

Lambooy, T., T. van Soest, I. Breemer, 2022. **Granting Rights of Nature to the Wadden Sea? An exploratory study.** Wadden Academy, Report, 2022-04, Leeuwarden.
www.waddenacademie.nl

Samenvatting

De Waddenzee is een bijzonder getijdengebied, dat wordt gekenmerkt door unieke geologische en ecologische processen en biodiversiteit. In internationale verdragen, de Trilaterale Samenwerkingsovereenkomst voor de Waddenzee, Europese en nationale wetgeving en beleidsdocumenten is vastgelegd dat de ecologische toestand van dit gebied beschermd en verbeterd moet worden. Maar ondanks deze strikt beschermde status staan de ecosystemen in de Waddenzee in veel opzichten onder druk. Reeds lange tijd wijzen studies op de gebieden ecologie en *governance* (bestuur/beheer) dat uit. Veel deskundigen en belanghebbenden vinden het dan ook hoog tijd om na te denken over een nieuwe en innovatieve aanpak voor een meer integrale, holistische bescherming van de Waddenzee. Een aanpak waarmee de natuurwaarden van de Waddenzee niet alleen op papier maar ook in de praktijk voorop worden gesteld.

Om tot een dergelijke vernieuwende aanpak te komen, hebben de gemeenteraad van *Noardeast-Fryslân* en een aantal Tweede Kamerleden voorgesteld om rechtspersoonlijkheid en wettelijke rechten toe te kennen aan het Nederlandse deel van de Waddenzee (hierna: de Waddenzee). Die rechtspersoonlijkheid is vergelijkbaar met de rechtspersoonlijkheid van natuurlijke personen, bedrijven en overheden. In reactie hierop heeft de minister voor Natuur en Stikstof toegezegd om bij het uitwerken van een beleidskader voor de bescherming van de natuurwaarden van de Waddenzee te zullen kijken naar de '*Rights of Nature*'-benadering.

Om bij te dragen aan het debat hierover is op verzoek van de Waddenacademie een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de volgende vraag:

Kan het toekennen van wettelijke rechten aan de Waddenzee een kansrijke aanpak zijn om de unieke natuurwaarden van dit gebied beter te beschermen?

Ter ondersteuning van de hoofdonderzoeksvraag zijn er vijf deelvragen geformuleerd, onder meer over de haalbaarheid en de vorm van een dergelijke aanpak en de mogelijke gevolgen daarvan voor de bescherming van de Waddenzee.

In de studie wordt het concept '*Rights of Nature*' verkend en de haalbaarheid daarvan voor Nederland, en dan met name voor de Waddenzee. Hierin wordt vooral gekeken vanuit *governance*-perspectief. De studie bevat geen diepgaande juridische analyse ten aanzien van het staats- en bestuursrecht, noch kon de werking van het bestaande recht in detail worden vergeleken met een bescherming via een *Rights of Nature* aanpak, omdat er in Nederland (nog) nooit rechten zijn verleend aan een natuurgebied. Voor de studie zijn er twee onderzoeksmethoden gehanteerd:

- literatuuronderzoek naar bestaande *Rights of Nature*-initiatieven elders in de wereld, de wetgeving en het *governance*-systeem die thans gelden voor de Waddenzee, en de huidige staat van natuurbescherming van de Waddenzee; en
- kwalitatief onderzoek naar de opvattingen van een honderdtal deskundigen en belanghebbenden, onder wie juristen, ecologen, beheerders van natuurgebieden, beleidsmakers en institutionele stakeholders, over de toepassing van een *Rights of Nature*-benadering voor de Waddenzee.

Uit het onderzoek blijkt dat de huidige *governance*-structuur ten aanzien van de natuurbescherming van de Waddenzee uitermate versnipperd en ingewikkeld is. Er zijn tal van organisaties betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van beheermaatregelen en de besluitvorming rond de Waddenzee. Om het beleid en beheer van al deze organisaties te coördineren, is de Beheerautoriteit Waddenzee opgericht. Maar ondanks alle inspanningen en goede bedoelingen zijn het beheer en de besluitvorming nog altijd versnipperd en is er geen sprake van een integrale, holistische aanpak. Ook

blijkt het algemene uitgangspunt dat ecologische waarden hier voorop moeten staan, niet altijd te worden gerespecteerd. Regelmatig worden economische activiteiten toegestaan waarvan men zich kan afvragen of ze wel binnen de bestaande wet- en regelgeving en het bestaande beleid passen, en er is onduidelijkheid over de cumulatieve effecten van al deze economische activiteiten. Deze onzekerheid wordt nog versterkt door de klimaatverandering.

Uit het onderzoek blijkt ook dat er wereldwijd meer dan 400 *Rights of Nature*-initiatieven bestaan. Sommige daarvan zijn uitgebreid gedocumenteerd, inclusief hun rechtsvorm en *governance*-structuur. De vorm en *governance*-structuur van deze initiatieven variëren. Het kan gaan om erkenning van de rechtspersoonlijkheid van een natuurgebied (of rivier), vaak in combinatie met de benoeming van een beheerautoriteit ('*guardian*'), hierna 'natuurrechtspersoon'. Ook komt vaak voor dat aan burgers het recht wordt verleend om een klacht in te dienen en herstel te eisen van schade die aan die natuur is toegebracht. In dat laatste geval kunnen burgers zich namens de natuurrechtspersoon tot de overheid wenden wanneer de rechten van de natuurrechtspersoon (dreigen te) worden geschonden.

De onderzoekers concluderen dat juridisch gezien een *Rights of Nature*-aanpak mogelijk lijkt voor de Waddenzee en dat er geen duidelijke belemmeringen zijn. Verdiepend juridisch onderzoek zou nuttig zijn. Om aan het bestaande internationale en Europese recht te voldoen, is het van belang dat het mandaat van een *Right of Nature* voor de Waddenzee aansluit bij de afspraken over natuurbehoud en natuurverbetering waaraan Nederland reeds is gebonden in het kader van internationale verdragen, waaronder het Werelderfgoedverdrag van Unesco, en het Natura 2000-regime. Het toekennen van een *Right of Nature* aan de Waddenzee zou voorts houvast kunnen geven bij de interpretatie van de geldende wet- en regelgeving en het toepasselijke beleid en ook bij de uitvoering en handhaving daarvan.

Wat betreft de rechtsvorm en opzet van een *Right of Nature* voor de Waddenzee wordt in het rapport voorgesteld een natuurrechtspersoon op te richten met een bestuur waarvan de leden geen economisch belang hebben bij de Waddenzee of gelieerd zijn aan (andere) belanghebbenden, waarbij het dus gaat om professionele bestuurders. Dit professionele bestuur moet gebonden zijn aan het mandaat en de richtlijnen die worden neergelegd in de oprichtingswet van de natuurrechtspersoon. Diverse bestaande *Rights of Nature*-initiatieven hebben hun *governance*-structuur op deze manier ingericht (bijv. de Whanganui-rivier in Nieuw-Zeeland). Het bestuur van een dergelijk natuurrechtspersoon (of hoe de rechtspersoon ook wordt genoemd) kan bij de uitvoering van zijn taken worden bijgestaan door een adviesraad, bestaande uit deskundigen op het gebied van ecologie, natuurbehoud en -herstel en milieubeheer. Deze adviesraad zou dan het ecologische beleid en het normenkader kunnen ontwikkelen waaraan het bestuur zich moet houden – een kader dat in de loop van de tijd kan veranderen. Een aantal bestaande *Rights of Nature*-initiatieven heeft de *governance* op deze manier ingericht (bijv. de Yarra-rivier in Australië en de Mar Menor in Spanje). In het geval van de Waddenzee-natuurrechtspersoon zou bijvoorbeeld de Waddenacademie deze adviesrol kunnen vervullen. Naast het professionele bestuur en de ecologische adviesraad zou ook een brede commissie van belanghebbenden kunnen worden ingesteld, met onder meer publieke en economische stakeholders en vertegenwoordigers van de plaatselijke bevolking. Een dergelijke commissie van belanghebbenden zou adviesrecht kunnen krijgen met betrekking tot belangrijke besluiten van het bestuur. Het bestaande overlegorgaan van stakeholders, het Omgevingsberaad Waddengebied, zou een dergelijke rol kunnen vervullen. Wat de geografische afbakening betreft, wordt in de studie geconcludeerd dat voor de Waddenzee-natuurrechtspersoon het best kan worden uitgegaan van de grenzen die voor het Natura 2000-gebied zijn vastgesteld.

Op basis van de antwoorden op de deelvragen concluderen de auteurs dat de hoofdvraag bevestigend moet worden beantwoord: **het toekennen van wettelijke rechten aan de Waddenzee lijkt een kansrijke aanpak te bieden om de unieke natuurwaarden van dit gebied beter te**

beschermen. Een dergelijke aanpak zou een juridische innovatie zijn in die zin dat de integrale, holistische bescherming van de Waddenzee daarmee beter wordt gewaarborgd en dat de intrinsieke waarden van de natuur explicieter worden meegenomen in het beheer en de besluitvorming.