden uitgevoerd. Dit is echter precies de bedoeling van de wet: voorkomen dat er significante schade optreedt door plannen en projecten. Het niet benoemen en meewegen van kennisleemten in toetsingen belemmert de goede werking van de Wet natuurbescherming en de Europese richtlijnen die hieraan ten grondslag liggen. Het niet benoemen van kennisleemten maakt ook dat (mogelijk) negatieve effecten uit het oog worden verloren en niet verder worden onderzocht. Het instrument vergunningverlening wordt hierdoor niet adequaat toegepast en is daardoor onvoldoende effectief in de bescherming van de Natura 2000-waarden.”<sup>47</sup>

Ook wanneer er wel duidelijk twijfel over nadelige gevolgen bestaat leert de ervaring dat de overheid regelmatig een sterke **bewijslast** voelt om de schadelijkheid van een activiteit aan te tonen, alvorens een besluit genomen kan worden tot het (niet langer) vergunnen van de activiteit. Deze bewijslast wordt echter ‘gevoeld’ of ‘ervaren’ maar vindt geen basis in het Natura 2000-regime omdat bij redelijke wetenschappelijke twijfel over verslechtering juist maatregelen móeten worden getroffen en een vergunning móet worden geweigerd bij redelijke wetenschappelijke twijfel over schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Het HvJEU verklaart deze strikte lijn uit het feit dat het Natura 2000-regime noodzakelijkerwijs is gebaseerd op het voorzorgbeginsel. Na uitleg van het regime voor de beoordeling van plannen en projecten (art. 6, lid 3 Habitatrictlijn) in een arrest van het HvJEU (17 april 2018) in een geschil tussen de Europese Commissie en Polen, legt het Hof uit:

“In deze bepaling ligt aldus het voorzorgsbeginsel besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden niet even goed kunnen worden gegarandeerd (arresten van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 41, en 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 53).”<sup>48</sup>

Het HvJEU deed deze uitspraak ten aanzien van artikel 6, lid 3 (toetsing van plannen en projecten), maar hetzelfde geldt voor het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn. Het HvJEU verwoordt het als volgt:

“Zoals uit punt 155 van het onderhavige arrest blijkt, volstaat het om schending van

---

<sup>47</sup> Evaluatie Beheerplan: p. 277.

<sup>48</sup> HvJEU, C-441/17 (Eur.Commissie vs Polen), 17 april 2018, r.o. 118. Voor een recente uitspraak in Nederland over voorzorg bij Natura 2000-vergunningverlening, Zie ook ABRvS, 19 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4461 (voorlopige voorziening tegen vergunningverlening voor spieringvisserij), r.o. 6: “Niet staat vast in welke mate de doelstellingen (verder) onder druk komen te staan door een eventuele tijdelijk, één of meer seizoenen, gebruik van deze vergunningen. Dit kan niet exact wordt gekwantificeerd, maar dat er een merkbaar effect zal zijn, is aannemelijk. Gelet op het voorzorgsbeginsel dat mede ten grondslag ligt aan het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden, wat tot uitdrukking komt in de zekerheid die vereist wordt in artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, dient aan deze gevolgen een groot gewicht te worden toegekend.”

artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 vast te stellen bovendien dat de Commissie aantoont dat het waarschijnlijk is of dat het risico bestaat dat een handelen of nalaten een significante verslechtering of verstoring voor de betrokken habitats of soorten veroorzaakt. Zoals de advocaat-generaal in punt 185 van haar conclusie in essentie heeft opgemerkt, volgt daaruit dat er voor de vraag of er maatregelen moeten worden genomen krachtens artikel 11 van richtlijn 2000/60 om aan de verplichting van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 te voldoen, geen hogere bewijsstandaard kan worden verlangd.”<sup>49</sup>

Voor het maken van keuzes in een toekomstig Beleidskader is het voorgaande van groot belang. De ecologische onderzoeken laten immers zien dat voor een substantieel deel van de soorten, habitats en andere ecosysteemindicatoren wel **verslechtering** aan de orde is. Bijlage 1 bij dit document geeft hiervan voorbeelden. Vanzelfsprekend bestaat er in natuurwaarden, juist in gebieden met ecologische processen, enige fluctuatie in het voorkomen van soorten en habitats, maar de **trendanalyses** geven aan dat er voor veel natuurwaarden **langjarige verslechtering** aan de orde is.

De bovenstaande discussie maakt duidelijk dat het niet zo is dat de overheid alleen bij verslechtering die onomstotelijk kan worden bewezen maatregelen hoeft te treffen. Het is juist het tegenovergestelde: redelijke wetenschappelijke twijfel over verslechtering/schade aan de natuurlijke kenmerken verplicht de overheid juist tot het treffen van maatregelen of het niet (langer) toestaan van de betreffende activiteiten. Bij het treffen van maatregelen tegen verslechtering moet wel worden aangenomen dat er voor de overheid enige ruimte bestaat om te kiezen welke drukfactoren ‘aangepakt’ worden, mits de maatregelen die worden genomen de verslechtering zo snel mogelijk voorkomen of beëindigen.

## 6. Conclusie

In deze notitie is een **juridische duiding gegeven van de ecologische staat van de Waddenzee** door rode draden van beschikbare ecologische monitoringsgegevens voor de Waddenzee naast de op de Waddenzee toepasselijke juridische regimes te leggen. Daarbij hebben drie vragen centraal gestaan:

- a. Op welke punten wijzen bestaande onderzoeken, zoals de Staat van de Waddenzee (2025) en de evaluatie van het N2000-Beheerplan (2023), op overschrijdingen van de ecologische draagkracht van de Waddenzee?
- b. In het licht van het antwoord op vraag a., is Nederland op grond van toepasselijke Europees- en internationaalrechtelijke regimes (o.a. KRW en Natura 2000) verplicht tot het nemen van maatregelen om instandhoudingsdoelstellingen te halen en verslechtering te voorkomen?
- c. Welke rol moet in dit verband aan het voorzorgsbeginsel worden toegekend?

Wat betreft vraag a. maakt een doorkijk door de verschillende ecologische monitoringsrapporten in paragraaf 3 duidelijk dat een **groot deel van de doelen**, gesteld in of op grond van de voor de Waddenzee geldende juridische regimes, **niet worden gehaald**. Veel doelstellingen die in het kader van Natura 2000 zijn gesteld om de Nederlandse Waddenzee een bijdrage te laten leveren aan het op nationaal niveau in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van soorten en habitattypen, worden niet gehaald. De

---

<sup>49</sup> HvJEU, C-559/19, 24 juni 2021, r.o. 135.

Staat van de Waddenzee en andere monitoringsgegevens laten voorts zien dat dit beeld niet alleen geldt voor soorten en habitattypen waarvoor Natura 2000-doelstellingen zijn gesteld, maar ook voor veel andere componenten van het Waddenzee-ecosysteem. Zorgwekkend is voorts dat – hoewel de meeste regimes al decennialang van kracht zijn – een wederom substantieel deel van de ecosysteemcomponenten (waaronder soorten en habitattypen) zijn **verslechterd en/of een verslechterende trend** laten zien. In de besprekingen en de bijlagen bij dit document zijn een aantal belangrijke ‘rode draden’ van onvoldoende doelbereik en verslechtering expliciet gemaakt.

Belangrijk hierbij is het om te beseffen dat monitoring niet volledig is en **veel kennis nog ontbreekt**. Zo is er over vissen aanzienlijk minder bekend dan bijvoorbeeld vogels. Het is daarom van belang om de monitoring in het licht van de doelen en verplichtingen van juridische regimes steeds vollediger te laten zijn.

Zoals in de inleiding is aangegeven zijn er ook positieve ontwikkelingen, maar uitgelegd is waarom hier het accent ligt op de aspecten waar het niet goed mee gaat. De meeste onderzoeken geven aan dat de besproken negatieve ontwikkelingen veelal zijn terug te voeren op antropogene drukfactoren. Daarbij kan en zal het vaak gaan om een cumulatie van drukfactoren, zoals ook het WMR-onderzoek inzake CIA aangeeft. Vanwege deze relaties tussen antropogene drukfactoren en het niet halen van doelen en verslechtering kan zonder meer worden gesteld dat de **ecologische draagkracht van de Waddenzee als gevolg van menselijke invloeden wordt overschreden**.

Bespreking van vraag b. in paragraaf 4 maakt duidelijk dat met de bovenbeschreven ontwikkelingen **buiten de juridische kaders wordt getreden**. Dit is zowel aan de orde voor het EU-recht als voor verdragen. Helder is dat de overheid verplicht is maatregelen te treffen om doelen te gaan realiseren (het betreft veelal resultaatsverplichtingen), om dreigende verslechtering te voorkomen en al opgetreden verslechtering zo spoedig mogelijk ongedaan te maken.

De beschreven jurisprudentie van het HvJEU inzake de **verplichting tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen** (artikel 6, lid 1 van de Habitatrictlijn) maakt duidelijk dat het om een vergaande verplichting gaat die niet verzacht kan worden door te wijzen op het feit dat in de richtlijn een termijn voor doelrealisatie ontbreekt. De constatering dat voor de Waddenzee een substantieel deel van de instandhoudingsdoelstellingen niet wordt gehaald maakt duidelijk dat de genomen maatregelen niet aan de eisen van artikel 6, lid 1, zoals uitgelegd door het Hof, voldoen. Dit vereist van de overheid dus een actieve opstelling tot het treffen van wel effectieve maatregelen. Verwezen wordt naar het besprokene in paragraaf 4.1.

Voor de Waddenzee met het bestaande intensieve gebruik is het voorts van groot belang om te beseffen dat ook bestaande activiteiten aan **verslechteringsverboden** moeten worden getoetst en dat voor wat betreft het Natura 2000-regime hierbij hetzelfde criterium geldt als bij de toetsing van plannen en projecten (‘alleen akkoord bij het ontbreken van redelijke wetenschappelijke twijfel’). Verwezen wordt naar het besprokene in paragraaf 4.2.

Bespreking van vraag c. maakt duidelijk dat de te nemen overheidsmaatregelen niet afhankelijk mogen worden gesteld van de vraag of de overheid in staat is volledig en overtuigend bewijs te leveren van nadelige gevolgen van plannen of projecten, van het optreden van verslechtering of van causale verbanden. Met name het meest strikte regime van Natura 2000 is geheel op het **voorzorgbeginsel** gebaseerd en de consequenties daarvan (en

daarmee het antwoord op vraag c.) zijn hierboven in paragraaf 5 beschreven. In essentie moet bij redelijke wetenschappelijke twijfel het ‘voordeel van twijfel’ bij de natuur worden gelegd en niet worden vertaald in een bewijslast voor de overheid alvorens maatregelen getroffen kunnen worden. Dit is op vele manieren in de rechtspraak van het EU Hof van Justitie en nationale rechtspraak uitgelegd en is zowel bij het toetsen van plannen en projecten als bij discussies over verslechtering aan de orde.

De centrale rol van het voorzorgbeginsel vereist ook dat bij beoordelingen van plannen en projecten en bestaande activiteiten rekening gehouden wordt met **cumulatieve gevolgen en onzekerheden door bijvoorbeeld klimaatverandering**. Ook bij het bepalen van de noodzaak en aard van maatregelen speelt dit mee. Wanneer soorten extra onder druk komen te staan door klimaatverandering zal extra zorg voor de populatie in de Waddenzee nodig zijn, bijvoorbeeld door andere drukfactoren weg te nemen of te verminderen. Klimaatverandering is dan dus geen excuus of argument voor verslechtering maar een reden om extra inzet te plegen.

Van belang bij dit alles en ook bij het treffen van maatregelen en het maken van beleidskeuzes is om goed te blijven letten op de **diverse ‘niveaus’ van doelen en inzet**. Doelen in de Nederlandse Waddenzee beogen bij te dragen aan nationale doelen. De constatering dat **33 van de 44 (= 75%)** soorten en habitattypen waarvoor de Natura 2000-doelen in de Waddenzee (deels) niet worden gehaald zich ook landelijk in een ongunstige staat van instandhouding bevinden (24 van de 33 in zeer ongunstige staat; 9 in matig ongunstige staat) is een belangrijke aanwijzing voor extra ambitie. De staat van de natuur in de Nederlandse Waddenzee staat evenmin los van hoe het met de betreffende natuurwaarden in het Duitse en Deense deel van de Waddenzee is gesteld. Dit kan ook reden zijn om soorten die bij ons ‘op groen’ staan toch extra aandacht te geven. Denk bijvoorbeeld aan de rosse grutto, waarmee het in de andere delen van de Waddenzee heel slecht gaat.

## Bijlage 1: Doelbereik en (mogelijke) verslechtering Natura 2000-soorten en -habitattypen Waddenzee

### I. Habitattypen

Tabel betreffende doelbereik **habitattypen** Waddenzee – afkomstig uit: Altenburg & Wymenga, ‘Doeluitwerking Waddenzee. Natura 2000 beheerplan. A&W-rapport 23-295, Feanwâlden (opgenomen in samenvatting)

Tabel 1. Landelijke staat van instandhouding (L SVI), instandhoudingsdoelstelling en doelbereik habitattypen Natura 2000-gebied Waddenzee. Betekenis symbolen: =: behoud, >: uitbreiding of verbetering. Betekenis kleuren: groen: gunstig/gehaald/goed, rood: zeer ongunstig/niet gehaald/slecht, oranje: matig ongunstig/matig, grijs: onbekend

Habitatype	L SVI	Doel oppervlak	Doel kwaliteit	Doelbereik oppervlakte	Doelbereik kwaliteit
H1110A Permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied)	zeer ongunstig	=	>	niet gehaald	niet gehaald
H1140A Slik- en zandplaten (getijdengebied)	matig ongunstig	=	>	gehaald	niet gehaald
H1130 Estuaria	zeer ongunstig	=	>	niet gehaald	niet gehaald
H1310A Zilte pionierbegroeiingen (zeekraal)	matig ongunstig	=	=	onbekend	gehaald
H1310B Zilte pionierbegroeiingen (zeevetmuur)	matig ongunstig	=	=	gehaald	gehaald
H1320 Slijkgrasvelden	matig ongunstig	=	=	niet gehaald	niet gehaald
H1330A Schorren en zilte graslanden (buitendijks)	matig ongunstig	=	>	gehaald	niet gehaald
H1330B Schorren en zilte graslanden (binnendijks)	matig ongunstig	=	=	onbekend	onbekend
H2110 Embryonale duinen	gunstig	=	=	gehaald	gehaald
H2120 Witte duinen	gunstig	=	=	onbekend	onbekend
H2130A Grijs duinen (kalkrijk)	matig ongunstig	=	=	onbekend	onbekend
H2130B Grijs duinen (kalkarm)	matig ongunstig	=	>	onbekend	onbekend
H2160 Duindoornstruwelen	gunstig	=	=	gehaald	onbekend
H2170 Kruidstruwelen	gunstig	=	=	gehaald	gehaald
H2190B Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	matig ongunstig	=	=	onbekend	onbekend

Op grond van de gegevens in de evaluatie van het Beheerplan Waddenzee (2023) is **(mogelijk) verslechtering** aan de orde voor de volgende habitattypen:

Oppervlakte habitattypen	Permanent overstroomde zandbanken; mogelijk verslechtering door netto sedimentatie Slijkgrasvelden door successie
Kwaliteit habitattypen	Permanent overstroomde zandbanken: verslechtering kwaliteit door bodemberoerende garnalenvisserij; Slik- en zandplaten, mogelijke verslechtering vanwege veelal afnemende aantallen typische soorten; Schorren en zilte graslanden – binnendijks: verslechtering van kwaliteit, maar maatregelen in Polder Breebaart getroffen.

## II. Habitatrictlijnsoorten

Tabel betreffende doelbereik **habitatrictlijnsoorten** – afkomstig uit: Altenburg & Wymenga, ‘Doeluitwerking Waddenzee. Natura 2000 beheerplan. A&W-rapport 23-295, Feanwâlden (opgenomen in samenvatting)

Tabel 2. Landelijke staat van instandhouding (LSVI), instandhoudingsdoelstelling en doelbereik habitatrictlijnsoorten Natura 2000-gebied Waddenzee. Betekenis symbolen: =: behoud, >: uitbreiding of verbetering \* de aantallen van gewone zeehond zitten boven het streefdoel, maar nemen af. Betekenis kleuren: groen: gunstig/gehaald, rood: zeer ongunstig/niet gehaald, oranje: matig ongunstig, grijs: onbekend

Soort	L SVI	Doel populatie	Doel omvang leefgebied	Doel kwaliteit leefgebied	Populatie	Omvang	Kwaliteit
Nauwe korfslak	zeer ongunstig	=	=	=	onbekend	onbekend	onbekend
Zeeprk	zeer ongunstig	>	=	=	niet gehaald	gehaald	onbekend
Rivierprk	matig ongunstig	>	=	=	niet gehaald	gehaald	onbekend
Fint	zeer ongunstig	>	=	=	niet gehaald	gehaald	onbekend
Noordse woelmuis	zeer ongunstig	=	=	=	onbekend	onbekend	onbekend
Bruinvis	gunstig	=	=	=	onbekend	onbekend	onbekend
Grijze zeehond	gunstig	=	=	=	gehaald	gehaald	onbekend
Gewone zeehond	gunstig	>	=	=	gehaald	gehaald*	onbekend
Groenknolorchis	gunstig	=	=	=	onbekend	gehaald	onbekend

De evaluatie van het Beheerplan Waddenzee (2023) geeft aan dat de doelstelling voor omvang leefgebied niet gehaald zou zijn voor de Fint.

## III. Vogels

Tabel betreffende doelbereik **broedvogels** Waddenzee – afkomstig uit: Altenburg & Wymenga, ‘Doeluitwerking Waddenzee. Natura 2000 beheerplan. A&W-rapport 23-295, Feanwâlden (opgenomen in samenvatting)

Tabel 3. Landelijke staat van instandhouding (LSVI), instandhoudingsdoelstelling en doelbereik broedvogels Natura 2000-gebied Waddenzee. Betekenis symbolen: =: behoud, >: uitbreiding of verbetering. Betekenis kleuren: groen: gunstig/gehaald, rood: zeer ongunstig/niet gehaald, oranje: matig ongunstig, grijs: onbekend

Soort	L SVI	Aantal broedparen	Omvang leefgebied	Kwaliteit leefgebied	Aantal broedparen 2018-2023	Omvang	Kwaliteit
Lepelaar	gunstig	430	=	=	826	gehaald	gehaald
Eider	zeer ongunstig	5.000	=	>	2.009	gehaald	niet gehaald
Bruine kiekendief	zeer ongunstig	30	=	=	33	gehaald	niet gehaald
Blauwe kiekendief	zeer ongunstig	3	=	=	0	niet gehaald	niet gehaald
Kluut	matig ongunstig	3.800	=	>	1.518	niet gehaald	niet gehaald
Bontbekplevier	zeer ongunstig	60	=	=	69	gehaald	niet gehaald
Strandplevier	zeer ongunstig	50	>	>	11	niet gehaald	niet gehaald
Kleine mantelmeeuw	gunstig	19.000	=	=	20.474	niet gehaald	gehaald
Grote stern	zeer ongunstig	16.000	=	=	3.358	niet gehaald	niet gehaald
Visdief	zeer ongunstig	5.300	=	=	1.938	niet gehaald	niet gehaald
Noordse stern	zeer ongunstig	1.500	=	=	582	niet gehaald	niet gehaald
Dwergstern	gunstig	200	>	>	383	gehaald	gehaald
Velduil	zeer ongunstig	5	=	=	6	niet gehaald	niet gehaald

De evaluatie van het Beheerplan Waddenzee (2023) geeft aan dat de doelstelling voor aantal broedparen ook niet gehaald zou zijn voor de bontbekplevier en de kleine mantelmeeuw.

Tabel betreffende doelbereik **niet-broedvogels** Waddenzee – afkomstig uit: Altenburg & Wymenga, 'Doeluitwerking Waddenzee. Natura 2000 beheerplan. A&W-rapport 23-295, Feanwâlden (opgenomen in samenvatting)

Tabel 4. Landelijke staat van instandhouding (LSVI), instandhoudingsdoelstelling en doelbereik broedvogels Natura 2000-gebied Waddenzee. Betekenis symbolen: =: behoud, >: uitbreiding of verbetering. Betekenis kleuren: groen: gunstig/gehaald, rood: zeer ongunstig/niet gehaald, oranje: matig ongunstig, grijs: onbekend

Soort	L SVI	Doel populatie	Doel omvang	Doel kwaliteit	Aantal 2016-2021	Omvang	Kwaliteit
Fuut	matig ongunstig	310	=	=	132	niet gehaald	onbekend
Aalscholver	gunstig	4.200	=	=	2.711	gehaald	onbekend
Lepelaar	gunstig	520	=	=	1.296	gehaald	gehaald
Kleine zwaan	zeer ongunstig	1.600	=	=	142	niet gehaald	gehaald
Grauwe gans	gunstig	7.000	=	=	18.584	gehaald	gehaald
Brandgans	gunstig	36.800	=	=	71.936	gehaald	gehaald
Rotgans	gunstig	26.400	=	=	26.208	gehaald	gehaald
Toendrarietgans	gunstig	=	=	=	gehaald	gehaald	gehaald
Bergeend	gunstig	38.400	=	=	41.822	gehaald	gehaald
Smient	matig ongunstig	33.100	=	=	31.206	gehaald	gehaald
Krakeend	gunstig	320	=	=	991	gehaald	gehaald
Wintertaling	gunstig	5.000	=	=	5.068	gehaald	gehaald
Wilde eend	zeer ongunstig	25.400	=	=	11.709	gehaald	gehaald
Pijlstaart	gunstig	5.900	=	=	7.098	niet gehaald	gehaald
Slobeend	gunstig	750	=	=	1.250	gehaald	gehaald
Topper	matig ongunstig	3.100	=	>	4.135	niet gehaald	gehaald
Eider	zeer ongunstig	90.000-115.000	=	>	58.291	gehaald	niet gehaald
Brilduiker	zeer ongunstig	100	=	=	74	niet gehaald	onbekend
Middelste zaagbek	gunstig	150	=	=	99	niet gehaald	onbekend
Grote zaagbek	zeer ongunstig	70	=	=	8	niet gehaald	onbekend
Slechtvalk	gunstig	40	=	=	64	gehaald	gehaald
Scholekster	zeer ongunstig	140.000-160.000	=	>	81.319	gehaald	niet gehaald
Kluut	matig ongunstig	6.700	=	=	5.299	niet gehaald	onbekend
Bontbekplevier	gunstig	1.800	=	=	3.796	gehaald	gehaald
Goudplevier	zeer ongunstig	19.200	=	=	16.113	gehaald	gehaald
Zilverplevier	gunstig	22.300	=	=	26.162	niet gehaald	gehaald
Kievit	zeer ongunstig	10.800	=	=	9.707	gehaald	gehaald
Kanoet	gunstig	44.400	=	>	54.797	niet gehaald	gehaald
Drieteenstrandloper	gunstig	3.700	=	=	8.276	gehaald	gehaald
Krombekstrandloper	gunstig	2.000	=	=	1.856	niet gehaald	onbekend
Bonte strandloper	gunstig	206.000	=	=	238.387	gehaald	gehaald
Grutto	zeer ongunstig	1.100	=	=	1.081	niet gehaald	gehaald
Rosse grutto	gunstig	54.400	=	=	61.395	gehaald	gehaald

Op grond van de gegevens in de evaluatie van het Beheerplan Waddenzee (2023), aangevuld met gegevens van SOVON<sup>50</sup> is **(mogelijk) verslechtering** aan de orde voor de volgende vogelsoorten (broed en niet-broedvogels):

<p>Omvang populatie soorten</p>	<p>Noordse stern (afname broedparen) (bron: evaluatie Beheerplan Waddenzee)</p> <p>Aanvullende gegevens SOVON ten aanzien van broed- en niet-broedvogels Waddenzee:</p> <p>Eidereend (sign. afname als broedvogel en niet-broedvogel)</p> <p>Velduil (sign. afname aantal broedgevallen door verzuivering leefgebied, stikstofdepositie en te lage konijnenstand)</p> <p>Schonekster (sign. afname als niet-broedvogel (landelijk ook als broedvogel maar geen doel als broedvogel) (SOVON))</p> <p>Groenpootruiter (als niet-broedvogel)</p> <p>Grote mantelmeeuw (als niet-broedvogel)</p> <p>Grote zaagbek (als niet-broedvogel)</p> <p>Slechtvalk (als niet-broedvogel)</p> <p>Wilde eend (als niet-broedvogel)</p> <p>Wulp (als niet-broedvogel)</p> <p>Zwarte ruiter (als niet-broedvogel)</p>
---------------------------------	--

<sup>50</sup> SOVON: Data aantallen en trends van broedvogels en niet-broedvogels in de Waddenzee, <https://stats.sovon.nl/stats/gebied/1000001>

## Bijlage 2: Trends broedvogels en trekvogels Waddenzee, Kleefstra et al. (zie noot 11)

**Table 1.** Long-term and short-term trends of migratory and breeding bird species in the Wadden Sea. Symbols in the table represent: ++ strong increase, + increase, 0 stable, - decline, ? insufficient data, -- strong decrease. Species of concern judged by EG-Migratory and Breeding Birds. Adapted from the EAF assessment report 2023 (to be published in May 2025) and the Breeding Bird trend report.

Species	Migratory birds		Breeding birds		Species of concern
	Longterm trend (1978/1988-2022/20203)	Short term trend (2013/2014-2022/2023)	Longterm trend (1991-2017)	Short term trend (2006-2017)	
Barnacle Goose	+	0	++		
Bar-tailed Godwit	0	0			
Bar-tailed Godwit ( <i>lapponica</i> )	0	0			
Bar-tailed Godwit ( <i>taymyrensis</i> )	-	-			yes
Black-headed Gull	0	0	--	0	yes
Brent Goose	-	0			
Common Eider trend starts 1992/93	-	-	--	0	yes
Common Greenshank	-	0			yes
Common Gull	0	0	+	-	
Common Redshank	0	+	-		
Common Redshank ( <i>robusta</i> )	0	+			
Common Redshank ( <i>totanus</i> )	-	-	--	0	yes
Common Shelduck (ground counts)	-	0	+	0	yes
Common Teal	0	+			
Curlew Sandpiper	0	-			
Dunlin	0	0	-		yes
Eurasian Curlew	0	-	--	-	yes
Eurasian Oystercatcher	-	-	--	-	yes
Eurasian Spoonbill	++	+	++	+	
Eurasian Wigeon	+	+			
European Golden Plover	0	+			
European Herring Gull	-	-	--	0	yes
Great Black-backed Gull	-	-	++	++	
Great Cormorant	+	0	++	?	
Great Ringed Plover	+	+			
Great Ringed Plover ( <i>hiaticula</i> )	0	+	--	?	yes
Great Ringed Plover ( <i>psammmodroma/tundrae</i> )	+	+			
Grey Plover	0	0			
Kentish Plover	-	?	--	+	yes
Mallard	-	-			yes
Northern Lapwing	+	+	--	-	yes
Northern Pintail	+	+			
Northern Shoveler	+	+			
Pied Avocet	-	-	--	-	yes
Red Knot	-	0			yes
Red Knot ( <i>canutus</i> )	0	0			
Red Knot ( <i>islandica</i> )	-	0			
Ruddy Turnstone	+	+			
Ruddy Turnstone (Greenland & NE Canada)	+	+			
Ruddy Turnstone (Scandinavia - Western Russia)	-	-	0		
Ruff	-	+	-		yes
Sanderling	+	+			
Spotted Redshank	-	-			yes
Whimbrel	0	0			
Red breasted Meganser	NA	NA	+	?	
Hen Harrier	NA	NA	--	--	yes
Mediterranean Gull	NA	NA	++	?	
Lesser black-backed gull	NA	NA	+	0	
Great black-backed gull	NA	NA	++	++	
Gull-billed tern	NA	NA	0	?	yes
Sandwich tern	NA	NA	0	?	yes
Common tern	NA	NA	--	-	yes
Arctic tern	NA	NA	--	-	yes
Little tern	NA	NA	0	?	yes
Short-eared owl	NA	NA	--	-	yes
Black-tailed godwit	NA	NA	--	0	yes

**Bijlage 3: Overzicht van op de Waddenzee toepasselijke juridische regimes**  
(uit: de Staat van de Waddenzee 2025, zie noot 2)

Jaar	Schaal	Verdrag
1971	Internationaal	Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar; ook wel Wetlandsverdrag)
1972	Internationaal	Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Werelderfgoedverdrag; voor Waddenzee geldend sinds 2009)
1979	Internationaal	Verdrag inzake de Bescherming van Trekkende Wilde Diersoorten (Verdrag van Bonn)
1979	Europees	Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern)
1979	Europees	Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (EU Vogelrichtlijn; onderdeel Natura 2000; herzien in 2010)
1982	Trilateraal	Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee (Trilaterale Samenwerkingsovereenkomst Waddenzee; niet juridisch bindend; geactualiseerd in 2010)
1990	Internationaal	Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee (Zeehondenverdrag)
1992	Internationaal	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het NO-deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag)
1992	Internationaal	Verdrag inzake Biologische Diversiteit (Biodiversiteitsverdrag)
1992	Internationaal	Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee, [...] Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee (ASCOBANS Verdrag inzake kleine walvisachtigen)
1992	Europees	Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (EU Habitatrichtlijn - Natura 2000)
1996	Internationaal	Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (AEWA-verdrag)
1996	Bilateraal	Aanvullend Protocol bij het Eems-Dollardverdrag tot regeling van de samenwerking met betrekking tot het waterbeheer en het natuurbeheer in de Eemsmonding (Eems-Dollard Milieuprotocol)
2000	Europees	Europees Landschapsverdrag
2000	Europees	Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (EU Kaderrichtlijn Water)
2014	Europees	EU Verordening betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (EU Verordening Invasieve Soorten)
2024	Nationaal	Omgevingswet (geldend vanaf 1-1-2024 maar eerder vastgesteld)
2024	Europees	EU Verordening inzake Natuurherstel