

Wadvaarders en hun zee

Een analyse van waddenbeleid

Kees van Roon

Medewerker Provinciale Milieudienst

Menno Buiskool

Arts-onderzoeker



Een uitgave van de "wadvaarders"

Vereniging voor vrij en verantwoord varen op het wad Juni 1991

Deze nota kan besteld worden bij het
secretariaat van de vereniging "Wadvaarders".
De kosten zijn fl. 15,- incl. verzending.

adres:
Secretariaat "Wadvaarders"
Hoofdstraat 149
9827 PA LETTELBERT
tel. 05945 - 14826

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	3
CONCLUSIES DEEL 1, 2, 3.	8
INLEIDING	12
DEEL 1 DE WADDENZEE EN WAT HAAR OVERKOMT	
-- Inleiding	14
-- De bedreigingen van de Waddenzee	14
- verontreiniging en inpoldering	
- verstoring	
-- De populatie van zeehonden en vogels	17
-- De rekreatieve wadvaarder; zijn gedrag en zijn vaargebied	22
-- Het watersportonderzoek 1988	26
-- Enquete van de vereniging Wadvaarders	29
-- Verwachtingen over de groei van de recreatieve wadvaart	32
DEEL 2 IS ER CONSISTENTIE IN HET BELEID EN DE BELEIDSUITVOERING?	
-- Inleiding	34
-- PKB	34
-- Aanwijzingsbesluit Waddenzee	36
-- Algemene Beheersvisie voor het Waddengebied	38
-- De rekreatieve wadvaarder en het overheidsbeleid	40
DEEL 3 HET WADDENBELEID EN DE GEMEENTELIJKE VERORDENING WADDENZEEGEBIED	
-- Inleiding	46
-- De Gemeentelijke Verordening waddenzeegebied	46
WENKEN VOOR BESTUURDERS EN BEHEERDERS	52
NAWOORD	53
LITERATUURLIJST	54

VOORWOORD

Sinds de totstandkoming van de PKB-Waddenzee hebben vele plannen en beheersnota's over de Waddenzee het licht gezien.

De eerste belangrijke beslissing die speciaal de wadvaarder trof in zijn bewegingsvrijheid was het Aanwijzingsbesluit Waddenzee in 1981 [3].

De wadvaarder werd de toegang ontzegd tot grote fraaie gebieden. De reden van de aanwijzing, de achterliggende motivatie en de geboden inspraak aan de gebruikers hebben gezorgd voor een breed draagvlak onder de wadvaarders. De aanwijzing heeft dan ook niet geleid tot veelvuldige overtredingen. De sociale controle was en is groot en het doel van het afsluiten, n.l. het gelegenheid geven tot werpen en spenen van de jonge zeehonden op geschikte banken spreekt de wadvaarder zonder meer aan.

Dat binnen de gesloten gebieden ook vele banken liggen die door zeehonden nimmer als rustplaats zullen dienen werd geaccepteerd. Deze gebieden komen deels in aanmerking als fourageergebied voor de broedvogels.

Of afsluiting wel noodzakelijk was voor de functie van fourageergebied in relatie met de wadvaart is nooit onderzocht.

Dat de gebieden niet werden afgesloten voor de visserij en wadlooptochten heeft wel verbazing gewekt.

Ook het afsluiten van broedgebieden heeft onder de wadvaarder geen kritiek gevonden. Het niet kunnen aanleggen bij enkele fraaie en uit nautisch oogpunt aantrekkelijke oostpunten vroeg in het jaar werd door de zeilers daar graag geaccepteerd.

Nu, bijna 10 jaar later vindt nieuwe regelgeving plaats.

Deze regelgeving bestaat uit de Gemeentelijke Verordening Waddenzee en de nog niet openbaar gemaakte Aanwijzing Waddenzee 2.

De verordening betekent voor een groep gebruikers van de Waddenzee een verdere beperking in haar beleving van de Waddenzee.

Zij is van mening dat deze beleving van het natuurlijk schoon wordt beperkt zonder dat daar enig positief effect van uitgaat voor het natuurlijk milieu van de Waddenzee.

Deze gebruikers hebben zich verenigd in de "Wadvaarders", vereniging voor vrij en verantwoord varen op de wadden. Zij zijn te omschrijven als niet-professionele vaarders, op schepen met een max. accommodatie van 8 personen. In dit rapport worden zij aangeduid als **de rekreatieve wadvaarder**.

Initiatief

De vereniging "Wadvaarders" heeft de opstellers gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijke verstoring door de rekreatieve wadvaarders, op diep en ondiep water.

Het onderzoek moet betrekking hebben op de aard en de effecten van de verstoring en moet de noodzaak tot verdere regulering van de rekreatieve wadvaart op diep en ondiep water beoordelen.

Het onderzoek moet zich tevens richten op de consistentie van het beleid met betrekking

tot de wadvaart.

Ook moet in het onderzoek aandacht worden besteed aan de juridische houdbaarheid van de regelgeving door de gemeentelijke overheden.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot een studie van de beschikbare informatie uit beleidsstukken, beheersplannen en onderzoeken.

De vereniging heeft als reactie op de nieuwe regelgeving zoals de "Gemeentelijke Verordening Waddenzee" reeds zelf een enquête gehouden onder haar leden.

Deze enquête behelsde het vaargedrag van haar leden in tijd en plaats.

De resultaten worden in het onderzoek besproken.

SAMENVATTING

Inleiding

De Waddenzee wordt bedreigd door vervuiling en inpoldering.

In de PKB-Waddenzee van 1980 staan de uitgangspunten geformuleerd om deze bedreigingen een halt toe te roepen.

Sindsdien hebben vele nota's over de Waddenzee het licht gezien.

Over de recreatie wordt daarin met nadruk gesteld dat vele recreatieve vormen op de Waddenzee geen ernstige schade toebrengen aan het milieu. Toch wordt één van de recreatieve vormen die zo sterk gebiedsgebonden is, door nieuwe regelgeving aan banden gelegd.

Het terughoudende beleid ten aanzien van het afsluiten van gebieden lijkt te zijn verlaten.

Het onderliggende rapport analyseert de beleidsnota's die dit afsluiten van gebieden rechtvaardigen.

Bedreigingen

In deel 1 wordt een korte opsomming gegeven van de bedreigingen, zoals verontreiniging, inpoldering en verstoring.

Daarin komt de belangenafweging naar voren, het ontbreken van diepgaand onderzoek naar de effecten van verstoring, cumulatieve effecten en de relatieve bijdrage van de verschillende verstoringen.

Zeehonden en vogels

Vervolgens wordt ingegaan op de populaties van zeehonden en vogels, de invloed die de afsluiting van de Zuiderzee en de Lauwerszee heeft gehad op deze populatie door het veranderde geomorfologisch karakter van de Waddenzee. Met name de gewone zeehond kan zich door de verontreiniging en door het gebrek aan voldoende speentijd op de banken door de toegenomen getijde-amplitude moeilijk staande houden. Een aanhoudende of toenemende verstoring zou de reproductie van de gewone zeehond verder aantasten.

De afsluiting van gebieden op grond van artikel 17 van de Natuurbeschermingswet heeft om deze reden dan ook een breed draagvlak onder de recreatieve wadvaarders.

De grijze zeehond wordt tijdens de zoogperiode niet door de recreatieve vaarder bedreigd, daar de zoogperiode buiten het recreatieve seizoen valt.

Geomorfologische processen spelen bij de grijze zeehond op dit moment een dominante en bedreigende rol.

Opvallend is dat de populatiecurve van de zeehond een gelijkvormigheid bezit met de curve van de vaart op de Waddenzee.

De vogelstand wordt bepaald door het aanbod van voedsel en de rust tijdens de broedperiode.

De grootste voedselgebieden zijn de kwelders. Deze worden niet bezocht door de wadvaarder.

Tijdens het hoogseizoen voor de wadvaarder is de vogeldichtheid op de Waddenzee rond

het minimum, terwijl er een optimaal voedselaanbod is.

Reden om te veronderstellen dat een eventuele lokale verstoring door een drooggevallen schip geen blijvend nadelig gevolg heeft voor de fouragerende vogels. De vogels onder- vinden de meeste verstoring, tijdens fourageren en broeden, door de luchtvaart en door uitzonderlijke weersomstandigheden.

De wadvaarder en zijn zee

Na deze kenmerkende aspecten van de Waddenzee wordt het gedrag en het vaargebied van de rekreatieve wadvaarder omschreven.

Hij staat bekend als een natuurminner, gesteld op rust en wars van ingrepen in de natuur. Zijn varen is een way-of-live, die past binnen de uitgangspunten die behoren bij de instandhouding van het natuurgebied.

In zijn maatschappelijk leven is hij een strijder voor dit natuurschoon. Hij bevaart het Wad gedurende vele jaren en kiest zijn vakantie steeds weer in dit gebied.

Hij is van mening dat verstoring op het Wad door zijn aanwezigheid verloren gaat in de achtergrondruis.

Door het ontbreken van gevalideerd onderzoek naar de verstoring en de effecten van zijn gedrag voelt hij zich bij verdere regelgeving onnodig achtergesteld op de andere gebruikers van de Waddenzee.

Het vaargebied van de Waddenzee is onder te verdelen in drie soorten, afhankelijk van de eigenschappen van de schepen, waarbij slechts een gering aantal schepen geschikt is om droog te vallen.

Het watersportonderzoek Waddenzee 1988

In 1988 is een onderzoek uitgevoerd naar de kwantitatieve toename van de watersport ten opzichte van 1982.

Het onderzoek moet materiaal aanreiken om het provinciaal watersportplan te evalueren.

Bij de methodiek van het onderzoek kunnen enige kanttekeningen worden geplaatst. Zo wordt de vaart op de Noordzee in aantal onderschat. Deze Noordzeevaart gebruikt ongeveer 30% van de havencapaciteit van de waddenhavens en neemt een evenredig deel van de sluispassage voor haar rekening. Ter bepaling van de aantallen schepen die gelijktijdig op het Wad zijn, zijn luchtobservaties en tellingen uitgevoerd. Dit is geschied bij zeer goede weersomstandigheden. Bij deze meteo-omstandigheden zijn veel schepen op het Wad, meer dan gemiddeld.

Voor een kwalitatief oordeel zijn interviews in de havens van de Waddenzee uitgevoerd. Daarbij zijn de ondervragers selectief te werk gegaan.

Enquête van de Vereniging van Wadvaarders

De vereniging van Wadvaarders heeft over het seizoen 1990 een enquête gehouden onder haar leden. Daarbij is gevraagd naar hun gedrag tijdens de vaart op de Wadden, de overnachtingsplaatsen en gekozen vaarroutes. De verkregen informatie is niet representatief voor de totale rekreatievloot op de Wadden omdat uitsluitend de leden van de vereniging naar hun ervaringen is gevraagd.

Toch is enig interessante informatie zichtbaar geworden. De piekvorming in het seizoen is duidelijk meer aanwezig in het westelijk deel als in het oostelijk deel van de Waddenzee.

Een vervolg onderzoek wordt komende zomer opgezet, nu in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen.

Verwachtingen over de groei

Over de groeiverwachtingen schrijft het rapport dat de toegenomen groei van de afgelopen jaren niet heeft geleid tot toenemende verstoring. Dit vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat de groei zich voornamelijk afspeelt bij de kieljachten die gebonden zijn aan de diepere geulen.

De groei van het aantal platbodemschepen is achtergebleven bij de andere schepen. De toegenomen aantallen platbodemschepen gedurende het hoogseizoen is geen reden om te vrezen dat de vaart op de ondiepe delen van de Waddenzee evenredig of merkbaar zal toenemen.

De beleidsnota's

In deel 2 volgt een korte bespreking van de Planologische Kern Beslissing Waddenzee, de Algemene Beheersvisie Waddenzee en het Aanwijsbesluit Waddenzee.

Onderling werden de drie stukken beschouwd op hun consistentie.

Daarnaast wordt ingegaan op de afweging van de belangen. Deze belangenafweging is een essentieel onderwerp geworden voor de recreatieve wadvaarder.

Zijn aanwezigheid op de Waddenzee is onderwerp van discussie geweest bij bestuurders en beheerders.

De positie van de wadvaarder werd daarbij niet optimaal behartigd. In de wetenschap dat zijn activiteit niet schadelijk kon zijn voor het eco-systeem heeft hij die goede vertegenwoordiging bij die discussie ook niet nagestreefd.

Daarnaast had hij reeds (als eerste) een aandeel geleverd in het streven naar een gezond eco-systeem op de Wadden. Grote gebieden werden voor hem in 1981 reeds afgesloten.

Bij de aanwijzing wordt gesteld dat vele recreatieve activiteiten die de Waddenzee sinds jaar en dag kent, niet schadelijk zijn. Toch is besloten terwille van de rust voor jonge zeehonden enige gebieden af te sluiten. Daaronder vallen alle (speen)gebieden voor jonge zeehonden.

Ondanks de afsluiting voor de recreatieve wadvaart zijn nog steeds belangrijke verstoringbronnen aanwezig binnen deze afgesloten gebieden.

Verdere afsluiting van de Waddenzee voor de recreatieve wadvaart, een gebiedsgebonden vorm van recreatie, doet afbreuk aan het educatieve streven zoals dat staat genoemd in de Algemene Beheersvisie.

De Algemene Beheersvisie formuleert stellig dat de verontreiniging de grootste bedreiging is voor de Waddenzee.

In de belangenafweging tussen de natuurlijke waarden van het gebied en de maatschappelijke relevantie introduceert de Algemene Beheersvisie het "voordeel van de twijfel voor de natuur" als geen zekerheid bestaat over de negatieve effecten.

Een dergelijk beleidsuitgangsrapport is, zeker op termijn, niet houdbaar. Een onderzoeksverplichting volgens nader omschreven methodieken zou de onzekerheid over de negatieve effecten kunnen verkleinen.

Verder spreekt de Algemene Beheersvisie zich uit voor een minimale regulering van activiteiten in het gebied.

Aan de hand van enkele onderwerpen die verband houden met de recreatieve wadvaart worden enkele beleidsnota's doorgenomen en vergeleken. Met name de sluispassages in relatie tot de frequentie van het havengebruik, overnachten op rede, droogvallen, varen op diep water, het afsluiten van gebieden en het varen op het middenstuk van de Waddenzee worden besproken.

Opmerkelijke, tegenstrijdige uitspraken in de verschillende beleidsdocumenten worden aan het licht gebracht.

Ook wordt duidelijk dat enkele visies in het kader van de beperking van de verstoring worden uitgedragen, maar dat economische motieven tevens aan deze uitspraken ten grondslag liggen.

Over de zonering kan gesteld worden dat bijna elke nota een eigen idee over zonering heeft.

Eensgezind zijn de nota's over het varen binnen de betonning en in diepe geulen. Dit varen zou geen verstoring teweeg brengen. In grote tegenspraak hiermee is het naar buiten gebrachte voorstel om betonning op te gaan nemen.

De Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied

Deel 3 beperkt zich tot de Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied. Deze verordening brengt ingrijpende veranderingen teweeg voor de recreatieve wadvaarder.

De verordening, die het gemeentelijke belang inzake de openbare orde moet dienen wordt geplaatst naast de Planologische Kernbeslissing Waddenzee.

Gezien de internationale betekenis van de Waddenzee wordt getwijfeld aan het gemeentelijk belang dat de verordening moet dienen.

Daarnaast worden vraagtekens gezet bij deze verordening in relatie met de Natuurbeschermingswet. Van deze wet is gezegd dat hij bij uitstek geschikt is de recreatieve activiteiten te sturen.

De verordening sluit gebieden af voor de recreatieve wadvaarder. Dit is in strijd met de uitgangspunten van de PKB en het Aanwijfsbesluit Waddenzee.

De verordening geeft het college van B & W de mogelijkheid gebieden af te sluiten zonder inspraak van belanghebbenden. Dit is in ferme tegenspraak met de procedure die de Natuurbeschermingswet voorstaat.

In de verordening wordt gesteld dat deze toegepast wordt bij excessen. Een omschrijving van dit begrip ontbreekt.

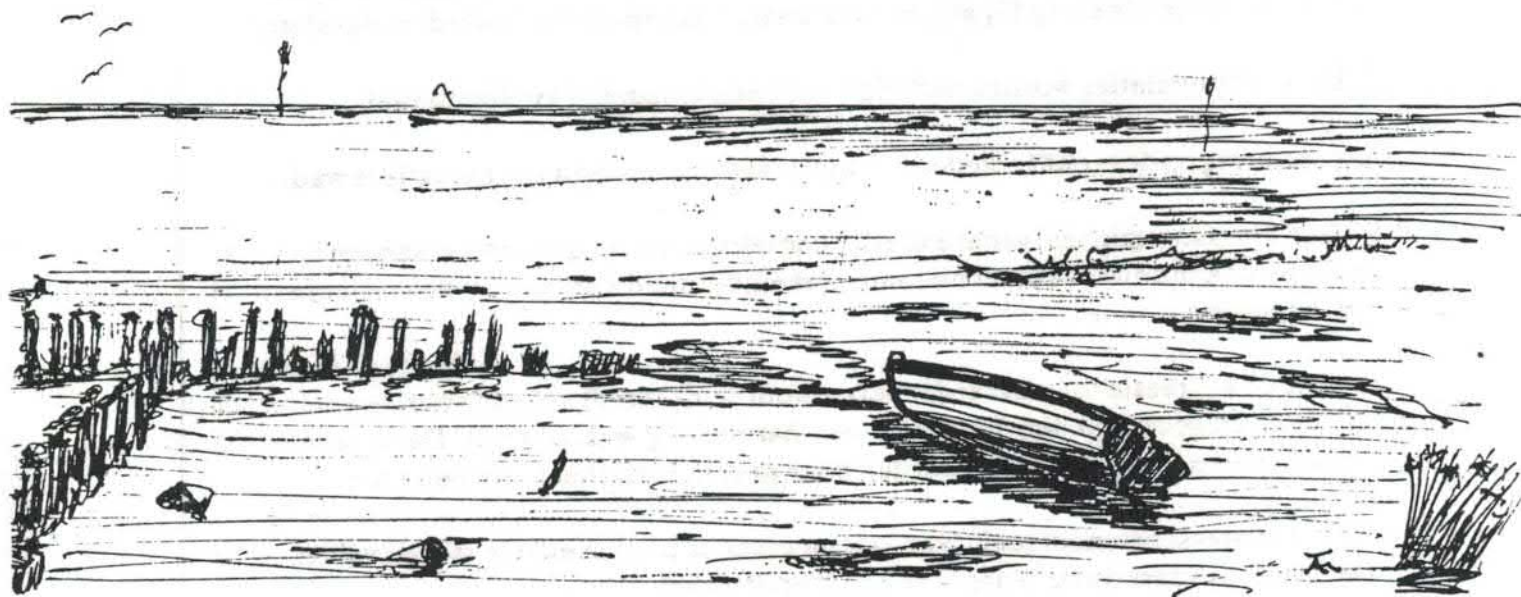
Ook wordt in de verordening de afvalconcentratie op de kustlijn gerelateerd aan de recreatieve wadvaart. Enige nuance ontbreekt en stelt daarmee de recreatieve wadvaarder ten onrechte in een kwaad daglicht.

De uitgangspunten van de verordening worden gerelateerd aan enkele artikelen. Uit deze koppeling blijkt dat de uitgangspunten in de feitelijke verordening niet zijn terug te vinden.

Bij de bespreking van enkele artikelen blijkt de verordening verregaand te treden in het besluitgedrag van de vaarders.

Dit zou kunnen leiden tot gevaarlijke situaties, het bevorderen van verstoring langs de

laagwaterlijn en het bevorderen van het varen in kleinere geulen.
Tot slot spreekt de verordening zich uit voor de voorkeur het speedbootvaren toe te staan op aanlegplaatsen en nabij jachthavens. Het rustieke karakter van deze lokaties, voorzover nog aanwezig, wordt daarmee verder aangetast.



Conclusies Deel 1

1. Uit de verschillende beleidsstukken is op te maken dat de verontreiniging van de Waddenzee als de grootste bedreiging wordt gezien voor het ecosysteem.
2. Enkele vogelpopulaties zijn gedecimeerd door de verontreiniging. De bruinvis is door de verontreiniging uit het gebied verdwenen.
3. Door de afsluiting van de Zuiderzee en de Lauwerszee is de getijde-amplitude vergroot met het gevolg dat de speentijd voor jonge zeehonden afneemt en de voedselrijke kweldergebieden in omvang afnemen.
4. De effecten van de verstoringen zijn niet onderzocht. Evenmin is bekend wanneer de verstoring verloren gaat in de achtergrondruis.
5. De recreatieve wadvaarder kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor de verstoring van de zeehonden daar reeds in 1981 is besloten tot afsluiting van de zeehonden(speen)banken voor de recreatieve wadvaart.
6. De wadvaarder heeft zich al aangepast aan de wensen van velen om de zeehond in zijn strijd om te overleven niet te verstoren. Hij heeft geaccepteerd dat binnen het kader van een zorgvuldige afweging [3] alle banken waarop gezoogd wordt worden afgesloten.
7. De vogelpopulaties worden bedreigd door een afnemend kwelderareaal.
8. Verstoring op de broedgebieden kan niet plaats vinden door de recreatieve wadvaart.
9. Door zijn aanwezigheid gedurende de voedselrijke maar vogelarme maanden juni, juli en augustus kan de wadvaarder niet aansprakelijk gesteld worden voor een majeure vorm van verstoring.
10. Dat de recreatieve wadvaarder verantwoordelijk wordt gesteld voor de verstoring van de fourageergebieden berust op een hardnekkig misverstand. De voornaamste voedselgebieden, de kwelders, worden door hem in het geheel niet betreden.
11. Het Watersportonderzoek 1988 laat op cruciale punten enkele steken vallen.
 - De recreatievaart op de Noordzee wordt onderschat
 - De observatie/teldagen zijn door omstandigheden selectief gekozen.Dit maakt dat de aantallen schepen geen gemiddelden zijn maar maxima.
 - De selectie van schepen in de Waddenhavens voor een interview is niet representatief voor de recreatieve vloot op de Waddenzee.
12. De groei van de recreatieve wadvaart met schepen die geschikt zijn om droog te vallen zal kleiner zijn dan op grond van de groei van de gehele vloot over de afgelopen jaren is te verwachten.

Conclusies Deel 2

1. De belangenafweging is voor de wadvaarder een belangrijk onderwerp geworden. De wadvaarder moet zorg dragen voor een goede vertegenwoordiging bij het overleg over het gebruik van de Waddenzee.
2. De in 1981 ingestelde zoneringsnaam naar plaats en tijd is ingesteld voor de wadvaarder. De noodzaak tot zoneringsvindt zijn oorsprong in een sterke verontreiniging van het oppervlakte water door antropogene emissies.
3. Verder afsluiten van de gebieden, uitsluitend voor de recreatieve wadvaarder zal geen positieve effecten hebben voor de natuur. Verdere afsluiting van de natte gebieden geeft verlies aan maatschappelijk draagvlak.
4. Twijfels over negatieve effecten van activiteiten sturen het beleid.
5. Dit gevaar wordt gekeerd wanneer de beheerder die oordeelt over de activiteit, een onderzoek uitvoert dat voldoet aan eerder omschreven normen en dat door een brede deskundige inspraak kan worden getoetst op zijn waarde.
6. De Planologische Kernbeslissing en de Algemene Beheersvisie Waddenzeegebied vormen de basis van het te voeren beleid en de uitvoering van dit beleid. In deze twee stukken is sprake van inconsistentie als het gaat om toetsing en belangenafweging (het voordeel van de twijfel).
7. Uit de plannen blijkt dat er geen overeenstemming is over de frequentie van het overnachten buiten de havens. Ook het uitgevoerde onderzoek naar dit verschijnsel levert geen betrouwbaar beeld op.
8. Het Structuurschema Openluchtrecreatie stelt dwingende maatregelen voor om een verschijnsel waarvan de frequentie en de schadelijkheid niet bekend zijn te verhinderen. Dit Structuurschema gaat daarbij geheel voorbij aan de uitgangspunten van de Algemene Beheersvisie voor het Waddenzeegebied die aangeeft dat regulering van de activiteiten tot het uiterste moet worden beperkt.
9. Het Beheersplan Recreatie heeft een afwijkende visie met het Watersportplan over de verlangens van de wadvaarder.
10. De gemeentelijke verordening en het Watersportplan kennen grote verschillen met betrekking tot de wenselijkheid om ankerplaatsen aan te bevelen.
11. De plannen hebben overeenstemming over het verschijnsel dat er voornamelijk binnen de betonning gevaren wordt en dat slechts een enkel platbodempjacht zich er buiten begeeft.
12. Zowel territoriaal als inhoudelijk wijken de zoneringsnaam van de gemeentelijke

verordening af van de zonering uit het Beheersplan Rekreatie en het Aanwijsbesluit. Het is een echte lappendeken.

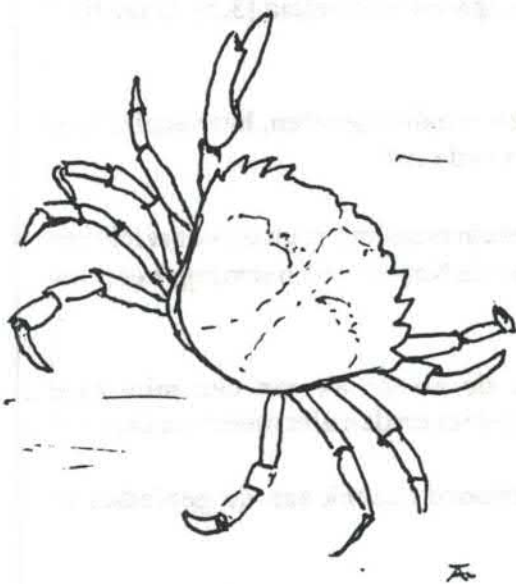
13. Door de invoering van een bufferzone lijkt de stap naar verdere afsluiting van de Waddenzee niet ver meer. Er wordt dan gehandeld in strijd met het aanwijzingsbesluit en dus in strijd met de PKB (zorgvuldig omspringen met afsluiten).

14. De nieuwe zonering op grond van de verordening is in de praktijk uitsluitend een beperking van de rekreatie-activiteiten.

15. De achterliggende gedachte van de PKB om gebiedsgebonden vormen van rekreatie te bevorderen, alsmede een terughoudend beleid met betrekking tot afsluiting van gebieden wordt verlaten.

Conclusies Deel 3

1. Het rijksbeleid voor de Waddenzee is afgestemd op de internationale betekenis die dit natuurgebied heeft.
Dit beleid streeft naar een breed maatschappelijk draagvlak op nationaal en internationaal niveau. Dit draagvlak overstijgt het gemeentelijk belang.
2. De verordening geeft aan het college van B&W bevoegdheden die strijdig zijn met de uitgangspunten van de Natuurbeschermingswet.
3. De verstoring door het droogvallen van schepen wordt in de verordening gering verondersteld. Toch gaat de verordening regelend optreden ten aanzien van dit droogvallen. Dit is dan in strijd met de PKB en de Algemene Beheersvisie Waddenzee.
4. Het kader van de verordening wordt gevormd door 6 uitgangspunten. Voor tenminste 5 van deze punten zijn in de verordening voor de wadvaarder belangrijke artikelen gevonden die in strijd zijn met deze uitgangspunten.
5. Het doel van de verordening, n.l. het verder beperken van de verstoring, wordt door de inhoud van de artikelen uit de verordening teniet gedaan.
6. De verordening is uitsluitend bedoeld voor het regelen van de recreatieve activiteiten in het gebied. Reeds eerder is door bewindslieden verklaard dat juist de Natuurbeschermingswet zich daar voor leent.



INLEIDING

Sinds mensenheugenis wordt de Waddenzee bevaren en bevist.

Met de achteruitgang van de visstand, de vogelstand en de zeehondenstand werd het duidelijk dat er iets mis was met het wadden-ecosysteem.

Daarnaast werd de Waddenzee als geheel aaneengesloten gebied bedreigd door inpolderingsplannen.

Deze bedreigende ontwikkelingen maakten dat de positieve aandacht voor de Waddenzee onder de bevolking toenam.

Toen op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening het mogelijk was een planologische kernbeslissing te maken werd die voor dit gebied tot stand gebracht.

In deze PKB-Waddenzee staan de uitgangspunten voor het beleid geformuleerd.

In de jaren na de totstandkoming van de PKB hebben vele overheden zich in nota's over de Waddenzee uitgesproken. Ook de recreatieve wadvaart mocht zich in hun belangstelling verheugen. Dat de overheden verschillende opvattingen hebben over het bereiken van hun doelen zal blijken uit de verschillen die zichtbaar zijn gemaakt in deel 2 van dit rapport.

Over de recreatie heeft de rijksoverheid met nadruk gesteld dat de vele recreatieve vormen die de Waddenzee kent in het algemeen geen ernstige schade toebrengen aan de natuur [3].

Maar wie de verschillende nota's over de recreatie in het Waddengebied leest kan niet ontkomen aan de indruk dat de opstellers van de nota's de recreatie, met name de waterrecreatie, een onevenredig groot aandeel toedenken in de bedreiging van de ecosystemen op het wad.

Wie echter de ambtelijke en bestuurlijke nota's laat liggen en de wetenschappelijke onderzoeken over de bedreigingen van het waddeneecosysteem naslaat komt tot de ontdekking dat niet één activiteit zo wadvriendelijk is als juist die waterrecreatie [1].

De bestuurders overwegen nu opnieuw delen van het gebied af te sluiten. Voorheen was er ten aanzien van het afsluiten van gebieden een terughoudend beleid [3,5]. Daar lijkt nu geen sprake meer van te zijn.

Waar komt dan die drang tot reguleren, het verbieden van droogvallen, het verplichten van het havenbezoek en het afsluiten van gebieden vandaan?

Is er dan zoveel veranderd sinds de aanwijzing als natuurmonument en de voorzichtige afsluiting van enkele gebieden op grond van Art.17 van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet)?

Zijn de uitgangspunten die destijds golden inzake de noodzaak van een minimale regulering en terughoudendheid bij het afsluiten van gebieden dan niet meer van kracht?

Zijn de educatieve processen die een vrij en verantwoord bezoek aan de gebieden te weeg brengen plotseling niet belangrijk meer?

Zo ja, waar is dan het onderzoek dat die beleidswijzigingen onderbouwt? [9].

In deel 1 van het rapport wordt materiaal aangereikt om de bestuurders van de Waddenzee er van te overtuigen dat de wadvaarder een positieve bijdrage levert aan de instandhouding van het natuurgebied.

Hier wordt aangetoond dat de verstoring door de rekreatieve wadvaarder afwezig dan wel zeer beperkt is.

Deel 1 is voor de vereniging het belangrijkste deel, omdat het op langere termijn een positieve uitwerking heeft op het te voeren beleid.

Leeswijzer

De nota bestaat uit drie delen.

In Deel 1 wordt een beeld geschetst van de belangrijkste bedreigingen van de Waddenzee. Daarna wordt de relatie weergegeven tussen de rekreatieve wadvaarder en de zeehonden en vogels op het wad, de inbreng in het Waddemilieu van de wadvaarder en de doelstelling van zijn aanwezigheid op het wad.

In Deel 2 worden vergelijkingen gemaakt tussen verschillende nota's en beleidsstudies. De verschillen in deze stukken worden naar voren gebracht.

De Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied wordt in Deel 3 op enkele punten besproken. De opzet is geweest dat bestuurders zich er van bewust zijn dat de verordening een zwak instrument is om te gebruiken.

Door de 3 delen heen hebben de opstellers van dit rapport hun conclusies getrokken, maar zich ook de vrijheid veroorloofd kritische kanttekeningen te plaatsen.

Waar dit functioneel is zijn deze teksten **vet** gedrukt en hebben een afwijkende kantlijn.

DEEL 1 DE WADDENZEE EN WAT HAAR OVERKOMT.

Inleiding

In de hierna volgende hoofdstukken worden enkele aspecten van de Waddenzee en de voor dit gebied gevoerde beleid aangestipt.

Dit aanstippen zal vooral gebeuren in relatie tot de recreatieve wadvaart en de beleving van de Waddenzee.

De bedreigingen van de Waddenzee.

De Waddenzee wordt op vele manieren bedreigd.

Deze bedreiging kan in verschillende thema's worden weergegeven. Zo kan er aansluiting worden gezocht bij de thema's "verspreiding", "verstoring" en "vermesting" uit het Nationaal Milieu Beleidsplan. Maar ook een thema "verdwijning" kan in deze reeks worden opgenomen. Het thema omschrijft dan de verdwijning van delen van de Waddenzee door inpoldering, indijkingen en kwelderverlies door zeespiegelrijzing.

Verontreiniging en inpoldering

a. Verspreiding.

Het begrip "Verspreiding" heeft betrekking op het verlies aan milieu-vreemde stoffen bij de productieprocessen in industriële installaties, het gebruik van bestrijdingsmiddelen en ander menselijk handelen.

In het kader van de waterverontreiniging van de Waddenzee gaat de aandacht voor het thema verspreiding uit naar bijv. zware metalen, gechlooreerde koolwaterstoffen, organische halogeenvbindingen, PCB's etc.

De Waddenzee ontvangt deze stoffen door de lucht, via het IJsselmeer, de Noordzee en de rivieren en uit de diverse lozingspunten langs de Waddenkust.

De grootste leverancier is de Noordzee, die op haar beurt de verontreiniging ontvangt via depositie uit de lucht en via de rivieren uit de Zuidnederlandse delta.

De vergiftiging van de Waddenzee wordt algemeen erkend als de grootste bedreiging voor het natuurlijk milieu in dit gebied [5].

Met name in de zestiger jaren zijn grote hoeveelheden gif in de rivieren geloosd, die door het aanwezige stroompatroon in de Noordzee voor een groot deel in de Waddenzee terecht kwamen.

Zo is aangetoond dat het slechte reproductiesucces van de zeehond een directe relatie heeft met de aanwezigheid van PCB's in het water en is de decimering van de eidereend- en sternpopulatie in verband gebracht met de sterke verontreiniging van het water met andere milieuvreemde stoffen [1,15].

Verder heeft verontreiniging vooral de laatste 25 jaar geleid tot uitsterven van de bruinvis en tot decimering van de stand van de lepelaars en andere kustvogels [5].

Dat aan de verontreiniging van de Waddenzee nog geen eind is gekomen blijkt wel uit het gegeven dat de vorming van een strand nabij Delfzijl uit waterkwaliteitsoogpunt

achterwege moet worden gelaten [6]. De beheerders van de Waddenzee hebben dan ook nog een lange weg te gaan voordat een populatie van zeehonden of sterns zich zonder ondersteunende ingrepen in stand kan houden [1,3].

b. Vermesting of eutrofiëring.

De veresting van de Waddenzee is sinds de jaren 50 sterk toegenomen. Aanvankelijk vond eutrofiëring plaats vanuit de Noordzee, later werd het IJsselmeer de grootste bron[1].

De eutrofiëring heeft de Waddenzee al een geheel eigen beeld gegeven. In het onderzoek naar een referentie voor de Waddenzee wordt gesteld dat een afnemende eutrofiëring zal leiden tot een afname van de biomassa [1].

Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de aanwezige vogel-populaties. Binnen het kader van de ontwikkeling van het streefbeeld is de antropogene eutrofiëring niet gewenst.

c. Inpoldering

Door inpoldering en door afsluiting met waterkerende werken zijn de huidige Wadden zwaar getroffen. Het leggen van de Afsluitdijk veroorzaakte een reductie van het westelijk wadden- oppervlak van meer dan 50%.

Deze bedijkingen hebben grote invloed gehad op het geomorfologisch karakter van de Waddenzee. Nu, meer dan 60 jaar later is de structuur van de Waddenzee nog niet tot rust gekomen en bestaat er een zandhonger in het gebied naast de Afsluitdijk [1].

De aanleg van de Afsluitdijk heeft tevens een toename van de getijdeamplitude teweeggebracht die een afname van het Friese kwelderareaal heeft veroorzaakt [1].

Algemeen wordt onderkend dat de aanleg van de Afsluitdijk heeft geleid tot verdwijning van de tuimelaars en de Zuiderzeeharing, maar ook de zeehondenstand vertoont sinds de indijking een teruggang. Door inpolderingen zijn de afgelopen 50 jaar 22 km² voedselrijk kweldergebied aan het voedselareaal voor de vogelpopulatie onttrokken.

Nieuw kweldergebied zal door de verwachte zeespiegelrijzing en door de reeds genoemde toename van de getijde amplitude niet vanzelf ontstaan [1].

Gezien de beperkte inspanningen om de huidige kwelders te bewaren mag gevreesd worden voor een verdere afname van het kweldergebied en daarmee voor een verdere afname van de belangrijkste fourageergebieden.

Een Waddenzee zonder of met slechts enkele kwelders kan niet beschouwd worden als een volledig ecosysteem [1].

Wanneer het ecosysteem onvolledig is door het ontbreken van de essentiële voedselgebieden is elke maatregel tot het in stand houden van een vogelpopulatie gedoemd te mislukken [1].

Verstoring.

De verstoring vindt plaats door menselijke activiteiten in het Waddengebied.

De aanwezigheid van de mens alleen al kan in het Waddengebied als verstorend worden beschouwd [1].

De verstorende activiteiten betreffen o.a. de scheepvaart, de recreatie (een bezoekersaantal op de eilanden van ca 3 miljoen per jaar), de delfstofwinning en het bijbehorende onderzoek, de militaire activiteiten en de beheersactiviteiten door de diverse overheden in het Waddengebied.

Al deze activiteiten verstoren verschillend en ook de effecten op het waddenmilieu zijn sterk verschillend.

Zo wordt de recreatieve wadvaart in de diepe geulen niet als verstorend beschouwd en de luchtvaartactiviteit boven het natuurgebied wel [3]. Toch is het verbod om bepaalde delen recreatief te bevaren reeds in 1981 genomen (op grond van de Natuurbeschermingswet, art. 17), en is het militair vliegen nog steeds in zwang.

Dit verschil in aanpak komt voort uit de belangenafweging die is opgenomen in de PKB Waddenzee.

De belangenafweging is uitgewerkt in de Algemene Beheersvisie voor het Waddenzeegebied (zie deel 2).

Benadrukt wordt dat activiteiten die geen nadelig effect op het eco-systeem hebben ook geen maatschappelijke waarde behoeven [5].

De effecten van de verstoring, de relatieve bijdrage van de verschillende bronnen en de mogelijkheid van cumulatie van effecten zijn thans nog niet diepgaand onderzocht.

Een dergelijk onderzoek is wel door de beheerders van het gebied toegezegd maar nog steeds uitgebleven [3].

Om een afweging te kunnen maken tussen de effecten van de verstoring en de maatschappelijke belangen is het nodig om de effecten van de verschillende verstoringen beter te onderzoeken en vast te stellen wanneer een verstoring verloren gaat in de "achtergrondruis" van de omgeving.

De hier voor behandelde thema's beïnvloeden de flora en fauna van de Waddenzee, elk op zijn eigen wijze, elk met zijn eigen effect.

In dit deel van het rapport zal de aandacht verder worden gelegd bij de mogelijke verstoring van de fauna door de Wadvaarder op diep en ondiep water.

De verstoring die de wadvaarder teweeg zou brengen wordt geprojecteerd op de aanwezigheid van de vogelpopulaties en de zeehondenpopulaties.

De populatie van zeehonden en vogels

Zoals in de inleiding reeds is gesteld zullen enkele aspecten van de Waddenzee worden aangestipt. In dit verband wordt ook de populatie-afname en -groei over de afgelopen decennia besproken. Het gaat daarbij met name om de zeehonden- en de vogelpopulatie. Een constatering.

Zeehonden

Zeehonden bevolken sinds menseneugenis de Waddenzee.

Op dit moment treffen we er de grijze en de gewone zeehond aan.

De grijze zeehond is eerder, vermoedelijk al eeuwen geleden, door de jacht uit het Waddengebied verdreven. Sinds een 10-tal jaren is er een populatie uit Groot Brittannië met enkele hier geboren jongen [1].

De populatie van de gewone zeehond aan het begin van deze eeuw bedroeg ongeveer 7500 exemplaren.

Hoe het populatieverloop van 1900 tot 1930 is geweest staat niet eenduidig vast, maar aangenomen mag worden dat de populatie door de indijking van de Zuiderzee is afgenomen.

Vervuiling door de industrie zal in deze periode geen factor van betekenis zijn geweest. In dit kader kan worden genoemd dat de PCB's, gezien als een van de belangrijkste oorzaken van de lage reproductie, voor het eerst op industriële schaal werden toegepast in 1927.

Ook nu heeft de indijking van de Zuiderzee, en later de indijking van de Lauwerszee, nog een negatieve invloed op de reproductie.

Door de indijkingen is de getijde amplitude toegenomen en vlakken de droogvallende banken af.

De zeehond zoekt als speenplaats voor zijn jongen een steile bank naast diep water. Door het afvlakken van de banken nemen de steile banken in aantal af. Daarnaast liggen de banken korter droog door de toegenomen getijde-amplitude, waardoor de beschikbare speentijd is afgenomen. De toch al slecht gevoede jongen hebben daardoor reeds bij de geboorte een slechte start [1]. Een andere belangrijke doodsoorzaak is de verdrinking in fuiken [1].

Uit bovenstaande is het duidelijk dat het niet de verstoring is die de zeehond primair bedreigt. Het kan slechts een factor zijn die bij afwezigheid een bijdrage levert om de door vergiftiging al zwakke dieren te behoeden voor verdere getalsreductie.

Daar in 1981 is besloten tot afsluiting voor de rekreatieve wadvaart van alle zeehonden(speen)banken kan het nauwelijks deze wadvaart zijn die een negatieve bijdrage levert aan de zeehondenpopulatie.

Wanneer de verstoring van de zeehond te groot geacht wordt, zal een andere verstoorder aangewezen moeten worden daar de rekreatieve wadvaarder reeds lang de toegang tot de banken is ontzegd.

In dit verband moet nog gezegd worden dat het verstoringsprobleem door de rekreatieve wadvaart tijdens het zogenoemde uitsluitend kan voordoen bij de gewone zeehonden die hun jongen nog spenen in het rekreatieve vaarseizoen.

De grijze zeehond speent zijn jongen in het vroege voorjaar, voor het seizoen.

De populatie van de grijze zeehond wordt op dit moment bedreigd door geomorfologische processen en (misschien incidenteel) door predatoren.

De oorspronkelijke lokatie is gelegen op de Engelschhoek nabij de Vliestroom. Deze lokatie is thans bij laagwater geheel overspoeld.

Tot slot dient nog gewezen te worden op een opmerkelijke overeenkomst in de populatiecurve van de zeehonden van 1965 tot 1988 en de intensiteitscurve van de sluispassages uit het watersportonderzoek 1988 over deze periode. Beide curven vertonen een verrassende gelijkensis.

Hoewel dit geen bevestiging is van een oorzakelijk verband tussen beide curven betekent dit wel dat de toenemende aanwezigheid van de watersport niet heeft geleid tot afname van het aantal zeehonden.

De wadvaarder weet dat de zeehond een strijd voert om te overleven. De wadvaarder heeft zich al aangepast aan de wensen van velen om de zeehond niet te verstoren. Hij heeft geaccepteerd dat binnen het kader van een zorgvuldige afweging [3] alle banken waarop gezoogd wordt worden afgesloten. Maar hij is er zich ook van bewust dat verdere afsluiting van de Waddenzee, alléén voor hem, geen vooruitgang betekent voor de zeehondenpopulatie.

De rekreatieve wadvaarder weet zich daar in gesteund door nieuw onderzoek [1].

Vogels

Voor een beschouwing over de vogelstand en de betekenis van het waddengebied voor de diverse vogelpopulaties moet het Waddengebied globaal in twee delen worden verdeeld, het droge binnendijs of hooggelegen deel en de lagere al dan niet voedselrijke natte delen.

Ook de totale vogelpopulatie kan globaal verdeeld worden in broedvogels van het Waddengebied en gehele of gedeeltelijke overwinteraars van het Waddengebied. Gedeeltelijk overwinteren betekent dat de vogels het gebied als tijdelijke pleisterplaats gebruiken om verder te trekken.

Bij beschouwing van de invloeden op de vogelaantallen komen we tot de volgende punten:

- a. verontreiniging (zie verspreiding)
- b. verstoring op de broedplaats in het waddengebied
- c. verstoring op de fourageerplaats
- d. voedseltekort
- e. uitval tijdens de trek
- f. uitval door jachtdruk buiten het Waddengebied

Uit deze opdeling van oorzaken is op te maken dat enkele oorzaken geheel buiten het Waddengebied liggen.

Met name de oorzaken e. en f. vallen daaronder en blijven hier onbesproken. Uitval tijdens de trek door voedselgebrek is wellicht ook mogelijk door een gering voedselaanbod in het Waddengebied, maar hieronder zal blijken dat er geen verband is tussen de eventuele verstoring door de rekreatieve wadvaarder en het voedseltekort.

ad a. verontreiniging

De gevolgen van verontreiniging zijn voor de vogelstand reeds aangestipt bij verspreiding. De decimering van de stern- en lepelaarpopulatie is daar al genoemd.

De gevolgen voor de vogelstand van afnemende eutrofiëring zijn onbekend, maar het is niet uitgesloten dat de stand van scholekster en eidereend iets zal afnemen. Met een minder intensieve mossel- en kokkelvisserij is de huidige populatie-omvang in stand te houden of te vergroten [1].

ad b. verstoring op de broedplaats

Er is onderzoek gedaan naar de populatie-ontwikkeling van een zestal soorten in een viertal broedgebieden. Deze broedgebieden hadden een uiteenlopend beschermingsniveau. Twee broedgebieden zijn niet toegankelijk voor de rekreatie en twee broedgebieden zijn wel toegankelijk. Er is geen verschil geconstateerd in de ontwikkeling van de populaties van een 6-tal soorten [1].

Binnen het kader van de verstoring door de rekreatieve wadvaart kunnen we ons beperken tot de natte gedeelten, daar het uit nautisch oogpunt tot de onmogelijkheden behoort om met schip en lading plaats te nemen in of op broedgebieden of hoogwatervluchtplaatsen (enkele beleidstukken noemen de rekreatieve wadvaart verstorend voor de broedgebieden).

ad c. verstoring op de fourageerplaats

Verstoring bij het fourageren op de natte delen kan uitsluitend plaatsvinden tijdens laagwater.

De verstoring kan uit de volgende activiteiten bestaan:

- 1. overvliegen van vliegtuigen;
- 2. weersomstandigheden als storm en verhoogde laagwaterstand;
- 3. droogvallen van schepen;
- 4. werkzaamheden door beheersdiensten;
- 5. aanwezigheid van roofvogels;
- 6. wadlopen vanaf de wal.

Deze activiteiten komen afwisselend voor.

ad 1. Is vrijwel boven het gehele gebied mogelijk en gedurende het gehele jaar. Deze activiteit wordt door de verschillende ornithologen ook het meest genoemd: o.a. [7] en de verslaglegging van Engelsmanplaat.

ad 2. Deze verstoring treedt gedurende de winterperiode meer op en heeft invloed bij het vroege broedseizoen. Er treedt enige natuurlijke correctie op door een

tweede legsel.

- ad 3. Droogvallen van schepen kan in principe het gehele jaar gebeuren, maar duidelijk is dat de piek zich bevindt in het vakantie-hoogseizoen na de broedperiode terwijl het in de winterperiode in het geheel niet zal voorkomen. De schepen zijn te verdelen in de categorie rekreatieve wadvaart, bestaande uit particuliere jachten met een beperkt aantal mensen aan boord (het gemiddelde uit een niet-random bepaalde steekproef van $n=87$ bedraagt 2,3.) van max. 8 personen[18], en uit de schepen die deel uitmaken van de bruine vloot of chartervaart met een aanzienlijk hoger aantal mensen aan boord (ongeveer 20 personen).

De rekreatieve wadvaart in totaal is sterk gebonden aan de seizoenperiode o.a. door de lokatie van de thuishaven nabij de grote bevolkingscentra in het westen en zuiden van het land en door de eigenschap dat de bemanningen overwegend gevormd worden door deelnemers aan het arbeidsproces op de wal.

De chartervloot is juist gehuisvest nabij de Waddenzee en de vaarperiode is afhankelijk van de boekingen door derden. Gezien het karakter van de boekingen is er wellicht een piekperiode waar te nemen, maar zeker is dat de ondernemers zich sterk maken voor een verbreding van het seizoen.

Het droogvallen van de rekreatieve wadvaart zal voornamelijk plaatsvinden gedurende de maanden juni, juli en augustus met de nadruk op juli.

Op dat moment bevindt zich op de Waddenzee een minimum aantal vogels, gerekend over het hele seizoen. Daarnaast bevat de Waddenzee op dat moment het meeste voedsel [3].

Verder is het een gegeven dat het schip zich reeds op de plaat bevindt voordat de vogels de plaat bezoeken. Zij kiezen derhalve een lokatie die zij veilig achten ten opzichte van het schip.

Niet vergeten mag worden dat bij het droogvallen niet altijd voedselrijke plaatsen worden aangetroffen. Te vaak blijkt de plaat verstoken te blijven van de vogelpopulatie door gebrek aan aanbod. Zelfs de brutale scholekster en de zilvermeeuw laten verstek gaan.

De positie van een drooggevalen schip maakt het mogelijk op de plaat te gaan lopen. Bij de rekreatieve wadvaart gaat het dan om kleine groepen mensen, die korte tochten ondernemen om te genieten van de schoonheid van het wad. Ervaren als zij zijn zullen ze fouragerende vogels mijden. Hoe vaak dit betreden van het wad voorkomt zal onderzocht worden in het hoofdstuk Enquête.

Het is dus vrijwel uitgesloten dat bij verstoring door een schip, dat is drooggevalen, de situatie kan ontstaan dat de vogels blijvend worden afgehouden van hun voedsel gedurende dit tij. Wanneer zij zich verplaatsen, en dit zal afhankelijk van de soort enkele tientallen tot enkele honderden meters zijn, zullen zij wederom voldoende voedsel vinden.

- ad 4. De beheersdiensten van de Waddenzee beperken zich niet uitsluitend tot de waterstaatswerken, maar ze voeren ook bevoorrading uit van de vogeltellers op de onbewoonde eilanden en bevaren grote delen voor inspectiedoeleinden.

Gerekend wordt dat de beheersdiensten gezamenlijk meer verstoren dan de recreatievaart [1]. Het is niet uitgesloten dat dit ten dele komt omdat zij ook de Waddenzee bevaren als deze het kwetstbaarst is gedurende de vogelrijke en voedselarme wintermaanden.

- ad 5. De aanwezigheid van roofvogels is een natuurlijke verstoring. Door verbeterde beschermingen en afnemende verontreiniging zal deze vorm van verstoring echter toenemen.
- ad 6. Wadlopen vanaf de wal vindt plaats in, naar verhouding grote groepen. Anders dan de recreatieve wadvaarder betreden de wadlopers bij laagwater de voedselrijke kwelders en aanliggende platen en geulen.

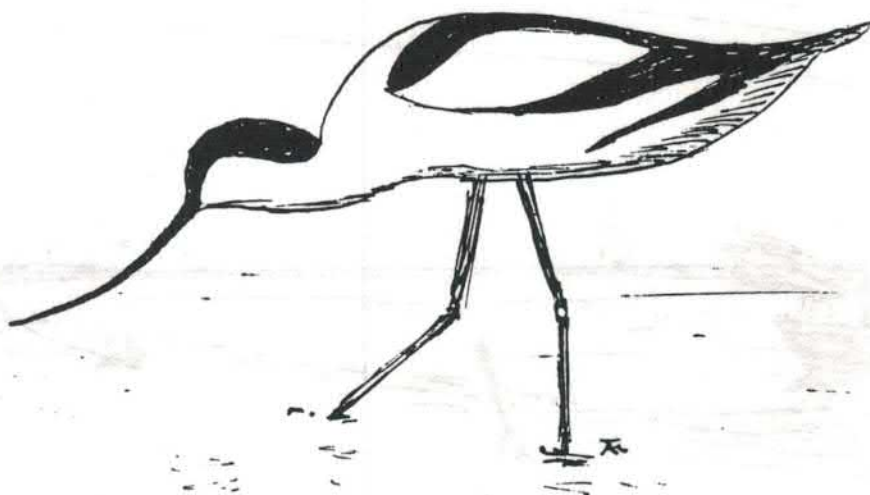
Vogels worden op vele manieren bedreigd of verstoord.

Door zijn aanwezigheid gedurende de voedselrijke maar vogelarme maanden juni, juli en augustus kan de wadvaarder niet aansprakelijk gesteld worden voor een majeure vorm van verstoring. Ook de tellingen van de vogelwachters geven andere bronnen van verstoring aan.

Dat de recreatieve wadvaarder de verstoring van de fourageergebieden krijgt toebedeeld rust op een hardnekkig misverstand. De voedselrijke gebieden, n.l. de kwelders worden door hem in het geheel niet betreden.

Bekend is dat de broedgebieden verstoord worden.

Ook hier geldt dat de recreatieve wadvaarder daar geen oorzaak van is omdat de omliggende wateren sinds de Aanwijzing Waddenzee in 1981 reeds zijn afgesloten gedurende de broedperiode. Verstoring van de broedgebieden vindt over land en door de lucht plaats. Uit gericht onderzoek is niet gebleken dat er een positief verband bestaat tussen verbeterde bescherming van broedgebieden en de vogelpopulatie [1].



De recreatieve wadvaarder, zijn beleving, gedrag en vaargebied.

Belevingswaarde van het natuurgebied.

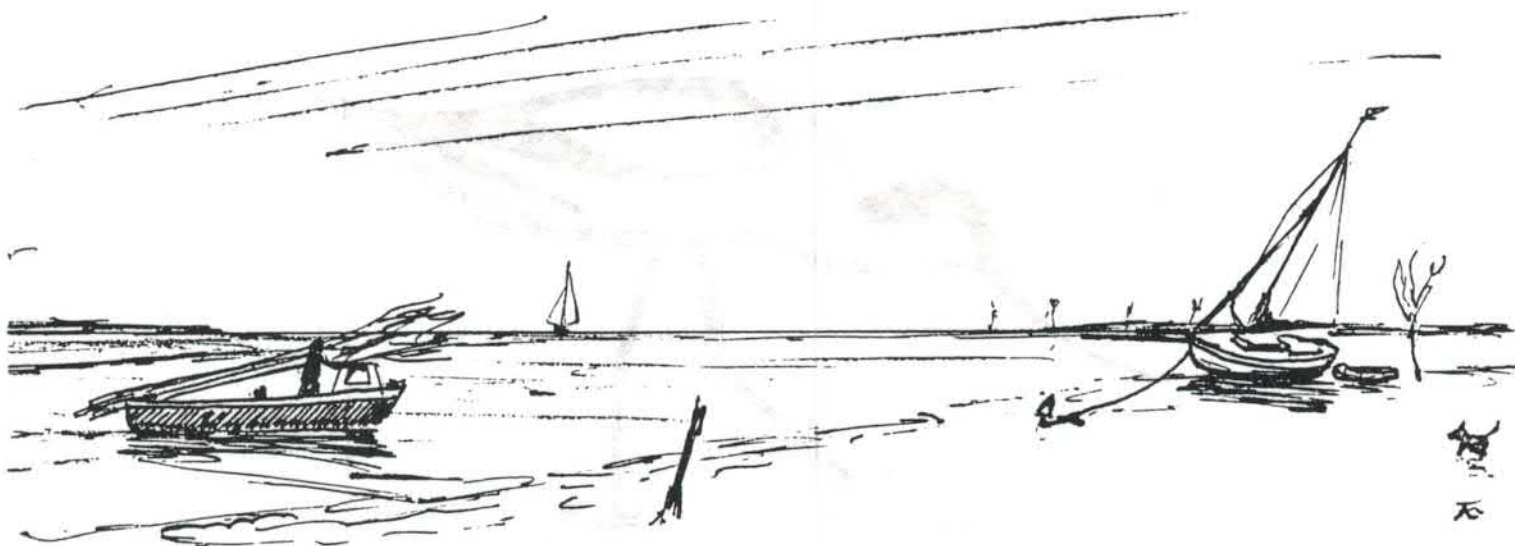
De recreatieve "droogvallende" wadvaarder is een mens die houdt van rust, water en beweging. Hij bevaart de Waddenzee reeds vele jaren. Zeker is dat de echte wadvaarder, o.a. de man of vrouw die het droogvallen van het schip als doel heeft, zich één voelt met de natuur, zich rekenschap geeft van zijn aanwezigheid en zijn gedrag aanpast aan zijn omgeving. Zijn aantal neemt slechts langzaam toe. Hij accepteert het ontbreken van comfort. Deze Wadvaarder beleeft zijn omgeving intens en geniet in grote mate van de rust, de eenzaamheid en de getijdebeweging. Hij laat zijn dagritme afhangen van licht en donker, van eb en vloed.

Maar ook hij of zij die het varen in de stromen als belangrijkste doelstelling heeft voor het bevaren van de Waddenzee kan gezien worden als een recreatieve vaarder die geniet van een omgevings-gebonden vorm van recreatie.

De belevingswaarde van de weidse omgeving en de landschappelijke schoonheid wordt volmondig erkend in de beleidsdocumenten die sinds 1981 zijn verschenen.

Zo staat in de PKB-Waddenzee deze belevingswaarde genoemd in samenhang met de landschappelijke schoonheid.

Het zijn juist deze schoonheid, de specifieke omstandigheden en de uitdaging van de natuur die de "droogvallende" wadvaarder en de instroom zeilende watersporter zoeken. Voor dit zoeken naar deze natuurlijke schoonheid vinden zij in vele rapporten erkenning.



Zijn gedrag

Hoewel het moeilijk is om voor een groep mensen te spreken over hun beleven van de natuur en hun recreëren, is de gelijkgestemdheid onder de wadvaarders zo groot dat wel van "De Wadvaarder" gesproken kan worden.

Het wadvaren is niet alleen een vorm van waterrecreatie maar meer nog a-way-of-life. Het genieten van de omgeving, het omgaan met de omgeving en het deelzijn van de omgeving. Het actief participeren in de steeds veranderende omgeving waar desondanks zoveel rust van uit gaat. Het onderdeel zijn van het wad en het beschermen van het wad. Juist voor de wadvaarder geldt dat het niet alleen het varen is dat belangrijk is, maar ook het stil liggen, wachten op het tij, het gebruik maken van stroom en wind om over het wad te scharrelen. Het is geen vorm van massa-recreatie. Hij is van nature een individualist. Hij vindt het al druk als op één plek tien schepen liggen.

Vele opvarenden zijn al vele jaren verslingerd aan het wad. De deskundigheid in het omgaan met en de kennis van de omgeving zijn door een jarenlange ervaring groot. De wadvaarder sluit zich moeiteloos aan bij de generaties wadvaarders die hem voor gingen (en waarvan door overlevering veel van over genomen kon worden), die op dezelfde manier aangepast aan de omgeving in het ritme van de getijden het wad bevoeren.

De wadvaarder is een pleitbezorger voor de instandhouding van het wad. Daarom is het veel beter om hem te betrekken bij het behoud van de wadden dan hem te weren. De wadvaarder heeft veel kennis van het wad en verblijft veel op het wad. Samen met de kleine groep professionals (bewakers/overheid en vissers etc) is het de enige groep die zich dag en nacht op het wad (kan) bevinden. De wadvaarder kan uit eigen betrokkenheid zich in het maatschappelijk leven bemoeien met de beslissingen die het wad beschermen. De wadvaarder ziet zelf hoe het met de vogels en de zeehonden en het water en de plantengroei gaat en kan ook door zijn lange ervaring (80% vaart langer dan 8 jaar op het wad) mee oordelen over de tendensen.

De verstoring die veroorzaakt wordt door een schip op het wad, wanneer er geen bijzondere activiteiten vanaf plaats vinden is volgens mensen met een levenslange ervaring op het wad te verwaarlozen. Honderden jaren hebben de fauna en de schepen in harmonie op het wad verkeer, er is in het varen geen wezenlijk verschil opgetreden, of het moet zijn dat er minder frequent en minder door de week gevaren wordt dan in de tijd dat de Waddenzee ook voor het vervoer en de visserij nog een belangrijke plaats in nam.

Het ontbreken van gevalideerd onderzoek naar de effecten van de scheepvaart op de fauna maakt dat alle regelgeving ten behoeve van de natuurbescherming gebaseerd is op vooronderstellingen.

Waar wel onderzoek heeft plaatsgevonden is op zijn best nu nog de vraag open of het onderzoek wel heeft gemeten waarvoor de methode is opgezet en hoe de resultaten moeten worden geïnterpreteerd.

De wadvaarder wil in harmonie met de omgeving en ook met andere liefhebbers van het wad blijven genieten en leren over het unieke wad.

Moet hij zich al de oude rechten laten ontnemen als daar geen steekhoudende argumenten voor zijn?

De wadvaarder is niet van zins zich te laten offeren op het blok van effectloze natuur-
beschermingsmaatregelen. Een rustig maar massief verzet heeft zich geopenbaard.



Het vaargebied

De niet-professionele schepen op het wad zijn onder te verdelen in een drietal categorieën met betrekking tot het vaargebied. Over het algemeen heeft dit soort schepen een beperkte accommodatie waarbij 8 personen wel een maximum is voor de grotere schepen.

Bij de volgende indeling gaan we uit van schepen die accommodatie hebben om te overnachten:

- * De diepstekende (kiel)(zeil)jachten
- * De kielzeiljachten die de ondiepe geulen en de wantijen (bij hoogwater) kunnen bevaren, maar die geen goede droogval-eigenschappen hebben (deze schepen "vallen om")
- * De plat- en rondbodem-schepen, kimkielers, liftkielers en catamarans, dit zijn de schepen met goede droogval eigenschappen.

Het vaargebied ziet er als volgt uit.

De dieperstekende kieljachten die volledig zeewaardig zijn kunnen de diepere geulen die vooral N-Z lopen op het wad bevaren en kunnen een beperkt aantal havens aan de Waddenzee bereiken. Verder strekt hun vaargebied zich uit naar de Noordzee en verder.

De kieljachten met minder diepgang bevaren bij hoog water de geulen en de beprikte wantijen. Ze overnachten in de havens en een enkele keer ankeren ze op een rustige plaats bij een plaat. Zelden wordt de nacht voor anker buiten de haven doorgebracht in verband met de onrustige ligging door stroom en wind in de geulen.

De jachten geschikt voor droogvallen bevaren grotere delen van het wad, afhankelijk van lokale kennis en ervaring. Een gedeelte blijft 's nachts wel buiten de havens. Droogvallen buiten de geulen geeft veel minder invloed van de stroom. Daardoor is een rustige ankerplaats mogelijk gedurende de periode dat het schip drijft.

Het watersportonderzoek Waddenzee 1988

In 1988 is door de drie waddenprovincies een watersportonderzoek uitgevoerd op de Waddenzee.

Doelstelling van dit onderzoek was de vaststelling van de kwantitatieve toename van de watersport ten opzichte van het onderzoek in 1982.

Het onderzoek moet materiaal aanreiken om de evaluatie van het "Watersportplan voor het Waddenzeegebied" mogelijk te maken. Dit watersportplan is een uitvloeisel van het voornemen van de drie waddenprovincies om een gezamenlijk beleid te ontwikkelen voor de watersport in het gebied.

Wijze van onderzoek

Voor het onderzoek werden de passages van de sluizen die toegang geven tot de Waddenzee geteld en zijn enkele luchtellingen uitgevoerd.

Door middel van een enquête in de havens is getracht een indruk te krijgen van kwalitatieve aspecten van de watersport op de Waddenzee.

Voor hen die kennis willen nemen van de resultaten van het onderzoek wordt verwezen naar de rapportage.

Kanttekeningen bij het onderzoek.

De methode en interpretatie van het onderzoek geven aanleiding voor het maken van enkele kanttekeningen.

-- Noordzeevaart en sluispassages --

Voor de vaststelling van de kwantitatieve toename sinds 1982 werd gebruik gemaakt van de tellingen van passages van de sluizen die toegang geven tot het gebied.

In het rapport wordt wel aangegeven dat een deel van de schepen zich via de diepe geulen als Marsdiep, Vliestroom, Zoutkamperlaag en Eems zal verplaatsen naar de Noordzee, maar gemakshalve wordt dit deel gelijkgesteld met het deel dat vanaf de Noordzee de Waddenzee zal bevaren.

Gezien de verschillende uitgangspunten bij de bouw van de schepen is het niet correct de wadvaart uitwisselbaar te beschouwen met de Noordzeevaart. De Noordzeevaarder kan zich goed verplaatsen in de bovengenoemde geulen naar en van de havens aan de wal. Maar de vaart in deze geulen draagt op geen enkele wijze bij aan enige verstoring [3,5,10]. De schepen die de Noordzee als vaargebied hebben zullen niet worden aangetroffen in de ondiepere geulen van de Waddenzee. Het is niet uitgesloten dat het gebruik van de Waddenhavens door de Noordzeevaart ongeveer 30% van de havencapaciteit gebruikt [6].

Gezien de spectaculaire toename van de recreatievaart op de Noordzee kan de nivellerende aanname in het rapport de cijfers ontoelaatbaar beïnvloeden. Op zich zou een dergelijke aanname nog acceptabel zijn als de doelstelling van het onderzoek zich zou richten op de bepaling van sluiscapaciteit. Maar in het onderzoek worden de schepen meegenomen in het totaal, dat gebruikt wordt voor een prognose over de intensiteit over het gehele waddegebied.

-- Luchttellingen en teldagen --

Bij de start van het onderzoek werden 6 luchtteldagen gedacht.

Door slecht weersomstandigheden werd slechts op 3 dagen geteld.

Wanneer gepoogd wordt een indruk te krijgen van de gemiddelde belasting door de rekratieve wadvaart op de Wadden, dan verstoort een dergelijk besluit om niet te vliegen, hoe legitiem ook, de resultaten van het onderzoek.

De gevonden cijfers zijn geen presentatie van gemiddelden, maar van het aantal maximaal aanwezige schepen in het gekozen seizoen.

Evenzo is het noodzakelijk voor een vergelijk met eerdere teldagen de condities te kennen van deze eerdere teldagen in vergelijk met de huidige teldagen. In het rapport wordt daar niet verder op in gegaan.

Zo is in 1988 geteld tijdens de Pinksterdagen, en wordt dit gekarakteriseerd als "Voorseizoen". Op zich kan niet ontkend worden dat de Pinksterdagen in het voorseizoen vallen maar ze zijn bepaald niet representatief voor dit seizoen. De andere teldagen lagen in het hoogseizoen.

Dit wordt ook zo genoemd voor 3 augustus, maar 18 augustus, de laatste teldag, wordt aangemerkt als een dag in het naseizoen.

Op 18 augustus waren de scholen in Noord Nederland nog gesloten.

Ook hier geldt weer dat, mede in aanmerking genomen dat er geteld is bij uitzonderlijk goede weersomstandigheden er sprake is van **maxima** in het hoogseizoen.

Een factor die in het onderzoek geheel buiten de aandacht is gebleven is de invloed van het weer in de voorafgaande dagen.

Uit de meteo gegevens van weerstation Eelde kan opgemaakt worden dat het gedurende 4 achtereenvolgende dagen rustig weer is geweest. Bij een dergelijke periode van rustig weer zal het aantal schepen op de Waddenzee belangrijk toenemen.

De weerssituatie over de dagen voor de teldagen in 1982 zijn, evenmin als de teldagen zelf, ook niet vermeld zodat een goed vergelijk niet mogelijk is.

Wanneer de gedwongen selectie van de vluchtdagen op grond van weerscondities daarbij in aanmerking genomen wordt ontstaat een volledig vertekend beeld van de gemiddelde intensiteit.

De luchttellingen geven een beeld van de maximale vaardruk. De keuze van de dagen past niet bij de begrippen voorseizoen en naseizoen. Het achterwege laten van de meteo-informatie in het onderzoeksrapport doet afbreuk aan de waarde van het onderzoek. De weersgesteldheid over een langere periode is bepalend voor de vaarintensiteit.

-- Onderzoek door interviews in havens --

In de havens zijn interviews afgenomen door leden van de Landelijke Vereniging voor Behoud van de Waddenzee.

Zij hadden de opdracht een willekeurige selectie te maken uit de aanwezige schepen in de Waddenhavens. Hoe deze selectie tot stand is gekomen is niet vermeld.

Wel is geconstateerd dat de ondervraging zich heeft afgespeeld over alle regio's van de Waddenzee.

Elke haven zou een maximum van 20 vragenformulieren mogen opleveren.

Over de enquête valt het volgende op te merken:

- er zijn geen charterschepen geïnterviewd
- de verhouding tussen de typen schepen wijkt af van de verhouding bij de luchtwaarneming
- 50% van de onderzoeken vindt plaats in het westelijk deel terwijl daar 80% van de watersport plaatsvindt [8].

Hoe ligt het met de keuze van de schepen?

Er doet zich het opmerkelijke verschijnsel voor dat de verhouding tussen de waargenomen schepen duidelijk anders is dan de verhouding tussen de geïnterviewde schepen (het rapport spreekt overigens van éénzelfde verhouding).

Met name platbodemschepen zijn meer geïnterviewd dan kieljachten.

De platbodemschepen moeten een lagere vertegenwoordiging op de interviewlijst hebben zoals uit de luchtwaarneming verwacht mag worden.

Het tegendeel is echter het geval.

Concluderend kan gesteld worden dat er of selectief gekozen is of een groot aantal kieljachten de Noordzee is op gegaan.

Opmerkelijke uitspraken/waarnemingen in het onderzoek

- Er zijn geen zeilplanken waargenomen in het onderzoek die opereren vanaf geankerde schepen.
- Het aantal charterschepen overtreft het aantal platbodemschepen in aantallen en in scheepsdagen.
- De geconstateerde groei heeft zich voorgedaan in het westelijk waddengebied.

Enquete van de Vereniging Wadvaarders

De "Wadvaarders", vereniging voor vrij en verantwoord varen op de wadden heeft in 1990 het initiatief genomen een enquête te houden onder haar leden, m.b.t. het vaarseizoen 1990. Het doel was meer inzicht te krijgen in de frequentie en de duur van het verblijf op het wad van de leden. Gevraagd is naar de activiteiten van de schepelingen tijdens het verblijf op het wad of in de havens. Verder is gevraagd naar het vaargebied en naar de plaatsen waar overnacht werd (in een haven, voor anker of drooggevallen). Ook is gevraagd de gevaren routes in een kaart in te tekenen.

Voor een beeldvorming over het varen op het wad door alle schepen in dit gebied kent de enquête een belangrijke beperking. Het is geen a-selecte steekproef uit alle jachten op het wad. Hierdoor kan geen extrapolatie van de gegevens uit deze enquête plaats vinden naar het totaal van de jachten welke zich in het seizoen 1990 op het wad bevonden hebben.

Desondanks lijkt het van belang enige resultaten uit de enquête te presenteren.

De volgende items zijn onderzocht:

1. De soort recreatieve activiteiten
2. De verdeling van de vaaractiviteiten over het gebied
3. De ligplaats van de schepen en de woonplaats van de eigenaren.

Ten aanzien van de recreatieve activiteiten en de overnachtingen kan op grond van een redelijk uniform gedrag van mensen uit de groep van de recreatieve wadvaarders wel een tendens worden aangegeven.

Het beeld dat uit de enquête gevormd wordt is niet betrouwbaar voor de gehele recreatievloot. De respondenten hebben gemiddeld waarschijnlijk een langduriger wadervaring. Daarnaast komt een grote meerderheid uit het noorden van het land (71% woont in het noorden en 78% heeft er het schip liggen). Ook moet vermeld worden dat relatief veel platbodemschippers of schippers met andere schepen met goede droogval eigenschappen hebben gereageerd n.l. 41% platbodems, 36% scherpejachten, 9% catamarans, 12% motorjachten en 3% diversen. Deze samenstelling wijkt sterk af van de samenstelling van de vloot op de wadden zoals deze gevonden werd bij het Watersport onderzoek 1988. Hier was de verdeling: 18% platbodems, 55% scherpejachten, 5% motorjachten en 22% diversen. Bij diversen van het Watersportonderzoek zijn ook charterschepen begrepen; dit soort schepen is niet vertegenwoordigd in de enquête van de vereniging "Wadvaarders".

Schepen met goede droogvaleigenschappen lenen zich meer voor verblijf buiten de jachthavens, wat zijn invloed kan hebben op de cijfers over ankeren en verblijf in havens.

Toch levert de enquête enkele interessante gegevens op.

Voor leden met een schip met vaste ligplaats aan de Waddenzee, is het varen op het wad meer gespreid in de tijd. Wij zien dit ook duidelijk terug in verschillen tussen de grafieken "vaargedrag Oostelijk wad" en "vaargedrag Westelijk wad". Het vaargedrag op het

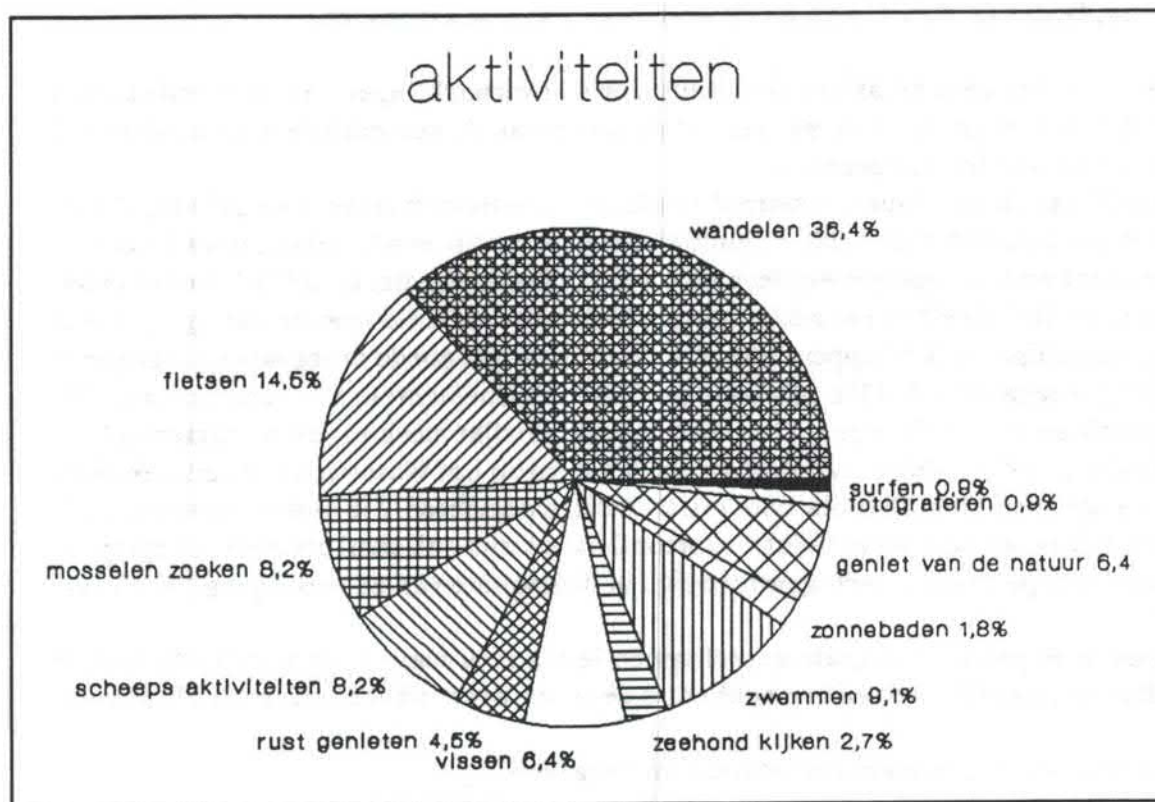
westelijk deel wordt sterker beïnvloed door leden die vnl. de zomervakantie op het wad doorbrengen maar daar buiten hun schip te ver verwijderd van het wad hebben liggen om in de weekends ook de wadden te kunnen bereiken. Dit resulteert in een meer gepiekt vaargedrag op het westelijke wad.

De grafieken vaargedrag geven de aantallen schepen per week weer die één of meerdere dagen van een week op het wad zijn geweest.

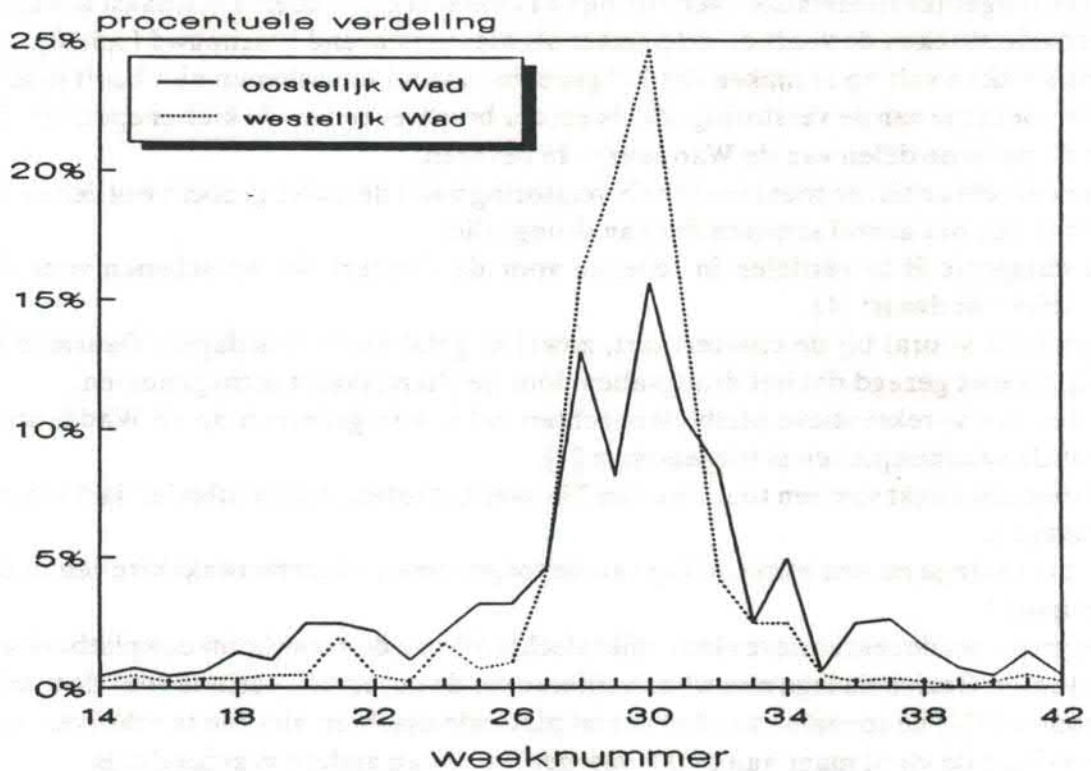
De grafiek "aktiviteiten" is een kwalitatieve registratie van de activiteiten per schip. Wanneer er bijvoorbeeld meerdere malen door bemanningsleden van het zelfde schip werd gefietst, werd er een keer (1x) geregistreerd "fietsen". De grafiek geeft een indruk van wat de wadvaarder doet op en bij het wad.

Ondanks de interessante gegevens uit de enquête is een herhaling nodig, waarbij een representatieve steekproef wordt verkregen uit alle wadvaarders. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd in samenwerking met de faculteit der ruimtelijke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. De verwachting is dat de gegevens in het voorjaar van 1992 beschikbaar zullen komen.

Ter illustratie zijn enkele grafieken toegevoegd.



passages oostelijk en westelijk Wad
1990



Verwachtingen over de groei van de recreatieve wadvaart; droogvallen en varen

Ondanks de bevolkingsgroei, de toegenomen vrije tijd en de sterke groei van de waterrecreatie sinds 1981 is het totale aantal "droogvallende" wadvaarders naar schatting slechts beperkt gebleven tot een kleine tweehonderd. De redenen hiervoor zijn velerlei, en behoeven zeker niet uitputtend te worden genoemd. Zeker is dat voor verantwoord droogvallen een goede voorbereiding nodig is aan materiaal en kennis. Daarnaast is lang niet elke wadvaarder gecharmeerd van de harde platen of slibrijke geulen.

In deze nota wordt op andere plaatsen uitgebreid ingegaan op de beperkte frequentie van het droogvallen door de recreatieve wadvaarder en op de beperkte en slechts tijdelijke invloed die de recreatievaart op de Waddenzee heeft.

Echter, in menig beleidstuk wordt de toename van de recreatievloot in verband gebracht met een mogelijke toenemende verstoring van kwetsbare gebieden. Daarnaast wordt in evenzovele stukken de vaart op diep water als niet verstoring beschouwd [3,5,10].

Uit de stukken valt op te maken dat het groeiend aantal kielschepen niet heeft geleid tot een toename van de verstoring. Zoals eerder beschreven zijn de kielschepen niet in staat de ondiepe delen van de Waddenzee te bevaren.

Een eventuele kritische toename van de verstoring moet derhalve gezocht worden in de toename van het aantal schepen dat kan droogvallen.

Deze categorie is te verdelen in schepen voor de chartervaart en schepen voor de recreatieve wadvaart [4].

De groei zit vooral bij de chartervaart, zowel in getal als in vaardagen. Daarmee is overigens **niet** gezegd dat het droogvallen door de chartervaart is toegenomen.

Ook het aantal recreatieve platbodempjachten dat is waargenomen op de Waddenzee tijdens de vakantiepieken is toegenomen [4].

Dit rapport spreekt van een toename van 7% over het totaal voor platbodempjachten op de teldagen.

Is dit percentage nu een afspiegeling van de toegenomen nieuwbouwactiviteiten in de watersport?

Bij de groei van de recreatieve vloot blijkt slechts 5% van de nieuwbouw een platbodempjacht te zijn. Gezien de lage nieuwbouwcijfers over de observatieperiode voor de totale jachtbouw [4] is de toename van het aantal platbodempjachten niet toe te schrijven aan de groei van de vloot maar aan ander vaargedrag of aan andere vaarcondities.

Bij dit laatste valt te denken aan beter weer tijdens de teldagen in 1988 ten opzichte van 1980 of 1982.

Een andere oorzaak zou gevonden kunnen worden in de drukte binnen Friesland. Dit waterrijke gebied is drukker dan menig vaarder prettig vindt. Het kan een reden zijn de Friese wateren te verlaten om de rust van de Wadden(havens) op te zoeken. Maar ook voor deze wadvaarder geldt dat enige voorbereiding en oriëntatie op het nieuwe vaargebied noodzakelijk is.

Hij blijft daarbij op het diepe water tussen Harlingen en Terschelling.

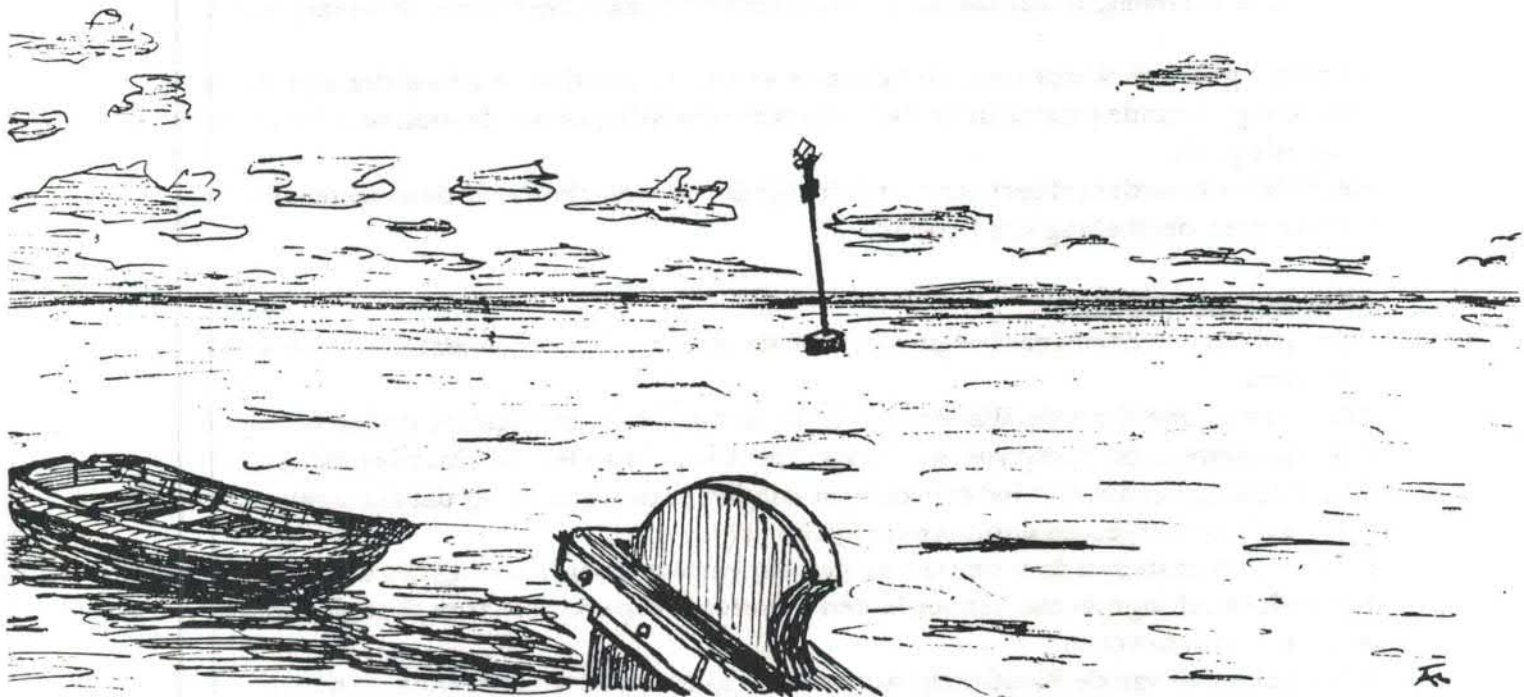
Door de positie van zijn thuishaven in het westen en midden van het land is er voor deze mensen geen gelegenheid zich goed op de wadden te oriënteren. Zij zijn er slechts kort en ervaren op deze wijze het natuurgebied.

Dat zij er kort verkeren is, zij het met enige terughoudendheid, op te maken uit de telcijfers [4].

Gebleken is dat de getalsverhoudingen tussen hoogseizoen en voor- en naseizoen voor de platbodemjachten anders liggen dan voor de kieljachten. Het aantal platbodemjachten in voor- en naseizoen ligt aanmerkelijk lager in vergelijking met het hoogseizoen. De kieljachten vertonen een veel gelijkmatigere curve over de drie seizoenen.

Ook voor de categorie platbodemjachten geldt dat er geen vaste lijn bestaat over de frequentie van droogvallen. Niet alleen het schip moet zijn ingericht voor een mogelijke harde confrontatie met de bodem, ook de bemanning moet de afwezigheid van de haven of de wal als prettig ervaren.

Een groot gedeelte van de platbodemjachten vaart slechts in het hoogseizoen op de wadden [4], mogelijk doordat hun thuishavens zich buiten het gebied bevinden. Het is aannemelijk dat de groei van het aantal schepen dat ingericht is om droog te vallen en bevaren wordt door een bemanning die dit ook zal doen over de komende jaren veel beperkter is dan op grond van de telcijfers uit de watersportonderzoeken wordt aangenomen.



DEEL 2 IS ER CONSISTENTIE IN HET BELEID EN DE BELEIDSUITVOERING?

Inleiding

In de volgende hoofdstukken zullen enkele beleidsstukken die handelen over de Waddenzee worden belicht. Ook hier geldt dat een relatie gezocht wordt met de recreatieve wadvaart. De behandeling vindt daarin dan ook een begrenzing. Wie kennis wil nemen van de nota's wordt verwezen naar deze stukken.

Na deze behandeling worden aan de hand van enkele thema's uit de recreatieve wadvaart deze en andere stukken aangehaald.

De Planologische Kernbeslissing Waddenzee

De PKB-Waddenzee is het eerste rijksbeleidsdocument dat over de Waddenzee is verschenen. Alle andere beleidsstukken en uitvoeringsnota's moeten zich bewegen binnen het kader van dit beleidsdocument.

Voor de recreatieve wadvaart zijn de volgende (verkorte) passages over het karakter van de Waddenzee van belang:

- de waarde van het natuurgebied ligt in zijn karakter; de natuurlijke elementen hebben hier in hoge mate vrij spel en veroorzaken een sterke dynamiek;
- zijn betekenis voor de beleving van een uitzonderlijke landschappelijke schoonheid;

en binnen het kader van de doelstelling:

"De bescherming, het behoud en waar nodig het herstel van de Waddenzee als natuurgebied".

Wanneer gekeken wordt naar de behoefte van de recreatieve wadvaarder zijn de in concreto genoemde punten in de PKB alle van toepassing zij het dat ook voor hem een rangorde geldt.

Het is de wadvaarder echter volstrekt duidelijk dat de samenhang van de aspecten intens is en er geen deelbelang kan bestaan.

Afweging van belangen

De wijze van de belangenafweging is voor de wadvaarder een essentieel onderwerp geworden.

Zijn aanwezigheid op de Waddenzee is de laatste jaren menigmaal onderwerp van discussie geweest bij bestuurders en beheerders van de Waddenzee. Dat zijn positie daar niet optimaal werd behartigd deed hem minder, in de wetenschap dat zijn aanwezigheid in dit natuurgebied nooit schadelijk kon zijn.

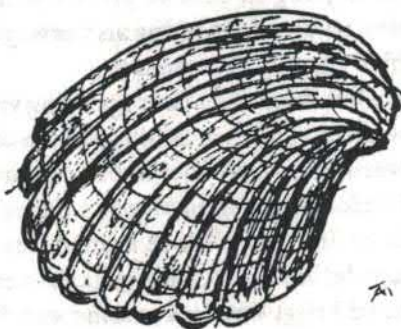
Hij wist zich gesteund door de wetenschap dat een eventuele toetsing van de activiteit aan de doelstelling niet zou kunnen leiden tot verdere beperkingen voor deze gebiedsgebonden recreatievorm.

Voor de kenner van de Waddenzee was en is het alleszins verklaarbaar dat een serieuze

toetsing van de recreatieve wadvaart nooit is uitgevoerd omdat het resultaat bijvoorbeeld vast zou staan.

Daarnaast kan hij in de PKB lezen dat de watersport gebonden zal worden aan zonering naar plaats en tijd. Ongeveer een jaar later heeft die zonering zijn beslag gekregen en kon de watersporter zeggen dat zijn aandeel in de strijd voor behoud en herstel was geleverd, terwijl hij toch niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de grootste bedreigingen van de Waddenzee.

De in 1981 ingestelde zonering naar plaats en tijd is ingesteld voor de wadvaarder. De noodzaak tot zonering vindt zijn oorsprong in een sterke verontreiniging van het oppervlaktewater door antropogene emissies en, in later stadium, door de ontwikkeling van de Waddenzee tot een intensieve kweekvijver voor dierlijk eiwit.



Het Aanwijzingsbesluit Waddenzee

Met ingang van 1981 heeft de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk grote delen van de Waddenzee onder de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) geplaatst.

De aanwijzing wordt gemotiveerd uit het oogpunt van natuurschoon en natuurwetenschappelijke betekenis.

Als belangrijkste ontwikkelingen die afbreuk doen aan het gebied worden de verontreiniging en enkele versturende activiteiten genoemd. Deze versturende activiteiten zijn voornamelijk de militaire activiteiten en enkele rekreatieve activiteiten.

Met nadruk wordt echter gesteld dat de activiteiten die sinds jaren in het waddengebied hebben plaatsgevonden, waaronder de visserij en vele rekreatieve, in het algemeen geen ernstige schade aan de natuur toebrengen.

Motivatie van de aanwijzing

Bij de motivatie van de aanwijzing wordt aanvankelijk in het midden gelaten welk deel van de rekreatieve activiteiten schadelijk is en welk deel niet. Even verder stelt de staatssecretaris dat de vele rekreatieve activiteiten die sinds jaar en dag hebben plaatsgevonden geen ernstige schade aan de natuur toebrengen.

Het is bekend dat het rekreatief bevaren van de Wadden al plaats vond voor 1940. Toch zal de staatssecretaris zijn gedachten niet zo ver hebben laten teruggaan. Het is eerder voor de hand liggend dat hij in zijn beelddschets gedacht heeft aan het na-oorlogse Nederland, aan het Nederland aan het begin van zijn economische opbloei halverwege de jaren '60.

Ook in deze periode kwam inzicht over de verontreinigingen van de Waddenzee.

Aanwijzingsprocedure

Over de aanwijzingsprocedure stelt de staatssecretaris samengevat:

"Dat veel meer aandacht is (en zal worden) besteed aan bestuurlijke consultaties, ambtelijk overleg en inspraak dan de Nb-wet voorschrijft, wordt gemotiveerd door de omvang van deze aanwijzing en door de grote belangen die hiermee samenhangen, zowel uit het oogpunt van de natuurbescherming als vanwege de vele menselijke activiteiten die zich in het Waddengebied plegen af te spelen.

De betekenis van de toepassing van de Nb-wet is gelegen in het feit dat met behulp van deze wet een deel van de activiteiten die van invloed zijn op de Waddenzee in goede banen kan worden geleid of gehouden. Vooral het rekreatieve gedrag en het agrarisch gebruik van de kwelders kan er goed mee worden gereguleerd. Ook is de wet van belang voor het hetgeen door de verschillende ministeries van het Rijk in de Waddenzee wordt gedaan. Hun - door middel van de PKB aangegane - verplichting hun activiteiten af te stemmen op het natuurbehoud krijgt door toepassing van de Nb-wet een wettelijke grondslag."

In dit deel geeft de bewindsman aan dat de wet de nodige mogelijkheden kent, maar impliciet geeft hij ook aan dat de wet beperkingen kent. Lang niet alle verstoringsbronnen worden met behulp van deze wet effectief uitgebannen.

Het is zelfs zo dat bronnen die niet dominant zijn ten aanzien van verstoring door de toepassing van deze wet onevenredig kunnen worden getroffen.

Daarom heeft de aanwijzing een territoriale beperking gekregen.

Territoriale reikwijdte

Bij de parlementaire behandeling van het stuk zijn op verzoek van de Tweede Kamer alle hoogwatervluchtplaatsen onder de werking van de Nb-wet gebracht.

Er staat in de toelichting:

Aangewezen worden de gebieden die ecologische functies vervullen, die bijzonder kwetsbaar zijn voor aktiviteiten die met behulp van de Nb-wet goed kunnen worden gereguleerd. Dat zijn met name de hoogwatervluchtplaatsen, broed- en fourageer- en ruigebieden van vogels en de rust-, werp- en zooggebieden voor zeehonden. Daarbij is bijzondere aandacht gegeven aan de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van zulke gebieden.

In de aanwijzing wordt een verband gelegd tussen de schadelijke activiteit die goed met de aanwijzing is te regelen en met de territoriale begrenzing van de aanwijzing. Op deze wijze verwacht de secretaris een te streng aanwijsregime te voorkomen.

Dit laat echter onverlet dat nog steeds majeure verstoringbronnen aanwezig zijn binnen het natuurgebied die met behulp van het huidige instrumentarium niet kunnen worden geregeld.

Zolang deze situatie voortbestaat is het niet mogelijk de verstoring met een streven naar een optimum tussen inspanning en resultaat te bestrijden. Wanneer dezelfde doelgroep steeds wordt aangesproken omdat alleen die groep benaderd kan worden door gebrek aan middelen of bestuurlijke daadkracht is het positieve effect steeds kleiner en kan zelfs door het verlies aan acceptatie een negatief resultaat ontstaan.

De aanwijzing van het Waddengebied als natuurmonument betekent dat het gebied toegankelijk blijft voor hen die kennis willen nemen van de natuurlijke waarden.

De beleving van deze waarden mag, zoals eerder al is vernomen, plaatsvinden op de wijze zoals sinds jaar en dag op de wadden plaatsvindt.

Toch is besloten om in een aantal gevallen over te gaan tot afsluiting van enkele gebieden.

Naast deze aanwijzing van afgesloten gebieden is er het voornemen gedragsregels te formuleren voor het betreden van de gebieden die wel onder de Nb-wet vallen, maar niet op grond van art 17 zijn afgesloten.

In andere, van overheidswege vrijgegeven dokumentatie, worden sinds de aanwijzing de mogelijkheden en beperkingen voor de gebruiker van de Waddenzee aangegeven [16].

De aanwijzing geeft aan dat het uitgangspunt is dat niet meer aan banden wordt gelegd dan noodzakelijk is voor de bescherming van de ecologische functies en relaties.

Tot slot onderkent het besluit het belang om de kennis van en de waardering voor de Waddenzee in brede lagen van de bevolking te bevorderen. Het ziet de watersport als een van de recreatieve activiteiten die dit tot stand kan brengen.

De Algemene Beheersvisie voor het Waddengebied

De Algemene Beheersvisie is een beleidsstuk dat is opgesteld door de drie overheden die het bestuur over het Waddengebied delen. Zij zijn verenigd in het Coördinatie College Waddengebied. In de Algemene Beheersvisie maken zij een keuze over de wijze waarop het beheer van het Waddengebied moet plaatsvinden.

Hoofdschuldige

Als belangrijk uitgangspunt formuleert het CCW dat de verontreiniging de hoofdschuldige is van het uitsterven of decimeren van de diverse vogel- en zeehondenpopulaties. Er is dus geen vermoeden, maar kennis weergegeven van de oorzaken. De invloed van de mens is verder, afgezien van indijkingen en verontreinigingen, bescheiden en veelal afwezig aldus het CCW.

Voordeel van de twijfel

Wanneer er bij activiteiten enige twijfel bestaat over de effecten gaat het voordeel van de twijfel naar de natuur, aldus de Algemene Beheersvisie. Dit uitgangspunt is niet terug te vinden in de PKB-Waddenzee. Gezien de status van de PKB, zij is behandeld in het parlement, is een dergelijke aanvulling in een ondergeschikt stuk ook discutabel.

Een uitspraak die bij twijfel de balans steeds in één richting doet doorslaan, hoe goed ook bedoeld, is een onwerkbaar uitgangspunt bij de vorming van beleid.

Dit gevaar wordt gekeerd wanneer de beheerder die oordeelt over de activiteit, een onderzoek uitvoert dat voldoet aan eerder omschreven normen en dat door een brede deskundige inspraak kan worden getoetst op zijn waarde.

In de PKB komt de formulering over het voordeel van de twijfel niet voor. Het is binnen afzienbare tijd duidelijk of opname van deze formulering wordt gehonoreerd [9].

Afweging en maatschappelijk belang

Binnen de algemene beheersvisie wordt aandacht geschonken aan de afweging van het maatschappelijk belang van de activiteit.

De formulering is zo dat daar waar slechts enkelen voordeel hebben van een bepaalde activiteit, de negatieve effecten van de activiteit ook klein moeten zijn.

Het is duidelijk dat er een afweging moet worden gemaakt tussen inpasbaarheid en beheersbaarheid van de activiteit en het maatschappelijk belang van de activiteit.

Hoe waardevoller het maatschappelijk belang, hoe groter de aanleiding zal zijn om de voorgenomen handeling te accepteren.

Wel moet steeds een onderzoek naar de verstoring en de effecten van de verstoring worden uitgevoerd opdat een goed beeld wordt gevormd. De onderzoeksmethodiek en de wijze van presentatie en inspraak zijn (nog) niet geformuleerd.

Het is duidelijk dat de afweging met het maatschappelijk belang tijdsgebonden is, en in

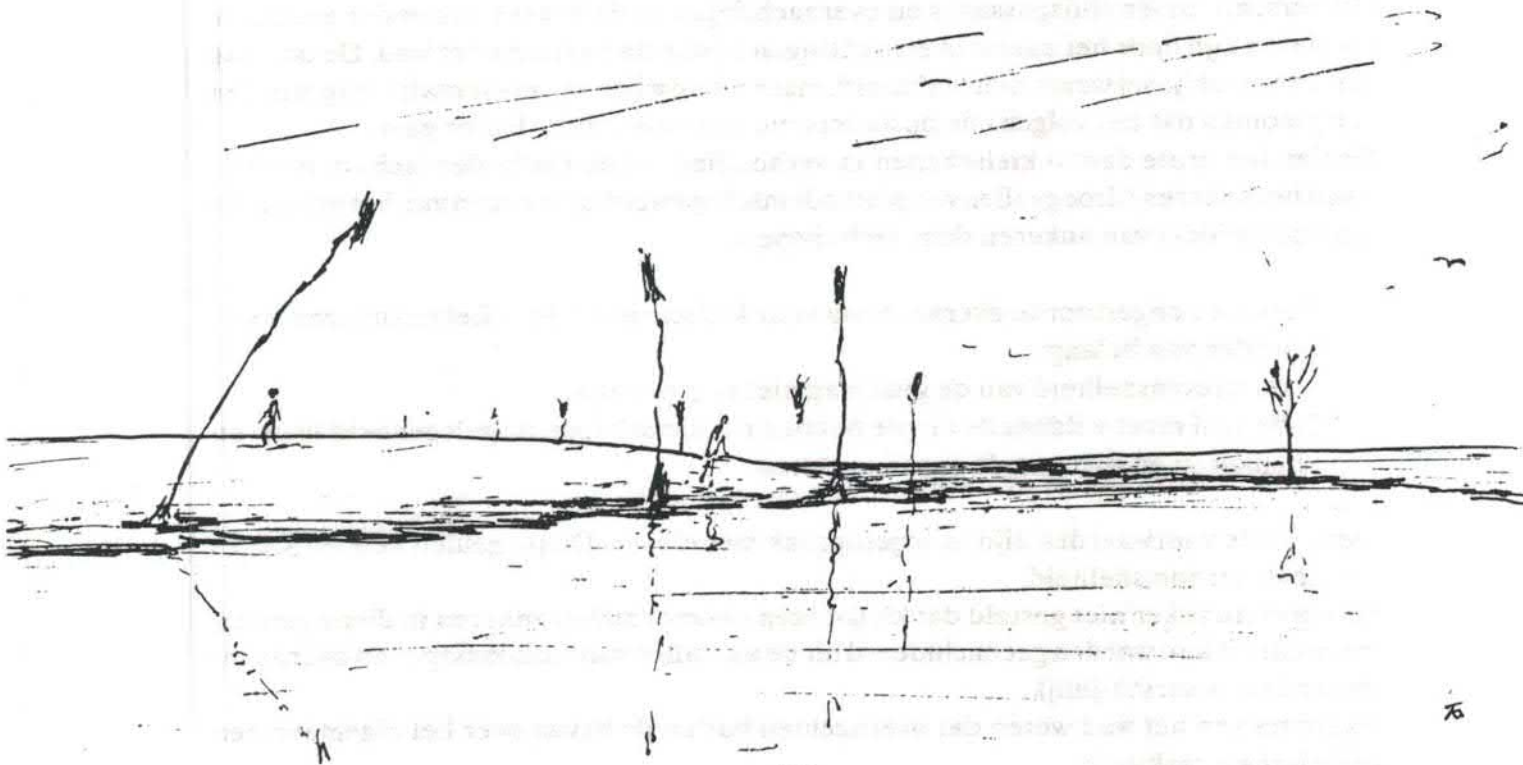
de loop der jaren dezelfde aktiviteit anders gewaardeerd zal worden.

Stellen van grenzen

Tenslotte wordt in de Alg. Beheersvisie de opvatting gehuldigd dat het voor de acceptatie van het stellen van grenzen aan aktiviteiten van belang is dat niet meer gereguleerd is dan strikt noodzakelijk.

De Planologische Kernbeslissing en de Algemene Beheersvisie Waddenzeegebied vormen de basis van het te voeren beleid en de uitvoering van dit beleid.

In deze twee stukken is sprake van inconsistentie als het gaat om toetsing en belangenafweging (het voordeel van de twijfel).



De rekreatieve wadvaarder en het overheidsbeleid.

Na de publicatie van de eerder besproken beleidstukken zijn vele deelrapporten verschenen, zoals het **Watersportplan voor het Waddenzegebied**, **Het Watersportonderzoek 1988** en het **Beheersplan Rekreatie**.

Van recente datum is de **Gemeentelijke Verordening Waddenzegebied**. Deze is sinds 1 mei 1991 voor grote delen van het wadengebied van kracht.

Deze stukken zullen hierna aan de hand van de onderwerpen die voor de watersport van belang zijn besproken worden.

Deze onderwerpen zijn:

- havengebruik en sluispassages;
- overnachten op rede;
- droogvallen/overnachten op de plaat;
- varen op diep water;
- zoneren van gebieden;
- varen in het middenstuk.

Havengebruik en sluispassages

In het **Watersportplan** wordt melding gemaakt van het verschijnsel dat er discrepantie bestaat tussen het totaal van de sluispassages en het aantal geregistreerde overnachtingen in de havens.

Dit verschil tussen sluispassages en overnachtingen in de havens zou onder andere te verklaren zijn door het aantal overnachtingen buiten de haven op het wad. De omvang van dit verschijnsel wordt niet verklaard, maar uit de wijze van presentatie mag worden aangenomen dat het volgens de opstellers om een belangrijke factor gaat.

Gezien het grote aantal kielschepen in verhouding tot de platbodemjachten moet er naast het ankeren/droogvallen van platbodemschepen ook sprake zijn van het overnachten door middel van ankeren door kielschepen.

Voor een ongestoorde overnachting voor kielschepen zijn enkele nautische voorwaarden van belang:

1. de stroomsnelheid van de geul mag niet te groot zijn;
2. de geul moet voldoende diepte houden om kielschepen de gelegenheid te geven te ankeren en niet aan de grond te stoten.

Deze beide voorwaarden zijn in tegenspraak met elkaar. Diepe geulen hebben steeds een grote stroomsnelheid.

Er wordt nu zeker niet gesteld dat kieljachten nimmer zullen ankeren in diepe geulen, maar dat dit kan worden geconcludeerd uit de aantallen van sluispassages en overnachtingen is onwaarschijnlijk.

Vaarders van het wad weten dat overnachten buiten de haven over het algemeen een solistische attractie is.

Het **Beheersplan Rekreatie** erkent het verschil tussen sluispassages en havenbezoek, maar verwacht niet dat dit verklaard kan worden door de overnachtingen op het wad daar die niet of nauwelijks worden waargenomen volgens dit plan.

Uit het **Watersportonderzoek**, dat o.a. tot doel heeft de capaciteitsbehoefte van de jachthavens te bepalen, blijkt geen opgave van de hoeveelheid schepen die op rede overnachten.

Conclusie: Uit de plannen blijkt dat er geen overeenstemming is over de frequentie van het overnachten buiten de havens.

Ook het uitgevoerde onderzoek naar dit verschijnsel levert geen betrouwbaar beeld op.

Overnachten op rede

Over de aard van het overnachten op rede doen in de stukken verschillende standpunten opgang.

Zo wordt in het **Structuurschema Openlucht Rekreatie** aangegeven dat afmeervoorzieningen moeten worden gerealiseerd om het kiezen van ligplaats buiten de jachthavens tegen te gaan. Dwang kan eventueel met behulp van een ligplaatsverordening worden uitgeoefend.

In het **Beheersplan Rekreatie** wordt het droogvallen of ankeren op rede toegestaan als de havens vol zijn.

In dit plan wordt zelfs gesteld dat ankeren en droogvallen door de watersporter als minder wenselijk wordt ervaren.

In het **Watersportplan** wordt erkend dat droogvallen op een beschutte plek een van de attrakties is voor de wadvaarder.

Conclusie: Het **Structuurschema Openluchtrekreatie** stelt dwingende maatregelen voor om een verschijnsel, waarvan de frequentie en de schadelijkheid niet bekend zijn, te verhinderen. Het **Structuurschema** gaat daarbij geheel voorbij aan de uitgangspunten van de **Algemene Beheersvisie** voor het Waddenzeegebied, die aangeeft dat regulering van de activiteiten tot het uiterste moet worden beperkt. Het **Beheersplan Rekreatie** heeft een visie die afwijkt van het **Watersportplan** als het over de verlangens van de wadvaarder gaat.

Droogvallen/Overnachten op de plaat.

Droogvallen is een activiteit die volstrekt binnen de doelstelling van de PKB valt omdat op deze wijze de bekoring van de schoonheid van de omgeving wordt gevonden.

Van het aantal overnachtingen op de plaat, dit kan nabij een wantij zijn maar ook verder van de geul, wordt in het **Watersportplan** gezegd dat dit uitermate gering is. Deze categorie wordt gerekend tot de fervente watersporters die niet bang zijn enig risico te lopen.

Dat daar gevaar bij aanwezig is, zoals in het plan wordt verondersteld is tot op heden niet gebleken. Uiteraard moeten schip en bemanning zijn voorbereid op de situatie.

Het gevaarsaspect treedt pas op bij de verplichting de bebakening niet verder te verlaten dan 200 meter [11].

Het plan maakt er verder melding van dat te weinig ankerplaatsen zijn aangewezen, met het gevolg dat het gevaar bestaat dat ankeren/droogvallen meer dan nodig plaats vindt op kwetsbare gebieden.

In de **Gemeentelijke Verordening Waddenzee** zijn overigens maar twee plaatsen aangewezen als geschikte ankerlokatie.

Conclusie: Het Watersportplan en de Gemeentelijke Verordening verschillen van mening met betrekking tot de wenselijkheid om ankerplaatsen aan te bevelen.

Varen op diep water

In het **Watersportplan** wordt melding gemaakt van het varen tussen de betonning omdat, aldus het plan, varen buiten de betonning te gevaarlijk is.

Deze constatering, het varen binnen de betonning, wordt in het **Watersportonderzoek** onderschreven.

Enige correcties en relativering van de motieven om binnen de betonning te varen zijn hier op hun plaats. De schepen varen binnen de betonning i.v.m. de (mee)stroom, en alleen bij onervarenheid in verband met de diepte. Wanneer de stroom sterk afneemt zal menig ervaren bemanning de betonning in het westelijk deel van de Wadden enigszins mijden om de irriterende effecten van de golflslag van de veerboten en de grote viskotters enigszins te ontlopen.

De **PKB**, de **Alg. Beheersvisie**, en het **Watersportplan** geven aan dat het varen in de geulen geen verstoring geeft.

Verstoring vindt soms plaats waar routes langs een plaat liggen aldus het **Watersportplan**. De gevolgen zijn dan echter beperkt daar de rekreatievorm nogal plaats en tijd gebonden is, aldus het plan.

Conclusie: De plannen hebben overeenstemming over het verschijnsel dat er voornamelijk binnen de betonning gevaren wordt en dat slechts een enkel platbodemjacht zich er buiten begeeft [10].

Alle stukken zijn het er over eens dat varen binnen de betonning geen schade toebrengt aan de natuurlijke waarde van de Waddenzee. Opmerkelijk is het daarom dat er voorstellen bestaan om delen van de bestaande betonning op te nemen [14].

Zoneren van gebieden

Bij de invoering van het Aanwijsbesluit Waddenzee is gehoor gegeven aan de regel dat met grote terughoudendheid gebieden moeten worden afgesloten.

In de thans verschenen **Gem. Verordening Waddenzeegebied** is deze terughoudendheid verlaten en zijn grote delen van de Waddenzee niet meer toegankelijk vanaf schepen. De zonering wijkt af van de zonering die de **Aanwijzing Waddenzee** op grond van de Nb-wet aangeeft en wijkt ook af van de zonering die is gevolgd in het **Beheersplan Rekreatie**. Deze wijkt op zijn beurt weer af van de zonering op grond van de Nb-wet, weliswaar niet territoriaal maar inhoudelijk.

Door de achterdeur komt er wel een gezondeerd niet-toegankelijk oppervlak bij in het Beheersplan.

De wijze van zonering

De zonering kent een aantal varianten, afhankelijk van het dokument waarin ze genoemd worden.

Zonering volgens het Aanwijsbesluit:

Kenmerk: Art 16 Nb-wet. (toegankelijk; niet verstoren van dieren; niet plukken of uittrekken van planten etc. Voor andere activiteiten is vergunning of ontheffing nodig)

Kenmerk: Art 17 Nb-wet. (niet toegankelijk voor (rekreatie)vaart; ontheffing voor visserij en beheersdiensten)

Zonering volgens het Beheersplan Rekreatie:

Kent 3 vormen, die in enige mate overeenkomen met de zonering van de Nb-wet, te weten:

1. recreatief medegebruik (voornamelijk de geulen en het westelijk waddengebied)
2. beperkt recreatief medegebruik (hierin vallen alle art. 16 gebieden en vergelijkbare gebieden) Bij deze zone wordt een **bufferzone** ingevoerd, waardoor de art 16 gebieden kleiner worden ten gunste van de art 17 gebieden (de niet-toegankelijke gebieden);
3. geen of nauwelijks recreatief medegebruik (vallen geheel samen met de art 17 gebieden).

Zonering volgens de Gem. Verordening Waddenzeegebied.

Kent 3 vormen die gedeeltelijk overeenkomen met de aanwijzing op grond van de Nb-wet:

1. Gebieden die zijn aangewezen als art 17 gebieden zijn niet-toegankelijk op grond van de Nb-wet.
2. De op een kaart aangewezen gebieden mogen niet worden betreden bij droogvallen. Deze kaart wijst vrijwel de gehele Waddenzee aan. De bebakende geulen zijn hiervan uitgezonderd, evenals een strook van 200 meter aan beide kanten.
3. De resterende gebieden.

In de gemeentelijke verordening wordt gesteld dat de zonering overeenkomt met de zonering uit het Beheersplan Rekreatie.

Zowel territoriaal als inhoudelijk wijkt de zonering van de gemeentelijke verordening af van de zonering uit het Beheersplan Rekreatie.

Verder is het hoogst verbazingwekkend dat in de gemeentelijke verordening voorgesteld wordt om faciliteiten te creëren voor speedboten nabij havens. De op rust gestelde rekreaant wordt daarmee gedwongen om bij gebruik van de haven het motorlawaai van die boten aan te horen.

Enkele consequenties van de zones

In de zone rekreatief medegebruik (Beheersplan Rekreatie) wordt droogvallen in de nachtelijke uren op de reden toegestaan als de havens vol zijn.

Dit uitgangspunt heeft geen band meer met het natuurbelang. De regeling is niet uitvoerbaar zonder dat ergernis optreedt bij wadvaarder en havenbeheerder.

Wie bepaalt of de haven vol is?

Bij aankomst is er misschien nog plaats en wordt de wadvaarder gedwongen ligplaats te nemen aan de steiger, terwijl na zijn aankomst de haven volloopt en de laatkomers tegen hun wil wellicht moeten ankeren of droogvallen.

De zonering beperkt rekreatief medegebruik staat toegankelijkheid toe, maar verbindt dit aan gedragsregels overeenkomstig de Nb-wet.

Met name bij laagwater zijn gedragsregels noodzakelijk.

Het plan acht een ruime **bufferzone** raadzaam.

Door de invoering van een bufferzone lijkt de stap naar verdere afsluiting van de Waddenzee niet ver meer. Er wordt dan gehandeld in strijd met het aanwijzingsbesluit en dus in strijd met de PKB (zorgvuldig omspringen met afsluiten).

Bij de zonering volgens de **Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied** is het verschil met de Nb-wet hierin gelegen dat ook beheersregels verlangd worden voor gebieden die niet onder de Nb-wet zijn gebracht. Voor de rekreatievaart zou dit geen bezwaar zijn, ware het niet dat de toepassing van de verordening leidt tot afsluiting van bijna de gehele Waddenzee. Slechts naast betonde geulen kan worden geankerd of drooggevallen, waarover later meer.

Ook hier geldt weer dat de zonering in de praktijk uitsluitend gaat gelden voor de rekreatie en niet voor andere gebruikers.

Varen in het middenstuk

Los van bovenstaande lappendeken van zoneringen ligt er ook een voorstel tot verdere afsluiting van enkele gebieden in het middendeel van de Waddenzee. Dit voorstel is verwoord in het **Beheersplan Rekreatie**.

Het beheersplan verdeelt de Waddenzee in 3 delen. Over het middenstuk schrijft het plan:

Er kan verder nergens gesproken worden van nijpende problemen. De nabijheid van natuurgebieden noodzaakt tot een terughoudend beleid. Er bestaat geen onevenwichtige situatie tussen de huidige vraag naar en de thans aanwezige havenfaciliteiten. Bovendien mag van de capaciteit elders (West- en Oostzone) slechts een beperkte uitstraling naar het middengebied worden verwacht.

Gezien de natuurlijke waarden is zonering van de grote en kleine watersport gewenst. Het Westelijk Schild en de Schild zijn gedurende de zomerperiode reeds afgesloten. Ook de Kromme Balg en het Boschgat dienen gedurende deze periode te worden afgesloten.

en even verder:

Voorts wordt drooggevallen bij het Boschgat ten zuiden van de Boschplaat, Holwerderbalg/Pinkegat en ten zuiden van Rottumeroog en bij enige wantijroutes. Voor zover deze lokaties in de gebieden zonder recreatieve functie liggen dient het droogvallen daar te worden beëindigd.

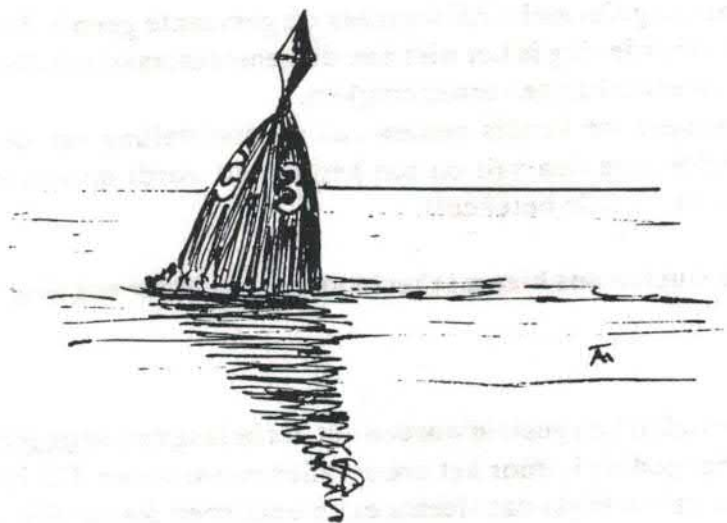
Wat is nu zo'n gebied-zonder-recreatieve-functie?

Het gebied heeft waarde vanuit zijn schoonheid en beleving. Is dit niet recreatief?

Is de recreatieve functie slechts voorbehouden aan volle jachthavens?

Waarom is deze omschrijving niet opgenomen in de zonering en wordt een nieuwe definiëring toegevoegd?

De achterliggende gedachten van de PKB om gebiedsgebonden vormen van recreatie te bevorderen en terughoudend te zijn met betrekking tot afsluiting van gebieden worden hier wel heel ver verlaten!



DEEL 3 HET WADDENBELEID EN DE GEMEENTELIJKE VERORDENING WADDENZEEGEBIED

Inleiding

Ook hier geldt dat uitsluitend zal worden gesproken over die delen uit de verordening die betrekking hebben op de rekreatieve wadvaart.

De gemeentelijke herindeling van de Waddenzee heeft de mogelijkheid geschapen om de gemeenten met grondgebied binnen het PKB-gebied te betrekken bij het beleid en de uitvoering van het beleid.

De gemeenten hebben aan de uitvoering van dat beleid vorm gegeven door de invoering van een "Gemeentelijke Verordening Waddenzee", en door het vormen van bestemmingsplannen voor het natte oppervlak van hun territorium.

De verordening stelt zich ten doel de verstoring (door de rekreatie) op de Waddenzee te beperken. Daartoe is een aantal artikelen opgenomen die ingrijpende veranderingen teweeg brengen in de mogelijkheden van de rekreatieve wadvaarder.

Zo stelt artikel 2 verboden in voor ankeren en droogvallen, artikel 4 verbiedt de aanwezigheid op droogvallende platen en artikel 6 bepaalt nadere gedragsregels voor de rekreatieve wadvaarder.

Op de korte termijn wordt de wadvaarder door deze verordening in zijn bewegingsvrijheid en zijn behoefte aan de beleving van de Waddenzee bedreigt.

Dit deel gaat over die bedreiging.

De Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied

De verordening naast de planologische kernbeslissing.

De gemeentelijke verordening is een instrument dat de gemeenteraad op grond van art 168 Gemeentewet kan gebruiken in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid in de gemeente.

Anders geformuleerd: wanneer de gemeente geen belang heeft bij de doelstelling van de verordening is het niet aan de gemeenteraad om door middel van een verordening de doelstelling te verwezenlijken.

Wanneer we kennis nemen van de doelstelling van de planologische kernbeslissing Waddenzee dan valt op dat het gebied wordt omschreven als een natuurgebied van internationale betekenis.

We moeten ons hier met recht afvragen of hier nog enig gemeentelijk belang in geding is.

Secundair kan gesteld worden dat het belang van de openbare orde van de gemeente niet in het geding is door het droogvallen van schepen. Dit is te meer van toepassing nu uit onderzoek blijkt dat slechts enkele schepen droogvallen.

De verordening naast de natuurbeschermingswet

In hoofdstuk 3 van de verordening is gesteld dat de gemeentelijke indeling van de Waddenzee de gemeenten de bevoegdheid heeft gegeven om na te gaan of een regeling voor de recreatie wenselijk is.

Vervolgens wordt gewezen op het ontbreken van de beheersplannen die op grond van de Nb-wet voor natuurmonumenten kunnen gelden.

Omdat deze plannen ontbreken is er voor gekozen een verordening voor het gehele gebied voor te bereiden.

In de Nb-wet wordt deze delegatiemogelijkheid in het geheel niet genoemd. Daarnaast is in [5,3] aangegeven dat de Nb-wet zich bij uitstek leent om recreatieve activiteiten te regelen.

De verordening regelt derhalve binnen de natuurmonumenten; zij doet dit naast een wet waarvoor geldt dat die wet bij uitstek geschikt wordt geacht de activiteiten te regelen.

Daar de verordening artikelen bevat die de bewegingsvrijheid van de wadvaarder beperken en gebieden uitsluitend voor de wadvaarder afsluiten is de verordening in strijd met de uitgangspunten van het Aanwijzingsbesluit en de PKB, zoals het met grote terughoudendheid aanwijzen van gebieden en de regulering van de activiteiten zo veel mogelijk beperken.

Afsluiten van gebieden.

De verordening bevat de mogelijkheid om gebieden af te sluiten zonder inspraak van belanghebbenden. Dit is in ferme tegenspraak met de aanwijzingsprocedure krachtens de Nb-wet. Juist over deze procedure geeft de minister in zijn memorie van toelichting bij de parlementaire behandeling van de wet aan dat uitgebreide inspraak nodig is voordat tot aanwijzing van gebieden als natuurmonument wordt overgegaan. Bij de Aanwijzing Waddenzee is deze inspraak ook uitgebreid toegepast en is met grote terughoudendheid overgegaan tot het afsluiten van gebieden.

Met de afsluiting van gebieden door uitsluitend het college van B&W, nu ook weer uitsluitend voor de recreatie, wordt afbreuk gedaan aan de uitgangspunten van de Natuurbeschermingswet en de daarin aangegeven procedure.

Excessen en knelpunten

In hoofdstuk 6. "Knelpunten" wordt aangegeven dat de verstoring door het droogvallen betrekkelijk gering is.

Slechts 4% van de schepen op het wad zou, aldus de verordening droogvallen waarvan meer dan de helft in de onmiddellijke nabijheid van de geulen.

Vervolgens wordt een regime aangegeven volgens welk kan worden drooggevalen. Buiten dit regime wordt het droogvallen verboden.

De regeling wordt dus in het leven geroepen voor een minderheid van 4% van de schepen, derhalve voor minder dan 2% van de aanwezige schepen op het wad.

Bij een exces kan dan worden ingegrepen.

De definiëring van een exces is niet gegeven, maar blijkt voorwaarde om een corrigerende ingreep te verkrijgen.

Eveneens in hoofdstuk 6 wordt als knelpunt het wegwerpen van hoeveelheden vuilnis of afval genoemd. Dit afval wordt aangetroffen op de vloedlijn.

Dat er grote hoeveelheden afval op de vloedlijn worden aangetroffen is een gegeven.

Dat de bron of tenminste een relevante bron de recreatievaart zou zijn is hoogst onwaarschijnlijk.

In de winter van 90/91 is door de media nog uitgebreid bericht over de grote hoeveelheden afval op de uiterwaarden van de rivieren. Dit afval is afkomstig uit het stroomgebied waar vele tientallen miljoenen mensen wonen. Onder normale omstandigheden stroomt dit vuil de Noordzee op en belandt dan op de kusten.

Het gaat niet aan de verontreiniging van de kusten toe te schrijven aan een kleine groep recreanten die zich reeds vele jaren bewust is van de natuurlijke waarden van het gebied.

De wadvaarder wordt hier volkomen ten onrechte in een kwaad daglicht gesteld.

Uitgangspunten in de verordening

Hoofdstuk 7. "Uitgangspunten" geeft een lijst binnen welk kader de verordening gestalte moet krijgen.

Samengevat zijn de punten:

1. recreatievormen die gericht zijn op de beleving van het gebied ontplooiingsmogelijkheden bieden;
2. kritisch omgaan met het afsluiten van gebieden;
3. recreatieve vormen die bedreigend zijn voor de waarde van het gebied of voor rustige vormen van recreatie worden teruggedrongen;
4. rekening houden met de historische rechten van de bewoners van het gebied;
5. de regeling zal zich ook uitstrekken over andere activiteiten dan alleen recreatieve activiteiten;
6. de regeling zal ook een aantal voorschriften bevatten die de natuurlijke waarden van het gebied beschermen.

Wanneer deze 6 punten beschouwd worden in relatie met enkele artikelen in de verordening dan komen daar de volgende bevindingen uit:

ad.1 in relatie met art.2

Een recreatievorm is het droogvallen op plaatsen waar de waarden van het gebied tot uitdrukking kunnen komen. De doelstelling van de PKB wordt in dit kader bereikt door de aanwijzing van de natuurmonumenten in de Waddenzee én de afsluiting van enkele gebieden [3].

Zonder dat verder onderzoek heeft plaatsgevonden worden begrenzings aangebracht voor het droogvallen. De verordening voldoet daarmee niet aan het geformuleerde uitgangspunt.

ad.2 in relatie met art.2 en art.4

a. Bij laagwater zijn gebieden die niet als natuurgebied zijn aangewezen niet meer toegankelijk vanaf een schip.

In het kader van het Aanwijzingsbesluit Waddenzee is de verantwoordelijke bewindsman niet zo ver gegaan dat hij een vrijwel gehele afsluiting heeft nagestreefd. Hij heeft zich beperkt tot de "zeehondenreservaten" en broedgebieden. Dit is gemotiveerd met de idee dat er een grote educatieve waarde uitgaat van het bezoek aan en het contact met het gebied. De verordening is hier in strijd met eerder geformuleerd beleid.

b. Bij laagwater zijn gebieden die wel als beschermd natuurmonument zijn aangewezen niet meer toegankelijk.

In het kader van de Aanwijzing is gekozen voor een gedeeltelijke afsluiting en een gedeeltelijke openstelling. Deze keuze is onderbouwd in de beschikking. De verordening handelt hier in strijd met de uitvoering van de Nb-wet.

ad.3 in relatie met art.3

Het snelvaren met speedboten blijft toegestaan in de geulen.

In de verordening wordt aanbevolen in de nabijheid van de havens en aanlegplaatsen gebieden open te stellen voor dit hardvaren. Elke rustige vorm van recreatie kan nu verloren gaan door deze gebiedsvreemde recreatievorm.

ad.4 in relatie met art.11

De historische rechten van de bewoners van de gemeenten rondom de Waddenzee worden gerespecteerd.

De vaarder uit het gebied en woonachtig binnen een gemeente aan de Waddenzee kan aanspraak maken op ontheffing. In de verordening wordt daar niet meer over gesproken.

ad.5 in relatie met art.7

De verordening zal zich uitstrekken over andere activiteiten dan de recreatie. Onderzoek leert dat het hier gaat om het handmatig pierensteken voor de sportvisserij.

Diverse beleidsvormende colleges hebben in hun verslagen melding gemaakt van de verordening en de reikwijdte.

Zo schrijft de CCW over de gemeentelijke recreatie-/natuurverordening [17], maar de WAR spreekt haar voldoening uit over het feit dat de verordening een bredere

opzet heeft gekregen dan uitsluitend recreatie [12]¹.

ad.6 in relatie met art.9. en art.13

De verordening bevat voorschriften ter bescherming van de natuurlijke waarden. Verwezen wordt naar de gebieden die niet onder de Nb-wet zijn gebracht.

Daar het hier om een natuurgebied gaat met internationale betekenis ligt het voor de hand dat de aanwijzing zal blijven plaatsvinden door de centrale overheid en niet door de gemeenten, daar de aanwijzing het gemeentelijk belang te boven gaat.

Conclusie: Gesteld kan worden dat de uitgangspunten en de concrete artikelen een grote mate van ongelijkheid kennen.

De in hoofdstuk 7 geformuleerde uitgangspunten zijn niet terug te vinden in de verordening.

De artikelen uit de verordening.

Hierna zullen enkele voor de recreatieve wadvaarder relevante artikelen besproken worden.

Artikel 1. Omschrijving van het begrip plaat.

De genomen diepte wijkt af van de diepte op de hydrografische kaart.

Tevens is niet duidelijk of twee drooggevallen plaatsen met daartussen ondiep water tot één plaat gerekend moet worden die grotendeels droogvalt of als twee platen die geheel droogvallen.

Artikel 2. Het verbod droog te vallen danwel ligplaats in te nemen.

Anders dan bij reeds bestaande (haven)regelementen wordt nu op open water invloed uitgeoefend op de besluiten die een schipper om welke reden dan ook meent te moeten nemen.

De vraag kan gesteld worden of de schipper niet alle vrijheid van handelen moet houden om te kunnen varen zoals de nautische omstandigheden dit eisen.

Het artikel heeft het onderstaande tot gevolg:

1. De ontheffing om te ankeren en eventueel droog te vallen in een gebied van 200 meter aan weerszijde van de betonde en beprikte geul doet aan deze beperking niet af. Bij ongunstige omstandigheden kan de plaat voor de wadvaarder een beschutte lokatie zijn. Juist de zone van 200 meter naast de betonning is een minder geschikte lokatie.

2. Bij droogvallen is de aangewezen zone ongeschikt in verband met de effecten op de fouragerende vogels.

¹Wanneer daarbij uitsluitend het handmatig pierensteken wordt bedoeld kunnen de schrijvers niet anders constateren dan dat dit gelijk staat met de effecten van spijkers op laag water zoeken.

3. In de hoofdgeulen is de zone van 200 meter, waar 80% tot 90% van de vaart zich afspeelt, nog steeds een natte zone waar droogvallen niet mogelijk is. Het artikel dwingt derhalve de schepen naar de kleinere geulen te varen om te kunnen droogvallen.

4. Dit artikel stelt een zone vast aan de hand van de betonning of beprikking. Nu reeds is het voorstel gedaan een aantal geulen niet te betonnen [14].

Artikel 3. Snelvaren met speedboten.

Het snelvaren met speedboten blijft toegestaan in de geulen. Hiermee wordt afstand genomen van het uitgangspunt 3 in de verordening (vormen van recreatie die rustige vormen van recreatie bedreigen terugdringen).

Tot overmaat wordt in lid 3 een voorzet gegeven deze vorm van recreatie ook nog toe te staan in de onmiddellijke nabijheid van jachthavens of aanlegplaatsen.

Artikel 4. Afstand tot kwetsbare gebieden.

Hier noemt de verordening de mogelijkheid de aanwezigheid van schippers en hun schepen te bestraffen op gebieden binnen 250 meter van gebieden die kwetsbaar zijn volgens de burgemeester en wethouders.

Uit de tekst valt op te maken dat niet de mens in het algemeen de beperking krijgt opgelegd, maar alleen de schipper van een schip.

Dit artikel geldt niet als het gebied valt onder artikel 17 Nb-wet omdat deze gebieden reeds zijn afgesloten zo stelt de toelichting bij het artikel.

Zo ontstaat de situatie dat bij tijdelijke afsluiting van de artikel 17 gebieden deze gebieden wel benaderd mogen worden wanneer de gebieden weer tijdelijk zijn opengesteld.

Artikel 6. Overboord werpen van afval.

Over dit artikel is al eerder gesproken in dit deel.

Het voorschrift is, hoe goed ook bedoeld, in strijd met de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (Uitvoeringsbesluit artikel 1 derde lid van 28 november 1974).

Door het artikel 6 is het niet toegestaan huishoudelijk afvalwater te lozen vanaf schepen. Dit verbod is in strijd met de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater.

WENKEN VOOR BESTUURDERS EN BEHEERDERS

Bestuurders en beheerders van de Waddenzee zouden in afwachting van gevalideerd onderzoek naar de effecten van de verstoring door de rekreatieve wadvaart moeten wachten met het verder afsluiten van gebieden dan tot op heden op grond van de Natuurbeschermingswet gedaan is. Deze afwachting kan verantwoord worden door de wetenschap dat versturende activiteiten van de rekreatieve wadvaart in de geulen niet is waargenomen, en de eventueel versturende activiteiten buiten deze geulen niet majeur kunnen zijn door de geringe frequentie van het droogvallen en door de gunstige tijd dat het droogvallen plaatsvindt.

Er moet zorg worden besteed aan een voldoende groot draagvlak bij de gebruikers van het wad. Het handhaven van de afsluitingen met behulp van dwang is een doodlopende weg. De huidige respectering van de afgesloten gebieden berust op acceptatie en sociale contrôle.

Er moet meer aandacht worden besteed aan de gelijkgerichtheid van de beleidsstukken. De thans verschenen stukken kennen veel verschillen en tegengestelde uitspraken.

De aanwijzing van anker- en droogvalplaatsen moet in overleg met de wadvaarders geschieden. De aangewezen plaats kan niet meer dan een voorkeursplaats zijn met het oog op natuurontwikkeling elders.

Het aantal plaatsen mag niet beperkt worden op grond van een kwantitatief beleid. De plaatsen of een deel van de plaatsen moeten gevrijwaard blijven van gebiedsvreemde rekreatie vormen die afbreuk doen aan rustige vormen van rekreatie.



NAWOORD

Dit rapport is in korte tijd tot stand gekomen.

De opstellers en de "Wadvaarders", vereniging voor vrij en verantwoord varen op de wadden zijn zich er van bewust dat het gevoerde beleid over de wadvaarder zich in alle stilte en ver van de wadvaarders ontwikkelde.

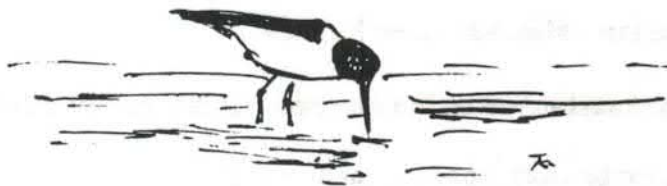
Het is daarom goed dat alle belanghebbenden zich realiseren dat een overleg tussen de wadvaarders en de beheerders c.q. bestuurders in het voordeel is van de natuur en belangrijk voor beide partijen.

Uit de afwezigheid van reacties van de wadvaarders op de vele beleidsstukken en onderzoeken is op te maken dat de wadvaarder verstek heeft laten gaan in de voorbereidende fase. In dit rapport is daar over gezegd dat dit te verwachten is omdat hij zich houdt aan de regels die op grond van de Natuurbeschermingswet hem zijn opgelegd. Daarnaast koestert hij de wetenschap dat zijn aanwezigheid geen schade berokkent aan de natuur.

De beheerders en bestuurders moeten zorgdragen voor een grote inbreng van de wadvaarder. Door een goede public relation kunnen zij dit bereiken.

Met name uit de inhoud en de strekking van de Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied is op te maken dat de bestuurders veel kennis over en inzicht in het gebied missen.

Met het uitvaardigen van de verordening verlaten zij het open beleid dat zich kenmerkt door het maatschappelijk draagvlak. De verordening blokkeert de weg naar voorlichting, vrijwilligheid, inleving, bewustwording en coëxistentie.



LITERATUURLIJST

1. De Waddenzee in de toekomst - waarom en hoe te bereiken? - RIN 1990
2. Planologische Kernbeslissing Waddenzee - Min. van V&RO 1980
3. Aanwijzingsbesluit Waddenzee - Min. van CRM 1981
4. Watersportonderzoek Waddenzee 1988 -
Stuurgroep Waddenprovincies 1989
5. Algemene beheersvisie Waddenzeegebied - CCW 1985
6. Beheersplan recreatie - Min. van L. en V. 1988
7. Rottumeroog/Rottumerplaat - Verslaglegging 1987 - SBB 1987
8. Waddenadviesraad betr. watersp. onderzoek Waddenzee - WAR 1990
9. PKB Waddenzee - knelpuntenanalyse - WAR 1990
10. Watersportplan voor het Waddenzeegebied - prov. besturen Groningen , Friesland
en Noord-Holland 1985
11. Gemeentelijke Verordening Waddenzeegebied - Fed. van Waddenzeegemeenten
1990/1991
12. Commentaar Waddenadviesraad op Gem. Verordening - WAR 1989
13. Waddenadviesraad over concept-hoofdlijnenbrief
m.b.t. herziening PKB-Waddenzee - WAR 1990
14. Waddenzee beheersplan scheepvaart - Min. van V&W 1987
15. Natuurbeleidsplan - Min. van L. en V. 1989
16. Hydrografische kaarten van de Waddenzee - Hydrografische Dienst 1991 en eerder.
17. Jaarverslagen CCW 1987, 1988 en 1989 - CCW
18. Enquete van de Wadvaarders, vereniging voor vrij en verantwoord varen op de
Wadden - Wadvaarders 1991

Bovenstaande nota's en onderzoeken zijn voor de samenstelling van dit rapport bestudeerd.
Niet alle stukken zijn in het rapport aangehaald.