

1 AANLEIDING EN DOEL

Kees Bastmeijer

1.1 ACHTERGROND

Veel beleidsdocumenten en andere publicaties over de Waddenzee beginnen met het benadrukken van de Werelderfgoedstatus van het gebied. Niet zelden blijft de ‘juridische aandacht’ voor de Waddenzee beperkt tot deze constatering, maar het is belangrijk om te beseffen dat de aanwijzing van de Waddenzee als Werelderfgoed in feite een kroon is op een veel bredere beschermde status van het gebied onder een groot aantal internationale verdragen en EU-richtlijnen. De Waddenzee heeft ook de status van internationaal wetland onder de Ramsar Conventie (Wetlandverdrag), OSPAR beschermd zeegebied (OSPAR Conventie), Europees Natura 2000-gebied (EU Vogelrichtlijn en EU Habitatrichtlijn) en Emerald-netwerkgebied (Verdrag van Bern). Ook geniet het gebied bescherming vanwege zijn grote belang voor de realisering van doelstellingen van andere verdragen, waaronder het Biodiversiteitsverdrag, het Europees Landschapsverdrag, het Verdrag van Bonn inzake migrerende soorten en daaronder tot stand gekomen dochterverdragen inzake de bescherming van zeehonden, kleine walvisachtigen, vleermuizen en trekkende watervogels. De bescherming wordt verder aangevuld door een EU-verordening over invasieve niet-inheemse soorten en de EU Kaderrichtlijn Water met eisen over de ecologische en chemische kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater.

Door deze gelaagdheid van een groot aantal juridische beschermingsregimes bestaat bij velen geen helder beeld van de inhoud en de concrete consequenties van die regimes ten aanzien van de Waddenzee. Het verkrijgen van een dergelijk helder beeld is bovendien lastig, omdat alle genoemde verdragen en EU-richtlijnen in veel opzichten van elkaar verschillen. Zo verschillen de doelstellingen, geografische reikwijdte, de aard en inhoud van verboden en verplichtingen en uitzonderingen daarop, de mate waarin aandacht bestaat voor cumulatieve gevolgen en klimaatadaptatie, etc. Toch is een helder beeld van de bestaande verplichtingen, verboden en te realiseren resultaten wel van essentieel belang voor het evalueren van bestaand beleid, het uitdenken van nieuw beleid (bijv. in het kader van de ontwikkeling van een Beleidskader natuur), het bepalen van het beheer voor het gebied (bijv. in het kader van de ontwikkeling van een nieuw integraal beheerplan en herziening van het Natura 2000-beheerplan), voor het nadenken over de kennisagenda voor het gebied en voor de beoordeling van bestaande en nieuwe menselijke activiteiten.

Tegen deze achtergrond heeft Rijkswaterstaat – in nauwe afstemming en samenwerking met de ministeries van LNV en IenW – de Waddenacademie gevraagd een onderzoek uit te voeren om deze helderheid over de consequenties van bestaande internationale en Europese juridische regimes te bieden. De Waddenacademie is daartoe de samenwerking aangegaan met academici en juridisch adviseurs met een hoge expertise op het gebied van de belangrijkste internationale verdragen en EU-richtlijnen die op de Waddenzee van toepassing zijn.

Dit boek betreft het eindresultaat van het gezamenlijke werk. Het is een omvangrijk werk geworden met veel informatie. Dit komt onder meer omdat de auteurs niet alleen naar de tekst van EU-richtlijnen en verdragen zelf hebben gekeken, maar dieper in de regimes zijn gedoken door onder de regimes aangenomen bindende besluiten en soft law-documenten (resoluties, aanbevelingen, handboeken, richtsnoeren, e.d.) te bestuderen. Laatstgenoemde soft law-documenten zijn zelf niet juridisch bindend, maar zijn wel juridisch relevant, met name omdat zij meer helderheid geven over de uitleg van centrale begrippen, de doelen van de regimes en de inhoud van verplichtingen en verboden. Ook wordt in deze soft law-documenten veelal helder gemaakt hoe ontwikkelingen die ten tijde van de opstelling van de richtlijn of het verdrag nog minder aandacht kregen zich verhouden tot de bepalingen van het verdrag of de richtlijn. Denk bijvoorbeeld aan onderwerpen als klimaatverandering en cumulatieve effecten.

1.2 DOELSTELLING EN OPZET

Doelstelling van dit boek is om een gedegen beeld te geven van de inhoud en concrete consequenties van de internationale en Europese beschermingsregimes voor de Waddenzee. Wat zijn de uit verdragen en EU-richtlijnen voortvloeiende verboden en verplichtingen, waaronder ook herstelopgaven, en kan dit complex van verboden en verplichtingen worden vertaald naar een helder beschreven integraal framework voor de ontwikkeling van beleid voor de Waddenzee, voor het bepalen van het beheer van dit gebied, en voor de beoordeling van bestaande en nieuwe menselijke activiteiten?

Ten behoeve van deze doelstelling worden de vanuit het oogpunt van natuur- en waterbescherming meest relevante verdragen en EU-richtlijnen volgens een bepaald format door onafhankelijke juridische experts onderzocht en beschreven (hoofdstukken 2 tot en met 14). Daarbij spitst de aandacht zich toe op de Nederlandse Waddenzee en het Nederlandse deel van de Eems-Dollard. Naast twaalf juridisch bindende regimes (hard law) is ook één belangrijk soft law-instrument geselecteerd: de Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee (beter bekend als de trilaterale samenwerking).

Bij de beschrijvingen van de verschillende regimes en de analyse wordt bijzondere aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- de **doelen** van het regime;
- de **beginselen en uitgangspunten** van het regime;
- de belangrijkste **verplichtingen en verboden**;
- de aard van de verplichtingen en verboden met aandacht voor onder meer:
 - of sprake is van een **verslechteringsverbod**; en/of
 - verplichtingen tot (actief) **herstel**;
 - **te bereiken resultaten** en of het inspannings- of resultaatsverplichtingen betreft;
 - of/welke **monitoringsverplichtingen** gelden;
- de relatie tussen aandacht voor het **vrij functioneren** van het ecosysteem en verplichtingen en verboden ten aanzien van specifieke soorten en habitattypen;
- aandacht binnen het juridische systeem voor **cumulatieve effecten** en relatie met beschreven verplichtingen en verboden;
- aandacht binnen het juridische systeem voor **grensoverschrijdende aspecten**, met bijzondere aandacht voor het trilateraal Waddenzeeperspectief;
- aandacht binnen het juridische systeem voor **klimaatverandering** en relatie tot beschreven verplichtingen en verboden;
- het al of niet bestaan van mechanismen om **niet-naleving** van de verboden en verplichtingen aan de orde te stellen;
- een **indruk van de implementatie van het regime in Nederland**, met bijzondere aandacht voor de Waddenzee.

Deze onderwerpen vormen niet in ieder hoofdstuk noodzakelijkerwijs de ‘kopjes’ van het hoofdstuk, omdat de bespreking van een regime soms om een andere indeling vraagt en omdat de auteurs ruimte is gelaten om accenten te leggen en ook andere relevante onderwerpen te bespreken.

Op basis van de hoofdstukken over de diverse regimes worden de belangrijkste bevindingen samengebracht in een slothoofdstuk, dat een integraal overzicht geeft van de relevantie van EU-richtlijnen en verdragen voor de bescherming van de natuurwaarden van de Waddenzee (hoofdstuk 15). Dit slothoofdstuk kan als een **internationaal- en EU-rechtelijk framework** worden beschouwd voor beleidsontwikkeling, beheer en beoordeling van menselijke activiteiten in de Waddenzee, al maken de discussies in de hoofdstukken duidelijk dat ook altijd dieper in de systemen gekeken zal moeten worden om echt recht te kunnen doen aan de doelen en verplichtingen.

1.3 ONDERZOEKSMETHODE

Het onderzoek heeft vooral bestaan uit deskstudies, waarbij gebruik is gemaakt van de verdragen en richtlijnen, ontwikkelde rechtspraak van onder meer het EU Hof van Justitie en nationale rechters, en binnen de systemen ontwikkelde (veelal niet zelfstandig juridisch bindende) besluiten (bijv. resoluties) en richtsnoeren (bijv. ‘guidance documenten’ en handboeken). Bij de onderzoeken is vanuit algemene kennis over de regimes steeds ingezoomd op de Waddenzee. Bij enkele hoofdstukken is in aanvulling op dit deskonderzoek ook met experts gesproken.

Ten behoeve van de verdere verbetering van de kwaliteit van de hoofdstukken is een reviewronde ingebouwd, waarbij auteurs op elkaars concepthoofdstukken commentaar leverden. De concepthoofdstukken zijn voor commentaar ook voorgelegd aan de begeleidingscommissie van het onderzoek, waarin Rijkswaterstaat, de ministeries van IenW en LNV en de Waddenacademie vertegenwoordigd waren.

1.4 BEPERKINGEN

Zoals hierboven aangegeven, richt het onderzoek zich op de belangrijkste verdragen en EU-richtlijnen vanuit het oogpunt van bescherming van de Waddenzee en het Nederlandse deel van de Eems-Dollard. Daarmee is de bespreking niet volledig. Zo zijn vanuit natuurbeschermingsoogpunt bijvoorbeeld ook visserijwetgeving (bijv. EU-verordeningen) en wetgeving inzake gevaarlijke stoffen van belang, maar de beschikbaarheid van experts, tijd en budget maakte een selectie noodzakelijk.

Voorts richt dit boek zich op het helder krijgen van de internationaal- en Europees-rechtelijke doelen, verplichtingen en verboden, waartoe een overkoepelende analyse in het afsluitende hoofdstuk is opgenomen. De doorwerking in het nationale recht en de implementatie en naleving in Nederland (of het ontbreken hiervan) ten aanzien van de Waddenzee hebben in de meeste hoofdstukken slechts op basis van parate kennis en een quickscan aandacht gekregen. De meeste hoofdstukken zijn afgerond in 2023 maar in enkele hoofdstukken was een beperkte actualisatieslag (begin 2024) vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog mogelijk.

Vanwege de beperkte aandacht voor de implementatie (omzetting en toepassing) van de besproken regimes in Nederland is ervoor gekozen om in dit boek geen beleidsadviezen ten aanzien van die implementatie op te nemen. De besprekingen in de hoofdstukken maken echter wel voldoende duidelijk dat in Nederland met name verdragen te weinig aandacht krijgen in alle schakels van de beleidscyclus. Om meer helderheid te krijgen over wat de uitvoerige beschrijvingen van al deze juridische regimes nu concreet zouden moeten betekenen, is door de Waddenacademie begin 2024 een afzonderlijke reflectie naar

aanleiding van dit boek opgesteld. De betreffende reflectie gaat in op de belangrijkste rode draden en conclusies van het onderzoek en vertaalt deze naar concrete beleidsaanbevelingen.

Hoewel nagenoeg alle verdragen en EU-richtlijnen ook van toepassing zijn op de Duitse en Deense delen van de Waddenzee, is dit boek opgesteld vanuit een Nederlands perspectief. Een in opdracht van de Waddenacademie vertaalde versie van het laatste hoofdstuk van dit boek zal de basis vormen voor een trilaterale bespreking en mogelijke verdere samenwerking.

Volledige namen en vindplaatsen van de juridische instrumenten

Internationaalrechtelijke bescherming van de Waddenzee	
Werelderfgoedverdrag	Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, Parijs, 16-11-1972, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0003974/1992-11-26
Biodiversiteitsverdrag	Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 05-06-1992 (Biodiversiteitsverdrag). https://wetten.overheid.nl/BWBV0001136/1994-10-10
Verdrag van Ramsar (ook wel Wetlandverdrag)	Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, Ramsar, 02-02-1971, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0003693/1994-05-01
<i>Verdrag van Bonn (CMS)</i>	Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, Bonn, 23-06-1979, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0004769/2006-02-23
Zeehondenverdrag	Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee, Bonn, 16-10-1990, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0002236/1991-10-01
AEWA (Verdrag inzake trekkende watervogels)	Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels, 's-Gravenhage, 15-08-1996, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0001249/2019-03-08
ASCOBANS (Verdrag inzake kleine walvisachtigen)	Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Baltische Zee, [...] Noordoost-Atlantische Oceaan, de Ierse Zee en de Noordzee, New York, 17-03-1992, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0001069/2008-02-03
Verdrag van Bern	Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern), Bern, 19-09-1979, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0003485/2018-03-08
OSPAR-verdrag	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, Parijs, 22-09-1992, beschikbaar op: https://wetten.overheid.nl/BWBV0001119/2011-10-28