

INTERPROVINCIAAL BELEIDSPLAN WADDENZEEGEBIED

Provinciale Staten

Friesland

8 februari 1995

Groningen

8 februari 1995

Noord-Holland

13 maart 1995

INHOUD

A. INTERPROVINCIAAL BELEIDSPAN WADDENZEEGEBIED

1. INLEIDING EN PLANTECHNISCHE ZAKEN	5	5. VOORLICHTING EN EDUCATIE	68
1.1. Aanleiding voor een nieuw interprovinciaal plan	5	5.1. Het belang van voorlichting en educatie	68
1.2. Betekenis en functie van het Interprovinciaal Beleidsplan	6	5.2. Overheidsvoorlichting	68
1.3. Status van het Beleidsplan	7	5.3. Voorlichting en educatie door anderen	69
1.4. Begrenzing en werkingssfeer	9		
2. HOOFDLIJNEN VAN BELEID	13	G. ZICHT OP REALISERING	71
2.1. Betekenis van het Waddenzeegebied	13	G.1. Uitvoering en doorwerking	71
2.2. Hoofddoelstelling	13	6.2. Instrumentarium	72
2.3. Uitwerking van de hoofddoelstelling	14	6.3. Actieprogramma	75
2.4. Belangenafweging	15	B. BIJLAGEN	77
2.5. Bestuur en beheer	17	1. Toelichting afwegingskader	77
3. BELEID VOOR DE AFZONDERLIJKE WAARDEN EN ACTIVITEITEN	19	2. Beschrijving huidige toestand ecosysteem	79
3.1. Natuur en landschap	19	3. Natuurvisie	81
3.2. Water en milieu	25	4. Toepassing Natuurbeschermingswet	83
3.3. Kustverdediging	31	5. Effect-en brongerichte normen	87
3.4. Verkeer en vervoer	34	6. Sociaal-economische beschrijving	89
3.5. Havens, industrie en overslag	37	7. Recreatie en toerisme	91
3.6. Energie en delfstoffen	42		
3.7. Ontgrondingen	47	C. OVERZICHT KAARTEN	
3.8. Recreatie en toerisme	49		
3.9. Visserij	56		
3.10. Militaire activiteiten	59		
4. BESTUUR EN BEHEER	62		
4.1. Bestuurlijke organisatie	62		
4.2. Plansystematiek	64		
4.3. Inspectie en beheer	65		
4.4. Over de grenzen	66		
4.5. Beleidsvoornemens bestuur en beheer	67		

A. Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied

I. INLEIDING EN PLANTECHNISCHE ZAKEN

1.1. Aanleiding voor een nieuw interprovinciaal plan

Interprovinciaal beleid aan actualisering toe

De "provinciale" geschiedenis van de Waddenzee begint pas in 1976. In dat jaar ondertekenden de toenmalige provinciale besturen van Groningen, Friesland en Noord-Holland een overeenkomst (Convenant) waarin zij aangaven dat ze hun beleid met betrekking tot het Waddenzeegebied op elkaar zouden afstemmen. Het voornaamste doel daarvan was het instandhouden van het zeegebied als een samenhangend natuurgebied.

Hiermee namen de Waddenprovincies al een voorschot op de door het rijk aangekondigde provinciale indeling van het gebied, die uiteindelijk in 1981 plaatsvond. In dat zelfde jaar stelden de drie provincies de "Interprovinciale Structuurschets voor het Waddenzeegebied" vast. Deze schets gaf aan welk beleid zij gezamenlijk voor de Waddenzee wilden voeren.

In de jaren daarna hebben zij de inhoud van de Interprovinciale Structuurschets in het eigen streekplan van hun provincie verwerkt.

De tijd staat niet stil. De ontwikkelingen gaan door, en kennis en inzichten veranderen. Dat betekent dat we af en toe moeten nagaan of we nog wel "bij" zijn. En dan blijkt voor het Waddengebied, dat er verschillende redenen zijn om de bestaande plannen op een aantal punten bij te stellen.

Er komt voortdurend nieuwe kennis beschikbaar over de Waddenzee als ecosysteem. Dit is van belang voor de bescherming ervan en voor de inpasbaarheid van menselijke activiteiten. Nieuwe inzichten hebben een doorwerking in allerlei (inter)nationale beleidsnota's en overeenkomsten. Op internationaal niveau wijzen wij op de aanwijzing van de Waddenzee als wetland in het kader van de Conventie van Ramsar en op de aanmelding als beschermingszone in het kader van de EG-Vogelrichtlijn. Van belang zijn verder de uitkomsten van de zesde regeringsconferentie over de Waddenzee (Esbjerg, 1991). Deze ontwikkelingen hebben een doorwerking gekregen in nationale beleidskaders zoals het Natuurbeleidsplan, het Nationaal Milieubeleidsplan, de Derde Nota Waterhuishouding, de Vierde nota over

de ruimtelijke ordening, etc. Ook sectornota's als het Structuurschema Verkeer en Vervoer, de nota Gegrond Ontgronden, de Evaluatie-nota SMF en de Nota Kustverdediging zijn relevant voor het Waddenzeebeleid. Behalve dat inzichten veranderen, hebben bepaalde ontwikkelingen zich soms ook niet geheel overeenkomstig eerdere verwachtingen voltrokken.

Dit alles was voor het rijk aanleiding de Nota waddenzee uit 1980 te herzien. In deze herziening wordt het ruimtelijk, natuur-, milieu- en waterbeleid voor de Waddenzee in onderlinge samenhang beschreven. Deze Nota, waarin de hoofdlijnen van het beleid zijn weergegeven in een Planologische kernbeslissing (PKB), is uitgangspunt voor de rijksoverheid bij haar beleid ten aanzien van de Waddenzee. Voor het provinciaal en gemeentelijk beleid is zij richtinggevend. Op zich is het verschijnen van een nieuwe Nota waddenzee voldoende aanleiding om ook op provinciaal niveau het beleid te actualiseren. Naast het al genoemde zijn voor ons als provincies verder de volgende zaken van belang:

- er is tot nu toe voor het gebied met drie afzonderlijke provinciale streekplannen gewerkt. In de loop der jaren is de samenhang tussen deze plannen steeds meer onder druk komen te staan;
- ook op provinciaal niveau bestaat de behoefte aan een meer integrale benadering van het ruimtelijk, milieu-, natuur- en waterbeleid;
- het Watersportplan voor de Waddenzee uit 1985 is geëvalueerd;
- er gaan meer bevoegdheden naar de provincies op basis van de Natuurbeschermingswet;
- het winnen van diepe delfstoffen staat opnieuw ter discussie;
- er is een interprovinciale MER-verordening vastgesteld.

Belangrijke provinciale verantwoordelijkheid

Op rijksniveau is het beleid in hoofdlijnen geformuleerd in de Nota waddenzee (PKB). Verder heeft het rijk verschillende beheersplannen voor de Waddenzee opgesteld. Daarnaast is er nog een aantal andere beleidsnota's en wettelijke regelingen verschenen dat voor het gebied van belang is.

Na de gemeentelijke indeling van de Waddenzee per 1 januari 1986 hebben ook de gemeenten (bestemmings)plannen en regelingen voor (delen van) het gebied ontwikkeld, soms gezamenlijk en soms voor het eigen grondgebied.

De onderlinge afstemming van beleid en beheer is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Wij hebben de horizontale coördinatie, de afstemming tussen de Waddenprovincies onderling dus, sinds het sluiten van het Convenant in 1976 behoorlijk verstevigd. Dit heeft vooral vorm gekregen via de samenwerking in de Stuurgroep Waddenprovincies.

De verticale coördinatie vindt vooral plaats in het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) en het Regionale Coördinatiecollege Waddengebied (RCW). Het gaat hier om de afstemming tussen rijk, provincies en gemeenten. Onze rol daarin neemt in betekenis toe.

Als we kijken naar onze plaats in het totale beleid en beheer in het Waddenzegebied, dan is er meer en meer behoefte aan een eigen en bijde-tijdse provinciale visie op de ontwikkeling van de Waddenzee van waaruit we onze rol verder inhoud kunnen geven.

In het begin van de interprovinciale samenwerking was vooral de onderlinge afstemming van het beleid van groot belang. Het ging toen vooral om de ruimtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Langzaam maar zeker hebben wij onze samenwerking over meer beleidsvelden uitgestrekt. Voorbeelden daarvan zijn de waterkwaliteit en -kwantiteit en het milieu.

Naast dit beleid hebben (en krijgen) wij voor een aantal sectoren uitvoerings- en beheerstaken en -bevoegdheden, zoals op het terrein van de Natuurbeschermingswet, de MER-regelgeving, het milieubeschermingsgebied en het recreatiebeleid. Ook daarvoor hebben wij een overzichtelijk gezamenlijk beleidsplan nodig.

Een gezamenlijk beleidskader

De geschetste ontwikkelingen zijn voor ons aanleiding in de toekomst niet meer te werken met afzonderlijke provinciale plannen. Voor het bestuur en beheer van het Waddenzegebied als samenhangend natuurgebied is een gezamenlijk beleidskader noodzakelijk. Met dit plan willen wij daaraan inhoud geven. De keuze voor een Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzege-

bied is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- de eenheid en samenhang van beleid en beheer in het betreffende gebied;
- de overtuiging dat hiermee recht gedaan kan worden aan eenheid in methodiek, flexibiliteit, inhoud en presentatie;
- het recht doen aan ontwikkelingen die niet van specifiek ruimtelijke aard zijn;
- de wens tot een vereenvoudiging van de planstructuur;
- de daadwerkelijke garantie dat er gezamenlijk op een actieve wijze interprovinciaal beleid wordt gevoerd.

1.2. Betekenis en functie van het Interprovinciaal Beleidsplan

Integraal en actiegericht

Het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzegebied (IBW) is een integraal plan. Dat wil zeggen dat deze uitspraken doet over al het beleid dat wij in het plangebied voeren. Dit kan worden samengevat in de begrippen ruimte, natuur, water en milieu. In deze nota komt onze visie op de toekomst van het gebied naar voren; een visie die is vertaald in keuzes die wij voor de verschillende waarden en activiteiten hebben gemaakt.

Ook in andere provinciale plannen is beleid voor het Waddenzegebied geformuleerd. Wij hebben er naar gestreefd dit IBW zo op te stellen dat het een volledig beeld geeft van waar wij met dit gebied heen willen.

Verder heeft het Beleidsplan een actiegericht karakter. Het biedt een gezamenlijk uitgangspunt voor het beheer en de realisering van de gemaakte keuzes. Wij geven niet alleen aan wát wij de komende jaren willen bereiken, maar ook wannéér en op welke wijze. Om deze reden is bij dit plan een actieprogramma gevoegd. De ervaring heeft ons geleerd dat wij niet de mogelijkheden en bevoegdheden hebben om alles te regelen zoals wij dat zouden willen. Daarom past de nodige bescheidenheid bij het presenteren van een actieprogramma. Wij hebben daarin dan ook steeds aangegeven hoe wij onze mogelijkheden en beperkingen zien en op welke punten wij afhankelijk zijn van de medewerking van anderen.

Beleidsplan als sturingsinstrument

Het IBW geeft dus aan hoe wij als drie provincies de gewenste toekomstige ontwikkeling van het gebied zien en hoe wij die willen realiseren.

In die opzet wordt deze nota gebruikt als basis voor:

- het op elkaar afstemmen van het beleid van rijk, provincies en gemeenten;
- het bepalen van provinciale standpunten over het beleid en de initiatieven van rijk en gemeenten;
- het nemen van initiatieven om gewenste activiteiten van de grond te krijgen;
- het deelnemen aan andere beheers- en uitvoeringsactiviteiten waar wij als provincies bij betrokken zijn;
- het voeren van overleg met diverse betrokkenen, zoals maatschappelijke organisaties en in en rond het gebied werkzame bedrijven;
- het toetsen van plannen van de betrokken gemeenten.

Beleidsplan en PKB

De herziening van de Nota waddenzee is in 1993 afgerond. In de voorbereiding hiervan hebben wij als provincies een belangrijke rol gespeeld. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau is er tussen rijk en provincies voortdurend overleg geweest over het beleid zoals dat de komende jaren gevoerd zal worden. Naast de discussie over de inhoudelijke benadering hebben wij eveneens onze inbreng gehad bij de overdracht van een aantal bevoegdheden naar de provincies (bijvoorbeeld de decentralisatie van de Natuurbeschermingswet en het vaststellen van de Interprovinciale MER-verordening).

Dit betekent dat het voorliggende Interprovinciale Beleidsplan voor een belangrijk deel dezelfde geest ademt als de Nota waddenzee, en dat de laatste dus mede als basis ervoor heeft gediend. Dit geeft een onderlinge afstemming die ten goede komt aan de herkenbaarheid van het beleid.

Een bijkomstig nadeel is dat deze afstemming in een aantal gevallen heeft geleid tot teksten die in beide nota's een vergelijkbare inhoud hebben. Dit kan af en toe de indruk wekken dat het IBW maar weinig aan het rijksbeleid toevoegt. In zijn algemeenheid is dit juist als het gaat om beleidsonderdelen waar wij als provincies geen bevoegdheden hebben; wij kunnen op dit punt hoogstens aangeven of wij streven naar veranderingen in het rijksbeleid. Het defensie- en visserijbeleid zijn daar voorbeelden van.

Verder zijn wij van mening dat het IBW een volledig en integraal overzicht van het beleid moet geven. De consequentie daarvan is dat af en toe het rijksbeleid wordt overgenomen.

Een derde punt is dat door onze intensieve betrokkenheid de Nota waddenzee zich soms iets te ver richting provinciaal niveau beweegt (voorbeelden: kleine aanpassingen aan haven- en veerdammen, parkeren booreilanden, e.d.) Hiernaast zijn er diverse onderdelen waar het IBW een eigen specifieke provinciale koers vaart. Voorbeelden daarvan zijn de uitvoering van de Natuurbeschermingswet, de Interprovinciale MER-verordening, het milieubeleid, recreatie en toerisme en het actieprogramma.

1.3. Status van het Beleidsplan

Zelfstandig provinciaal beleidsplan

Het IBW vervult een zelfstandige functie naast de andere provinciale beleidsplannen, zoals streek-, milieubeleids- en waterhuishoudingsplannen. Alle plannen zijn dus nevenschikt en bevatten geen onderlinge strijdigheden.

Wel is er sprake van verschil in abstractieniveau en uitvoeringsgerichtheid. In dat opzicht moet dit Beleidsplan worden beschouwd als een gebiedsgerichte uitwerking van de streek-, milieubeleids- en waterhuishoudingsplannen. Het heeft als beleidsnota dezelfde status.

In deze benadering is het voor de hand liggend dat deze slechts de hoofdlijnen van het Waddenzeebeleid vermelden, maar dat daarnaast ook het meer algemene beleid ervan voor het plangebied van toepassing is.

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening doorloopt het IBW een procedure die vergelijkbaar is met die van het streekplan en heeft het ingevolge de bepalingen van de Wet op de ruimtelijke ordening dezelfde rechtskracht. Dit geldt voor het plangebied. Voor de aangrenzende delen is het Streekplan primair toetsingskader; voor zover dit geen uitspraken doet zijn voor ons de beleidlijnen van het IBW hier richtinggevend.

Provinciale Staten dienen op grond van de Wet milieubeheer het Waddenzeegebied in de Provinciale Milieubeleidsplannen aan te duiden als milieubeschermingsgebied. Vervolgens moet dit worden geëffectueerd in de provinciale Milieuverordeningen.

Wij zien het IBW als een gebiedsgerichte uitwerking van de Provinciale Milieubeleidsplannen. Het doorloopt dezelfde procedure en heeft dan ook, na de vaststelling, een vergelijkbare status.

Ten aanzien van de provinciale Waterhuishoudingsplannen is vooral van belang dat het rijk verantwoordelijk is voor het waterkwaliteits- in kwantiteitsbeheer in de Waddenzee. Dit beperkt derhalve onze mogelijkheden. Via ons waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer voor vastewal en eilanden hebben wij indirect uiteraard wel invloed.

In dit IBW is het beleid voor een periode van tien jaar uiteengezet. Op basis van de Wet milieubeheer geldt een milieubeleidsplan voor een periode van vier jaar, met de (eenmalige) mogelijkheid tot verlenging met twee jaar. Dit is daarmee eveneens van toepassing op het IBW, omdat dit moet worden gezien als een uitwerking van de Provinciale Milieubeleidsplannen. Wij hebben daarom besloten het IBW, in navolging van de PKB Waddenzee, in ieder geval binnen vijf jaar na vaststelling te evalueren. Hiermee wordt tevens voldaan aan de regels die gelden met betrekking tot de Streekplannen en de Plannen op de Waterhuishouding. Bij de evaluatie zullen wij nagaan in hoeverre een (partiële) herziening noodzakelijk is.

Wij kunnen in Stuurgroepverband op een eerder moment besluiten het IBW te herzien als mocht blijken dat het niet meer aan de eisen des tijds voldoet.

Betekenis van tekst en kaart-

Dit plan is samengesteld uit tekst, een Overzichtskaart en twintig kleinere kaarten. Met betrekking tot een aantal onderwerpen hebben wij enkele bijlagen opgenomen die geen beleidsbetekenis maar een toelichtende functie hebben.

Omdat wij als drie Waddenprovincies samen verantwoordelijk zijn voor het in dit plan vastgelegde beleid zullen wij dit, op de momenten dat dat nodig is, dus ook samen evalueren en wijzigen of herzien. Wij vinden daarbij van tevoren nodig aan te geven op welke wijze wij dat doen. Daarom is de tekst onderverdeeld in essentieel en overig beleid. Als het niet om een integrale herziening gaat hanteren wij daarvoor de volgende regels:

a. Essentieel beleid

Essentiële uitspraken geven de hoofdzaken van het beleid aan. Zij vormen als het ware het raamwerk van het plan. Wij hebben deze uitspraken aangegeven in de vorm van een inspringende, cursieve tekst.

Wijziging hiervan kan alleen plaatsvinden door middel van een (partiële) herziening. Daarvoor moeten de in de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding voorgeschreven herzieningsprocedures worden gevolgd.

Dit betekent dat wij het als drie provincies gezamenlijk over de inhoud van

de herziening eens moeten zijn. Wij zullen dan gezamenlijk en tegelijkertijd deze procedures volgen, die uiteindelijk moeten leiden tot vaststelling van de herziening door Provinciale Staten van de drie provincies.

Zo'n herziening geeft aan dat wij ons beleid hebben veranderd. Daarnaast is het mogelijk dat wij er voor een eenmalig geval van afwijken. In die situatie is er dus geen sprake van een herziening omdat de bedoeling van het beleid blijft zoals die was. In dit geval gelden de volgende regels:

- de afwijking moet nauwkeurig zijn omschreven en gemotiveerd, en geldt slechts voor het concreet aangegeven geval;
- Gedeputeerde Staten van beide andere provincies moeten met de afwijking instemmen;
- Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie(s) plegen vooraf overleg met de daarvoor in aanmerking komende gemeentebesturen en andere instanties;
- het Coördinatiecollege Waddengebied, de Provinciale Planologische Commissie en de Provinciale Milieucommissie van de betrokken provincie(s) worden gehoord;
- van de afwijking wordt mededeling gedaan in de jaarlijkse verslagen over het ruimtelijk c.q. milieubeleid van de drie Colleges van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten.

b. Overig beleid

Met betrekking tot het overige beleid zijn Gedeputeerde Staten per provincie bevoegd dit te wijzigen of er van af te wijken. Wij bepalen binnen het kader van de Stuurgroep Waddenprovincies expliciet per geval welke procedure hiervoor moet worden gevolgd; dit op basis van een duidelijke omschrijving van de wijziging c.q. afwijking. Wij kiezen voor deze benadering omdat er geen algemene regel voor te stellen is: de te volgen procedure is afhankelijk van de zwaarte van de wijziging of afwijking. Daarbij nemen wij de volgende stappen in overweging:

- het vooraf overleg plegen met de daarvoor in aanmerking komende gemeentebesturen en/of andere instanties;
- het horen van de Provinciale Planologische Commissie en de Provinciale Milieucommissie;
- het mededeling doen aan de betreffende Statencommissie;
- het mededeling doen in het jaarlijks verslag over het ruimtelijk c.q. milieubeleid aan Provinciale Staten.

De Overzichtskaart geldt alleen als beleidskaart waar het gaat om de aangegeven gebiedsgrenzen van Waddenzee, Waddengebied en Waddenzegebied (zie voor omschrijving paragraaf 1.4.). Voor het overige

heeft deze kaart slechts een toelichtende en oriënterende functie. De overige kaarten maken integraal deel uit van dit plan. Sommige hebben slechts een toelichtende functie, andere een beleidsmatige. Beleidskaarten zijn:

- kaart 3 Ecologische waarden
- kaart 5 Toepassing van de Natuurbeschermingswet
- kaart 7 Milieubeschermingsgebied
- kaart 8 Waterkeringen
- kaart 9 Kustbeheer
- kaart 18 Recreatie
- kaart 19 Visserij

De Overzichtskaart bevat met betrekking tot het plangebied slechts informatie die ook op de overige kaarten voorkomt. Zo zijn de op kaart 3 aangegeven ecologische waarden hierop gezamenlijk in één (groene) kleur aangegeven onder de aanduiding Natuurgebied (bijzondere ecologische waarden).

1.4. Begrenzing en werkingsfeer

Plangebied: Waddenzee plus strook Noordzee

Het plangebied is gelijk aan het totale PKB-gebied, aangevuld met de binnen de provinciegrenzen vallende delen van de Noordzee.

Bij het opstellen van dit Beleidsplan zijn wij uitgegaan van de Nederlandse Waddenzee als geheel. Niet alleen het zeegebied valt er dus onder, maar ook die delen van de kust en de eilanden die periodiek onder water komen te staan en daardoor een directe relatie met de zee hebben.

Overeenkomstig de bij de Nota waddenzee horende kaart vallen de havengebieden en de monden van de sluisen en de electriciteitscentrale in de Eemshaven ook in het IBW buiten het plangebied.

Daarnaast hebben wij ook het aangrenzende deel van de Noordzee meegenomen, voorzover dat binnen de provinciegrenzen valt. Dit heeft immers een sterke relatie met de Waddenzee. Op nationaal niveau is dit gebied in het Watersysteemplan Noordzee 1991-1995 aangegeven als een milieuzone die wordt gekenmerkt door relatief hoge gehalten aan voedingsstoffen, die door de rivieren worden aangevoerd. Het bodemleven is daardoor rijk, en verschillende vissoorten vinden er om die reden een goed opgroeigebied. Volgens het Watersysteemplan zal aan deze milieuzone een bijzondere bescherming worden geboden.

In de bestemmingsplannen Waddengebied hebben deze gebieden de bestemming 'Noordzee'; hiermee wordt beoogd het behoud en het herstel van het karakter van de Noordzee te waarborgen als een kustgebied met landschap-

pelijke en natuurlijke waarde, waarbij in het bijzonder de relatie met het achterliggende Waddengebied van belang is.

Samengevat zijn de belangrijkste redenen om dit deel mee te nemen:

- de sterke relatie met de Waddenzee. De buitendelta's, de kustzone ten noorden van de eilanden en de Waddenzee hebben een samenhangende betekenis als wetlandgebied;
- de aanwezigheid van enkele kwetsbare gebieden, zoals de Noorderhaaks, enkele platen boven Terschelling en Schiermonnikoog en de strook ten noorden van Rottumerplaat;
- het gegeven dat in geen enkel provinciaal plan specifieke aandacht aan dit provinciaal gebied wordt geschonken;
- de wens om op provinciale schaal tot een heldere en logische afbakening van het plangebied te komen.

Het plangebied is op de Overzichtskaart aangegeven en als volgt begrensd

- de zuidgrens ligt op de buitenteen van de hoogwaterkeringen, dus aan de zeezijde van de vastelanddijken en de Afsluitdijk;
- de noord- en de westgrens worden gevormd door de in de Noordzee geldende provinciegrenzen;
- de oostgrens valt samen met de rijksgrens in de Noordzee, de Waddenzee en de Dollard, en de naar Nederlandse rechtsopvatting geldende grens in het Eemsestuarium;
- de bewoonde Waddeneilanden blijven buiten het plangebied met uitzondering van de kwelders en platen die regelmatig dan wel incidenteel onder water komen te staan. Hiervoor is de lijn van het zogenaamde grenspeil aangehouden: het peil dat gemiddeld eens per twee jaar wordt overschreden en waarvoor als gemiddelde het NAP + 2,5 m is gehanteerd;
- aan de Noordzeekant van de eilanden ligt de grens op de buitenteen van de hoogwaterkering.

Begripsomschrijving

Wij gebruiken in dit plan drie gebiedsbenamingen, die ieder voor zich een eigen inhoud hebben:

- a. Waddenzee: het plangebied met uitzondering van de niet onder water vallende delen van de eilanden en de Noordzee; deze aanduiding omvat derhalve het PKB-gebied;
- b. Waddengebied: de Waddenzee en het grondgebied van de hier aan grenzende gemeenten;

- c. Waddenzeegebied: het plangebied van het IBW zoals wij dat hierboven hebben omschreven.

Deze drie gebieden zijn op de Overzichtskaart nader aangegeven.

Beperkte externe werking

Natuurlijk heeft ons Waddenbeleid in de eerste plaats betrekking op het plangebied zelf. Maar dat is niet een af te zonderen geheel; het heeft sterke relaties met de omgeving zoals de Waddeneilanden, de vastelandkust, de Noordzee (kustzone) en zelfs de grote rivieren.

Altijd en overal geldt dat alle bestaande wetten, plannen, regels en afspraken van toepassing zijn. Wij maken hier een op elke specifieke situatie afgestemd gebruik van. Voor ontwikkelingen die plaatsvinden buiten het plangebied, maar die van directe betekenis zijn voor het plangebied zelf, hantieren wij het volgende algemene uitgangspunt. Richtinggevend is voor ons dat de mate waarin met het IBW-beleid rekening moet worden gehouden, wordt bepaald door de mate waarin activiteiten een negatieve invloed uitoefenen op de waarden in het plangebied.

Invloeden van buiten het plangebied kunnen wij sturen als ze hun oorsprong hebben binnen onze provincies en provinciale beleidsnota's er iets over zeggen. Als de herkomst hierbuiten valt wordt het moeilijker. Dan komt het voeren van overleg in beeld. Het is van groot belang dat we in dat geval terug kunnen vallen op (inter)nationale wetgeving.

Met betrekking tot activiteiten die buiten het plangebied vallen, doen wij in hoofdstuk 3 van dit beleidsplan alleen in de belangrijkste situaties plangrensoverschrijdende uitspraken. Wij zijn ons daarbij bewust van het feit dat bij een plangrensoverschrijdende uitspraak mede rekening moet worden gehouden met de functie die het gebied, waarop de uitspraak betrekking heeft, vervult. Daarom zijn plangrensoverschrijdende uitspraken niet als "essentiële uitspraken" geformuleerd.

In de directe omgeving van de Waddenzee is in aanvulling op het landelijk Besluit m.e.r. de Provinciale m.e.r.-verordening een belangrijk hulpmiddel. In een aantal concreet in deze verordening omschreven gevallen moeten mogelijke negatieve gevolgen voor het plangebied van activiteiten die zich buiten het plangebied afspelen, inzichtelijk worden gemaakt in een milieu-effectrapportage, te betrekken bij de nadere besluitvorming omtrent de toelaatbaarheid en/of inpasbaarheid van de activiteit of inrichting. Om misverstanden te voorkomen wordt met nadruk gesteld dat het hierna in hoofdstuk 2 omschreven afwegingskader alleen van toepassing is op activiteiten in het

Waddenzeegebied. Wel zullen de in het afwegingskader verwoorde principes worden betrokken bij de nadere besluitvorming over activiteiten buiten het plangebied waarvoor een milieu-effectrapportage is opgesteld.

2. HOOFDLIJNEN VAN BELEID

2.1. Betekenis van het Waddenzegebied

Het Waddenzegebied is binnen Nederland één van de gebieden waar natuurlijke processen het meest nadrukkelijk aanwezig zijn. Natuurlijke elementen als wind en water hebben over een grote uitgestrektheid vrij spel. De Waddenzee is een van de grootste intergetijde-wetlands ter wereld. Het is vooral deze dynamiek die gecombineerd met een voor Nederlandse maatstaven extensief menselijk gebruik, heeft geleid tot een grote maatschappelijke waardering van het gebied.

Sinds het in het midden van de zestiger jaren in de belangstelling kwam te staan is er een groot aantal plannen en onderzoeksrapporten verschenen. De beleidsdiscussies zijn in feite steeds tot een tweetal aspecten terug te voeren: de waardering van de natuur en het belang van de menselijke activiteiten, oftewel: de relatie tussen natuur en mens

Natuur

De Waddenzee en haar omgeving vormen nationaal en internationaal een zeer waardevol natuurgebied, dat in hoofdlijnen wordt gekenmerkt door de volgende aspecten:

- een getijdengebied met daaraan gekoppeld een aantal specifieke fysische en biotische kenmerken;
- het grootste aaneengesloten gebied in ons land waar nog sprake is van natuurlijke dynamiek;
- het voorkomen van in het gebied van nature thuishorende dieren plantesoorten, waaronder een aantal dat kwetsbaar en (inter)nationaal zeldzaam is;
- een gevarieerd en wijds landschap.

Mens

Het Waddengebied heeft voor de mens een woon-, werk- en recreatiefunctie. In dit kader heeft het plangebied verschillende betekenissen, zoals:

- de verschillende vormen van recreatie: watersport, verblijfs- en dagrecreatie;
- de beroepsvisserij;
- de levering van energie en delfstoffen;
- de in en rond havens plaats vindende activiteiten als (zeehavengebonden) industrie, overslag en dienstverlening;
- de vaarverbindingen;
- de militaire activiteiten.

2.2. Hoofddoelstelling

Om vast te stellen hoe we met al deze activiteiten willen omgaan moeten we eerst aangeven wat we met het gebied willen.

Theoretisch gesproken hebben we daarbij de keuze tussen twee uitersten: alles ondergeschikt maken aan de natuurlijke processen, of alles doen wat economisch gezien iets oplevert. Geen van beide is reëel, en we zullen dan ook een bepaald evenwicht moeten vinden.

Gezien de internationale natuurlijke waarden van het gebied willen we er geen misverstanden over laten bestaan dat deze het zwaarst wegen. De vraag is alleen hoe zwaar. We doen daar in deze paragraaf een aantal richtinggevende uitspraken over. Verderop, in hoofdstuk 3, wordt per sector of

activiteit aangegeven wat kan en wat niet kan. Dit hangt samen met de consequenties voor de natuur.

Wat we willen is:

- een duurzaam behoud van de ecologische waarden;
- een evenwichtige afstemming daarop van de huidige en toekomstige gebruiksmogelijkheden, dus binnen het raam van dit duurzaam behoud.

Tegen deze achtergrond sluiten wij ons aan bij de hoofddoelstelling van de PKB Waddenzee en richten wij ons beleid op:

de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee, de Noordzee en de Eems-Dollard als natuurgebied. Binnen deze doelstelling zijn menselijke activiteiten met een economische en/of recreatieve betekenis mogelijk.

Deze doelstelling houdt in dat het duurzame behoud en waar nodig het herstel van het ecosysteem voorop staat. Activiteiten met een economisch of recreatief karakter moeten hierin passen.

2.3. Uitwerking van de hoofddoelstelling

De in de vorige paragraaf geformuleerde hoofddoelstelling kan worden uitgewerkt in een aantal meer concrete beleidslijnen.

Ecosysteem Waddenzegebied

Met betrekking tot het behoud en de ontwikkeling van het plangebied als waardevol natuurgebied richten wij ons beleid op:

- *het terugdringen en weren van systeemvreemde invloeden, zodat het gebied zich duurzaam kan handhaven als een hoogwaardig ecosysteem;*
- *de bescherming en ongestoorde ontwikkeling van de getijdenbewegingen en de daarmee gepaard gaande geomorfologische processen;*
- *het laten aansluiten van noodzakelijke (menselijke) ingrepen op*

het bioregime in het gebied;

- *het instandhouden van soorten en leefgebieden die in (inter)nationaal verband zeldzaam zijn;*
- *het behouden en ontwikkelen van (de belevingswaarde van) het specifieke Waddenlandschap.*

Hiermee willen wij tot uitdrukking brengen dat wij vooral streven naar een natuurlijke autonome ontwikkeling van het plangebied. Wij willen daarom de (systeemvreemde) invloeden van buitenaf verminderen in de hoop dat het zich daardoor herstelt tot een 'beter' en vooral duurzamer systeem. Wij realiseren ons dat daarmee de vraag wat nu een natuurlijk en duurzaam systeem is, niet volledig is beantwoord. Dit beogen wij ook niet. Immers, de meest kenmerkende eigenschap van het Waddenzegebied is de dynamiek: het is één van de weinige gebieden in ons land waar natuurlijke processen zich vrijwel ongestoord kunnen afspelen. Wij kiezen er daarom niet voor voor dit gebied te werken met referentie- of streefbeelden. Een dergelijke benadering leidt al snel tot veel menselijk ingrijpen om een gewenste eindsituatie te bereiken. Wij willen proberen daar waar mogelijk de natuur haar gang te laten gaan. Dit onder zekere hierna te noemen randvoorwaarden en onder de aanvaarding van de aanwezigheid van en het gebruik door de mens van het Waddengebied. Ons beleid is daarbij gebaseerd op een integratie van drie zogenaamde natuurcriteria: autonomie (natuurlijke ontwikkeling), bioregime (samenhang tussen ecosysteem en natuurlijk storingsregime) en diversiteit (verscheidenheid aan soorten en leefgebieden).

Voor een duurzame bescherming en ontwikkeling van het Waddenecosysteem maken wij naast behoud, meer dan tot nu toe, ook een keuze voor herstel. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de waterkwaliteit en de fysische processen.

Menselijke activiteiten, die aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor belangrijke fysische processen en voor de waterkwaliteit, moeten achterwege blijven. Voor een verdere uitleg en onderbouwing van de geschetste benadering verwijzen wij naar bijlage 3 : Natuurvisie.

Menselijke activiteiten

Met betrekking tot het instandhouden en toelaten van de economische en recreatieve functies van het plangebied richten wij ons beleid op:

- *het bieden van mogelijkheden aan economische en/of recreatieve activiteiten die gebonden zijn aan de specifieke Waddenkenmerken;*
- *het weren van activiteiten die aanzienlijke negatieve gevolgen*

hebben voor belangrijke fysische processen en voor de waterkwaliteit;

- *het achterwege laten van nieuwe, het niet verder uitbreiden en het zo nodig en mogelijk terugdringen van bestaande menselijke activiteiten met aanzienlijke negatieve gevolgen voor het Waddenecosysteem.*

Natuurlijk moet menselijk medegebruik in het plangebied mogelijk blijven, vooral als het gaat om economische en recreatieve activiteiten die gebaseerd zijn op de specifieke eigenschappen van de Waddenzee. Een aparte plaats daarbinnen neemt het historische medegebruik in. De bevolking onderneemt van oudsher een aantal kleinschalige activiteiten dat onlosmakelijk met het gebied verbonden is en de betrokkenheid erbij ten goede komt. Voorbeelden daarvan zijn vissen, extensieve beweidings, imkerij, bessen plukken en recreatie. Dit moet in beginsel mogelijk blijven. Wel is een duidelijke randvoorwaarde dat deze, evenzeer als het vestigen van nieuwe of het uitbreiden van bestaande activiteiten ingepast moeten kunnen worden in de hoofddoelstelling. Voor bestaande activiteiten geldt in principe hetzelfde. Het zal in dit geval echter vaak moeilijker zijn deze te beëindigen. Per situatie zullen we dan ook moeten bekijken wat gewenst en wat mogelijk is. Vanzelfsprekend blijven daarbij altijd de (inter)nationale wetten, normen en regels van toepassing.

In bepaalde situaties (bijvoorbeeld met betrekking tot de recreatie) vinden wij het nodig dat er een nadere zonering van het gebruik wordt ingesteld.

Randvoorwaarden

Hoewel duidelijk is dat de hoofddoelstelling prioriteit heeft beschouwen wij een aantal aspecten als gegeven. Deze staan dus niet ter discussie.

Het betreft:

- *de veiligheid van de bewoners, te bereiken door een goede verdediging tegen de zee;*
- *de bereikbaarheid van de havens en de eilanden voor de thans in gebruik zijnde typen vaartuigen;*

Beperkingen

Dit Beleidsplan kan alleen maar effectief beleid aangeven voor het gebied waarop het betrekking heeft. Het heeft dus zijn beperkingen waar het gaat om het aanpakken van negatieve invloeden van buitenaf, bijvoorbeeld vanuit Rijn en Noordzee. Beperkingen treden verder op met betrekking tot de bevoegdheden die wij er hebben. Meerdere daarvan berusten bij het Rijk.

2.4. Belangenafweging

In de voorgaande paragrafen hebben wij de doelstellingen voor de verdere ontwikkeling van het plangebied verwoord. Deze doelstellingen zijn algemeen van aard en op een vrij hoog abstractieniveau geformuleerd. In het volgende hoofdstuk wordt het beleid nader vertaald naar de diverse functies.

Deze vertaling is niet altijd even gemakkelijk, en daarom is het belangrijk hierover wat meer duidelijkheid te geven: hoe gaan we nu precies om met het wel of niet toelaten van bepaalde activiteiten. Ons beleid met betrekking tot wat er al plaatsvindt is opgenomen in hoofdstuk 3 bij de beschrijving van de diverse functies en waarden.

Indien een nadere afweging nodig is bij nieuwe activiteiten en bij uitbreiding of wijziging van bestaande activiteiten, wordt het volledige afwegingskader gehanteerd. Onze benadering volgt daarbij die van de Nota waddenzee, waarbij duidelijk moet zijn dat het afwegingskader alleen van toepassing is op activiteiten in het plangebied:

Het afwegingskader omvat de volgende onderdelen:

a. als er moet worden afgewogen zijn allereerst informatie en maatschappelijke noodzaak van belang. Er moet gebruik worden gemaakt van de best beschikbare informatie als het gaat om inzicht in de mogelijke gevolgen van een bepaalde activiteit. Het volgen van een m.e.r.-procedure kan hieraan bijvoorbeeld uitstekend voldoen. Ook het cumulatief effect van de gevolgen van diverse activiteiten samen moet hierbij worden betrokken.

Daarnaast moet de maatschappelijke noodzaak worden aangetoond. In dit verband zijn de locatie-aspecten en het maatschappelijk belang van betekenis. Activiteiten met schadelijke gevolgen die even goed ergens anders kunnen plaatsvinden worden niet toegelaten. Dit wordt het translocatiebeginsel genoemd.

Moeilijker ligt het met betrekking tot de weging van het maatschappelijk belang. Hieronder vallen bijvoorbeeld de sociaal-economische en de veiligheidsaspecten, zowel voor de regio als voor Nederland als geheel. Ons uitgangspunt is dat het al dan niet toelaten van activiteiten afhangt van de negatieve gevolgen voor het ecosysteem. Als deze te groot zijn zal de voorgenomen activiteit geen doorgang kunnen vinden. Dit is eveneens het geval als er sprake is van duidelijke twijfel, dus wanneer er geen goed inzicht bestaat in de mogelijke gevolgen. Dit is het zogenaamde voorzorgsprincipe: uit voorzorg geen beslissingen nemen waarvan de consequenties niet zijn te overzien. Het ecosysteem geniet in dit opzicht dus het voordeel van de twijfel.

In een enkel geval kan hiervan worden afgeweken, en wel wanneer de negatieve gevolgen binnen het kader van de hoofddoelstelling kunnen worden gecompenseerd. Dan moeten er echter wel bindende afspraken over die compensatie worden gemaakt;

b. wanneer activiteiten op basis van bovenstaande afwegingscriteria toelaatbaar worden geacht in het plangebied, is het volgende van toepassing: als op basis van deze afweging een activiteit wordt toegelaten kan het toch nog zo zijn dat er sprake is van negatieve milieu-effecten. Ter voorkoming of beperking daarvan moeten daarom de best uitvoerbare technieken worden toegepast. Tevens moet waar mogelijk en zinvol gebruik gemaakt worden van het zoneringsprincipe. Dit geldt bijvoorbeeld voor de watersport.

Een nadere toelichting op het afwegingskader is opgenomen in Bijlage 1.

2.5. Bestuur en beheer

Dit Beleidsplan moet ook worden gezien als een kader voor de uitvoering van het beleid en het beheer, in ieder geval voor zover wij als provincies daarin een taak hebben. De invulling daarvan komt in het volgende hoofdstuk, gekoppeld aan de beschrijving van het beleid voor de afzonderlijke activiteiten, aan de orde, en verder in hoofdstuk 4.

Als basis voor deze uitwerking hanteren wij de volgende algemene visie op het bestuur en het beheer:

- a. de Waddenzee, de Noordzee en de Eems-Dollard (het plangebied) zijn rijkswateren, die behoren tot het grondgebied van drie provincies en achttien gemeenten (zie Kaart 2: Bestuurlijke indeling)
Als het gaat om beleid, inrichting en beheer van het gebied zijn de taken en bevoegdheden verdeeld over rijk, provincies, gemeenten en in mindere mate waterschappen. Voor afstemming en overleg over deze zaken is een goede overlegstructuur tussen rijk, provincies en gemeenten tot stand gekomen (het CCW), waaraan partijen op basis van gelijkwaardigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor behoud en ontwikkeling van de Waddenzee deelnemen met inachtneming van ieders eigen taken en bevoegdheden;
- b. het brengen van verantwoordelijkheden naar regionale en lokale overheden bevordert een doorzichtig bestuursproces. Ook voor het Waddenzegebied geldt dat taken op een zo laag mogelijk niveau moeten worden uitgevoerd;
- c. gelet op het feit dat het plangebied als zogenaamd groot water is

aangeduid, liggen de taken op het vlak van het waterbeheer en het watergebonden milieubeheer bij de rijksoverheid. De overige beheerstaken moeten zo veel mogelijk door de provincies en/of de gemeenten worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de (inter)provinciale verordening voor milieu-effect-rapportages en de decentralisatie van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet in het Waddenzegebied;

- d. de toezichthoudende taken dienen zo efficiënt mogelijk door alle overheden samen worden uitgevoerd; de mogelijkheden voor verdergaande samenwerking dienen te worden onderzocht;
- e. essentieel voor het Waddenzebeleid is een goed maatschappelijk draagvlak. Bij de uitvoering van beleid wordt daarom veel waarde gehecht aan de "de samenspraak met de maatschappij".

3. BELEID VOOR DE AFZONDERLIJKE WAARDEN EN ACTIVITEITEN

3.1. Natuur en landschap

Op internationaal en nationaal niveau wordt de Waddenzee gezien als een bijzonder waardevol ecosysteem. Het gebied is dan ook inmiddels voorzien van meerdere internationale 'etiketten' zoals wetland (Conventie van Ramsar) en beschermingsgebied volgens de EG-Vogelrichtlijn. Voor de komende jaren is met name van belang de nieuwe EG-Habitatrichtlijn. De Waddenzee zal deel uit gaan maken van de Special Area's of Conservation: de SACs. Deze SACs dienen op langere termijn het netwerk natura 2000 te vormen: een Europese ecologische hoofdstructuur.

Op nationaal niveau is de Waddenzee onder andere aangewezen als kerngebied binnen de Ecologische Hoofdstructuur.

Het Waddenecosysteem is een bijzonder dynamisch stelsel dat zowel qua geomorfologie als qua soortensamenstelling door de eeuwen heen voortdurend is veranderd. Vooral deze eeuw zijn er door externe oorzaken ingrijpende veranderingen opgetreden. Dat heeft geleid tot een ecosysteem waaruit een behoorlijk aantal wadsoorten verdwenen is en waarin zich kwalitatieve en kwantitatieve verschuivingen hebben voorgedaan. Het meest zorgwekkend is echter dat het systeem symptomen vertoont die er mogelijk op wijzen dat het Waddenecosysteem zich niet meer kan aanpassen aan een aantal van buiten komende invloeden: overmatige algenbloei en een meer dan normale sterfte onder wadvogels.

Behoud en herstel van het systeem is mogelijk wanneer de natuurlijke processen in het gebied zich ongehinderd kunnen afspelen. We moeten ons echter realiseren dat dat niet in alle gevallen kan en dat de aanwezigheid van de mens een aantal activiteiten met zich brengt dat deze processen beïnvloedt. Wij zien het als een uitdaging hierin een verantwoord evenwicht te vinden.

Het landschap is wijds en vlak en ademt een sfeer van rust, stilte en ongebreptheid. Het komen en gaan van de getijden geeft hierbij een zeer specifiek karakter. De harmonie wordt slechts hier en daar onderbroken door hoge bouwkundige elementen.

Accent op natuurlijke dynamiek

De belangrijkste ecologische waarden van de Waddenzee zijn weergegeven op kaart 3. Vooral de ondiepe gedeelten en de Eems-Dollard, inclusief de regelmatig of incidenteel onder water vallende vasteland- en eilandgebieden, herbergen grote ecologische waarden. De ecologische betekenis van het Noordzeedeel van het plangebied sluit hier op aan. Vooral de directe relatie van de Waddenzee met de buitendelta's is hier van betekenis, terwijl de waarden van de Razende Bol zodanig zijn dat wij er voor pleiten deze onder de werking van de Natuurbeschermingswet te brengen.

Kernpunt van ons beleid is een natuurlijke ontwikkeling van het Waddenzeegebied, waarbij de menselijke invloed zo gering mogelijk is.

Hiervoor is het van groot belang dat de waterbewegingen en de daarmee samenhangende sedimentologische processen (zoals geul-, plaat- en kweldervorming) zo veel mogelijk ongestoord kunnen verlopen.

Deze dynamische processen zijn - naast een goede kwaliteit van water, bodem en lucht - van wezenlijk belang voor de flora en de fauna van het water en de bodem in de Waddenzee (met name de plankton- en bodemorganismen, de Waddenzeevissen en de opgroeiende Noordzeevissen).

We zijn van mening dat het in sommige gevallen geoorloofd is om in te grijpen in de natuurlijke dynamiek. Een voorbeeld daarvan is het kwelderareaal. De actieve handhaving ervan spoort niet met een volledig natuurlijke ontwikkeling. Zonder maatregelen zou namelijk een groot deel van het huidige kwelderoppervlak verloren gaan.

Toch vinden we een actieve handhaving goed te verdedigen, en wel op grond van het criterium diversiteit (zie ook Bijlage 3: Natuurvisie). De kwelders zijn van internationale betekenis voor vogels; daarnaast dient het in stand houden ervan de handhaving van een verscheidenheid aan leefgebieden in het Waddenzeegebied. Een extra argument is dat het kwelderareaal in het verleden is afgenomen, vooral door omvangrijke inpolderingen.

Binnen deze benadering past eveneens dat het eiland Griend kunstmatig in stand wordt gehouden. Dit heeft een belangrijke functie voor verschillende soorten vogels die van nature in het gebied thuishoren; deze functie rechtvaardigt naar onze mening de hiervoor noodzakelijke ingrepen.

Selectief ingrijpen in de natuurlijke ontwikkeling kan eveneens noodzakelijk zijn vanwege de menselijke bewoning van het Waddengebied. Een voorbeeld daarvan is het op diepte houden van de vaargeulen ten behoeve van de bereikbaarheid van de eilanden en het vasteland.

Ons beleid is verder gericht op het handhaven van de rust op de Waddenzee.

Dit is aan de ene kant van belang voor de vogels en de zeehonden, aan de andere voor de beleving door de mens.

Vogels kennen fourageer-, broed- en rustgebieden, zeehonden werp- en rustgebieden. Stilte en rust zijn niet alleen belangrijk binnen deze gebieden maar ook in de verbindingzones ertussen.

De Waddenzee is in het verleden op grond van de Wetland-status en de aanwijzing als Natuurbeschermingswetgebied aangewezen als stiltegebied. Wij hebben hieraan destijds inhoud gegeven via de provinciale verordeningen stiltegebieden. Deze zijn op grond van de Wet milieubeheer inmiddels verwerkt in onze provinciale milieuverordeningen.

Kwelders

Het kwelderareaal langs de vastelandskust moet worden gehandhaafd. In het gebied ten westen van Holwerd wordt een uitbreiding van het vastelandskwelderareaal nagestreefd op een zo natuurlijk mogelijke wijze. Met betrekking tot de overige kwelderwerken langs de Fries-Groningse vastelandskust is het van belang dat deze op een zo natuurlijk mogelijke wijze worden voortgezet. Daarnaast moet het behoud van de eilandkwelders zo veel mogelijk worden gewaarborgd.

Het gebied Noord-Friesland Buitendijks maakt deel uit van de ecologische hoofdstructuur en is gedeeltelijk onder de werking van de Natuurbeschermingswet gebracht. De provincie Friesland heeft samen met het rijk en de betreffende gemeenten onderzocht of er mogelijkheden zijn dit gebied aan te kopen en bij natuurbeschermingsorganisaties in beheer te geven. Duidelijk was dat een EG-subsidie noodzakelijk is om een en ander te kunnen verwezenlijken. Inmiddels is een eerste EG-bijdrage verkregen voor de aankoop van buitendijkse gronden. Ook is er een start gemaakt met het maken van een inrichtings- en beheersschets. Daarmee is de omvorming ervan tot een 4000 ha groot natuurgebied een stap dichterbij gekomen.

In het project Noord-Friesland Buitendijks zetten wij onze inspanningen

voort om samen met de EG, het rijk en de gemeenten te komen tot een uitbreiding van het vastelandskwelderareaal ten westen van Holwerd. Deze uitbreiding vindt op een zo natuurlijk mogelijke wijze plaats, voor zover nodig door ontpolling.

Met Rijkswaterstaat is overeengekomen bepaalde delen van de stuifdijken op de eilanden niet meer actief te beheren en/of te herstellen. De stuifdijken mogen hier dus wel doorbreken, maar niet zo ver wegslaan dat er kwelders verdwijnen.

Kwelderbeheer en landbouw

Het grootste deel van de vastelandskwelders is in particulier eigendom van boeren. Deze kwelders worden door de boeren vooral voor beweiding gebruikt. Ook een groot deel van de eiland- en Dollard-kwelders, die bijna geheel in bezit zijn van de staat of de particuliere natuurbescherming, wordt beweide met het oog op de natuurdoelstelling voor dit gebied. In totaal wordt van de c.a. 2.900 ha. aan kwelder in het Nederlandse Waddenzeegebied (situatie 1988), 34% niet landbouwkundig gebruikt, 13% extensief, 13% intensief en 40 % heel intensief.

Dit beheer sluit al enigzins aan bij het kwelderbeheer dat wij voorstaan. Wij zijn voorstander van een beheer dat gericht is op fauna en vegetatie. Er moet worden gestreefd naar een dusdanige begrazing dat een afwisselend patroon ontstaat van meer, minder en in het geheel niet begraasde vegetaties. Een dergelijk beheer maakt de kwelders tot een geschikt biotoop voor diverse soorten steltlopers en ganzen en verschillende zoutminnende vegetaties.

Daar waar het agrarisch gebruik van de kwelders en zomerpolders op dit moment te intensief is, afgezet tegen de natuurdoelstelling kunnen beheersplannen op basis van de Natuurbeschermingswet een rol vervullen. In Groningen wordt momenteel overleg gevoerd over zo'n beheersplan, voor ongeveer 1.300 ha. kweldergrond. Bij de herziening van de Natuurbeschermingswet zal de bevoegdheid voor het vaststellen van beheersplannen op basis van de Nb-wet worden gedecentraliseerd naar de Waddenprovincies.

De jacht hoort naar onze mening op de kwelders niet thuis vanwege de verstoring die dit oplevert voor de aanwezige vogels. Wij hebben op dit punt echter geen directe bevoegdheden. In het kader van de in voorbereiding zijnde Flora- en Faunawet wordt echter overwogen bepaalde bevoegdheden met betrekking tot de jacht naar de provincies te decentraliseren. Wel maakt dit thans reeds onderdeel uit van onze advisering in het kader van de Natuurbeschermingswet. In Noord-Holland wordt onderzocht in hoeverre het mogelijk is de jacht via het instrument milieubeschermingsgebied te reguleren.

Natuurontwikkeling

Indien zich in de toekomst, naast het project Noord-Friesland Buitendijks, andere uitvoerbare mogelijkheden voordoen voor natuurontwikkeling van zomerpolders zullen wij daaraan meewerken. Dat geldt ook voor het betrekken van binnendijkse gebieden bij de ecologische ontwikkeling van het plangebied. Er kan hier worden gedacht aan de aanleg van een brak milieu of uitbreiding van het gebied dat als hoogwatervluchtplaats kan worden gebruikt.

We onderschrijven het rijksbeleid dat ruimte geeft aan een zo natuurlijk mogelijke ontwikkeling van de gebieden met zandplaten, duinen en strandvlaktes op de eilanden, binnen het vastgestelde kustverdedigingsbeleid. Paragraaf 3.3. (Kustverdediging) gaat hier nader op in.

Het landschap is bijzonder

De landschappelijke kwaliteit - en daarmee dus ook de belevingswaarde - wordt vooral bepaald door het natuurlijk karakter van de Waddenzee als getijdengebied en door de wijsheid ervan. Van belang hierbij is vooral het vrijwel ontbreken van schaalverkleinende natuurlijke en kunstmatige elementen.

Ons beleid is gericht op het handhaven van het grootschalig en open karakter van het landschap van het Waddenzeegebied en de aangrenzende stroken op de eilanden en het vasteland.

Om deze kwaliteiten te handhaven ligt het voor de hand dat visuele (/horizon)verstoring moet worden voorkomen. Het zal echter voor kunnen komen dat er nieuwe elementen moeten worden opgericht. Daarvoor geldt als algemene beleidslijn dat deze aan moeten sluiten op reeds bestaande. Deze is bijvoorbeeld van toepassing op havengebonden en woonbebouwing. Voor enkele andere categorieën, zoals gasopsporing/-winning en windenergie, is dit niet altijd mogelijk en moet voor een andere benadering worden gekozen. De met gaswinning samenhangende installaties moeten buiten het PKB-gebied worden geplaatst. Daarbij dienen ze indien mogelijk aan te sluiten op reeds bestaande horizonbepalende elementen. Gasbehandeling dient plaats te vinden op een reeds bestaand haven- of industrieterrein.

Windturbines zijn in het oog lopende elementen en vragen daarom met betrekking tot de locatie om een zorgvuldige afweging. In paragraaf 3.6. (Energie en delfstoffen) is aangegeven hoe wij daar mee omgaan.

Karakteristieke bebouwingsvormen als vuurtorens zijn zodanig met het landschap vergroeid dat er geen opvallende elementen in hun directe omgeving mogen worden gebouwd.

Provinciale uitvoering en beheer

Een flink aantal taken op het gebied van natuur en landschap in het plangebied wordt uitgevoerd door het rijk en door particuliere terreinbeheerders. Via diverse instrumenten en overlegorganen, maar ook via de aankoop van terreinen zijn wij echter wel bij de beleidsvorming rond en de uitvoering van die taken betrokken. Vooruitlopend op de herziening van de Natuurbeschermingswet is reeds een aantal taken aan de provincies toebedeeld. Dit is voor ons een belangrijk instrument.

Via het subsidiëren van de aankoop van kwelders en binnendijkse gebieden door de particuliere natuurbescherming kunnen wij invloed uitoefenen op het beheer. Daarbij denken wij bijvoorbeeld aan een aantal kwelders langs de Groninger kust. Op die manier willen we bereiken dat er meer eenheid in het beheer ontstaat.

Een belangrijk overlegorgaan in deze is het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW), waarin de betrokken Waddengemeenten en -provincies overleggen met de regionale rijksvertegenwoordigers. De nadruk ligt daarbij op de uitvoering van het Waddenbeleid. De kustverdediging komt aan de orde in het Provinciaal Overleg Kustbeheer (POK) Dit is een overlegorgaan dat fungeert onder voorzitterschap van de betreffende provincie, waarin verder tenminste zitting hebben het rijk en de waterschappen, die het beheer hebben over de primaire waterkeringen langs Noordzee en/of Waddenzee.

Met betrekking tot het natuurbeheer en -beleid in het Eems-Dollardgebied is sprake van een bijzondere situatie doordat Nederland en Duitsland twisten over het concrete verloop van de landsgrens. Hierdoor voegt bijvoorbeeld de Aanwijzing Waddenzee II (Natuurbeschermingswet) slechts een smalle strook beschermd gebied aan het reeds bestaande natuurmonument in de Eems-Dollard toe.

In het navolgende gaan wij nader in op een aantal taken met betrekking tot natuur en landschap in het plangebied die onder onze verantwoordelijkheid vallen.

Bevoegdheden op grond van de Natuurbeschermingswet

In de discussie over een wettelijke regeling voor de Waddenzee, eind jaren tachtig, (zie ook paragraaf 6.2.) is onder meer besloten tot de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet met gelijktijdige decentralisatie van uitvoeringsbevoegdheden (vergunning- en ontheffingsverlening) op grond van deze wet naar de Waddenprovincies.

Op 1 december 1993 is de bestuursovereenkomst getekend waarmee de Waddenprovincies in principe voor een aantal activiteiten bevoegd zijn geworden tot het verlenen van de ontheffingen en vergunningen, op basis van de Natuurbeschermingswet. "In principe", omdat de decentralisatie van deze uitvoeringsbevoegdheden pas daadwerkelijk zal kunnen plaatsvinden wanneer de Natuurbeschermingswet daadwerkelijk zal zijn herzien. Tot die tijd verleent het ministerie van LNV nog alle vergunningen en ontheffingen. Wij hebben daarbij echter een zwaarwegende adviesbevoegdheid ten aanzien van die activiteiten waarvoor de vergunning- c.q. ontheffingsverlening te zijner tijd gedecentraliseerd wordt.

Uit het bovenstaande komt duidelijk naar voren dat de decentralisatie niet volledig wordt doorgevoerd. Het rijk blijft verantwoordelijk voor de verlening van vergunningen/ontheffingen ten aanzien van die activiteiten die een nationale afweging vergen. Voor één onderwerp is de besluitvorming over een eventuele decentralisatie nog even uitgesteld. Binnen drie jaar na ondertekening van de bestuursovereenkomst zal, op grond van onder meer de opgedane ervaringen in de overgangperiode, worden besloten of tot decentralisatie zal worden overgegaan van de vergunningverlening voor seismisch onderzoek. De bevoegdheidsverdeling inzake de verlening van vergunningen/ontheffingen is aangegeven in bijlage 4.

Verder is overeengekomen dat na de inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet de bevoegdheid tot het vaststellen van beheersplannen voor de particuliere eigendommen op basis van genoemde wet naar de provincies overgaat. Tenslotte zal op het moment van de inwerkingtreding nader worden bekeken of ook de bevoegdheid om gesloten gebieden (de zogenaamde artikel 17-gebieden) in te stellen kan worden gedecentraliseerd. Vooralsnog is ons ook voor dit onderwerp een zwaarwegende adviesfunctie toegekend.

Tegelijkertijd met de ondertekening van de bestuursovereenkomst over de decentralisatie van uitvoeringsbevoegdheden op grond van de Natuurbeschermingswet in de Waddenzee zijn met de "Aanwijzing Waddenzee II" nieuwe delen van de Waddenzee onder de werking van deze wet gebracht. Hiermee is deze wet vanaf 1 december 1993 van toepassing op 95 % van de Waddenzee. Kaart 5 geeft hiervan een overzicht. De Aanwijzing Waddenzee 11 bevat een toelichting die het beleid schetst ten aanzien van de vergunning/

ontheffingsplichtige activiteiten. Omdat deze de toelichting bij Waddenzee I vervangt geldt hij dus eveneens voor de daar onder vallende staatsnatuurmonumenten. Het spreekt voor zich dat deze Toelichting in nauw overleg tussen rijk en provincies tot stand is gekomen.

Bevoegdheden op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening

Via de Wet op de ruimtelijke ordening dragen wij zorg voor de bescherming van natuur en landschap in het plangebied. Dat kan door:

- het zorgdragen voor een goede verankering van de natuur- en landschapswaarden in plannen op het terrein van de ruimtelijke ordening, zoals de streekplannen en dit beleidsplan;
- het toetsen van bestemmingsplannen;
- het voorkómen, onder meer via het goedkeuringsbeleid van bestemmingsplannen, van ongewenste ontwikkelingen voor natuur en landschap in het plangebied en de randzones.

Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer

De Provinciale Milieuverordening (waarin opgenomen de Provinciale Stilteverordening en de Provinciale m.e.r.-verordening) is een in belang toenemend instrument bij de uitvoering van het voorgestane beleid ten aanzien van natuur en landschap. Dit instrument wordt nader behandeld in volgende paragraaf.

3.2. Water en milieu

Het algemene water- en milieubeleid is per provincie neergelegd in een Waterhuishouding- en Milieubeleidsplan. Deze gelden uiteraard ook voor het Waddengebied. De hierop van toepassing zijnde onderdelen van dit IBW vormen er een nadere uitwerking van.

Water is in het Waddenzeegebied overheersend aanwezig. Het is dan ook één van de belangrijkste dragers van het ecosysteem. De kwaliteit ervan is van groot belang voor onder meer lagere organismen, vissen, vogels en zoogdieren. Deze wordt echter bedreigd door diverse invloeden van buitenaf: verontreiniging die via de grote rivieren en de Noordzee binnenkomt, lozingen vanaf het vasteland, maar ook via activiteiten op de Waddenzee zelf: scheepvaart, delfstofwinning, visserij, militaire oefeningen. En ook de meer diffuse

verontreinigingen zoals neerslag uit de lucht moeten we hierbij noemen. Het rijk is hier de waterbeheerder, zodat wij als provincies in veel gevallen slechts indirect onze invloed kunnen aanwenden. Bovendien is de situatie zeer gecompliceerd omdat verreweg het grootste deel van de verontreiniging wordt aangevoerd van buitenaf. Maatregelen in het gebied zelf hebben daarom maar een beperkte invloed. Dat mag ons er natuurlijk niet van weerhouden er toch het nodige aan te doen.

Op grond van de Wet milieubeheer is de Waddenzee een verplicht milieubeschermingsgebied. Het is immers internationaal erkend als wetland en voor een groot deel vallend onder de nationale Natuurbeschermingswet. Voorheen was het stiltegebied; door de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer worden deze aanduiding en de daarmee samenhangende verordening vervangen door de aanwijzing als milieubeschermingsgebied en de vaststelling van de nieuwe provinciale milieuverordening.

Beleid in algemene zin

Het gevoerde landelijk en provinciaal beleid ter vermindering van de verontreiniging van het milieu is gericht op het behalen van emissiereductiedoelstellingen. Deze zijn op internationaal niveau afgesproken (zie Rijn Actie Plan, Noordzee Actie Plan) en hebben als uitgangspunt de bestrijding aan de bron. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen brongerichte en effect gerichte normen (zie ook Bijlage 5). Bedrijven horen de best bestaande of best uitvoerbare technieken te gebruiken om de uitstoot van stoffen door inrichtingen of activiteiten naar lucht, bodem en water te voorkomen. Dit loopt via het verlenen van vergunningen. Bij effectgerichte normen gaat het om het handhaven of bereiken van meer algemene milieukwaliteitsdoelstellingen.

Dit IBW conformeert zich aan de landelijk geformuleerde milieukwaliteitsdoelstellingen. Deze zijn gekoppeld aan de kans op effecten op het ecosysteem, die in het nationaal milieubeleid is vertaald naar een norm voor het jaar 2000 (grenswaarde) en naar een lagere norm voor 2010 (streefwaarde). Conform de Evaluatienota water betekent dit voor de Waddenzee aankoersen op streefwaarden voor de stoffen waarvoor milieukwaliteitsdoelstellingen zijn geformuleerd. In die gevallen waar de achtergrondwaarden lager liggen dan de streefwaarden prevaleren de lagere achtergrondwaarden. Het voorzorgprincipe en het stand-still-beginsel liggen hieraan ten grondslag.

Wij hebben als provincies een (advies)functie met betrekking tot de vergunningverlening. Wij letten er daarbij op dat in ieder geval de landelijke richtlijnen voor de emissie van bepaalde stoffen in acht worden genomen. Als deze er niet zijn zien wij er op toe dat er op grond van het voorzorgprincipe

wordt gestreefd naar de toepassing van de meest milieuvriendelijke technieken, met als doel een zo laag mogelijke emissie te bereiken.

Een goede waterkwaliteit is essentieel

Water, bodem en lucht moeten schoon worden gehouden. Dit is van wezenlijke betekenis voor het Waddenzeegebied, zowel voor het behoud en de ontwikkeling als natuurgebied als voor de meeste andere functies. De belasting van de Waddenzee met verontreinigingen en nutriënten zal worden teruggebracht.

Systeemvreemde stoffen horen er dan ook niet thuis; het niveau van systeem-eigen stoffen moet zo natuurlijk mogelijk zijn. We moeten schadelijke verontreinigingen dan ook met kracht terugdringen c.q. voorkomen. Daarvoor zijn maatregelen direct bij de vervuilingbron het meest doelmatig; en dat geldt niet alleen voor het plangebied zelf en het aangrenzende vasteland en de eilanden, maar veel meer nog voor ver daarbuiten (bijvoorbeeld het stroomgebied van de grote rivieren).

Hiervoor is nationaal beleid ontwikkeld en zijn er goede internationale afspraken gemaakt, onder meer in het kader van de Noordzee- en de trilaterale Waddenzeeconferenties.

Nieuwe lozingen van ongezuiverd afvalwater op de Waddenzee zijn niet toegestaan. Evenmin zijn toegestaan nieuwe lozingen van ongezuiverd afvalwater in de met de Waddenzee in open verbinding staande havens.

De lozingen die nu nog plaatsvinden moeten zo mogelijk worden gesaneerd, en nieuwe ongezuiverde lozingen zijn niet toegestaan. Aan overblijvende noodzakelijke lozingen van overtollig water (van industrie, rioolwaterzuiveringsinstallaties en dergelijke) worden door de waterbeheerder kwalitatieve en kwantitatieve randvoorwaarden gesteld. Waar nog nodig zal het aantal rioolwaterzuiveringsinstallaties in het Waddengebied worden uitgebreid. Verder worden maatregelen getroffen voor het verminderen van het fosfaat- en stikstofgehalte bij de zuivering van rioolwater. Bij de nieuw te bouwen installaties wordt hierin direct voorzien. Bij bestaande installaties, bijvoorbeeld op Ameland en Terschelling en in Delfzijl, zijn of worden hiervoor voorzieningen ontwikkeld.

Kaart 13 geeft een overzicht van de bestaande directe lozingen vanaf het vasteland en de eilanden.

Naast de meer technische maatregelen moeten er adequate voorzieningen aanwezig zijn voor de inzameling van scheepsafval in de havens. Een goed functionerend en sluitend inzamelsysteem is nog niet gerealiseerd. De rol van de provincies daarbij is die van bevoegd gezag in het kader van de ver-

gunningverlening ten aanzien van inzamelvergunningen en depots voor klein chemisch afval. Wij zullen bevorderen dat samen met de andere betrokken overheden een sluitend en goed functionerend inzamelsysteem wordt gerealiseerd.

Verantwoord waterkwantiteitsbeleid

Het watersysteem van het Waddenestuarium heeft een bijzonder karakter vanwege het getijdensysteem en vanwege de lozing erop van zoet water. Dit laatste is noodzakelijk om boezemwater af te voeren, zowel ten behoeve van het peilbeheer als vanwege het doorspoelen van de boezem om verzilting tegen te gaan en het nutriëntengehalte te verlagen. Dit leidt tot fluctuaties in het zoutgehalte. Daarnaast heeft de aanleg van de Afsluitdijk en de Lauwersmeerdijk geleid tot een verlaging hiervan in een deel van de Waddenzee. Beide hebben geleid tot een afname van de biodiversiteit. Waddenwater wordt gebruikt voor koelingsdoeleinden en in bedrijfsprocessen. Een deel ervan wordt teruggeloozd.

Met het gebruik van water moet terughoudend worden omgegaan, en de zoet-zout-gradiënt moet zo natuurlijk mogelijk verlopen.

Bij het onttrekken van koel- en het gebruik van proceswater moet schade aan het natuurlijk milieu (mariene-organismen) zo veel mogelijk worden voorkomen. Bij het spuiregime van de afwateringssluizen op de Waddenzee moet rekening worden gehouden met de visintrek. Deze is vanaf de Waddenzee van belang voor het visbestand van de binnenwateren.

Het meer geleidelijk maken van de zoet-zout-overgang is mogelijk van betekenis voor de gezondheid van de mariene fauna in de Waddenzee, in een ruime zone rond de spuipunten.

Veranderingen in de af te voeren hoeveelheid en de plaats van afvoer kunnen zich voordoen bij ingrijpende wijzigingen in de waterhuishoudkundige inrichting. In Groningen is recent het zogenoemde WING-onderzoek (Waterhuishoudkundige inrichting Noordwest-Groningen) afgerond. Het is mogelijk dat op basis van dit onderzoek in de toekomst meer zoet water geloosd zal worden via Noordpolderzijl dan momenteel het geval is. In Friesland zal een vergelijkbaar onderzoek worden uitgevoerd, het WIF (Waterhuishoudkundige inrichting Friesland). In Noord-Holland behoort een uitbreiding van de lozing via de Wieringermeer tot de mogelijkheden.

Voorzichtig met baggerspecie

Baggeren is noodzakelijk om de havens en de vaargeulen op diepte te houden. Dit is dan ook een blijvende activiteit.

Uitgangspunt is dat er geen bagger van buiten de Waddenzee mag worden gestort. 'Alleen baggerspecie afkomstig uit de Waddenzee en de daarmee in open verbinding staande havens komt voor eventuele storting in de Waddenzee in aanmerking.' Dit geldt alleen voor zover dit voldoet aan de uitgangspunten en normen zoals die zijn verwoord in de notitie "Verspreiding van baggerspecie in zoute wateren". Dit nieuwe beoordelingssysteem is inmiddels opgenomen in de Evaluatienota Water uit 1994, en wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat als vergunningverlener gehanteerd bij de beoordeling van vergunningaanvragen met betrekking tot het verspreiden van baggerspecie in onder meer de Waddenzee en de Eems-Dollard. Deze beoordeling vindt plaats op basis van een toets op de verontreinigingsgraad ervan. Voor het Eems-Dollardgebied geldt een overgangsregeling. Met Rijkswaterstaat en het havenschap Delfzijl/Eemshaven zal overleg worden gevoerd over de situatie na afloop hiervan.

Omdat het belangrijkste doel het verbeteren van de kwaliteit van het watersysteem is, kan dus alleen schone baggerspecie in zee worden teruggestort. Zo blijft dit aanwezig in het watersysteem waaruit het afkomstig is. (Licht) verontreinigde baggerspecie moet dus buiten het plangebied worden geborgen.

Milieubeschermingsgebied

Het gebiedsgericht milieubeleid is voortgekomen uit de behoefte bepaalde gebieden een grotere bescherming te geven dan de algemene milieukwaliteit. Hiervoor gelden daarom bijzondere normen. In eerste instantie ging het hierbij om de bescherming van het grondwater met het oog op de drinkwatervoorziening. Later zijn hieraan stilte- en bodembeschermingsgebieden toegevoegd. Deze sectorale indeling is inmiddels losgelaten vanuit het inzicht dat de te beschermen gebieden beter af zijn met een integrale benadering waarin het natuurbeleid, het ruimtelijk beleid, het waterhuishoudkundig beleid en het milieubeleid zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Hierdoor kan aan de betreffende gebieden een optimale bescherming worden geboden. Deze visie op gebiedsgericht milieubeleid is eveneens terug te vinden in het hoofdstuk Plannen van de Wet milieubeheer. Hierin is onder meer bepaald dat in het provinciaal Milieubeleidsplan de gebieden moeten worden aangeduid waarin de kwaliteit van het milieu of van één of meer onderdelen daarvan bijzondere bescherming behoeft. Aangeduid worden tenminste:

- de gebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument;
- de gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het

bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Conventie van Ramsar), behalve wanneer bij die aanwijzing anders is bepaald.

Deze aanduiding in de Provinciale Milieubeleidsplannen wordt geëffectueerd middels aanwijzing in de Provinciale Milieuverordening. Hiermee kunnen dan ook ge- en verbodsregels voor het Milieubeschermingsgebied Waddenzee worden geformuleerd.

Voor de gehele Waddenzee zijn regels gesteld inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder.

De uitgangspunten van de vorige Verordening Stiltegebieden zijn overgenomen. Een punt van aandacht hierbij vormen nog de uitzonderingsgebieden. Dit zijn gebieden waarvoor de minister van VROM heeft vastgesteld dat bepaalde (luidruchtige) activiteiten wel mogen plaatsvinden. Het gaat hierbij om schietterreinen, laagvliegroutes, vaarroutes van de veerdiensten naar de Waddeneilanden en havenactiviteiten. Wij zijn nu op basis van de Wet milieubeheer als provincies bevoegd om deze te begrenzen, waarbij wij dus zelf de afweging over het wel of niet toestaan van de betreffende activiteiten moeten maken. De begrenzing van het milieubeschermingsgebied is aangegeven op kaart 8. Daarop volgen wij vooralsnog de eerder door de minister van VROM als zodanig aangegeven uitzonderingsgebieden.

Op de eilanden komen gebieden voor waar regels gelden ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning. Deze zullen eveneens worden aangewezen in de Provinciale Milieuverordeningen. Binnen het Milieubeschermingsgebied zullen wij verder een stimuleringsbeleid voeren. Dit is gericht op het behoud en herstel van (in het verleden) aanwezige waarden. Hiervoor zal het rijk extra financiële middelen ter beschikking stellen.

Daarmee komt het Bijdragen besluit Bodembeschermingsgebieden te vervallen. Deze regeling zal opgaan in een nieuwe bijdrageregeling voor milieube-

Rekening houden met milieu-effecten

De bijzondere waarden van het plangebied maken het noodzakelijk dat bij de besluitvorming over concrete activiteiten goed rekening wordt gehouden met de te verwachten effecten voor het Waddemilieu. Hiertoe hebben wij als Waddenprovincies gezamenlijk een m.e.r.-verordening opgesteld.

Dit is voortgevloeid uit de discussie over het al dan niet vaststellen van een afzonderlijke wettelijke regeling voor het Waddengebied, in verband met de daar aanwezige waarden. Hieruit kwam als conclusie naar voren dat kon worden volstaan met een optimale inzet van het reeds beschikbare instrumentarium als deze zou resulteren in enerzijds een uitbreiding van het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet met een gelijktijdige decen-

tralisatie van de uitvoering naar de Waddenprovincies en anderzijds een aanscherping van de m.e.r.-plicht in het Waddengebied.

De nadere uitwerking hiervan heeft dus geresulteerd in de genoemde verordening. Daarin is een uitgebreide m.e.r.-plicht opgenomen. Dit wil zeggen dat in een aantal gevallen lagere drempels worden gehanteerd en dat meer activiteiten m.e.r.-plichtig zijn dan elders. De m.e.r.-plicht geldt hoofdzakelijk voor de Waddenzee. Een aantal activiteiten op het grondgebied van de aangrenzende gemeenten buiten de eigenlijke Waddenzee kan echter ook tot mogelijk negatieve milieugevolgen leiden, en valt er daarom - vanaf een bepaalde omvang - eveneens onder.

De m.e.r.-verordening is inmiddels opgenomen in de provinciale milieuverordening.

Er wordt verder door de Waddenzeelands gewerkt aan een harmonisatie van de m.e.r.-regelgeving in het internationale Waddengebied. Ook de Waddenprovincies participeren in dit project. Een eerste rapportage ervan verwachten wij eind 1994.

Deze resultaten van deze harmonisatie zullen vervolgens moeten worden opgenomen in de Provinciale Milieuverordeningen.

Grondwater

Het grondwater vervult een essentiële functie voor tal van menselijke en ecologische belangen. Het kan zowel zoet, zout als ook brak zijn. Op de Waddeneilanden en langs de kust is op geringe diepte al zout grondwater aanwezig. De zoetwatervoorraden drijven op het zoute water en kunnen nogal in dikte verschillen. Deze varieert op de eilanden, waar de zoetwatervoorraden zich concentreren in de hogere duingebieden, van 0 tot 90 meter.

Ter bestrijding van de verdroging op de eilanden wordt op Schiermonnikoog een proefproject verdroging uitgevoerd. Dit dient als voorbeeld voor het waterbeheer op de overige eilanden. Er is gebleken dat de functies natuur en drinkwaterwinning bij een optimaal waterbeheer goed samengaan. Inmiddels wordt eveneens op Vlieland getracht de drinkwatervoorziening via integraal waterbeheer veilig te stellen.

Op de eilanden wordt momenteel slechts een gering percentage van de totale nuttige neerslag gebruikt voor de drinkwatervoorziening. Door hier efficiënter mee om te gaan moet het mogelijk zijn zelfvoorzienend te worden. Een dergelijke situatie heeft duidelijk onze voorkeur boven de aanleg van wadleidingen of hyperfiltratie-installaties omdat er dan geen directe invloed op de Waddenzee bestaat.

Weren van geluidhinder

Geluidsoverlast moet worden voorkomen.

Niet natuurlijke geluiden worden in het Waddengebied vooral veroorzaakt door militaire activiteiten, en verder door onder andere scheepvaart, delfstofwinning en verschillende vormen van recreatie. Boven een zeker niveau kan dit tot overlast aanleiding geven. Daarom is de Waddenzee aangewezen als milieubeschermingsgebied, dat regels stelt met betrekking tot het toegestane geluidsniveau. Dit is van betekenis voor het instandhouden van het ecosysteem en voor de ontspanning zoekende mens. Het is een goed middel om verstoring te voorkomen. Helaas echter is dit instrument niet inzetbaar voor de grootste geluidsbron, het militair gebruik. Dit doet in sterke mate afbreuk aan de waarde ervan.

Het effectueren van deze aanwijzing vindt plaats in de Provinciale Milieuverordeningen. Uitgangspunt daarbij is het instandhouden, beschermen en waar mogelijk herstellen van het natuurlijke geluidsniveau. Aanvullend op de verordening is een lijst met toestellen vastgesteld die niet zonder onthefing mogen worden gebruikt. Dit betreft onder meer draagvleugelboten, apparatuur voor seismisch onderzoek, motorrijtuigen en modelvliegtuigen met ingeschakelde verbrandingsmotor.

Provinciale uitvoering en beheer

In het kader van het integraal waterbeheer treedt de rijksoverheid op als waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheerder binnen het plangebied.

De basis voor het beheer is vastgelegd in de Derde Nota Waterhuishouding en de Evaluatienota Water 1994. Het is verder uitgewerkt in het Beheersplan Rijkswateren (met de onderliggende Regionota Waddenzee / Eems-Dollard). De beheerstaken houden bijvoorbeeld in dat het Rijk kwaliteitsnormen stelt en vergunningen verstrekt voor lozingen (zoals het effluent van afvalwaterzuiveringen~; dit alles in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de Wet Verontreiniging Zeewater.

Wij als provincies ondersteunen het rijk zo veel mogelijk vanuit onze eigen provinciale invalshoek en de raakvlakken met ons water- en milieubeheer. Voorop staat daarbij het terugdringen van de milieubelasting, met name de waterverontreiniging, vanuit de randgebieden.

Relevant is in dit verband de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer, waardoor er onder meer een vereenvoudiging in het gebiedenbeleid en de regelgeving op zal treden. Zo zal er op korte termijn nog slechts sprake zijn van één gebiedsaanduiding en één verordening: het milieubeschermingsgebied en de provinciale milieuverordening, die uiterlijk 1 maart 1995 moet

zijn vastgesteld. Tevens is er nu de plicht een provinciaal milieubelidsplan op te stellen.

Op provinciaal niveau is de provinciale milieuverordening het instrument om de aanduiding van de Waddenzee tot milieubeschermingsgebied te effectueren. Wij streven er naar om voor het milieubeschermingsgebied Waddenzee een gelijkkluidende regelgeving op provinciaal niveau te hanteren.

De belasting van de Waddenzee door de smeerpiplozingen is voor zuurstofbindende stoffen met 80% verminderd ten opzichte van 1985. Voorts is een traject in gang gezet waarbij in een periode van tien jaar alle bedrijven aan de persleidingen zullen worden afgekoppeld zodat deze leidingen op termijn komen te vervallen.

3.3. Kustverdediging

Het aangrenzende vasteland en delen van de eilanden zijn in de loop der eeuwen tegen de zee beschermd door de aanleg van dijken en stuifdijken en door het onderhouden van duinwaterkeringen. De visie op de wijze waarop dit moet gebeuren verandert, maar de aanleiding ertoe, de veiligheid van de bevolking, staat niet ter discussie.

Dynamisch handhaven van de kustlijn

Wij zullen geen medewerking verlenen aan een verdere inpoldering van de Waddenzee.

Een belangrijk uitgangspunt in ons beleid en dat van de rijksoverheid is het waarborgen van de veiligheid van de bewoners van het Waddengebied door een goede bescherming tegen de zee.

Het beleid is daarbij gericht op het handhaven van de kustlijn van 1990.

Deze laatste keuze betekent dat de kustlijn ruwweg gehandhaafd blijft op de plaats waar zij begin 1990 lag. Voor de kustdelen waar de bescherming wordt geleverd door harde dijken houdt dit in dat deze moeten worden gehandhaafd naar (delta)sterkte en ligging. Voor de duinenkust wordt een zekere beweeglijkheid van de kustlijn geaccepteerd onder de voorwaarde dat de middels de trendlijn-methode bepaalde kustlijn de basiskustlijn niet overschrijdt. Hier kan worden gesproken van een dynamisch handhaven van de kustlijn.

Op basis van de jaarlijks uitgevoerde toetsing aan de basiskustlijn wordt

door de minister van Verkeer en Waterstaat in nauw overleg met de POK's bepaald waar eventuele kustverdedigingswerken c.q. zandsuppleties moeten worden aangebracht. Zandsuppleties vinden onder meer plaats langs de kust van Texel. Op plaatsen met extreem zware erosie is een zeewaartse aanpak met andere middelen mogelijk effectiever. Daarom wordt overwogen aan de noordkant van Texel (Eierland) een dam aan te leggen.

Voor enkele delen van de Waddeneilanden is de ligging van de kustlijn 'losgelaten'. Hierbij moet worden gedacht aan de uiteinde ervan, waar grote strandvlaktes aanwezig zijn. Voorwaarde bij dit alles is wel dat de veiligheid van (de bewoonde delen van) de eilanden gewaarborgd blijft.

Afronding versterking primaire waterkering

De nog noodzakelijke versterkingen van de primaire waterkeringen op het vasteland en de bewoonde delen van de eilanden moeten worden afgerond en in stand gehouden.

Het dijkverzwaringprogramma rond de Waddenzee, in het kader van de Deltawet, verkeert in het afrondingsstadium. Alleen op Terschelling en Vlieland en bij Harlingen is dit nog niet voltooid. Hiervoor is inmiddels geld in het vooruitzicht gesteld.

In verband met de verwachte zeespiegelstijging en de optredende bodemdaling zal in de toekomst periodiek worden bezien of aanpassing van de primaire waterkeringen noodzakelijk is. Volgens de Wet op de waterkering moet dit eens in de vijf jaar gebeuren.

Mede op natuurontwikkeling richten

Wij stemmen het kustbeheer af op de natuurwaarden en de natuurlijke processen.

Essentieel voor de waarde van het Waddengebied is het feit dat dynamische processen zich relatief ongestoord kunnen afspelen. Daarom zullen de delen van de kust die geen deel uitmaken van de primaire waterkering slechts marginaal, of in het geheel niet, beschermd worden.

Binnen dit beleid doen zich voor de zandige waterkeringen drie mogelijkheden voor:

- handhaven: onverminderd onderhoud aan de zeereep en het voorkomen van verstuiwing door middel van vegetatie;
- handhaven met dynamiek: waar achter de zeereep geen polders maar natuurgebieden liggen wordt meer ruimte gelaten aan de natuurlijke processen zoals verstuiwing en sluftervorming;
- loslaten: de ontwikkelingen worden aan de natuurkrachten overgelaten.

Voor de duinenkust die de bewoonde delen van de eilanden beschermt wordt voor handhaven gekozen. Voor de strandvlaktes en zandbanken aan de uiteinden van de eilanden is loslaten gewenst.

Na overleg tussen rijk, de provincie Groningen en de gemeente Eemsmond is besloten ook op Rottumerplaat geen actieve (kust)beschermingsmaatregelen meer te treffen. Daardoor zal o.a. het areaal stuifduinformaties (een relatief zeldzaam biotoop in het Waddengebied) daar toenemen. Het onderhoud op Rottumeroog wordt in beperkte mate op een meer natuurlijke manier voortgezet, deels om het behoud van het eiland te verlengen.

Kaart 8 geeft een overzicht van de waterkeringen rondom het plangebied. Voor de zandige waterkeringen op de Waddeneilanden is tevens aangegeven in welke vorm het beheer plaatsvindt. Enige schematisering, waardoor sommige duinen op deze kaart met een rechte lijn worden aangegeven achten wij geen probleem.

Wanneer de basiskustlijn in het gedrang komt en versterking dus noodzakelijk is, verdient zandsuppletie de voorkeur boven zogenaamde 'harde' oplossingen in de vorm van bijvoorbeeld steen of beton. Dit is meer in overeenstemming met het karakter van het gebied. Voorts ondersteunen wij een natuur- en milieuvriendelijk dijkbeheer en -onderhoud.

Provinciale uitvoering en beheer

Het kustbeheer vindt zijn wettelijke grondslag in de Waterstaatswet 1990 (en in de toekomst tevens in de Wet op de waterkeringen). Het rijk is verantwoordelijk voor het handhaven van de basiskustlijn; samen met de zeeverende waterschappen is zij dit voor het ten uitvoer brengen van het overige beleid. De uitwerking van het kustbeleid voor de eilanden en het vasteland is in handen gelegd van de drie Provinciale Overlegorganen Kustverdediging. De in de POK's verenigde instanties houden regelmatig de situatie in het oog en bespreken per kustvak of en zo ja op welke wijze, moet worden ingegrepen.

Voor het afstemmen van het beheer van Rottumeroog en het bespreken van de ontwikkelingen van Rottumeroog en -plaat is de Beheersadviescommissie Kustverdediging Rottumeroog eind 1991 in het leven geroepen. De provincie Groningen participeert hierin.

3.4. Verkeer en vervoer

Verkeer en vervoer hebben vooral betrekking op varen en vliegen. De vaargeulen in de Waddenzee hebben een belangrijke functie voor het verkeer en vervoer:

- goederen- en personenvervoer tussen eilanden en vasteland;
- goederenvervoer tussen de havens en bestemmingen buiten het gebied, aansluitend op de grote doorgaande scheepvaartroute ten noorden van de eilanden;
- ontsluiting van delen van de Waddenzee zelf zoals voor de visserij, ontgrondingen, onderzoek en dergelijke;
- de recreatievaart (zie ook paragraaf 3.8.).

De Waddenzee heeft vanuit zichzelf geen functie voor vliegactiviteiten. Er wordt hoofdzakelijk gevlogen in het kader van militaire oefeningen. Daarnaast vindt er enige (recreatieve) burgerluchtvaart plaats, waaronder het paraspringen op Texel.

Vaarroutes moeten in stand blijven

De verbindingen van de aan de Waddenzee gelegen havens met de Noordzee, de verbindingen tussen de vaste wal en de eilanden en de oost-west-verbinding over de wantijen moeten voor de huidige typen vaartuigen gehandhaafd blijven.

In zijn algemeenheid geldt dat de bereikbaarheid van de bestaande havens van de vaste wal en de eilanden voor de huidige vaartuigen gewaarborgd blijft. De routes moeten blijvend worden gemarkeerd en onderhouden. De geul naar Lauwersoog moet op diepte worden gehouden en geschikt blijven voor het huidige gebruik. Deze slibt dicht als gevolg van de afsluiting van het Lauwersmeer. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven wordt in 1995 het nieuwe integrale Beheersplan Waddenzee uitgebracht. Dit zal een beeld geven van de nautische functie van de vaargeulen en -routes. Wij gaan er van uit dat minimaal de eerder genoemde verbindingen hierin worden opgenomen alsmede een oost-west-verbinding.

Plaatselijk zijn beperkingen voor de scheepvaart mogelijk

Ter bescherming van de natuurwaarden wordt de vaart in de meest kwetsbare gedeelten van het plangebied uitgesloten of beperkt. Dit is in het kader van de Natuurbeschermingswet geregeld: op grond van artikel 17 kunnen gebieden worden afgesloten. De exacte begrenzing is flexibel en vindt plaats op basis van de jaarlijks bijgewerkte hydrografische kaarten. Kaart 18 geeft de recreatieve zonerings aan.

Verder worden voor het gehele plangebied of voor delen ervan nadere regels gesteld aan het vaargebruik. Dit betreft bijvoorbeeld de vaarsnelheid, het ankeren of droogvallen en het weren van bepaalde soorten vaartuigen.

De reglementering hiervan is nogal versnipperd. De scheepvaart heeft zich onder meer te houden aan het Binnenvaart-politiereglement (BPR), de gemeentelijke verordeningen en de Natuurbeschermingswet. Dit werkt onduidelijkheden in de hand bij zowel de gebruiker als bij degenen die met inspectie en beheer in de Waddenzee zijn belast. Het is daarom gewenst over één apart vaarreglement voor de Waddenzee te beschikken. Dit kan worden geregeld binnen het kader van het Binnenvaart-politiereglement.

Het beroepsscheepvaartverkeer is nagenoeg constant van omvang en maakt alleen gebruik van de diepere geulen. Er is geen aanleiding specifieke vaartechnische maatregelen voor dit scheepvaartverkeer te treffen, met uitzondering van de bereikbaarheid van Lauwersoog. Het spreekt voor zich dat de vaargeulen naar Harlingen, Lauwersoog en Delfzijl op diepte moeten worden gehouden.

Voor de watersport ligt dit duidelijk anders. De omvang van de watersportvloot laat sinds jaren een autonome groei zien. In paragraaf 3.8. Recreatie en toerisme is aangegeven welke beleidslijnen wij daarvoor hanteren.

Veiligheid is belangrijk

Het vervoer van voor het (marine) milieu gevaarlijke stoffen over de Waddenzee moet goed geregeld zijn opdat de risico's voor calamiteiten beperkt blijven. Hiertoe is een meld- en volgsysteem in ontwikkeling dat reeds gedeeltelijk (rond Den Helder en Terschelling) operationeel is.

Hiernaast is een goed functionerende loodsdiens onontbeerlijk. Hierdoor is/wordt het mogelijk de risico's die samenhangen met dit vervoer zo veel mogelijk te beperken.

Als belangrijke bijdrage in de zorg voor veilig vervoer van mensen en stoffen moeten de zeeverkeersposten in het Waddengebied in stand blijven. Dit betekent onder meer dat de zeeverkeersposten op de eilanden over voldoende middelen (menschkracht en apparatuur) dienen te beschikken. Tot op heden heeft een goede functionerende loodsdiens op de Waddenzee garant gestaan voor veilig vervoer in dit gebied. De toegevoegde waarde van een goed functionerend meld- en volgsysteem zal de risico's die samenhangen met het vervoer van voor het (marine) milieu gevaarlijke stoffen nog verder beperken. De Brandaris op Terschelling blijft een functie vervullen als centrale meldpost.

Parkeren booreilanden

Het parkeren van booreilanden en andere offshore-installaties moet in principe buiten de Waddenzee plaatsvinden, tenzij de veiligheid in het geding is.

In afwachting van onderhouds- en reparatiewerkzaamheden in de haven van Den Helder kunnen maximaal twee booreilanden of andere offshore-installaties worden geparkeerd voor maximaal drie maanden per jaar in het zeegebied tussen Texel en Den Helder. Alleen in noodgevallen, die nader in bestemmingsplannen en/of de vergunningverlening zullen moeten worden vastgelegd, kan tijdelijk sprake zijn van drie booreilanden en kan een eenmalige verlenging van de termijn worden toegestaan met ten hoogste drie maanden. De Nota waddenzee stelt dat er binnen de planperiode duidelijkheid moet komen over mogelijke alternatieven buiten het PKB-gebied. Naar onze mening moet hier in een veel vroeger stadium al duidelijkheid over gegeven kunnen worden. Wij zullen daarom het initiatief nemen om samen met het rijk op korte termijn een onderzoek te starten naar mogelijke alternatieven

Voorzichtig met luchtvaart

In het Waddenzeegebied kunnen geen nieuwe vliegvelden worden aangelegd.

Aanleg van nieuwe en uitbreiding van reeds bestaande vliegvelden in het overige Waddengebied kan alleen plaatsvinden in verband met de vliegveiligheid.

Bij de besluitvorming hierover zullen wij in het kader van de Provinciale Milieuverordening de effecten voor het plangebied in de afweging betrekken.

Aan het vliegen in het plangebied zijn nadere regels gesteld. Voor het vliegverkeer van en naar de eilanden zijn in het Beheersplan Burgerluchtvaart corridors aangegeven. De minimum vlieghoogte bedraagt hier 210 meter op werkdagen en 300 meter op weekend- en feestdagen. Hier buiten geldt een minimale vlieghoogte van 450 meter; deze valt samen met de ondergrens van het er boven liggende verkeersleidingsgebied. Effectuering van deze regels in een algemene maatregel van bestuur moet nog plaatsvinden. Wij blijven er bij het rijk op aandringen dat bedoelde algemene maatregel van bestuur op korte termijn tot stand komt.

Het gebruik van ULV's, water- en reclamevliegtuigen in het plangebied mag niet worden toegestaan.

Het verbod tot vliegen met ULV's kan nog steeds niet definitief worden geregeld omdat ook hiervoor een nieuwe algemene maatregel van bestuur nodig is en het rijk daar nog steeds niet toe is gekomen. Verder uitstel hiervan is voor ons niet aanvaardbaar. Zo nodig zullen wij nagaan of wij deze mate-

rie afdoende kunnen reguleren via de Provinciale Milieuverordening.

Bundelen van nutsvoorzieningen

De eilandbevolking moet kunnen beschikken over de nodige nutsvoorzieningen.

Met de aanleg van nieuwe (buis)leidingen en kabels ten behoeve van deze voorzieningen, maar ook voor andere doeleinden, moeten we echter voorzichtig omgaan. Ze moeten ondergronds en bij voorkeur aansluitend op andere leidingen c.q. gebundeld in leidingzones worden aangelegd. De inbreuken op het Waddeneecosysteem moeten daarbij tot een minimum worden beperkt.

Provinciale uitvoering en beheer

De verantwoordelijkheid voor het in stand houden en verbeteren van de mogelijkheden voor verkeer en vervoer ligt bij het rijk. Door middel van overleg brengen wij als provincies daarbij onze belangen in.

Wij stimuleren, zoals reeds eerder gesteld, het tot stand brengen van één vaarreglement voor de Waddenzee, bij voorkeur in het kader van het Binnenvaart-politiereglement.

3.5. Havens, industrie en overslag

Aan de Waddenkust en op de eilanden ligt van oudsher een aantal havens. Aanvankelijk hadden deze vooral een functie voor de visserij, waarbij enkele de rol van de vroegere Zuiderzee- en Lauwerszeehavens hebben overgenomen. Ook in deze bedrijfstak heeft echter de schaalvergroting zijn gevolgen gehad. Hiernaast zijn er allerlei andere activiteiten tot ontwikkeling gekomen. Een korte kenschets van de belangrijkste havens leidt tot het volgende beeld:

- Den Helder: Koninklijke Marine, offshore-activiteiten, visserij en veerdienst;
- Den Oever en Oudeschild : visserij;
- Harlingen: overslag van goederen, visserij, scheepsbouw, offshore en veerdienst;
- Lauwersoog: veerdienst, visserij;
- Eemshaven: overslag, energie;
- Delfzijl: chemie, basismetaal, scheepsbouw, offshore-activiteiten.

Verder is de watersport van belang (diverse jachthavens, verspreid over het gebied), alsmede een aantal activiteiten van meer lokale aard, onder meer op de eilanden.

Ruimte voor verdere ontwikkeling binnen de randvoorwaarden

In verband met de gewenste sociaal-economische ontplooiing bieden wij ruimte aan de verdere ontwikkeling van de bedrijvigheid in het Waddengebied.

Wij zien vooral kansen in de verdere ontwikkeling van de zeehavengebonden activiteiten: havens, industrie, overslag en de opwekking en distributie van energie. De nadruk ligt dus niet zozeer op het plangebied zelf als wel op de randzones. De belangrijkste locaties voor de verdere ontwikkeling zijn Den Helder, Harlingen, Eemshaven en Delfzijl. Daarnaast spelen langs de vastelandkust Den Oever en Lauwersoog een rol. De bedrijvigheid gekoppeld aan de havens op de eilanden is van lokaal belang. De door ons onderschreven hoofddoelstelling, de duurzame bescherming en ontwikkeling als natuurgebied, stelt een aantal randvoorwaarden aan de ontwikkeling van de economische activiteiten in de kustzone. Dat is het geval wanneer er sprake is van een potentieel sterke beïnvloeding van het ecosysteem. Gezien de begrenzing van het plangebied, waarbij de havens er buiten vallen, kan een aantal van deze randvoorwaarden worden aangemerkt als plangrensover-

schrijdend. In het onderstaande gaan wij verder in op de randvoorwaarden. Overigens willen wij beklemtonen dat met betrekking tot de economische bedrijvigheid in de kustzone in algemene zin dezelfde benadering geldt als elders. Een strikt gebiedsgerichte aanpak zou overigens ook niet het gewenste effect hebben omdat een groot deel van de bedreigingen nog steeds via de grote rivieren, de Noordzee en de atmosfeer het gebied bereikt.

Onherstelbare schade moet worden voorkomen

De ontwikkelingsmogelijkheden in Den Helder, Harlingen, de Eemshaven en Delfzijl kunnen onder de volgende voorwaarden worden benut:

- er dient te worden voldaan aan de milieuhygiënische normen zoals die in paragraaf 3.2. (Water en milieu) zijn aangegeven;
- risicodragende bedrijven en/of stoffen worden toegestaan mits wordt aangetoond dat er in geval van calamiteiten geen onherstelbare schade kan worden toegebracht.

In het verlengde van deze uitspraak hebben wij in de Provinciale m.e.r.-verordening Waddengebied de oprichting en uitbreiding van bedrijven waar wordt gewerkt met zulke risicovolle stoffen als m.e.r.-plichtig aangewezen.

Ons beleid stemt overeen met dat van het rijk. Het betreft in wezen een uitbreiding van het Koninklijk Besluit over het bestemmingsplan Eemshaven naar alle industriehavens in het Waddengebied. Er is sprake van een zorgvuldige afstemming tussen deze uitspraak en de inhoud van de provinciale m.e.r.-verordening op dit punt. De stoffenlijst bij het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein van de gemeente Eemsmond spoort met de lijst van stoffen op grond waarvan de vestiging of uitbreiding van een bedrijf in het Waddengebied m.e.r.-plichtig kan zijn. In concreto gaat het hier om de gevaarlijke stoffen die worden genoemd in de bijlagen II en IV van het Besluit Risico's zware ongevallen.

In 1992 zijn de resultaten van een onderzoek naar de economische betekenis van de Waddenzee gepubliceerd. Hieruit is gebleken dat dit door ons voorgestane beleid niet tot een daadwerkelijke achterstelling van het Waddengebied leidt. Zie hiervoor verder bijlage 6, een sociaal-economische beschrijving van het gebied.

Wij vinden het belangrijk dat de betreffende gegevens periodiek worden geactualiseerd.

Naar aanleiding van de discussie over het eventuele nadelige effect van de herziene Nota waddenzee op de ontwikkelingsmogelijkheden voor het regionale bedrijfsleven is in het Coördinatiecollege Waddengebied de afspraak gemaakt om na te gaan op welke wijze de ontwikkelingsmogelijkheden van

het kustgebied op een meer positieve wijze in beeld zouden kunnen worden gebracht. Samen met het bedrijfsleven wordt gewerkt aan een aanpak van dit project. Wij zullen meewerken aan activiteiten gericht op het verbeteren van de beeldvorming en op het oplossen van knelpunten.

Geen verontreiniging

Ons beleid is gericht op het voorkomen van calamiteiten

Door middel van preventieve maatregelen wordt de kans dat verontreinigende stoffen in de Waddenzee en daarmee in open verbinding staande havens terecht komt, tot een minimum beperkt.

Voor de preventie van verontreiniging van de Waddenzee is het van groot belang dat er voldoende en adequate voorzieningen zijn voor de afgifte van scheepsafvalstoffen in de havens in het Waddengebied. De verantwoordelijkheid voor de realisering hiervan is wat de zeescheepvaart betreft in handen van de havenbeheerders van een aantal wettelijk aangewezen havens en het rijk. Het aanbod van voorzieningen voor de afgifte van afval door de recreatievaart is minder groot dan dat voor de zeescheepvaart. Wij bevorderen een verhoging van dat voorzieningenniveau. Verwezen wordt naar hetgeen wij in paragraaf 3.2. (water- en milieubeheer) hierover hebben opgemerkt.

Aansluiten bij bestaande concentraties

Er worden geen nieuwe haven- en industriegebieden aangelegd in of grenzend aan de Waddenzee.

De constatering dat een verdere verkleining door inpolderingen zich niet verdraagt met de duurzame ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied wordt inmiddels breed gedragen. De uitbreiding van bestaande haven- en industriegebieden grenzend aan de Waddenzee is alleen toegestaan wanneer die landinwaarts plaatsvindt.

Met het voorkomen van de aanleg van nieuwe gebieden beogen wij het behouden van het grootschalig en open karakter van de kustzone.

Deze uitspraken betekenen niet dat elke zeewaartse aanpassing onmogelijk is. Kleine zeewaartse aanpassingen van waterkeringen, havendammen of veerdammen worden op basis van het afwegingskader van geval tot geval beoordeeld.

Provinciale uitvoering en beheer

De eerste verantwoordelijkheid met betrekking tot het bieden van ruimte

en mogelijkheden voor industrie en bedrijvigheid ligt bij de gemeenten. Wij als provincies vervullen in de richting van de gemeenten en het particulier initiatief een stimulerende en toetsende functie. Belangrijk daarbij is bijvoorbeeld het kanaliseren van (EG-)subsiestromen. Ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de bedrijvigheid in de Eemshaven en Delfzijl participeert de provincie Groningen in het gelijknamige Havenschap.

Via onze bevoegdheden op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening kunnen wij uitvoering geven aan het beleid met betrekking tot de uitbreiding van haven- en industriegebieden en de landschappelijke inpassing van nieuwe bedrijvigheid in de kustzone. In het geval van de aanleg van een bedrijfsterrein kan een milieu-effectrapport (op grond van de Provinciale m.e.r.-verordening) als hulpmiddel bij de besluitvorming dienen.

Ook bij het beoordelen van de vestigingsmogelijkheden voor een risicodragend bedrijf in het Waddengebied garandeert de toepassing van de Provinciale m.e.r.-verordening een zorgvuldige besluitvorming.

Ons beleid met betrekking tot het voorkomen van verontreiniging geven wij vorm via de verlening van WVO-vergunningen (Wet verontreiniging oppervlaktewateren) en de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer. De WVO-vergunningen voor directe lozing op de Waddenzee worden overigens door het rijk verleend, omdat de Waddenzee rijkswater is. Hiernaast zal in de toekomst (na de herziening van de Natuurbeschermingswet) de vergunningverlening voor bepaalde directe lozingen als gevolg van industrieel gebruik tot ons takenpakket gaan behoren. Onduidelijk is nog in hoeverre de Natuurbeschermingswet daarbij een externe werking zal hebben, dat wil zeggen van invloed kan zijn op het toelaten van lozingen bij de bron.

Zoals eerder opgemerkt ligt de verantwoordelijkheid voor een voldoende aanbod aan voorzieningen voor de afgifte van scheepsafvalstoffen bij verschillende overheden en de havenbeheerders. Voor enkele onderdelen zijn ook de provincies daarbij betrokken. Zo is de provincie Groningen havenbeheerder voor de haven van Lauwersoog. Zij is verder betrokken bij het beheer van de Eemshaven en de haven van Delfzijl door haar participatie in het Havenschap.

3.6. Energie en delfstoffen

Het Waddengebied biedt twee gasvormige bronnen voor energiewinning: regelmatig voorkomende wind en aardgas in de bodem. Daarvan is wind een volkomen schone bron. Omzetting van windenergie in electriciteit gebeurt met windmolens of windturbines. Gas is op diverse plaatsen onder het Waddengebied in winbare hoeveelheden aangetroffen. De meningen over de

eventuele schadelijke gevolgen van gaswinning zijn niet eensluidend. De discussie spitst zich vooral toe op de maatschappelijke noodzaak van winning en de (gevolgen van) bodemdaling en de gevolgen van mogelijke calamiteiten.

Windenergie: ruime kansen maar minder mogelijkheden

Groningen, Friesland, en Noord-Holland behoren tot de zeven windrijke provincies in Nederland die samen met de rijksoverheid zullen proberen het aandeel door wind opgewekte electriciteit te vergroten. Dat streven is er op gericht dit aandeel in het jaar 2000 op ruim 1.000 MegaWatt te hebben gebracht. De drie Waddenprovincies willen daarvan 500 MegaWatt voor hun rekening nemen.

Op zich kan in het Waddengebied volop ruimte worden gevonden om windturbines te plaatsen. Windaanbod is in open landschappen het grootst, maar juist ook daar zullen hoge objecten zoals windmolens de beleving van die openheid geweld aan kunnen doen.

De elektriciteitsmaatschappijen van Noord-Holland en Friesland hebben berekend dat een windturbinepark dat goed is voor 250 MegaWatt een ruimte vraagt van 20 tot 35 km².

Een windmolenpark op deze schaal, maar ook een enkele windmolen in de Waddenzee, is echter niet te verenigen met de doelstelling om er het landschappelijk open karakter te bewaren.

De invloed van (een) windmolen(s) op het aangrenzende vasteland is van een andere orde dan in de Waddenzee zelf. Afhankelijk van de plaats, in een meer of minder open omgeving, niet of wel nabij andere hoog opgaande bouwwerken, varieert het effect van windmolens op de landschapsbeleving van verstorend tot misschien zelfs versterkend. Hoewel er op het vasteland sprake is van locaties buiten het plangebied is er tot op een zekere afstand een directe relatie met het landschapsbeeld van het Waddengebied.

Dat brengt ons tot het beleidsstandpunt dat de plaatsing van windturbines in het plangebied niet toelaatbaar is.

Daarnaast geldt dat binnen een zone van twee kilometer tot de plangrens, dus op het vasteland en eilanden, windmolens alleen geplaatst kunnen worden wanneer dit aanvaardbaar is vanuit ornithologische overwegingen. Bij groot-schalige opwekking van windenergie door middel van lijnen of clusters met een totaal vermogen van meer dan 1 MW dienen de windmolens bij voorkeur te worden gegroepeerd in de nabijheid van het landschapsbeeld bepalende elementen. In de provincie Friesland is op basis van de resultaten van een MER op 1 december 1994 de Uitwerking Windstreek van het Streekplan

Friesland 1994 in procedure gebracht. In het kader van deze uitwerking zal de nadere besluitvorming over locaties in Friesland plaatsvinden met inachtneming van de hiervoor genoemde beleidslijnen. In de provincie Noord-Holland zijn de meest voor de hand liggende locaties Den Helder en Den Oever met hun directe omgeving. Verder is in Noord-Holland evenals in Friesland opwekking langs de Afsluitdijk in principe mogelijk wanneer ornithologische, waterstaatkundige en verkeersbelangen zich daartegen niet verzetten.

Voor de provincie Groningen kunnen bedoelde parken worden opgericht op locaties nabij de Eemshaven en Delfzijl, zoals nader aangegeven in het Streekplan Groningen 1994. Buiten deze locaties is in de provincie Groningen de oprichting van nieuwe parken uitgesloten.

Naast grootschalige opstellingen zijn er in de kustzone plaatsingsmogelijkheden voor solitaire turbines, waarbij aangesloten moet worden op de daarvoor in aanmerking komende gebouwen en objecten. Een nadere uitwerking hiervan vindt plaats in het kader van de betreffende streekplannen.

Voorzichtig met winning van aardgas

In het Waddengebied is op meerdere plaatsen aardgas aangetroffen. In zijn totaliteit gaat het daarbij om een voorraad waarvoor de schattingen uiteen lopen van 72 tot 221 miljard m³, waarvan alleen via een locatie in de Waddenzee zelf 38 tot 116 miljard m³ is te winnen. Kaart 15 geeft aan waar de thans bekende gasvelden zich bevinden en hoe het met de boorvergunningen en concessies is gesteld.

Het opsporen en het winnen van diepe delfstoffen als aardgas zijn geen activiteiten die van nature passen in het Waddenecosysteem. Evenmin voldoen deze aan de hoofddoelstelling voor het plangebied. Wij onderkennen verder dat de primaire verantwoordelijkheid voor het beleid bij het rijk ligt. Voor de formulering van ons beleid is een onderscheid van belang tussen de niet in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee, de wel in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee en de rest van het plangebied.

Ons beleid ten aanzien van de niet in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee stemt overeen met de Nota waddenzee:

om mogelijke cumulatie van negatieve gevolgen voor de Waddenzee door mijnbouwactiviteiten te voorkomen zijn opsporing en winning van diepe delfstoffen in de niet in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee niet toegestaan.

Het gehele niet in concessie uitgegeven deel van de Waddenzee wordt daarmee van boorwerken ten behoeve van de opsporing en winning van delfstoffen gevrijwaard. De toelaatbaarheid van seismisch onderzoek in het niet in

concessie uitgegeven deel van de Waddenzee zal worden afgewogen nadat terzake eenmalig een vrijwillige milieu-effectrapportage is opgesteld.

Met betrekking tot de wel in concessie uitgegeven gebieden ligt de situatie anders. Tot 10 januari 1994 gold een tussen het rijk en de concessionarissen overeengekomen moratorium.

Eind 1993 is een partiële herziening van de PKB-tekst in procedure gebracht voor de in concessie uitgegeven gebieden. De besluitvorming over deze partiële herziening zal naar het zich laat aanzien in het voorjaar van 1994 worden afgerond. Ingevolge deze partiële herziening worden in de in concessie uitgegeven gebieden geen nieuwe exploitatie-installaties toegestaan. Exploratieboringen kunnen slechts worden verricht binnen de in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee wanneer de mijnbouwmaatschappijen kunnen aantonen dat deze van buiten het PKB-gebied dan wel vanaf de locatie Zuidwal kunnen worden geëxploiteerd. Exploratie is niet toegestaan binnen de krachtens artikel 17 van de Natuurbeschermingswet permanent gesloten gebieden. Aldus de inhoud van de partiële herziening.

Wij hebben hierbij als provincies de nodige twijfels. Naar ons oordeel is nog te veel informatie niet beschikbaar, zodat een zorgvuldige afweging niet goed mogelijk is. Aanvullend onderzoek is gewenst, met name met betrekking tot de maatschappelijke noodzaak en een risico-analyse. Met onze medewerking wordt in de loop van 1994 door rijk en betrokken mijnbouw maatschappijen een Plan van Aanpak opgesteld waarin nadere afspraken worden opgenomen over fasering in ruimte en tijd, monitoring, begeleidend onderzoek, te nemen mitigerende en fysieke en waar nodig compenserende maatregelen. Dit plan zal de basis vormen voor de op te stellen MER('s). Wij hechten daarbij aan een integrale aanpak van de m.e.r. zowel voor mijn bouwactiviteiten in het PKB-gebied als voor gedeveerde boringen van bui ten het gebied.

Vanwege onze bezwaren tegen de partiële herziening van de Nota waddenzee en vanwege de noodzaak het komende rijksbeleid in dit IBW nader te concretiseren op basis van de best beschikbare informatie, formuleren wij thans de volgende beleidslijn:

In de in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee worden geen nieuwe exploitatieinstallaties toegestaan. In het concessiegebied Zuidwal mag slechts op één productielocatie aan de vaargeul het Inschot worden gewonnen. Met betrekking tot de uitvoering van exploratieboringen in de in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee, respecteren wij de besluitvorming op rijksniveau over de partiële herziening van de Nota waddenzee. In aansluiting op deze beslissing zullen wij ons beleid met betrekking tot exploratieboringen voorbereiden in een wijziging van dit Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied op basis van het door het rijk en de mijnbouwmaatschappijen op te stellen Plan van Aanpak en daarna uit te voeren m.e.r.- procedures.

Het hiervoor bedoelde wijzigingsvoorstel van het IBW zal samen met een aantal andere relevante besluiten worden meegecoördineerd met het m.e.r.-plichtige besluit van de minister van Economische Zaken. Daarmee zal ook het besluit tot wijziging van dit IBW mede op basis van de resultaten van de m.e.r. genomen kunnen worden.

Aanvragen tot het uitvoeren van seismisch onderzoek in de in concessie uitgegeven delen van de Waddenzee zullen zorgvuldig afgewogen dienen te worden. Seismisch onderzoek vindt plaats op basis van de best bestaande methoden gericht op het tot een minimum beperken van de verstoring.

Opsporing en winning van diepe delfstoffen buiten de Waddenzee maar wel binnen het plangebied sluiten wij niet op voorhand uit. Wel staan wij ook hier een voorzichtige benadering voor.

Opsporing en winning van diepe delfstoffen buiten de Waddenzee maar binnen het plangebied is in principe toegestaan. Bij de beoordeling van activiteiten wordt rekening gehouden met de kenmerken van het gebied alsmede met mogelijke effecten op de Waddenzee. Het gedeelte van het plangebied ten noorden van het Nationaal Park Schiermonnikoog wordt van boorwerken gevrijwaard.

Oliehoudende lozingen zijn in dit gebied gebonden aan de nullozing en de waterhoudende lozingen (water-based-muds) aan het gebruik van de best uitvoerbare technieken.

Voor seismisch onderzoek wordt ook hier op basis van de best-bestaande methode gewerkt (zoals thans de airgunmethode).

Terughoudend met aanlandingen en hoogspanningsverbindingen

Er mogen geen nieuwe vergunningen voor de aanleg van buisleidingen voor de aanlanding van gas en olie door de Waddenzee worden verleend, tenzij dit vanwege (inter)nationale belangen onvermijdelijk is.

Het tracé en de wijze van uitvoering moeten dan zodanig worden gekozen dat het effect van de ingreep voor het Waddeneecosysteem zo gering mogelijk is.

Ook met betrekking tot de aanleg van ondergrondse hoogspanningsverbindingen moet terughoudendheid worden betracht.

Deze moeten eveneens qua tracé en wijze van uitvoering zodanig worden gelegd dat het effect op het Waddeneecosysteem zo klein mogelijk is. Dit kan worden onderzocht met behulp van een MER, dat voor de aanleg van

dit soort verbindingen verplicht is op grond van de Provinciale Milieuverordening. Als het verenigbaar is met een zo gering mogelijk effect van de ingreep streven wij ook voor dit soort leidingen naar bundeling met reeds aanwezige.

Ons beleid met betrekking tot de genoemde leidingen komt overeen met dat van het rijk.

Geen kernenergie

De (nationale) besluitvorming over de bouw van kerncentrales is na de ramp in Tsjernobyl opgeschort. Ongeacht de resultaten hiervan blijven wij van mening dat er te veel risico's bestaan als het gaat om de effecten van eventuele calamiteiten en het ontbreken van voldoende mogelijkheden voor de waarborging van veiligheid en berging van kernafval.

Kernenergiecentrales in het Waddengebied zijn daarom niet aanvaardbaar, evenmin als de opslag van radio-actief afval.

Provinciale uitvoering en beheer

Wij hebben een eigen bevoegdheid waar het gaat om het creëren van de ruimtelijke voorwaarden met betrekking tot de locatie en de opstelling van windturbines. De daadwerkelijke realisering ervan vindt plaats in overleg met de electriciteitsmaatschappijen.

Voor het opsporen en winnen van fossiele delfstoffen, de aanlanding van gas en/of olie en de aanleg van leidingen is de rijksoverheid de vergunning-verlenende instantie. Onze beslissingsbevoegdheid als provincies op basis van de Mijnwet is daarbij afhankelijk van de betreffende concessie. Verder hebben wij bevoegdheden terzake op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Natuurbeschermingswet en de Provinciale Milieuverordening.

3.7. Ontgrondingen

Het ontgrondingenbeleid is verwoord in het Structuurschema oppervlakte-delfstoffen dat begin 1994 als ontwerp is uitgebracht. Dit zal na de vaststelling de nota 'Gegrond Ontgronden' vervangen. De Waddenzee is hierin aangewezen als een gebied waar in beginsel geen winning van oppervlakte-delfstoffen plaats mag vinden, tenzij er sprake is van een aantoonbaar

zwaarwegend maatschappelijk belang. Naar verwachting zal dit niet leiden tot een ingrijpende wijziging van het vigerend beleid zoals dat hierop volgend is verwoord.

De Waddenzee biedt ruime mogelijkheden voor het winnen van zand. Op grote schaal gaat zandwinning echter gepaard met negatieve effecten op het ecosysteem en het leidt mogelijk zelfs tot veranderingen van de kustlijn. Daarom wordt er voor zandwinning inmiddels een terughoudend beleid gevoerd. In 1974 is daarvoor een contingeringsregeling ingesteld die zijn doorwerking heeft gevonden in het Beheersplan Ontgrondingen. Op grond daarvan mag er in een achttal kombergingsgebieden in totaal 3,5 miljoen m³ worden gewonnen. De behoefte wordt geschat op resp. 1,2 (Noord-Holland), 0,75 (Friesland) en 0,5 miljoen m³ (Groningen) per jaar. Dit betekent dat Noord-Holland een tekort heeft van 0,5 miljoen, Friesland een overcapaciteit van ruim 1,5 miljoen en dat in Groningen vraag en aanbod elkaar ongeveer in evenwicht houden.

De Vereniging van Nederlandse Schelpenvissers heeft een vergunning voor het vissen van schelpen in een aantal kombergingsgebieden en buitendelta's in de Waddenzee en in de Noordzee. Er wordt met een drietal schepen gevestigd. Ook hier is een contingeringsregeling vastgesteld, en wel in 1977. Deze houdt in dat er een jaarlijks maximum bestaat van 140.000 m³. Het rijk zal de komende jaren nagaan of dit kan worden gehandhaafd.

Het is niet onmogelijk dat de behoefte aan schelpen enigszins toeneemt als gevolg van nieuwe toepassingen als vochtwerend materiaal en isolatie van woningen.

Zandwinning beperken

Gezien de mogelijke effecten op het Waddenecosysteem, de te verwachten bodemdaling als gevolg van de gaswinning, de zeespiegelstijging als gevolg van het broeikas-effect en de invloed op de positie van de kustlijn is er noodzaak de zandwinning in de Waddenzee te beperken.

Om de zeespiegelrijzing en de bodemdaling te compenseren is naar schatting een hoeveelheid van 8 tot 19 miljoen m³ nodig, terwijl er op natuurlijke wijze 8 tot 20 miljoen m³ wordt aangevoerd. Deze cijfers houden elkaar dus ongeveer in evenwicht.

Voor wat betreft de westelijke Waddenzee gelden in Noord-Holland de volgende afspraken tussen Rijkswaterstaat en het bedrijfsleven: in 1994 kan nog 0,5 mln m³ worden gewonnen, in de jaren 1995 tot en met 1999 nog gemiddeld 0,1 mln m³ per jaar met maximum van 0,5 mln m³ totaal. In de periode tot 2000 zal daarnaast gemiddeld 0,7 mln m³ worden gewonnen uit het Amstelmeer, als na de lopende m.e.r.-procedure hiertoe vergunning wordt verleend door de provincie Noord-Holland.

Het beleid is er daarom op gericht de totale te winnen hoeveelheid te beperken tot de omvang die nodig is voor het waterstaatkundig onderhoud. Deze situatie zal rond het jaar 2000 bereikt moeten zijn.

Globaal komt er bij het vaargeulonderhoud in Noord-Holland 0,1 miljoen, in Friesland 0,2 miljoen en in Groningen 0,5 tot 1 miljoen m³ vrij. Dat houdt dus in dat er op dit moment nog meer wordt gewonnen dan uit het oogpunt van de hoofddoelstelling voor het gebied wenselijk is, en dat er niet aan de behoefte kan worden voldaan.

Het rijk onderzoekt daarom of het benodigde zand ook van elders (Noordzee, IJsselmeer, putten op het vasteland) kan worden gehaald. Als dit tot gunstige resultaten leidt zal winning definitief kunnen worden beperkt tot het noodzakelijke waterstaatkundige onderhoud. Wanneer zand uit de Noordzee gewonnen gaat worden ligt het voor de hand dat er dan in Den Helder een ontziltingsinstallatie moet worden gebouwd. Daarmee zou kunnen samenhangen dat er dan in de Waddenzee een onderwaterdepot voor de overslag moet worden aangelegd. Rijkswaterstaat bestudeert hiertoe de mogelijke locaties. Het overslagpunt zou dan rond het jaar 2000 moeten zijn gerealiseerd. Voor het zover komt moeten uiteraard eerst de consequenties ervan duidelijk zijn.

Vooruitlopend daarop stelt Rijkswaterstaat voor tot 2000 in het Noordhollandse deel een winning van 0,5 miljoen m³ op jaarbasis toe te staan en in het Friese deel 0,75 miljoen m³, tot een aanvaardbaar alternatief is gevonden.

In dit verband willen wij overigens opmerken dat het zinvol is na te gaan of mede aan de vraag naar zand kan worden voldaan door gebruik te maken van secundaire grondstoffen als slakken.

Beperkte schelpenwinning

Wij onderschrijven het rijksbeleid dat vooralsnog een winning van maximaal 140.000 m³ per jaar toelaat. Deze moet zoveel mogelijk in de geulen buiten de kwetsbare natuurgebieden plaatsvinden. Momenteel is nader onderzoek in uitvoering naar de effecten van schelpenwinning op het watersysteem van de Noordzee en de Waddenzee. In afwachting van de resultaten dat dit onderzoek blijft het vigerend beleid zoals verwoord in het beheersplan ontgroningen van kracht.

Provinciale uitvoering en beheer

Het Rijksreglement Ontgroningen is van toepassing op "de Waddenzee". De vergunningen worden verleend door de Minister van Verkeer en Waterstaat. "De Waddenzee" moet hier worden opgevat als het gebied dat regel-

matig onder water staat. De kwelders, gelegen boven een gewone vloed, vallen onder onze provinciale verantwoordelijkheid.

3.8. Recreatie en toerisme

3.8.1 Inleiding

Het Waddengebied leent zich bijzonder goed om er vrije tijd aangenaam door te brengen. Het zo specifieke waddenlandschap met ruimte, rust, natuur, zeewater met stranden en het historisch karakter van de eilanden oefenen een grote aantrekkingskracht uit op dagrecreanten en toeristen. Vooral op de eilanden is door de mogelijkheden voor ~dag/recreatie verblijfsaccommodatie ontstaan om toeristen te kunnen huisvesten. De 'Wadden' zijn zo in enkele tientallen jaren tijd geworden tot een vakantiegebied bij uitstek.

Sinds in de beleidsdoelstellingen van op alle overheidsniveaus de betekenis van natuur en landschap primair is gesteld, is voor recreatie en toerisme een daarop afgestemd beleid ontwikkeld. Belangrijkste kenmerken daarvan zijn dat vrijetijdsactiviteiten en -voorzieningen niet langer onbeperkt kunnen groeien en dat deze bovendien aan gebiedsdelen zijn gebonden.

Ook de herziene Nota waddenzee gaat uit van een recreatiebeleid dat gericht is op stabilisering. Het rijk vraagt aan de provincies het recreatiebeleid verder uit te werken, waarbij voor de watersport nu ook het plafond voor de groei moet worden aangegeven.

Belangrijk voor de beleidsuitwerking en -handhaving van rijk en provincie zijn de resultaten van het project Recreatie-onderzoek Kustwateren dat in 1994 van start is gegaan. In dit omvangrijke onderzoeksproject participeren wij als Waddenprovincies voor onderdelen die betrekking hebben op de Waddenzee.

Hiermee beschikken wij dus over een vertrekpunt voor ons recreatiebeleid. In het onderstaande volgen wij in het algemeen de herziene Nota waddenzee. Na afronding van het project Recreatieonderzoek Kustwateren zullen wij nader overwegen of de resultaten van dit project aanleiding geven tot een bijstelling van het beleid.

3.8.2. Zonering

Uitgangspunt voor de inpassing van de recreatie in de natuurfunctie van het plangebied is een zonering van het gebied. Deze zonering is gebaseerd op de in het gebied aanwezige natuurlijke waarden, zoals vereenvoudigd weerge-

geven op kaart 18. Ons uitgangspunt daarbij is geweest de zonering zoals die in het Beheersplan Recreatie is opgenomen. Deze is op onderdelen aangevuld en geactualiseerd.

Het beleid ten aanzien van recreatie is gebaseerd op een zoneringsprincipe waarbij zoveel mogelijk voor verstorende gevoelige gebieden worden ontzien. Die zonering is weergegeven op kaart 18.

Deze zonering gaat uit van de volgende driedeling;

*** zone recreatief medegebruik**

Tot deze zone behoren de gebieden waarin recreatieve activiteiten in principe geen bedreiging vormen voor de ecologische functies. Deze gebieden, die onder meer zijn gesitueerd langs de kust, bieden plaats aan een verscheidenheid aan recreatieve activiteiten, waaronder oever- en landrecreatie. Ook de hoofdvaargeulen liggen in deze zone.

De watersportcapaciteit is gebaseerd op de betonde en bebakende vaarwegen in deze zone. Bij de bepaling van de aanlegcapaciteit van de verschillende havens is de omvang van de zones met een relevant recreatief gebruik c.q. de capaciteit van de betonde en bebakende vaarwegen bepalend. Binnen deze zone is nog enige intensivering van de watersport mogelijk zonder de ecologische waarden te schaden.

Langs de kust sluiten de gebieden onder meer aan bij bevolkingsconcentraties; zij kunnen een opvangfunctie hebben voor de recreatieve druk. Activiteiten als het maken van een wadwandeling, vissen e.d. dienen hier plaats te kunnen vinden. Op deze wijze kunnen deze gebieden voorzien in een recreatieve behoefte.

Ten behoeve van de recreatieve functie kunnen plaatselijke voorzieningen, zoals strandjes, steigertjes, plaatsen voor tewaterlating van boten, uitbreiding van de jachthavenaccommodatie worden gerealiseerd overeenkomstig de recreatieve opvangfunctie. Binnen de begrenzing van het Staatsnatuurmonument zal per locatie een afweging ten opzichte van de ecologische waarden moeten worden gemaakt.

Aangezien naast het behoud van deze waarden ook de beleving hiervan van veel belang is voor de recreant, moeten de mogelijk negatieve gevolgen van de recreatie voor de natuur zoveel mogelijk worden beperkt. Dit is te meer noodzakelijk indien uitstralingseffecten gaan optreden naar het omliggende wad.

Voorkoming van negatieve invloeden op de omgeving is daarom een criterium voor de toelaatbaarheid van het recreatief gebruik. Dit brengt mee dat ook in deze zone een zekere mate van regulering van bepaalde recreatieve activiteiten nodig is.

*** zone beperkt recreatief medegebruik**

Tot deze zone behoren gebieden met belangrijke natuurlijke waarden. In deze gebieden wordt met betrekking tot de openluchtrecreatie een terughoudend beleid gevoerd. De recreatieve ontwikkeling mag niet ten koste gaan van de natuurlijke draagkracht. Het betreft hier vooral die gebieden die bij laag water droog komen te staan. Dan zoeken vogels voedsel op de platen. Verstoring dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.

Bij de bepaling van de watersportcapaciteit is aan deze gebieden geen capaciteit toegekend vanwege de natuurlijke belangen. Uitbreiding van de aanlegcapaciteit nabij deze gebieden dient kritisch te worden bezien. Aanleg van nieuwe trailerhellingen e.d. is hier ongewenst. Deze gebieden zijn gedurende het gehele jaar toegankelijk voor het publiek. Gezien de natuurlijke waarden is echter een terughoudend beleid gewenst. Dit geldt met name ten aanzien van de tot deze zone behorende beschermde of staatsnatuurmonumenten. Deze gebieden zijn toegankelijk met inachtneming van een aantal gedragsregels, met name bij laag water.

De concentraties van zeehonden en vogels mogen niet verstoord worden en dienen te worden gemedend. In dit verband dienen met name ook de hoogwatervluchtplaatsen te worden genoemd. Recreanten dienen deze concentratiepunten te mijden. Om verstoring te voorkomen is een bufferzone raadzaam.

Het beleid is er op gericht geluidsbronnen te weren. In een aantal gevallen wordt de toegankelijkheid beperkt door ligging grenzend aan niet openbaar toegankelijke landaanwinningswerken.

*** zone geen of nauwelijks recreatief medegebruik**

Deze gebieden vallen samen met de afgesloten gebieden binnen de beschermde en staatsnatuurmonumenten in het plangebied. Het betreft gebieden die om reden van hun grote verstoringsgevoeligheid met behulp van art. 17 Natuurbeschermingswet dan wel voor zover het om gronden gaat, art. 416 Wetboek van Strafrecht, een deel van het jaar of het gehele jaar voor het publiek gesloten zijn.

Deze gebieden zijn niet of slechts tijdelijk toegankelijk voor de recreatie, het laatste alleen indien geen verstoring kan optreden. Het betreft hoogwatervluchtplaatsen, rustgebieden, broedkolonies en gebieden met een betredingsgevoelige vegetatie. Ook aan deze gebieden wordt geen watersportcapaciteit toegekend. Uitbreiding van aanlegcapaciteit nabij deze gebieden is niet mogelijk.

Deze betrekkelijk grove zonering kan afbreuk doen aan specifieke en uitzonderlijke situaties in het plangebied. In paragraaf 3.8.3 wordt de zonering nader uitgewerkt naar de specifieke situatie. Daartoe wordt het plangebied ingedeeld in het westelijk, midden en oostelijk Waddengebied. Daaraan voorafgaand gaan wij meer algemeen in op dagrecreatie, verblijfsrecreatie en watersport.

Dagrecreatie

In het Waddengebied, het zeegebied inclusief de eilanden en de kuststrook, recreëren mensen op uiteenlopende wijze. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar landgebonden en watergebonden recreatie-activiteiten. Op of aan de Waddenzee zijn de meeste van deze activiteiten gericht op de beleving van de zo specifieke waddennatuur en het waddenlandschap. Omdat het in de eerste plaats om een natuurgebied gaat heeft elke recreant te maken met een beperkte toegankelijkheid. De toegankelijkheid is gebaseerd om het hierboven weergegeven zoneringsprincipe en wordt vooral geregeld op basis van de Natuurbeschermingswet.

In hoeverre of in welke mate recreatie-activiteiten verstoring van natuurfuncties teweeg kunnen brengen is voortdurend onderwerp van discussie. Deelonderzoeken van het project Recreatie-onderzoek Kustwateren zullen naar verwachting de kennis daarover vergroten. Al naar gelang de ontwikkelingen in de toeristenstroom en hun recreatiegedrag in relatie tot de kwetsbaarheid van de waddennatuur daar aanleiding toe geven zal de zonerings- en de daarbij horende regulering moeten worden aangepast.

Verblijfsrecreatie

Mensen die in, op en langs de Waddenzee recreëren hebben zeer uiteenlopende herkomstgebieden. Eiland- en kustbewoners zijn sinds mensenheugenis vertrouwd met de ontspanningsmogelijkheden die de Waddenzee hen naast broodwinning kan bieden. Zouden de waddenrecreanten in omvang beperkt zijn tot die autochtone groep dan was er hoogstwaarschijnlijk geen specifieke recreatiezonerings nodig. Het is vooral de toeloop van toeristen die bepalend is voor de omvang van het aantal waddenrecreanten. Het aanbod van verblijfsaccommodatie op die eilanden houdt daarmee rechtstreeks verband. De aard en de omvang van dagrecreatie-activiteiten worden vooral beïnvloed door de opvangcapaciteit van toeristen op (vooral) de eilanden en (in mindere mate) in de kustzone. Zoals ook hiervoor is aangegeven is meer informatie nodig om het verband te kunnen leggen tussen natuur en recreatie en de onderlinge effecten. Tot het moment waarop die informatie beschikbaar is is het minder gewenst nieuwe initiatieven voor uitbreiding van verblijfsaccommodatie op de eilanden te (laten) nemen. Voor zover er sprake zal zijn van groei (het provinciale Friese beleid biedt nog enige ruimte voor Terschelling en Ameland) moet de eventuele extra druk op het Waddenzeegebied via zoneringsmaatregelen worden opgevangen.

Watersport

Wij hebben met het uitbrengen van het Watersportplan voor het Waddenzeegebied in 1985 een visie over de gewenste ontwikkeling van de

watersport in dit gebied gepresenteerd. Met het oog op de voorgenomen evaluatie na vijf jaar hebben wij in 1988 een herhalingsonderzoek uit laten voeren. Het evaluatierapport met beleidsvoorstellen is verschenen in 1991. De belangrijkste resultaten van de evaluatie zijn in bijlage 7 beschreven. De beleidsvoorstellen zijn in dit IBW overgenomen en aangevuld met kwantitatieve aanduidingen voor jachthavenontwikkeling.

Randvoorwaarden en criteria

De hoofddoelstelling geldt voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de watersport als randvoorwaarde.

Het hanteren van een stabilisatieniveau tot waarop de watersport zich in de Waddenzee kan ontwikkelen blijft gewenst. De norm '1 boot per 20 ha betond of bebakend vaarwater' is daarbij een graadmeter.

Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar bijlage 7.

Aantallen ligplaatsen waarin dit niveau kan worden uitgedrukt kunnen slechts een indicatief karakter hebben. Zo beoordelen wij de uitbreiding van een bestaande havenaccommodatie voor de watersport vooral op:

- de bijdrage die geleverd wordt in de passantenaccommodatie;
- de verhouding tot de ligplaatsontwikkeling in het achterland;
- het te verwachten aantal nieuwe vaste ligplaatshouders dat de Waddenzee voornamelijk als vaargebied zal kiezen;
- de effecten daarvan op de samenstelling van de watersportvloot (mogelijkheid tot droogvallen door platbodemschepen);
- de functie van de haven voor Noordzeegaande watersport;
- het effect van de locatie van de haven op de ingestelde zonerings.

De volgende doelstellingen en uitgangspunten van het Watersportplan 1985 blijven van kracht:

- het beleid voor de watersport in het Waddenzeegebied richt zich op het wegnemen van knelpunten binnen de watersport zelf (tekort aan ligplaatsen) en knelpunten in verband met de belangen van natuur en landschap (eventuele verstoring door de pleziervaart);
- de (ontwikkeling van de) watersport is ondergeschikt aan de belangen van natuur en landschap;
- kust- en eilandbewoners hebben recht op een redelijk aantal vaste ligplaatsen;
- passanten moeten buiten de piekperioden voor overnachting redelijk

geaccommodeerd kunnen worden in aan de Waddenzee gelegen havens;

- in de piekperioden wordt uitwijken naar accommodatie in het binnenwater, afmeren in centrale gedeelten van havenkommen, ankeren en droogvallen op redes aanvaardbaar geacht;
- in alle havens moeten sanitaire voorzieningen en afgiftemogelijkheden voor afval aanwezig zijn;
- het aantal jachthavens moet worden gestabiliseerd;
- uitbreiding van ligplaatsen voor passanten tot een nader te bepalen niveau moet beperkt blijven tot de westelijke Waddenzee en het Eemsgebied;
- er moet een voldoende aantal vluchtmogelijkheden zijn.

De volgende nuanceringen zijn van toepassing:

- het uitgangspunt dat bij topdrukte het afmeren van jachten in centrale gedeelten van havens kunnen afmeren wordt verlaten. Gezien de autonome groei van het aantal bezoekende pleziervaartuigen is in het licht van algemene veiligheid dit uitgangspunt niet langer te verdedigen;
- het aantal havens blijft gestabiliseerd. Herinrichting van havens kan wel inhouden dat het aantal watersportaccommodaties toeneemt, met name als het om passantenplaatsen gaat.

3.8.3 Ontwikkelingsmogelijkheden naar deelgebieden volgens de zonering

Onderscheid naar deelgebieden

Voor de bevaarheid van de Waddenzee geldt als uitgangssituatie het stelsel van betonde en bebakende vaarroutes in 1993, het jaar waarin de PKB is vastgesteld. In het bestaande recreatiebeleid wordt onderscheid gemaakt in het westelijk deel, het middengebied en het oostelijk deel. Ook het Watersportplan 1985 hanteert deze indeling bij de bepaling van jachthavencapaciteiten, maar benoemt deze deelgebieden als zones. Het daarop in 1988 verschenen Beheersplan Recreatie voor het Waddenzegebied van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onderscheidt dezelfde deelgebieden.

Het westelijk en het oostelijk deel zijn in het bestaande beleid aangegeven als gebieden waar nog een verdere ontwikkeling van de watersport kan plaatsvinden. Dit blijft van kracht.

Ontwikkeling van de watersport in de drie onderscheiden deelgebieden kan plaats vinden voor zover dat zich verdraagt met de ecologische functies.

Ook specifiek voor het beheer van de watersport geldt de zonering zoals aangegeven in paragraaf 3.8.2 (zie kaart 18).

Het middengebied onderscheidt zich ten opzichte van de twee flankerende deelgebieden als het meest gevoelig voor negatieve beïnvloeding door bijvoorbeeld verstoring van de rust. Dit geldt vooral voor de overwegend droogvallende delen van het Friese en het Groninger Wad. Het beleid van het Watersportplan 1985 waarbij het middengebied zoveel mogelijk van intensivering van de watersport moet worden gevrijwaard wordt daarom voortgezet, zij het met de volgende uitwerking.

Het westelijk Waddenzegebied

Dit kenmerkt zich door de relatief grootste lengte aan betonde en bebakende geulen en de grootste oppervlakte bevaarbaar water bij eb. Het merendeel van de meest bevaren aangegeven geulen voert niet over wantijen of dicht langs droogvallende delen. In combinatie met het laatstgenoemde kenmerk maakt dat de kans op confrontaties tussen natuurfuncties en watersport waarschijnlijk minder groot is.

Vooralsnog blijven de wantijroutes ten oosten van Texel en ten zuiden van Vlieland voor de pleziervaart beschikbaar. De resultaten van het Recreatieonderzoek Kustwateren zullen moeten uitwijzen of in deelgebieden binnen de zone 'beperkt recreatief medegebruik' de toegankelijkheid moet worden aangepast. Te denken valt aan:

- het wad ten zuiden van de Vliehors: op de Waardgronden;
- delen van het Balgzand-Breehorngebied.

Het middengebied: het Friese en het Groninger Wad

Het middengebied kenmerkt zich door een geringe bevaarbaarheid vanwege de grote oppervlakten droogvallende delen en het voorkomen van relatief veel wantijen. De kwetsbaarheid van de natuur in dit deel is groot. Daarentegen is de toegankelijkheid voor de watersport beperkt tot boten met een geringe diepgang en/of de mogelijkheid tot droogvallen.

De huidige betonde en bebakende routes over de wantijen blijven beschikbaar voor de pleziervaart. Voor de oost-west vaarten onder de eilanden zijn deze essentieel. De waargenomen toename van het aantal schepen op deze routes en de verwachting dat dit verder zal toenemen kan betekenen dat rekening gehouden moet worden met mogelijk meer droogvallende schepen in de toekomst. Om de kans op een eventuele toename van de rustverstoring in de nabijheid van die wantijroutes te voorkomen is het niet bij voorbaat uitgesloten dat er plaatselijk tot een uitbreiding van de gesloten gebieden moet worden overgegaan. Op basis van het eerder aangehaald onderzoek zal een

zal een begrenzing daarvan vastgesteld moeten worden. Daarbij valt te denken aan de volgende gebieden:

- het wad tussen de wantijroute via het Oosterom en het Staatsnatuurnomonument de Boschplaat op Terschelling;
- gebieden nabij de wantijroute over het Wierumerwad.

Het oostelijk Waddenzeegebied; het Eems-Dollardgebied

Voor de Dollard geldt een restrictief beleid dat vergelijkbaar is met dat voor de middenzone. Verder worden geen specifieke aanvullende maatregelen genomen.

3.8.4 Havens en watersportaccommodaties

Het voorgaande handelt vooral over de beheerbaarheid van de watersport op de Waddenzee zelf. Hierna wordt aangegeven op welke wijze de aard en omvang van havenaccommodaties rond de Waddenzee zich - in de lijn van de Nota Waddenzee - kunnen ontwikkelen. De genoemde aantallen ligplaatsen voor uitbreiding zijn indicatief.

Het westelijk Waddenzeegebied

De eilanden Texel en Terschelling hebben sinds de ingebruikname van hun nieuwe passantenhavens, enkele jaren geleden, in de huidige situatie voldoende capaciteit voor de opvang van bezoekende pleziervaartuigen. Wel is in beide havens ruimte nodig om plaats te kunnen bieden aan schepen van de zogenoemde bruine vloot. Op Terschelling is hierin inmiddels voorzien. Naar schatting moet rekening gehouden worden met een capaciteit die het mogelijk maakt dat gelijktijdig in elke haven vijftien tot twintig van deze schepen kunnen afmeren. Afhankelijk van de ontwikkelingen in andere waddenhavens of vaargebieden elders kan er behoefte ontstaan de passantenaccommodatie uit te breiden. Aan de hand van de eerder beschreven uitgangspunten, randvoorwaarden en criteria zullen wij dan beoordelen of, en zo ja in hoeverre, in die behoefte kan worden voorzien.

De inmiddels tien jaar bestaande jachthaven van Vlieland wordt regelmatig drukker bezet dan waarop de inrichting is berekend. Daarnaast werkt ook hier de sterk toegenomen bruine vloot binnen het totale havencomplex in steeds grotere perioden ruimteproblemen in de hand. Het ruimtegebrek leidt steeds vaker tot een te hoge bezetting met plezierjachten. Daardoor is steeds vaker behalve het kwaliteitsaspect ook de veiligheid (bijvoorbeeld gevolgen bij brand) in het geding.

De ruimte die indertijd planologisch in het bestemmingsplan is gereserveerd voor eventuele uitbreiding kan daarom worden benut om de totale havenca-

paciteit door een nieuwe inrichting voor alleen passanten te spreiden. De gemeente heeft hiervoor inmiddels een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding. Piekbelastingen in het hoogseizoen moeten hierdoor op verantwoorde wijze kunnen worden opgevangen. De inrichting kan zodanig worden vormgegeven dat aan nog eens 50 jachten en circa 15 schepen van de bruine vloot een ligplaats kan worden geboden.

In de drie genoemde eilandhavens kan slechts sprake zijn van nieuwe vaste ligplaatsen wanneer deze bedoeld zijn voor alleen de eigen bevolking. Deze plaatsen moeten dan binnen of gekoppeld aan de bestaande jachthavenaccommodatie gevonden worden.

Ook langs de vastelandkust is behoefte aan ruimte om bezoekende jachten in havens te kunnen opvangen. Binnen de bestaande zeehavens van Den Helder, Den Oever en Harlingen zal dan ook enige nieuwe of extra accommodatie moeten worden aangebracht, waarbij respectievelijk 150, 50 en 100 passantenplaatsen kunnen worden ingericht. De argumentatie is als volgt.

De praktijk heeft uitgewezen dat de nieuwe passantenhaven van Oudeschild op Texel relatief veel Noordzeegaande jachten ontvangt voor overnachting. De westelijke Noordzeekust van Nederland biedt ook vrijwel geen goede accommodatie voor deze vorm van zeegaande watersport. In het grensgebied van Waddenzee en Noordzee zou Den Helder als havenplaats daarin bij uitstek een bijdrage kunnen leveren opdat niet op Texel op korte termijn opnieuw capaciteitsproblemen ontstaan. Mede met het oog op de functie van Den Helder als Noordzeehaven is hier geen indicatie voor het ligplaatsenaantal te geven.

Bij Den Oever kan binnen de bestaande buitenhaven de accommodatie worden heringericht zodat circa 50 passantenschepen met enig comfort ligplaats kunnen innemen.

Voor Harlingen geldt dat een nieuwe jachthavenaccommodatie in het gewenste 'nieuwe havenfront' beoordeeld moet worden op omvang en exploitatie-opzet en alle daarmee samenhangende effecten. Deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

In het kader van 'Harlingen - Waddenstad' is een groot aantal zaken in ontwikkeling: verplaatsing van een scheepswerf, herinrichting van jachthavens voor pleziervaart en bruine vloot, van parkeerterreinen e.d.. Een zekere uitbreiding van de watersportaccommodatie in dit kader is aanvaardbaar. In de directe toekomst is het in elk geval van belang dat Harlingen een kwalitatief goede passantenaccommodatie kan bieden voor ongeveer 250 pleziervaartuigen, inclusief de bruine vloot. Voordat wij over verdere initiatieven een definitief standpunt innemen is meer inzicht nodig in de relatie tussen watersport en natuur. Het eerder genoemde Recreatie-onderzoek kustwateren zal dit kunnen opleveren. Met betrekking tot de effecten en de daadwerkelijke effectuering van het beheersbeleid hebben wij reeds een eerste aanzet gegeven in het kader van het monitoringonderzoek watersport

Waddenzee.

Uit oogpunt van veiligheid en kwaliteit is het gewenst dat de voormalige werkhaven van Breezanddijk wordt ingericht als vlucht- annex eenvoudige passantenhaven. Verder is er behoefte aan een verbetering van de wachtgelegenheid bij de sluis van Kornwerderzand.

Het middengebied; het Friese en Groninger Wad

Ameland en Schiermonnikoog beschikken beide over een in omvang en kwaliteit uiterst sobere accommodatie. Vanuit de watersport bezien past dat bij het karakter van het aangrenzende Waddengebied, dat van nature beperkt toegankelijk is en waar de natuur het primaat heeft.

In het licht van het zoneringsprincipe is er voorlopig geen aanleiding op beide eilanden extra ligplaatsruimte voor de op de Waddenzee georiënteerde watersport in te richten. Dergelijke uitbreidingen zouden ongetwijfeld een intensiever oost-west verkeer vice versa in de hand werken.

Nieuwe vaste ligplaatsen voor de eigen bevolking kunnen binnen de bestaande accommodatie gevonden worden. Dit gaat dan ten koste van de voor passanten beschikbare ruimte.

Wel kan voor de accommodatie bij de oude veerdam van Nes op Ameland een kwaliteitsverbetering overwogen worden. Door een andere inrichting van de haven, waarbij de vaartuigen met de steven naar de kade c.q. steiger gemeerd worden kan ruimte ontstaan voor ongeveer 100 tot 120 pleziervaartuigen. De uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie is bedoeld als passantenaccommodatie en kan dienen ter vervanging van het gebruik van het voormalig beurtschippershaventje en de werkhaven in de Ballumerbocht die als passantenvoorziening dan niet langer noodzakelijk en evenmin gewenst zijn.

De eenvoudige haven in Noordpolderzijl kan in zijn huidige vorm blijven bestaan. In de haven van Lauwersoog moet enige vluchtaccommodatie beschikbaar zijn.

Voor het aan dit deel grenzende Lauwersmeer is een watersportbeleid vastgesteld in de Inrichtingsschets voor het Lauwersmeergebied. De volgens deze schets aan dit meer toegemeten capaciteit is nog niet bereikt. Enige ontwikkeling kan hier dus nog worden opgevangen. Langs de vastelandkust zijn in het Waddenzeegebied verder geen specifieke inrichtingen voor de watersport gewenst.

Het oostelijk Waddenzeegebied; het Eems-Dollardgebied

De situering van Delfzijl, aansluitend op nieuwe vaarcircuits in het achterland en gunstig ten opzichte van de Noordzee brengt met zich mee dat ook hier in de jachthavens meer het accent kan worden gelegd op passantenplaatsen. Er is behoefte aan enige ruimte om bezoekende jachten te kunnen

opvangen.

Het voorzieningenniveau in de haven van Termunterzijl is in principe sinds de herinrichting op een toereikend peil gebracht.

Evenals dat voor Breezanddijk in de Afsluitdijk geldt is het gewenst dat in de Eemshaven adequate voorzieningen getroffen worden om als vlucht- annex eenvoudige passantenhaven te kunnen dienen.

De eenvoudige verenigingshaven in Nieuw Statenzijl kan in zijn huidige omvang blijven bestaan.

3.8.5. Andere waterrecreatie-activiteiten

De tot dusverre behandelde vormen van waterrecreatie betreffen de zogenaamde 'grote watersport'. In feite wordt daarmee bedoeld op het varen met boten die door hun bouwwijze geschikt zijn voor een meerdaags verblijf. Ook wordt wel aan de lengte van de boot gerefereerd door een ondergrens te stellen van 3,5 meter. Varen met kleinere boten of andere vaartuigen wordt dan aangeduid met 'kleine watersport'.

In het Waddenzeegebied worden vaartuigen die tot deze laatste categorie gerekend worden in relatief geringe aantallen aangetroffen. Het meest voorkomende vaartuig is het visbootje; meestal zonder een kajuit en niet in de eerste plaats bedoeld om op zee of op het wad te overnachten.

Sportvissen is, net als varen, te beschouwen als een vorm van vrijetijdsbesteding die direct gericht is op de beleving van de specifieke waddennatuur. Vooral onder de lokale bevolking komen veel vrijetijdsvissers voor die in het bezit zijn van een bootje. Gebruikers van visbootjes varen meestal rechtstreeks naar hun visplaats om er vervolgens voor anker te gaan en te vissen. Voor zover zij daarmee kiezen voor gebieden die (in de toekomst) vallen onder de werking van de Natuurbeschermingswet, geldt voor hen dezelfde beperking als voor de 'grote' watersporters. De wijze waarop zij zich met hun visserij kunnen bezighouden wordt geregeld via de visserijwetgeving en blijft dus hier buiten beschouwing. Een visbootje dat een vaste ligplaats heeft of krijgt in een jachthaven geldt planologisch gezien eenvoudigweg als 'een boot'. De kleinere concentraties van visbootjes hier en daar langs de kust kunnen gehandhaafd blijven.

Andere kleine vaartuigen dan visbootjes komen in veel kleinere aantallen in het Waddenzeegebied voor. Voorbeelden zijn de open catamaran, de kano, de surfplank, de speedboot en de jetski of waterscooter.

Catamaranzeilen, kanovaren en surfen hebben twee kenmerken gemeen: de actieradius ervan is beperkt, maar het vermogen om in ondiepe en dus vaak kwetsbare gebieden door te dringen is groot. Het gebruik van deze vaartuigen kan daardoor snel in aanraking komen met beperkende maatregelen,

zeker wanneer de populariteit verder gaat toenemen. Vooralsnog is er geen aanleiding specifiek hierop gerichte maatregelen te treffen. Dat houdt ook in dat de bestaande locaties van waaruit met catamarans en surfplanken kan worden gestart gehandhaafd kunnen blijven. Nieuwe locaties hiervoor worden niet toegestaan.

Gemotoriseerde kleine (planerende) vaartuigen, geschikt om hoge snelheden te ontwikkelen, horen in de Waddenzee niet thuis.

In dat verband moet het gebruik van de zogenoemde jetski of waterscooter in het Waddenzeegebied worden verboden.

Overigens is voor veel schepen in het Waddenzeegebied de vaarsnelheid aan een maximum gebonden.

Een aparte vorm van dagrecreatie wordt gevormd door het wadlopen. Na een zeer grote populariteit halverwege de jaren zeventig en een wat dalende belangstelling in de jaren tachtig is er de laatste jaren weer een toenemende interesse waar te nemen. Dit heeft echter ook een schaduwzijde.

Wadlopen is een activiteit die in het gebied acceptabel is. Een te grote belangstelling kan echter tot gevolg hebben dat de veiligheid van de deelnemers aan een wadlooptocht in gevaar komt en dat de landschappelijke en natuurlijke waarden verstoord worden.

In de provincies Groningen en Friesland is het wadlopen gereguleerd in de Wadloopverordening. Uitgangspunt hiervan is de veiligheid van de wadloper. Daartoe zijn eisen gesteld waaraan organisaties en zelfstandige gidsen moeten voldoen met betrekking tot kennis en ervaring. Ook wordt voorgescreven welke reddings- en hulpmiddelen aanwezig moeten zijn.

Er is gebleken dat zich in de praktijk een aantal problemen voordoet dat is terug te voeren op enerzijds het wadlopen zelf en anderzijds op de van toepassing zijnde regelgeving. Daarom werken wij thans aan een herziening van de verordening. In dat verband gaan wij na of het zinvol is naast het veiligheidsaspect het natuurbelang er als uitgangspunt aan toe te voegen. Verder zal er aandacht worden besteed aan nieuwe vormen van wadlopen zoals zwerftochten en wadlopen vanaf droogvallende schepen. Ook de handhaving van de verordening is een belangrijk aandachtspunt.

Wij zullen tevens bekijken of het wenselijk is nieuwe afspraken tussen de wadlooporganisaties onderling te formuleren. Deze zouden kunnen resulteren in een zekere quotering/zonering in de vorm van kleinere aantallen deelnemers per tocht en van gebiedsafspraken.

3.8.6. Onderzoek en uitwerking

Er bestaat al geruime tijd behoefte aan meer inzicht in de effecten van water-

sport op de natuur in het Waddenzeegebied.

Daarom is in 1994 een start gemaakt met het project Recreatieonderzoek Kustwateren. De provincies participeren in het onderzoek, dat bestaat uit diverse deelprojecten en waarvan de uitvoering enkele jaren in beslag zal nemen. In het kader van dit project zullen wij zorgdragen voor de opbouw en uitvoering van een monitoringprogramma waarbinnen onder meer aandacht wordt besteed aan:

- een jaarlijkse inventarisatie van sluispassages;
- het jaarlijks inventariseren van aankomsten en overnachtingen in de havens;
- het periodiek uitvoeren van visuele waarnemingen vanuit de lucht bij hoog- en laagwater.

Na afronding van het project Recreatieonderzoek Kustwateren zullen wij nagaan of de resultaten van het onderzoek aanleiding geven tot een bijstelling van het in het IBW geformuleerde beleid.

In het Coördinatiecollege Waddengebied is overeengekomen de bestaande rijksbeheersplannen, waaronder het Beheersplan Recreatie, samen te voegen en op te nemen in een gebundeld beheersplan. Verwezen wordt naar paragraaf 6.2. (Instrumentarium). De bijdrage voor het onderdeel recreatie zal geleverd worden door de provincies. Als gevolg hiervan zal het Interprovinciaal Watersportplan niet meer als afzonderlijk plan terugkeren. Voorzover nodig zullen wij een nadere uitwerking van het onderdeel recreatie uit het IBW opnemen in het gebundelde beheersplan. Bijzondere aandachtspunten daarbij zijn de handhaving van de zonering, de uitwerking van mogelijk noodzakelijke beheersmaatregelen, het beheer inzake de "kleine" watersport en voorlichting.

3.9. Visserij

In deze paragraaf gaat het om de visserij als economische activiteit. In dat verband is de Waddenzee in de eerste plaats van grote betekenis als kraamkamer voor diverse vissoorten: schol, tong, bot, haring, kabeljauw en wijting. De meesten hiervan zijn er alleen jong aanwezig (alleen bot niet) en worden op volwassen leeftijd elders gevangen.

Voor de visserij zelf gaat het in de Waddenzee vooral om garnalen, kokkels en mossels. Hiermee zijn ruim duizend directe arbeidsplaatsen (inclusief verwerking) gemoeid. Er houden zich 98 schepen bezig met de garnalen-, 88 met de mossel- en 37 met de kokkelvisserij. Er zijn daarnaast 89 vergunningen verleend voor de handkokkelvisserij. Alle vergunningen worden verleend door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De garnalenvisserij is verspreid, de mosselkwekerij vindt plaats op ongeveer 450 percelen ten westen van het Terschellinger wantij, waar ongeveer 3.200

ha hiervoor bruikbaar is (op een bruto oppervlakte van 6.000 ha). Een deel hiervan is gevoelig voor storm en verzanding. De produktie van kokkels is zeer variabel als gevolg van sterk wisselende omstandigheden. Niet alleen de visserij in de Waddenzee is van belang. Ook in de aangrenzende strook Noordzee worden visserij-activiteiten uitgeoefend o.a. door de garnalen- en kokkelvisserij.

Mossels en kokkels vormen een belangrijke voedingsbron voor allerlei soorten vogels. Door de wisselend aanwezige hoeveelheden als gevolg van natuurlijke omstandigheden bestaat er als het ware een zekere concurrentie tussen vissers (economie) en vogels (natuur). In het rijksbeleid zoals dat is neergelegd in de Structuurnota Zee- en Kustvisserij heeft het rijk aangegeven hoe hiermee in het beleid wordt omgegaan. De algemene doelstelling voor het visserijbeleid luidt daarin: het bevorderen van een verantwoorde visserij en een evenwichtige exploitatie van de visbestanden.

Visserij binnen randvoorwaarden

Visserij blijft in het Waddenzegebied mogelijk, maar binnen de randvoorwaarden van een duurzame bescherming en ontwikkeling.

Dit houdt in dat bepaalde gebieden permanent worden gesloten voor de mosselzaadvisserij en de kokkelvisserij, en dat er in voedselarme jaren een bepaalde hoeveelheid kokkels en mossels voor de vogels wordt gereserveerd.

Beroepvisserij

Door de mossel- en de kokkelsector is in overleg met de natuurbeschermingsorganisaties een beheersplan opgesteld en aan de minister aangeboden. Dit voorziet in maatregelen die tot doel hebben de ongewenste effecten van deze vormen van visserij op de natuurwaarden zo veel mogelijk te beperken.

Vanuit ecologische overwegingen is 26% van de Waddenzee (dit betreft de droogvallende platen en de tussenliggende geulen) permanent gesloten voor de mosselzaad- en kokkelvisserij, alsmede voor de visserij met bodemvistuigen met wekkerkettingen. Deze gebieden zijn aangegeven op kaart 19.

In zogenaamde voedselarme jaren wordt minstens 60% van de gemiddelde voedselbehoefte van vogels in de vorm van kokkels en mossels voor hen gereserveerd. Het resterende deel is dan beschikbaar voor de visserij. In extreem voedselarme jaren wordt de Waddenzee voor de visserij op schelpdieren geheel gesloten.

De ligging van de mosselkweekpercelen in de westelijke Waddenzee zal worden geoptimaliseerd om de beïnvloeding door natuurlijke omstandigheden zo veel mogelijk te beperken. Bij deze optimalisatie zal het totale areaal

niet worden uitgebreid. Wanneer een nieuw gebied voor het kweken van mosselen wordt opengesteld is deze m.e.r.-plichtig in het kader van de Provinciale Milieu-verordening.

In de jaren dat de kokkelvisserij wordt beperkt wordt de beschikbare hoeveelheid volgens een vaste verdeelsleutel (1:16) verdeeld tussen de hand- en de mechanische kokkelvisserij.

Wij zijn overigens van mening dat, gelet op de hoofddoelstelling voor het gebied, de mechanische kokkelvisserij waarschijnlijk verder zal moeten worden afgebouwd dan volgens bovengenoemd rijksbeleid. Bij zo'n geringere omvang van de mechanische kokkelvisserij zien wij, onder voorwaarden, meer mogelijkheden voor de handkokkelvisserij dan momenteel, op grond van haar kleinschaliger karakter. Bij de evaluatie van het visserijbeleid zullen wij dit standpunt duidelijk naar voren brengen. Het aantal garnalenvergunningen in de visserijzone wordt tot een evaluatiemoment in 1998, niet uitgebreid. De garnalenvisserij in de Waddenzee is een sterk regionaal gekleurde bedrijfstak waarvan de resultaten helaas al geruime tijd sterk onder druk staan. Wij zullen ons er daarom zo goed mogelijk voor inzetten dat ontwikkelingen in overige takken van de visserij (zoals de optimalisatie van schelpdierpercelen in de westelijke Waddenzee) niet leiden tot een verdere inperking van de vangstmogelijkheden voor de garnalenvisserij.

Gevolgen in beeld

Wij vinden het noodzakelijk dat de bedrijfseconomische gevolgen van de in het kader van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij voorgenomen maatregelen in beeld worden gebracht. Als de consequenties ingrijpend zijn moeten er compenserende maatregelen worden getroffen (die ook een sanering in kunnen houden).

Verder zijn wij van mening dat ook de consequenties van het nieuwe visserijbeleid voor de natuur zichtbaar moeten worden gemaakt.

Deze beide aspecten - gevolgen voor visserij en natuur - moeten regelmatig worden geëvalueerd.

Beroepsmatig pierensteken

Op basis van het Beheersplan Natuur zullen voor de mechanische winning van wadpiëren geen nieuwe vergunningen worden verleend. Als gevolg van de decentralisatie van de Natuurbeschermingswet zal de verantwoordelijkheid hiervoor bij de provincies terechtkomen.

Niet-beroepsmatige visserij

Ook deze categorie visserij zal, voor zover het gaat om toepassing van de Natuurbeschermingswet, onder het provinciaal beleid gaan vallen. Daarbij hanteren wij het volgende beleid:

- hengelsport: deze blijft mogelijk met maximaal twee hengels per persoon

(conform de Visserijwet). Er is geen ontheffing van de Natuurbeschermingswet nodig;

- niet-beroepsmatige visserij met staand want: het aantal fuiken is beperkt tot twee per persoon, met regels voor de maximale afmetingen van hoekwant en staand want. Ook hier is geen ontheffing nodig;
- handmatige winning van wadpieren en zagers: dit is, anders dan voor direct gebruik, zonder ontheffing slechts mogelijk in nader aan te geven gebieden;
- rapen van mossels: dit is voor eigen consumptie tot een maximum van 10 kg per persoon per dag toegestaan, behalve in de artikel 17-gebieden en de voor mossel- en kokkelvisserij gesloten gebieden;
- rapen van andere schelpdieren: dit is onder alle omstandigheden ontheffingsplichtig.

Met spoed beheersplan

Wij zijn van mening dat er met spoed een beheersplan moet worden opgesteld (eventueel op te nemen in het in hoofdstuk 4 aangekondigde gebundelde beheersplan) voor alle takken van visserij van enige omvang in de Waddenzee en de daarmee in directe relatie staande Noordzeekust. De besluitvorming over de hierin te maken afspraken moet met behulp van milieueffectrapportages zorgvuldig tot stand komen. Daarbij is het van belang dat er een integrale toetsing van visserij-activiteiten aan de doelstellingen van het Waddenzeebeleid plaatsvindt. Wij onderkennen daarbij dat het regiem voor het toepassen van de Visserijwet in de Waddenzee en Noordzee van elkaar blijven verschillen.

Verder moet er onderzoek worden verricht naar de mogelijke toepassing van minder schadelijke vangsttechnieken en de verbetering van zaai- en transportmethoden. De eerder al vermelde regelmatige evaluatie van het visserijbeleid maakt het mogelijk de resultaten hiervan snel te verwerken in nieuw beleid.

Handhaving en controle

Wij hechten veel waarde aan een verantwoord toezicht op de naleving van het beleid. De Structuurnota Zee- en Kustvisserij signaleert wel dat de controle uiterst gecompliceerd is, maar geeft niet duidelijk aan hoe hierin verbetering valt aan te brengen. Het recente verleden heeft op dit punt voldoende aangetoond dat dit een zeer essentieel onderdeel van het beleid is.

Provinciale uitvoering en beheer

Met betrekking tot de visserij hebben wij als provincies op dit moment geen directe bevoegdheden. Hiervoor hebben wij al aangegeven dat een aantal taken naar ons wordt gedecentraliseerd als gevolg van de herziening van de Natuurbeschermingswet.

3.10. Militaire activiteiten

In het Waddengebied vinden verschillende activiteiten van het ministerie van Defensie plaats:

- compagniesoefenterrein en schietterrein Marnewaard;
- schietranges luchtmacht Noordvaarder en Vliehors;
- schietemplacement Zeefront en Breezanddijk;
- cavalerieschietkamp Vlieland;
- marinehaven Den Helder;
- amfibisch oefenkamp Korps Mariniers Texel;
- laagvliegroute bij Schiermonnikoog.

Kaart 20 geeft een beeld van het huidige militaire gebruik van het Waddengebied.

Door de grote uitgestrektheid van het gebied en het vrijwel ontbreken van obstakels leent het Waddenzeegebied zich uit militair oogpunt voor het houden van militaire oefeningen. De militaire activiteiten in het Waddengebied veroorzaken geluidshinder, vervuilen bodem, lucht en water en verstoren de rust. Die effecten verdragen zich niet met de hoofddoelstelling voor het gebied. Er is dan ook voortdurend overleg tussen alle betrokkenen over de wijze waarop de overlast kan worden teruggebracht c.q. beëindigd.

Afbouw is noodzakelijk

Gelet op de grote natuurwaarden zijn militaire activiteiten in het plangebied niet toelaatbaar; deze moeten daarom gefaseerd worden beëindigd.

Door de gegroeide situatie en de internationale afspraken en het rijksbeleid, zal op korte termijn een volledige beëindiging niet mogelijk zijn. Wij blijven daarom aandringen op een gefaseerde afbouw.

Nieuwe militaire activiteiten in het Waddengebied (dus in het plangebied,

op de eilanden en in het aangrenzend kustgebied) zoals bijvoorbeeld het vestigen van een oefengebied voor de luchtmobiele brigade, zijn voor ons niet acceptabel.

Uitbreiding in de zin van intensivering van het militair gebruik of extra ruimtebeslag van bestaande militaire activiteiten in het Waddengebied is niet toegestaan. Intensivering van bestaand militair gebruik kan aanvaardbaar zijn ingeval van concentratie van activiteiten in de Waddenzee.

Zolang de militaire activiteiten nog plaatsvinden moet de overlast - onder meer voor vogels, zeehonden, recreanten en de bevolking - worden beperkt. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door een verantwoorde keuze van aan- en terugvliegroutes, door geconcentreerde oefenprogramma's bij voorkeur buiten kwetsbare en hindergevoelige periodes, door het beperken van de omvang van de onveilige zones en door het beperken van de geluidsoverlast. In de Defensienota is de beleidsuitspraak opgenomen om tot 2000 de milieubelasting veroorzaakt door militaire activiteiten met 25% te verminderen. In de PKB-Waddenzee is aangegeven dat deze nationale doelstelling ook voor de Waddenzee van toepassing is. Wij zullen alert blijven als het gaat om de realisering van deze doelstelling. Bevorderd zal worden dat Defensie de uitgangssituatie concretiseert door per bron, per locatie e.d. de milieubelasting te kwantificeren. Alleen dan kan gericht gewerkt worden aan een vermindering van de milieubelasting en kunnen de resultaten worden getoetst.

Bij de afbouw van militaire activiteiten in het Waddengebied hanteren wij de volgende prioriteitsstelling:

- a. het overhevelen van de activiteiten op/boven de Noordvaarder naar de Vliehors zonder dat daar de hinder toeneemt;
- b. het verminderen van de geluidsproductie van het schietterrein Marnewaard;
- c. het opheffen van de militaire laagvliegroutes boven het Waddenzeegebied.

Nader bekijken verschillende oefengebieden

Van rijksweg is inmiddels besloten het gebruik van de schietrange Noordvaarder zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 1995 te beëindigen. De daar plaatsvindende oefeningen zullen dan verplaatst worden naar de Vliehors. Aangezien de totale belasting van de Vliehors als gevolg van de huidige oost-westverhoudingen thans lager is dan die van Vliehors en Noordvaarder samen voorheen, wordt door het Ministerie van Defensie afgezien van het volgen van een m.e.r.-procedure op grond van de Provinciale Milieuverordening.

De schietterreinen Lutjeswaard zijn gesloten. Hierdoor vervalt een onveilige

zone van 34.000 ha. Militair gebruik van de Noorderhaaks en omringende wateren is niet in overeenstemming met de belangrijke natuurfunctie van dit gebied. Uitbreiding van het oefengebied Breezanddijk is niet mogelijk. Wij onderkennen dat defensie-activiteiten van vitaal belang zijn voor de werkgelegenheid in de Kop van Noord-Holland, vooral in Den Helder. Door veranderingen in de krijgsmacht staat deze werkgelegenheid onder druk. De afslanking bij de marine zal naar verwachting tot een aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen leiden. Gelet op de ligging van Den Helder in het Waddengebied en op de geringe relatie tussen de Waddenzee en marine-activiteiten, hebben wij geen bezwaren tegen een verdere concentratie van marine-activiteiten in Den Helder.

Het is voor ons niet aanvaardbaar dat het milieubeschermingsgebied Waddenzee en het eiland Schiermonnikoog geluidsoverlast en verstoring onderkennen van de militaire oefeningen in de Marnewaard. Het geluid van de schietoefeningen is veelal tot op Schiermonnikoog duidelijk hoorbaar.

Op basis van de resultaten van nog lopend onderzoek naar de geluidsbelasting door de schietbaan in de Marnewaard, zullen maatregelen moeten worden geformuleerd en uitgevoerd die de geluidshinder ten gevolge van het schietterrein effectief terugdringen. Zo nodig zullen wij met betrekking tot de verstoring aanvullend onderzoek (laten) uitvoeren.

In het kader van de besluitvorming over de Evaluatienota SMT is aangegeven dat het schietterrein Kollumerwaard niet wordt ingericht. Wij onderschrijven deze beslissing.

Opheffen laagvliegroute

Ons beleid is gericht op de opheffing van de militaire laagvliegroute in het plangebied.

Deze heeft een onaanvaardbare verstoring tot gevolg. Zolang deze boven het Waddenzeegebied niet is opgeheven moet de situatie in 1994, waarin het gebruik ervan niet is toegestaan, gehandhaafd blijven.

Provinciale uitvoering en beheer

De rijksoverheid draagt primair de verantwoordelijkheid ten aanzien van het militaire gebruik van het Waddenzeegebied en stelt de bepalingen waarbinnen dit gebruik plaatsvindt.

Wij zijn van mening dat het noodzakelijk is dat de militaire activiteiten in het monitoringsprogramma voor de Waddenzee worden betrokken, zodat de realisering van deze doelstelling tot vermindering van de milieubelasting

met 25 % meetbaar kan worden gemaakt.

In het licht van het voorgaande zal het duidelijk zijn dat wij bij de regering aan blijven dringen op een afbouw van de militaire activiteiten. Zoals de afgelopen jaren hebben laten zien, is voor het boeken van resultaat een voortzetting van een consequent en gezamenlijk optreden van de Waddenprovincies noodzakelijk. Deze lijn zullen wij voortzetten.

4. BESTUUR EN BEHEER

4.1. Bestuurlijke organisatie

Bestaande situatie

In de tachtiger jaren is inhoud gegeven aan de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee. De provinciale indeling werd per 1 januari 1981 een feit. De gemeentelijke indeling volgde per 1 januari 1986. Om de samenhang in het beleid te waarborgen werden zowel horizontaal als verticaal enkele coördinerende organen in het leven geroepen.

De horizontale coördinatieorganen zijn:

- de Interdepartementale Waddenzee Commissie voor de coördinatie tussen de departementen;
- de Stuurgroep Waddenprovincies voor de coördinatie tussen de Waddenprovincies;
- de Federatie van Waddenzeegemeenten voor de coördinatie tussen de gemeenten. In deze federatie zijn vertegenwoordigd het overlegorgaan Waddeneilanden en de Vereniging van Waddenzeegemeenten.

Voor de verticale coördinatie tussen rijk, provincies en gemeenten is in 1980 het Coördinatiecollege Waddengebied (CCW) ingesteld. Vanaf 1991 functioneert er bovendien een Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW). Dit College biedt een overlegplatform tussen gedeconcentreerde rijksdiensten, provincies en gemeenten op het gebied van de concrete uitvoering van het Waddenzeebeleid.

Via dit netwerk van aanvullende voorzieningen zijn rijk, provincies en gemeenten er in geslaagd vorm te geven aan een samenhangend beleid. Er zijn echter ook nadelen. Ondanks verschillende pogingen tot vereenvoudiging blijft het netwerk, dat vooral gericht is op beleidsafstemming en minder op het uitvoeren van een samenhangend beheer, vrij ingewikkeld.

Een gevolg hiervan is dat buitenstaanders niet gemakkelijk hun weg kunnen vinden in deze structuur.

Samenwerking tussen de Waddenprovincies

Wij blijven uitgaan van een integraal en samenhangend beleid voor het Waddenzeegebied. Op provinciaal niveau heeft dit vorm gekregen in de Stuurgroep Waddenprovincies. Deze is gebaseerd op een in 1976 door de drie Colleges van Gedeputeerde Staten ondertekend Convenant.

Dit dient te worden geactualiseerd. Daarbij zullen wij nagaan of het uit oogpunt van doelmatigheid wenselijk is de bestaande samenwerking - die vooral gericht is op coördinatie en overleg - uit te breiden tot het gezamenlijk uitvoeren van concrete taken. In ieder geval zullen wij de uitvoering van taken op grond van de Natuurbeschermingswet, voor zover naar ons gedecentraliseerd, gezamenlijk ter hand nemen.

Bij de heroverweging wordt een samenwerking gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen niet op voorhand uitgesloten. Dit niet alleen omdat een meer intensieve samenwerking een deugdelijk fundament vereist, maar ook omdat een gemeenschappelijke regeling een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de herkenbaarheid van het bestuur van de Waddenzee voor de burger.

Samenwerking met andere Waddenoverheden

Voor de afstemming van beleid tussen Rijk, provincie en gemeenten is het Coördinatiecollege Waddengebied ingesteld. De Waddenoverheden hebben afgesproken dat zij elkaar zullen informeren over activiteiten en ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de Waddenzee. Als zij willen afwij-

ken van vastgestelde of overeengekomen beleidskaders zullen zij hun voornemens op dat punt eerst in het Coördinatiecollege aan de orde stellen. Aanvullend is in 1991 het Regionaal Coördinatiecollege ingesteld als overlegorgaan van de direct bij het beheer betrokken regionale rijksdiensten, de Waddenprovincies en de -gemeenten voor de coördinatie van de uitvoering van het Waddenzeebeleid.

De bestaande verticale coördinatiestructuur functioneert redelijk. Via deze structuur is in de afgelopen jaren inhoud gegeven aan een gezamenlijk Waddenzeebeleid van rijk, provincies en gemeenten. Op het vlak van de beleidsafstemming is daarbij sprake van een vergaande overeenstemming tussen de betrokken overheden.

Daartegenover staat dat de coördinatiestructuur ook gebreken vertoont. Wij willen in dat verband onder meer wijzen op de volgende punten:

- de mate van oplossingsgerichtheid, slagvaardigheid en actualiteit;
- de herkenbaarheid van de overlegstructuur;
- de mate van 'bindendheid' van afspraken.

Steeds meer wordt zichtbaar dat de bestaande overlegstructuur goede diensten heeft verricht in de fase van beleidsopbouw, maar minder is toegerust op de uitvoering en verdieping van beleid en op het creëren van een draagvlak.

Vereenvoudiging Waddenoverleg

Tegen deze achtergrond streven wij naar een vereenvoudiging van de coördinatiestructuur. Daartoe heeft in 1994 een evaluatie hiervan plaatsgevonden. Deze wordt in de loop van 1995 in het CCW besproken.

Ons uitgangspunt in deze discussie is dat wij een uitbouw van de coördinatiestructuur afwijzen. Verder zal moeten worden nagegaan of er een vereenvoudiging kan worden bereikt door verschillende coördinerende organen in elkaar te schuiven.

Een samenhangend beheer kan alleen worden gerealiseerd met een efficiënt gebruik van menskracht en materieel. Daarom achten wij het wenselijk dat in de CCW-discussie aandacht wordt besteed aan de samenwerking tussen de Waddenoverheden op langere termijn.

Daarbij moet naar ons oordeel een antwoord worden gegeven op de vraag welke beheersorganisatie het Waddenzeegebied vergt; dit met behoud van de voordelen van een provinciale en gemeentelijke indeling.

Spreekbuis van de samenleving

De Waddenadviesraad is ingesteld als spreekbuis van de maatschappij met als taak de regering en het Coördinatiecollege Waddengebied desgevraagd of uit eigener beweging te adviseren over zaken die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied. Na een voorlopige status kreeg de WAR in 1990 een definitieve wettelijke status. De leden van de Raad komen voort uit organisaties op het gebied van natuur- en milieubescherming, recreatie en het bedrijfsleven. Daarnaast heeft een aantal onafhankelijke leden zitting op grond van hun specifieke deskundigheid.

Ondanks het feit dat de WAR in 1990 een definitieve wettelijke status heeft verkregen, kwam het voortbestaan in 1993 opnieuw ter discussie te staan. Dit als gevolg van de Grote Efficiency Operatie op rijksniveau en het in opdracht van de Tweede Kamer opgestelde rapport "Raad op maat" (Commissie De Jong). Begin 1994 heeft de Tweede Kamer zich uitgesproken voor handhaving van de WAR, zij het in afgeslankte vorm.

Wij onderkennen dat de Waddenadviesraad er in is geslaagd op een goede manier invulling te geven aan de functie van representatieve spreekbuis van de maatschappij.

De WAR is thans geregeld bij wet en wel in de Wet op de ruimtelijke ordening. Gelet op de bestaande bevoegdheidsverdeling in het Waddengebied, de beperkte mate waarin tot dusver een decentralisatie van taken heeft plaatsgevonden en de uitvoering van vrijwel alle beheerstaken door (gedeconcentreerde) rijksdiensten, zijn wij van mening dat het rijk verantwoordelijk dient te blijven voor de WAR. Dit wordt bevestigd door de adressering van adviezen van de WAR. Slechts in een beperkt aantal gevallen is door de WAR aan ons geadviseerd.

Veel meer dan op rijksniveau mag daarnaast van provincies en gemeenten worden verwacht dat zij zich bewust zijn van maatschappelijke signalen vanuit de regio. Daarbij kunnen zij bovendien gebruik maken van hun eigen advies- en overlegorganen.

Wij vinden het van belang dat de Waddenadviesraad als zelfstandig adviesorgaan blijft voortbestaan. Gelet op de bestaande invulling van bestuurs- en beheerstaken is er geen grond voor een financiële medeverantwoordelijkheid van de provincies.

4.2. Plansystematiek

Vanaf het moment waarop in 1981 de eerste PKB-Waddenzee van kracht werd is het Waddenbeleid in een groot aantal beleidskaders uitgebouwd. Voor ons zijn daarbij met name van belang geweest de Interprovinciale Structuurschets, de (Uitwerkingen van) Streekplannen en het Interprovinciale Watersportplan. Voor de gemeenten zijn relevant de bestemmingsplannen Waddenzee. Op rijksniveau verdienen aandacht de voor verschillende beleidssectoren gemaakte Beheersplannen. Deze bevatten niet alleen randvoorwaarden voor activiteiten, maar geven ook aan in welke richting maatregelen genomen zullen worden, die tot realisering van het gewenste beleid kunnen bijdragen. Door onze directe betrokkenheid via het CCW bij de voorbereiding en vaststelling van de plannen, zijn ook wij hieraan tot op zekere hoogte gebonden.

Aan de Beheersplannen ligt een Algemene Beheersvisie ten grondslag. Deze door rijk, provincies en gemeenten onderschreven visie geeft aan op welke wijze het natuurbeheer doorwerkt op activiteiten die op andere doeleinden zijn gericht. Als beheersrichting is gekozen voor het nastreven van een situatie die zo natuurlijk mogelijk is. Tenslotte is in 1992 voor de eerste keer door de Waddenoverheden een Maatregelenprogramma Waddenzee (MPW) opgesteld. Dit jaarlijks te actualiseren programma biedt een overzicht van maatregelen en acties van de Waddenoverheden ter uitvoering van het Waddenzeebeleid.

De opsomming van bovengenoemde planfiguren pretendeert geen volledigheid. Integendeel, deze opsomming zou kunnen worden uitgebreid met tal van andere nota's en planfiguren.

Vereenvoudiging van de planstructuur

Wij zijn van oordeel dat de gezamenlijke Waddenoverheden zorg dienen te dragen voor een duidelijke en eenvoudige planstructuur. Daarbij staat de PKB-Waddenzee voor het Waddenzeebeleid centraal. Deze is overkoepelend voor alle andere specifiek op het Waddengebied betrekking hebbende plannen. De PKB werkt door in beleidsplannen van andere Waddenoverheden.

Ons Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee sluit aan op de hoofdlijnen die in de PKB zijn uitgezet en vult deze in, met name voor die onderdelen waarvoor de provincies bevoegd zijn. Het IBW is evenals de PKB integraal en gebiedsgericht. De status van het IBW is al in hoofdstuk 1 ter sprake gekomen. Het vormt voor de Waddenprovincies het toetsingskader voor de beoordeling van het handelen van andere Waddenoverheden.

Op gemeentelijk niveau blijven de bestemmingsplannen een belangrijke

planfiguur. De Waddengemeenten hebben voor de Waddenzee inmiddels bestemmingsplannen opgesteld die onderling goed zijn afgestemd. Gelet op de totstandkoming van een nieuwe PKB en het IBW kan het wenselijk zijn een actualisering van deze bestemmingsplannen ter hand te nemen.

Dan blijft de vraag hoe naast de genoemde planfiguren verder moet worden gewerkt met de Algemene Beheersvisie en de Beheersplannen van het rijk. Gelet op de inhoud van de herziene PKB en het IBW is de Algemene Beheersvisie als tussenschakel tussen planfiguren en beheersplannen overbodig geworden. De meeste Beheersplannen zijn vijf jaar of ouder en niet gebaseerd op het nieuwe meer integrale beleid uit PKB en IBW. Dit betekent dat ze aanpassing behoeven.

In het CCW is inmiddels afgesproken dat de bestaande Beheersplannen zullen worden vervangen door één gebundeld beheersplan met een werkingsduur van vijf jaar. Het opstellen hiervan wordt daarbij gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Waddenoverheden. Dit met name omdat er op basis van de Nota Waddenzee inmiddels beleidsvelden zijn waarvoor het voortouw bij de provincies is gelegd, zoals recreatie en windenergie.

Het gebundelde beheersplan moet resulteren in een onderling afgestemde beheersmatige uitwerking van alle relevante sectoren. Dit laat onverlet dat de verantwoordelijkheden blijven bij de sector die het beheer voert.

Voor ons brengt deze werkwijze mee dat er een inbreng in het gebundelde beheersplan moet worden geleverd voor onder meer de sector recreatie. Als gevolg hiervan zal het interprovinciaal Watersportplan niet meer als afzonderlijk plan terugkeren maar worden geïntegreerd in het nieuwe beheersplan. Alsdan kan het thans bij het IBW gevoegde actieprogramma komen te vervallen.

Verder vinden wij het van belang dat voortzetting wordt gegeven aan het jaarlijks opstellen van een maatregelenprogramma. Dit dient een overzicht te bevatten van door de Waddenoverheden afzonderlijk dan wel gezamenlijk tot uitvoering te brengen maatregelen en acties. Het programma moet inzicht geven in financiën, organisatie, jaarplanning en bewaking van de uitvoering. Daarmee is dan voortdurend een volledig en uitvoeringsgericht werkprogramma beschikbaar. Ook dit kan worden opgenomen in het gebundelde beheersplan. Alsdan kan het thans bij het IBW gevoegde actieprogramma komen te vervallen.

Samenvattend: in aanvulling op de planfiguren PKB, IBW en bestemmingsplannen wordt samen met het rijk en de gemeenten toegewerkt naar één gebundeld beheersplan waarin tevens een maatregelenprogramma is opgenomen.

4.3. Inspectie en beheer

Ontwikkelingen

Bij het toezicht op de naleving van verschillende wetten en verordeningen is een groot aantal instanties betrokken. Daarnaast zijn er verschillende op grond van enkele wetten - zoals de Natuurbeschermingswet - maar ook op grond van de eigendomssituatie belast met het materieel-technische beheer. Een coördinatie van de vele inspectie- en beheersactiviteiten is noodzakelijk. Dit gegeven is onder meer de basis geweest voor de samenwerking van rijksinspecties in de SIW. Dit samenwerkingsverband is er op gericht bij de uitoefening van inspectie- en beheerstaken te komen tot een doelmatige inzet van overheidspersoneel en materieel. Elk dienstonderdeel blijft daarbij primair verantwoordelijk voor de eigen taken.

Voor de uitvoering van de operationele overheidstaken op de Noordzee is in 1987 inhoud gegeven aan een kustwacht-organisatie. Deze Nederlandse Kustwacht is een samenwerkingsorganisatie van zes ministeries. Ook hier houden alle diensten in principe hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Het Kustwachtcentrum te IJmuiden functioneert als landelijke meld- en informatiekamer en als coördinatiecentrum. Met uitzondering van 'search and rescue' (SAR)-acties behoort de Waddenzee niet tot het werkgebied van de Kustwacht. In 1992 is een onderzoek gestart naar de vraag of de samenwerking tussen de betrokken departementen moet worden omgezet in de bundeling van de Kustwacht in een dienst.

In 1989 is in de Brandaris op West-Terschelling de Centrale Meldpost Waddenzee (CMW) geïnstalleerd. Hier kan een ieder terecht voor alle zaken waarover de verantwoordelijke instantie dient te worden geïnformeerd. De CMW zorgt er voor dat de melding op de juiste plaats terecht komt.

Ook in 1989 is tussen de betrokken Waddenoverheden de Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee (SOW) ondertekend. Deze overeenkomst bevat de spelregels voor een gecoördineerd optreden van overheden bij het beperken en ongedaan maken van de schadelijke gevolgen van ongevallen. De regeling is zodanig opgezet dat deze ook bij rampenbestrijding in de zin van de Rampenwet hanteerbaar is.

Meer samenwerking

Sinds de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee zijn verschillende plannen en verordeningen tot stand gekomen. Ook hier moet op

de naleving worden toegezien. Wij achten het niet zinvol dat door de Waddenprovincies en -gemeenten een eigen inspectie- en opsporingsapparaat specifiek voor het Waddenzeegebied wordt opgebouwd. Dit zou leiden tot een nog vergaande versnippering van inspectietaken. Wel zal nagegaan kunnen worden in hoeverre provincies en gemeenten bij de bestaande samenwerking op het gebied van inspectie en beheer betrokken kunnen worden. Naast dit aspect hebben zich in de afgelopen jaren ontwikkelingen voorgedaan die een herbezinning op de organisatie van de uitvoering van inspectie en beheer wenselijk maken. Naast de ontwikkelingen inzake de Kustwacht kunnen genoemd worden de discussie over de bezetting van de zeeverkeersposten (vuurtorens) en de teruggang van de omvang van de met inspectie- en beheerstaken belaste vloot op de Waddenzee (in 1993 zo'n 20% ten opzichte van 1984) met name als gevolg van reorganisaties en bezuinigingen.

Wij vinden een verdere uitbouw van het samenwerkingsverband van in de Waddenzee werkzame rijksdiensten gewenst. Provinciale en gemeentelijke deelname daarin zien wij als een logisch vervolg van de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee. Daarbij is het voor ons de vraag of de beschikbare menskracht en het materieel niet op een meer doelmatige wijze ingezet kunnen worden. Wij achten het noodzakelijk dat daarom de voor- en nadelen van verdergaande samenwerkingsvormen in beeld worden gebracht. Op voorhand sluiten wij daarbij niet uit dat het bestaande samenwerkingsverband uiteindelijk wordt omgezet in een Waddeninspectie. Na afronding van de evaluatie van het CCW en van het Kustwachtcentrum IJmuiden zullen wij nagaan of er mogelijkheden zijn een onderzoek naar voor- en nadelen van verdergaande samenwerkingsvormen te entameren.

Daarop vooruitlopend zullen wij nagaan of het mogelijk is te komen tot een waddenhandhavingsoverleg. Essentieel voor de realisering van de beleidsdoelstellingen voor het Waddenzeegebied is naast voorlichting en educatie een goede handhaving en controle van regelgeving. Op dit moment ontbreekt voor het Waddenzeegebied een structuur waar afstemming kan plaatsvinden op het gebied van straf- en bestuursrechtelijke handhaving. Hoewel in elke provincie een provinciaal milieu-overleg (PMO) functioneert, blijft vanwege de specifieke problematiek het Waddenzeegebied teveel buiten beeld. Wij zullen het initiatief nemen tot het instellen van een Waddenmilieu-overleg in het kader van het PMO, met als deelnemers onder meer het Openbaar Ministerie en de Politie te Water, KLPD afd. Noord.

4.4. Over de grenzen

Ontwikkelingen

De Waddenzee houdt niet op bij de grens tussen Nederland en Duitsland, maar loopt door tot het Deense Esbjerg. Dit is een natuurgebied van internationaal belang. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat de Waddenzee onder de werkingssfeer van verschillende conventies en verdragen is gebracht. In dit verband zijn met name relevant de Conventie van Ramsar (wetlands), de EG-Vogelrichtlijn en de EG-Habitatrichtlijn. Ook vermeldenswaard is de bijzondere aandacht voor de Waddenzee in de Noordzeeconferenties.

Voor een goed beheer van de internationale Waddenzee is een samenhangend beleid nodig. Daartoe worden door Nederland, Duitsland en Denemarken de nodige inspanningen verricht. Deze trilaterale samenwerking is geformaliseerd middels de ondertekening van de 'joint declaration on the protection of the Wadden Sea' (1982).

Eind tachtiger jaren is door de drie Waddenzeelanden het Internationaal Waddenzeese secretariaat opgericht. Dit in Wilhelmshaven gevestigde secretariaat biedt een stevig fundament voor de internationale samenwerking. De laatste trilaterale ministersconferentie heeft eind 1991 plaatsgevonden in Esbjerg. De resultaten van deze conferentie betekenen een aanzienlijke verdieping van het internationale beleid met betrekking tot de bescherming van de Waddenzee.

In 1986 en 1988 hebben enkele ambtelijke conferenties plaatsgevonden waaraan alle regionale Waddenoverheden actief hebben meegewerkt. Vanwege andere prioriteiten, de komst van het internationaal Waddenzeese secretariaat en een grotere betrokkenheid bij het overleg op nationaal niveau hebben deze contacten geen structureel karakter gekregen. Wel zijn er zowel ambtelijk als bestuurlijk incidentele contacten blijven bestaan met regionale Waddenoverheden in Duitsland en Denemarken.

In 1991 is een samenwerkingsverband tussen enkele Nederlandse provincies (Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel) en enkele Duitse deelstaten (Niedersachsen en Bremen) gestart. Het doel van deze Nieuwe Hanze Interregio is het stimuleren van grensoverschrijdende activiteiten op tal van terreinen. Dit teneinde meer gezamenlijk te kunnen inspelen op de uitdagingen die voortvloeien uit ontwikkelingen op Europees niveau. Onder de paraplu van dit samenwerkingsverband functioneert ook een werkgroep Waddenzee. Tot dusver hebben de activiteiten van deze werkgroep zich toegespitst op informatieuitwisseling.

Afzonderlijke vermelding verdient het Eems-Dollard-estuarium.

Er bestaat volkenrechtelijke onduidelijkheid in het gebied van de Eemsmonding ten aanzien van het verloop van de staatsgrens. Onderscheid kan worden gemaakt in een onbetwist Duits gebied, een onbetwist Nederlands gebied en het gebied dat zowel door Nederland als Duitsland wordt betwist (betwist gebied). Het Eems-Dollardverdrag (1960) heeft aan deze toestand geen einde kunnen maken. Het Verdrag bepaalt dat onder handhaving van de wederzijdse rechtsstandpunten ten aanzien van het verloop van de staatsgrens, voor voorzienbare vraagstukken die zich in het gebied van de Eemsmonding voordoen, praktische regelingen worden getroffen met name met betrekking tot de scheepvaart, waterstaatkundige werken en het onderhoud daarvan. Bij zaken die niet geregeld zijn, dient in de geest van goed nabuurschap (overleg, kennisgeving, consultatie) te worden samengewerkt. In de Aanvullende Overeenkomst van 1962 is verder een apart rechtsregime opgenomen ten behoeve van de opsporing en winning van gas en aardolie in een duidelijk afgebakend zogenaamd "grensgebied". Voorzover het IBW van toepassing is op activiteiten in het betwist gebied in het Eems-estuarium, die tevens onderworpen zijn aan het rechtsregime zoals neergelegd in het Eems-Dollard Verdrag (1960) en in de Aanvullende Overeenkomst (1962) worden genoemde verdragsrechtelijke regelingen gerespecteerd. Indien er sprake is van activiteiten die niet uitdrukkelijk in het Eems-Dollard verdrag zijn geregeld, zal het IBW worden toegepast met inachtneming van de eisen voor goed nabuurschap.

De Waddenprovincies in internationaal perspectief

Wij ondersteunen het streven van de Waddenzeelanden om inhoud te geven aan een gemeenschappelijk beleid voor de gehele Waddenzee. Een gecoördineerde aanwijzing van de Waddenzee in het kader van de EG-Habitatrichtlijn kan daaraan een bijdrage leveren.

In relatie tot het trilaterale overleg zullen wij met nadruk aandacht blijven vragen voor de volgende aspecten:

- een toenemende aandacht op internationaal niveau voor de ecologische betekenis van de Waddenzee kan resulteren in een vermindering van de economische betekenis van bepaalde menselijke activiteiten in en om de Waddenzee. Belangrijke vraag daarbij is in hoeverre de maatschappelijke consequenties aanvaardbaar worden geacht. Steeds weer zal nagegaan moeten worden in hoeverre voor de in het Waddengebied wonende en werkende mensen toch bestaansmogelijkheden geboden kunnen worden;
- naarmate de nationale overheden streven naar een meer concreet ge-

meenschappelijk beleid is meer aandacht nodig voor het scheppen van een draagvlak, ook bij regionale en lokale overheden. Deze zijn immers voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de concretisering en uitvoering van (inter)nationale beleidslijnen. Daarom is het noodzakelijk dat wij eerder en directer bij de voorbereiding van de trilaterale conferenties worden betrokken. Bij de conferenties zelf dienen wij vervolgens deel uit te maken van de Nederlandse delegatie;

- als uitvloeisel van de Esbjerg-conferentie (1991) wordt thans gestreefd naar een gecoördineerd beheersplan en een verdere uitwerking van de 'Coherent Special Conservation Area'. Daarbij zal een verdere oriëntatie van gemeenschappelijke vraagstukken plaatsvinden met betrekking tot begrenzing, buffering en zonerings. Voor ons is essentieel dat gewerkt wordt aan een benadering waarbij beperkingen, die voortvloeien uit het Waddenzeebeleid, in de drie landen op één lijn liggen.

In het verlengde van een meer directe betrokkenheid bij het trilaterale overleg tussen de Waddenzeelands zullen wij contacten met de regionale overheden in Duitsland en Denemarken positief blijven benaderen. Een meer gezamenlijk optreden van de regionale overheden kan de invloed van de regionale overheden op de samenwerking op nationaal niveau in positieve zin beïnvloeden. Ook zien wij een functie voor contacten tussen de regionale overheden als het gaat om de implementatie en concretisering van beleid. Juist de regionale overheden kunnen een aanvullende - wat meer pragmatisch ingestelde - schakel zijn. Wij denken daarbij in het bijzonder aan de doorwerking van het Waddenbeleid op de gebieden rond de Waddenzee met haven- en industriële activiteiten. In het licht van deze opmerkingen achten wij ook een verdere aandacht voor het Waddenbeleid in het kader van de Nieuwe Hanze Interregio zinvol.

Hoewel door Nederland en Duitsland niet meer wordt gestreefd naar de inwerkingtreding van het Eems-Dollardsamenwerkingsverdrag uit 1984 zijn wij toch van mening dat afspraken voor een milieu- en natuursamenwerking in het gebied noodzakelijk zijn. Anders blijft met name het betwiste grensgebied te veel een witte vlek in de bescherming van de Waddenzee. Momenteel zijn er pogingen gaande om het internationale overleg over afspraken voor milieu- en natuurbeheer van de grond te krijgen. Daarbij wordt onder meer gedacht aan de uitbreiding van de samenwerking in het kader van de Permanente Grenswaterencommissie door het instellen van een subcommissie. Hierin zou dan ook de provincie Groningen vertegenwoordigd moeten zijn. Wij ondersteunen deze ontwikkelingen omdat op deze wijze het milieu- en natuurbeleid en -beheer in dit gebied aanzienlijk kan worden verbeterd.

4.5. Beleidsvoornemens bestuur en beheer

Voor de planperiode hebben wij de volgende beleidsvoornemens:

- evaluatie van de samenwerkingsstructuur Stuurgroep Waddenprovincies in nauwe samenhang met de evaluatie van de verticale coördinatiestructuur;
- vereenvoudiging van de planstructuur door samen met de andere Waddenoverheden één gebundeld beheersplan Waddenzee op te stellen, waarin een maatregelenprogramma wordt opgenomen;
- discussie over de verdere uitbouw van de samenwerking tussen de 'Waddenzee-beheerders' en het initiatief nemen om te komen tot een vorm van waddenmilieuoverleg in aansluiting op het provinciaal milieuoverleg (PMO);
- waar mogelijk geven van een regionale toespitsing aan de internationale afspraken op nationaal niveau tussen de Waddenoverheden;
- positief benaderen van initiatieven tot overleg tussen regionale Waddenoverheden van de drie Waddenzeelands;
- richten van speciale aandacht op de beheersproblematiek van het Eems-Dollardestuarium;
- er naar streven betrokken te worden bij het internationale overleg over het Waddengebied.

5. VOORLICHTING EN EDUCATIE

5.1. Het belang van voorlichting en educatie

Het Waddenzeegebied is een natuurgebied met uitzonderlijke waarden. Het beleidsuitgangspunt dat het gebied als zodanig moet worden beschermd, mag rekenen op een brede acceptatie. In hoofdstuk 3 hebben wij aangegeven wat dit beleidsuitgangspunt betekent voor de verschillende menselijke activiteiten in en om het gebied. Voorlichting en educatie zijn belangrijke middelen om de geformuleerde doelstellingen te bereiken.

Het inzetten van deze middelen geschiedt om verschillende redenen. Burgers hebben recht op goede informatie over zaken die voor hen van belang zijn. Er moet een maatschappelijk draagvlak zijn voor beschermende en soms beperkende maatregelen. Voorlichting en educatie kunnen de inzet van zwaardere en meer beperkende instrumenten voorkomen. Bovendien bevorderen zij het zogenaamde tweerichtingenverkeer tussen burger en overheid.

Voorlichting en educatie over het Waddengebied worden vooral gegeven door:

- overheden en overheidsdiensten;
- onderwijs en wetenschap; musea en bezoekerscentra;
- particuliere natuur- en milieubeschermingsorganisaties;
- organisaties op het gebied van terreinbeheer;
- belangengroepen van gebruikers en bezoekers.

In het navolgende gebruiken we de term educatie als een verzamelbegrip voor vorming, scholing en onderwijs. Het gaat daarbij om activiteiten met als doel een positief gedrag ten opzichte van natuur en milieu te bereiken. Voorlichting heeft in die zin een sterke relatie met educatie die ook voorlichting is, gericht op overdracht van informatie aan mensen.

Het doel daarvan is te komen tot een weloverwogen meningsvorming of een vergroting van het draagvlak voor maatregelen. Een exacte grensafbakening tussen voorlichting en educatie is niet te geven.

5.2. Overheidsvoorlichting

Als het om voorlichting gaat heeft de overheid een eigen actief voorlichtende taak inzake het beleid en beheer van het Waddenzeegebied. Deze eigen taak heeft in het verleden niet altijd voldoende aandacht gehad. De laatste jaren is daarin langzaam verbetering gekomen mede als gevolg van de in 1990 door het Coördinatiecollege Waddengebied vastgestelde overheidsvisie met bijbehorend werkplan.

In de lijn van deze visie onderschrijven wij de volgende doelen van de overheidsvoorlichting:

- a. verduidelijking van vastgesteld beleid en de op grond van het beleid genomen maatregelen;
- b. bewustmaking van de omstandigheden, die tot het vastgestelde overheidsbeleid hebben geleid;
- c. verhoging van de acceptatie van dit beleid en deze maatregelen (verbreding maatschappelijk draagvlak);
- d. het mobiliseren van kennis van de bewoners, gebruikers en beheerders van het gebied ter bijstelling en vervolmaking van het beleid.

Om deze doelstellingen ten aanzien van het Waddenzeegebied te bereiken kiezen wij voor een specifieke aanpak, die afwijkt van en aanvullend is op

de algemene overheidsvoorlichting. De bestaande bestuursstructuur voor het Waddenzeegebied brengt mee dat elke overheidsinstantie in principe verantwoordelijk is voor de eigen voorlichting. Het onverkort vasthouden aan dit uitgangspunt leidt tot een veelheid en grote diversiteit van boodschappen en informatie over het Waddenzeebeleid. Samenwerking tussen alle betrokkenen is daarom hier geboden. Daar waar mogelijk zullen de overheden met één gezicht het gebied moeten benaderen. In de eerdergenoemde CCW-nota is daarvoor een eerste aanzet gegeven. Wij zullen bevorderen dat deze gezamenlijke aanpak de komende jaren verder gestalte krijgt.

In ieder geval zullen wij specifiek op de Waddenzee gerichte voorlichtingsactiviteiten van onze provincies gezamenlijk uitvoeren. Daarbij zullen wij van geval tot geval nagaan of een activiteit samen met de andere Waddenoverheden kan worden opgepakt.

Verder zullen wij in het bijzonder aandacht besteden aan de voorlichting aan recreanten over de in het Waddenzeegebied in acht te nemen spelregels. Bijzondere aandacht zal daarbij worden geschonken aan de watersport. De voor de watersporter relevante informatie is thans versnipperd te vinden in uiteenlopende bronnen. Deze informatie moet bijeen worden gebracht in één praktische presentatie.

Ook zullen wij in het bijzonder aandacht besteden aan de voorlichting over de nieuwe aanduiding van de Waddenzee als milieubeschermingsgebied en over de wijze waarop wij hieraan invulling geven.

5.3. Voorlichting en educatie door anderen

In het Waddenzeegebied houdt een groot aantal instanties zich bezig met educatieve activiteiten. De taak van de overheid is beperkt tot een voorwaardenscheppende rol. De uitvoering is veelal in handen van particuliere instanties, belangengroeperingen, musea en bezoekerscentra.

Het educatieve werk in het Waddenzeegebied kampt met een aantal knelpunten. Dit is deels het gevolg van het feit dat de musea en centra gesubsidieerd worden op grond van landelijke normen en beleidscategorieën en deels van de soms wat geïsoleerde positie van de centra op de eilanden. Deze knelpunten kunnen alleen worden aangepakt indien de betrokken overheden in aanvulling op de algemene beleidslijnen ook hier invulling geven aan een aanvullende gebiedsgerichte aanpak. De eerste aanzetten hiertoe zijn reeds gegeven.

In CCW-kader is onderzoek verricht naar de bestaande subsidielijnen naar

musea en centra. In het kader van dit onderzoek moeten de mogelijkheden voor een duidelijker en efficiënter subsidiebeleid in beeld worden gebracht. Ook kan een beter gebruik van bestaande subsidies en middelen worden bereikt door een verbetering van de samenwerking tussen de betrokken instellingen, een en ander met behoud van de eigen identiteit. Een goede samenwerking zal de kwantiteit en kwaliteit van het educatieve product kunnen verbeteren. Het is mede in het belang van de overheid om de voorwaarden te scheppen waarbinnen een dergelijke samenwerking tot stand kan komen. Daarom hebben wij samen met een aantal ministeries een vierjarig project van een groot aantal betrokken instellingen gesubsidieerd. Wij hebben de indruk dat in het bijzonder het in het kader van dit project gerealiseerde educatieve ondersteuningspunt goede diensten bewijst. Het project heeft duidelijk voorzien in een inhaalslag. Wij gaan er van uit dat het IVN in staat zal zijn na beëindiging van dit project de activiteiten in het kader van de reguliere werkzaamheden verder te continueren.

6. ZICHT OP REALISERING

6.1. Uitvoering en doorwerking

Beleed wordt niet alleen gevoerd door op te schrijven wat we willen. Dat is pas het begin. Er moet tegelijk bij worden aangegeven hoe het moet worden gerealiseerd:

- hoe werkt het door;
- wie doet het;
- wat kost het;
- welke procedure moet worden gevolgd;
- wanneer gebeurt het.

Hoe werkt het door

Dit Beleidsplan bindt de provincies als samenstellers aan het beleid dat er in is weergegeven. Het werkt daarmee tevens door in andere provinciale beleidsnota's, en is daaraan nevensgeschikt.

Het is echter niet alleen bedoeld voor ons als provincies zelf. Het is ook een richtlijn en/of uitgangspunt voor anderen, zoals rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Zo is het interprovinciaal beleid de basis geweest bij ons overleg met het rijk tijdens de herziening van de PKB Waddenzee. Ook bij andere aanpassingen c.q. herzieningen van rijks- en internationaal beleid zal dat het geval zijn. Voor meer specifieke situaties en tussentijdse ontwikkelingen vindt overleg plaats in het CCW, waarbij het IBW onze inzet vormt.

Gedeeltelijk werkt ons beleid daarin ook al door richting gemeenten. De toetsing van bestemmingsplannen geschiedt via de gebruikelijke wegen. Het IBW heeft wat dit betreft dezelfde status als onze streekplannen.

Volgens onze democratische spelregels hebben ook maatschappelijke organisaties, bedrijven en particulieren zich te houden aan de door de overheid vastgestelde plannen. Daarom worden deze onderworpen aan inspraakpro-

inspraakprocedures en wordt er op ruime schaal bekendheid aan gegeven. Iedereen moet dus in principe opereren binnen de daarin vastgelegde grenzen en zich houden aan de ge-en verboden, de voorgeschreven procedures voor vergunningen/ontheffingen en planvorming, projectontwikkeling, handeling en gebruik in overeenstemming met de toegekende functies. Via initiatieven van derden kan op deze wijze een deel van het beleid worden gerealiseerd.

Wie doet het

Niet al het beleid hoeft daadwerkelijk te worden 'uitgevoerd'. Het IBW is deels toetsingskader, deels referentiekader voor ons eigen handelen en deels op uitvoering gericht.

Dit laatste heeft vooral betrekking op actiepunten en projecten. Deze kunnen van uiteenlopende aard zijn: het opstellen van plannen, het nemen van initiatieven, het aandringen op actie bij anderen, het beschikbaar stellen van middelen en menskracht, het aanvragen van subsidies, het uitbesteden van opdrachten, de realisering van concrete projecten, etc. Dit betekent tevens dat er op de vraag: "Wie doet het" niet alleen: "De provincie" kan worden geantwoord. Ook de andere overheden, diverse maatschappelijke organisaties, bedrijven en soms zelfs particulieren zijn hiervoor in beeld. In paragraaf 6.3. (Actieprogramma) is nader aangegeven hoe wij ons dit concreet voorstellen.

Wat kost het

Integrale plannen geven meestal niet aan wat de uitvoering ervan kost. Dat is echter vaak ook niet de bedoeling ervan. Ze geven het beleid op hoofdlijnen, noemen veelal een aantal actiepunten en projecten, en laten het daarbij.

De uitvoering komt vervolgens daarna. Per activiteit die wordt opgenomen worden dan aspecten als geld, tijd, menskracht en betrokken partijen nader ingevuld, op grond waarvan vervolgens tot uitvoering kan worden besloten. Een integraal plan is in het algemeen niet de juiste plaats om afspraken over dit soort aangelegenheden te maken. De proceduretijd ervan is te lang, het leidt de discussie van de hoofdlijnen af en vertraagt het vaststellingsproces onnodig. Bovendien is het niet zinvol een prijskaartje te hangen aan een project dat niet volledig is uitgewerkt, waarvan nog niet geheel duidelijk is wanneer het zal worden uitgevoerd en waarbij de kans bestaat dat nieuwe inzichten leiden tot een verandering in de opzet. Tenslotte staat de eventuele medewerking van derden een dergelijke aanpak in de weg.

Welke procedure

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de procedures voor dit plan zelf en voor de er uit voortvloeiende activiteiten. Het IBW heeft de gangbare methode gevolgd: er is eerst een ontwerp opgesteld dat is uitgebracht ten behoeve van inspraak (maatschappelijke organisaties en bevolking) en overleg (andere overheden). Vervolgens zijn de resultaten hiervan betrokken bij de vaststelling van het plan door Provinciale Staten van Groningen, Friesland en Noord-Holland.

De uit het IBW voortvloeiende activiteiten kennen in principe alle hun eigen procedure. Deze wordt per situatie vastgesteld en kan uiteenlopen van een eenvoudige beslissing van Gedeputeerde Staten tot een vrij ingewikkelde voorbereiding (en afhandeling) door diverse betrokken partijen. Dit hangt samen met het belang van de activiteit en met het aantal adviserende instanties en/of beslissingsbevoegden; het bij dit plan gevoegde actieprogramma biedt daar meer inzicht in.

Wanneer

Ons uitgangspunt is dat met elke opgenomen activiteit of project binnen de looptijd van dit plan moet zijn begonnen. En zo mogelijk moet het dan zijn afgerond. Het zal duidelijk zijn dat niet alles tegelijk kan. We hebben in de praktijk te maken met een aantal beperkingen als kosten, beschikbare middelen, menskracht, uitvoering door derden en maatschappelijk belang. Op basis van deze factoren moeten er dus prioriteiten worden gesteld: wat heeft haast, wat kan wel even wachten en wanneer zijn de betrokkenen die iets moeten ondernemen bereid dat te doen. Dit is op zich al een moeizame afweging, omdat niet iedere betrokkene overal hetzelfde gewicht aan toekent.

Onze algemene conclusie is dan ook dat het niet eenvoudig is een concreet beeld te geven van de doorwerking en uitvoering van dit plan. In het bij dit plan gevoegde actieprogramma hebben wij op basis van de bovenstaande uitgangspunten, en voor zover mogelijk, hieraan een nadere invulling gegeven.

6.2. Instrumentarium

6.2.1. Ontwikkelingen

In de pkb-Waddenzee uit 1981 was verwoord de keuze voor de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee, aangevuld met coördinerende voorzieningen teneinde de eenheid van beleid te waarborgen. In deze pkb was ook de volgende passage opgenomen: "zo spoedig mogelijk zal een wettelijke regeling ontworpen worden, waarin de doelstellingen van deze nota en de bestuurs- en beheersstructuur worden vastgelegd". Over de wenselijkheid van een afzonderlijke wettelijke regeling voor het Waddenzeebeleid is jarenlang gediscussieerd. Uiteindelijk is door de drie bestuurslagen overeenstemming bereikt over een oplossingsrichting met de volgende elementen:

- geen afzonderlijke Waddenwet;
- optimale inzet van het beschikbare instrumentarium door alle Waddenoverheden;
- uitbreiding van het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet;
- koppeling van het vergunning-/ontheffingenbeleid op grond van de Natuurbeschermingswet aan het beleid zoals neergelegd in de pkb-Waddenzee;
- nadere besluitvorming over mogelijke decentralisatie van onderdelen van het vergunningen-/ontheffingenbeleid in het kader van de herziening van de Natuurbeschermingswet;
- een zorgvuldige afstemming tussen de uitbreiding van de toepassing van de Natuurbeschermingswet en andere belangen in het Waddenzeebeleid;
- aanpassing van die sectorregelingen die een adequate toetsing van een activiteit aan het pkb-beleid niet toestaan en waarvoor de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet niet doelmatig is c.q. geen oplossing biedt;
- eventueel uitbreiding van de m.e.r.-plicht voor het Waddengebied door uitbreiding van het aantal m.e.r.-plichtige activiteiten en/of verlaging van de m.e.r.-drempels.

Na terugkoppeling bleek dat de bereikte overeenstemming kon rekenen op voldoende steun van het rijk, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten. De aangegeven oplossingsrichting is verwerkt in de herziene PKB-Waddenzee uit 1993. Tevens is de uitwerking van de verschillende onderdelen inmiddels zo goed als afgerond:

- een enkele sectorwet is aangepast om een adequate toetsing van een activiteit aan pkb-beleid mogelijk te maken. Een voorbeeld is de Luchtvaartwet;
- de uitbreiding van de m.e.r.-plicht is ter hand genomen door de Waddenprovincies. De provinciale m.e.r.-verordening Waddengebied is op 1 maart 1993 in werking getreden en inmiddels verwerkt in de provinciale milieuverordeningen;
- tussen de Waddenoverheden is overeenstemming bereikt over een territoriale uitbreiding van de Natuurbeschermingswet tot de gehele Waddenzee met uitzondering van de Noordvaarder en de Vliehors, de stroken ten zuiden van de bewoonde eilanden, de doorgaande hoofdvaarroutes en de grote zeegaten. Deze uitbreiding is december 1993 geëffectueerd;
- tussen het rijk en de Waddenprovincies is overeenstemming bereikt over een decentralisatie van onderdelen van de uitvoering van de aanwijzingsbeschikkingen op grond van de Natuurbeschermingswet in de Waddenzee. Gedecentraliseerd wordt onder meer de vergunning- en ontheffingverlening behoudens voor enkele activiteiten waarvoor belangenafweging op nationaal niveau noodzakelijk is;
- omdat een decentralisatie van de Natuurbeschermingswet pas formeel geëffectueerd kan worden op het moment dat een nieuwe wet hiertoe de mogelijkheid biedt, is voor de periode tot inwerkingtreding van de nieuwe Natuurbeschermingswet een overgangsregeling getroffen. Daartoe is op 1 december 1993 tussen het ministerie van LNV en de Waddenprovincies een bestuursovereenkomst ondertekend.

6.2.2. Instrumenten van de Waddenprovincies

Het in dit beleidsplan geformuleerde beleid is niet te verwezenlijken zonder instrumenten. Daarom is in het voorafgaande bij de verschillende activiteiten al afzonderlijk aandacht besteed aan het instrumentarium. In het navolgende worden nog eens kort de belangrijkste instrumenten genoemd waarmee de Waddenprovincies het door hen voorgestane beleid denken te realiseren.

Hoofdsporen bescherming Waddenzee

Toepassing van wet- en regelgeving geschiedt in ons land op basis van het beginsel van meersporigheid. Dit impliceert dat er voor de uitvoering van een bepaalde activiteit regelmatig verschillende vergunningen/ontheffingen nodig zijn. De keuze voor een normale bestuursstructuur betekent in essentie dat in het Waddengebied dezelfde instrumenten van rijk, provincies en gemeenten toegepast worden als elders in Nederland. Maar ook voor het instrumentarium geldt dat een integrale en gebiedsgerichte aanpak nodig is om te voldoen aan de eisen van eenheid en samenhang voor een aaneengesloten natuurgebied als het Waddenzeegebied. Daarom onderscheiden de provincies in het instrumentarium hoofdsporen die van essentieel belang zijn voor de realisering van het Waddenbeleid. Dit zijn de volgende sporen:

- de ruimtelijke lijn: PKB-Waddenzee - IBW (streekplan) - bestemmingsplannen;
- de milieu-lijn: Nationaal Milieubeleidsplan - IBW (provinciale milieubeleidsplannen) - provinciale milieuverordening;
- toepassing van de Natuurbeschermingswet.

Planfiguren

Uit de hoofdsporen blijkt de centrale plaats van het interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied. Dit plan is het ruimtelijk beleidskader van de Waddenprovincies voor het Waddenzeegebied en vormt samen met de streekplannen het toetsingskader van het ruimtelijk beleid voor beslissingen omtrent de Waddenzee. In het IBW is verder het milieubeleid geformuleerd voor de Waddenzee, voorzover dit beleid tot de competentie van de Waddenprovincies behoort. Het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied is een nadere uitwerking van de provinciale milieubeleidsplannen voor de Waddenzee en vormt samen met de provinciale milieubeleidsplannen het toetsingskader van het milieubeleid voor beslissingen omtrent het Waddenzeegebied.

Uitvoering van wetten en verordeningen

Als eerste wetgevend instrument verdienen vermelding de provinciale milieuverordeningen (PMV). De Waddenzee is vanwege de wetland-status een verplicht milieubeschermingsgebied. Hierop is in hoofdstuk 3 al nader ingegaan. In de provinciale milieuverordeningen wordt de Waddenzee eveneens aangewezen als milieubeschermingsgebied en is een aantal "pakketten" met regels opgenomen.

De Waddenprovincies hebben de bestaande provinciale milieuregelingen voor de Waddenzee op een uniforme wijze opgenomen in de milieuverorde-

ningen. Het gaat daarbij om de vigerende verordeningen voor het stiltegebied Waddenzee en om de provinciale m.e.r.-verordening Waddengebied. Nader onderzocht zal worden of volstaan kan worden met deze regels of dat er aanvullende regels geformuleerd moeten worden. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld regels ter bescherming van de bodem of milieukwaliteitseisen. Overigens dient wel bedacht te worden dat niet de provincies, maar het rijk de waterkwaliteitsbeheerder van de Waddenzee is.

Vervolgens is van belang de uitvoering van de Natuurbeschermingswet, voorzover deze uitvoering gedecentraliseerd wordt naar de Waddenprovincies. Toetsingskader voor de uitvoering van de gedecentraliseerde onderdelen van de Natuurbeschermingswet zijn de aanwijzingsbeschikkingen met de bijbehorende toelichtingen. In deze aanwijzingsbeschikkingen is aangegeven dat het vergunningen- en ontheffingenbeleid gekoppeld is aan de PKB-Waddenzee. Zodra de decentralisatie formeel geëffectueerd is, dient in de toelichting bij de aanwijzingsbeschikkingen ook melding te worden gemaakt van het IBW als toetsingskader. Wij wijzen er met nadruk op dat wij het gevaar van een zekere versnippering in de toepassing van de Natuurbeschermingswet onderkennen. Immers de situatie die ontstaat is de volgende:

- het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de aanwijzing van gebieden in de Waddenzee;
- de uitvoering van de aanwijzingsbeschikkingen wordt voor een belangrijk deel gedaan door de Waddenprovincies;
- de zorg voor de naleving berust weer bij het ministerie.

Om een verdere versnippering te voorkomen zullen de Waddenprovincies in ieder geval de te decentraliseren onderdelen gezamenlijk ter hand nemen. Verder beschouwen wij de nu gemaakte afspraken over decentralisatie als een eerste stap. Een verdergaande decentralisatie - bijvoorbeeld de taken op het terrein van beheer en handhaving - is voor ons bespreekbaar.

In de genoemde hoofdsporen neemt de Natuurbeschermingswet in zoverre een bijzondere plaats in dat deze wet in de Waddenzee gaat functioneren als vangnet. In de aanwijzingsbeschikkingen worden relevante activiteiten benoemd. Daarbij is soms de conclusie dat regulering niet nodig is of dat bestaande regulering op basis van andere regelgeving voldoende is. In andere gevallen is ontheffing- of vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet nodig.

Naast de al genoemde regelgeving zijn - net als elders - uiteenlopende instrumenten van toepassing die hier geen afzonderlijke bespreking behoeven. Alleen de provinciale wadloopverordeningen verdienen apart vermelding. Deze verordeningen, die thans een herzieningsprocedure doorlopen, zijn in hoofdstuk 4 al aan de orde gekomen.

Overige instrumenten

Tenslotte mag niet onvermeld blijven dat naast plannende en wetgevende instrumenten andere middelen gebruikt worden ter realisering van het beleid. Daarbij kan gedacht worden aan de inzet van het financieel instrumentarium. Verder zullen wij door middel van overleg trachten voor ons beleid medewerking te verkrijgen van andere overheden en particulieren. Waar dit nodig is om het beleid gestalte te geven, zullen wij samenwerking zoeken met andere overheden, maar wellicht ook met de particuliere sector.

Aanpassingen in instrumentarium

In het voorgaande is aandacht besteed aan enkele belangrijke instrumenten. Verschillende van deze instrumenten zijn eveneens in hoofdstuk 4 bij de behandeling van activiteiten aan de orde gekomen. In het onderstaande worden de punten genoemd die samenhangen met de regelgeving voor het Waddengebied en die wij ter hand zullen nemen in de planperiode:

- de Provinciale m.e.r.-verordening Waddengebied en de verordeningen stiltegebied Waddenzee worden opgenomen in de provinciale milieuverordening;
- onderzocht zal worden of naast deze regels in de provinciale milieuverordening aanvullende regels of milieukwaliteitseisen dienen te worden opgenomen;
- de toestellenlijsten, behorende bij de regels in de milieuverordeningen inzake de stiltebescherming, worden regelmatig geactualiseerd;
- de aangescherpte m.e.r.-plicht in het Waddengebied wordt uiterlijk in 1996 geëvalueerd en wordt zo nodig aangepast als gevolg van de lopende onderhandelingen met Duitsland en Denemarken over een uniformering van de m.e.r.-plicht in het internationale Waddengebied;
- de provinciale wadloopverordeningen worden herzien;
- indien mocht blijken dat de inzet van het bestaande instrumentarium onvoldoende is om het gewenste watersportbeleid te effectueren, dan zullen wij het initiatief nemen om te komen tot een meer integrale regeling van de watersport in de Waddenzee.

6.3 Actieprogramma

In het voorgaande is al enkele malen melding gemaakt van een bij het IBW te voegen lijst van actiepunten. In dit afzonderlijk bijgevoegde actieprogramma geven wij aan hoe wij ons beleid in de komende jaren willen realiseren, wanneer en op welke wijze. Het actieprogramma maakt integraal onderdeel uit van het IBW en wordt jaarlijks geactualiseerd. Dat houdt in dat het elk jaar in een volledig nieuwe versie beschikbaar wordt gesteld, die dan bij dit IBW kan worden gevoegd.

In paragraaf 4.2. hebben wij melding gemaakt van het voornemen van de gezamenlijke Waddenoverheden te komen tot een gebundeld beheersplan, waarin eveneens een jaarlijks op te stellen maatregelenprogramma dient te worden opgenomen. Indien met dit maatregelenprogramma jaarlijks een volledig en uitvoeringsgericht werkprogramma beschikbaar komt, zou te overwegen zijn het bij het IBW behorende actieprogramma daarin te integreren. Langs die weg zou een verdere vereenvoudiging van de plansystematiek kunnen worden bereikt.

BIJLAGE 1. Toelichting op het afwegingskader

Het in paragraaf 2.4 van het IBW opgenomen afwegingskader stemt overeen met het afwegingskader zoals opgenomen in de herziene nota Waddenzee. Het afwegingskader heeft een meervoudig doel. Enerzijds is het richtinggevend geweest voor het formuleren van beleidsuitspraken in het IBW (en daarmee ook van toepassing geweest op bestaande activiteiten/, anderzijds zal het toegepast worden bij het nemen van uitgestelde danwel nog te nemen beslissingen. Bovendien functioneert het als toetsingskader voor het beoordelen van beslissingen van andere overheden. Het afwegingskader is een middel bij de besluitvorming: een middel om binnen het kader van de hoofdoelstelling, de toelaatbaarheid van menselijke activiteiten in het plangebied te bepalen. Vanwege het belang van het afwegingskader volgt hierna een toelichting. Deze toelichting stemt eveneens overeen met die bij de Nota waddenzee.

(a) Veel elementen uit het afwegingskader zoals dat nu is opgenomen, zijn reeds in het overheidsbeleid vastgelegd. Nieuw is dat de gehanteerde afwegingsprincipes, ter bevordering van een zorgvuldige afweging en vanwege het bijzondere karakter van het gebied, gegroepeerd zijn weergegeven. Bovendien zijn de gezamenlijke principes voor het Waddenzeebeleid zoals overeengekomen tijdens de 6e Waddenzeeconferentie terug te vinden in het afwegingskader. Het afwegingskader is, tenzij anderszins aangegeven, gehanteerd bij het in hoofdstuk 3 van het IBW voor de diverse activiteiten en gebruiksfuncties geformuleerde beleid. Bij de bestaande activiteiten is veelal sprake van een zwaarder maatschappelijk belang, hetgeen een rol heeft gespeeld bij de afweging omtrent de toelaatbaarheid van deze activiteiten. Bij de nadere afweging omtrent nieuwe of wijziging van bestaande activiteiten dient het volledige afwegingskader te worden gehanteerd.

Het afwegingskader zal bij voorgenomen activiteiten altijd zorgvuldig gehanteerd dienen te worden, waarbij in het kader van een verstandig gebruik van het afwegingskader voor elk afzonderlijk geval de plaatselijke omstandigheden bij de besluitvorming een rol dienen te spelen.

Voorts zal bij hantering van het afwegingskader rekening worden gehouden met de cumulatie van menselijke medegebruiksvormen. De aandacht voor cumulatieve effecten is afkomstig uit deel D van de pkb uit 1980: "Bij de toetsing wordt eveneens rekening gehouden met het cumulatief effect van de activiteiten". Dit wordt in de Algemene Beheersvisie herhaald.

Het principe van het gebruik van de best beschikbare informatie is op zich een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Expliciete verwijzing naar de

milieu-effectrapportage sluit aan op de beleidsontwikkeling op dit terrein (de inwerkingtreding van de m.e.r.-regelgeving, alsmede de aanscherping hiervan voor de Waddenzee). Het criterium komt overeen met het principe of Careful Decision Making uit de Slotverklaring bij de Ge Waddenzeeconferentie "take decisions on the basis of the best available information". In een aantal concreet te omschrijven gevallen zal via de m.e.r.-procedure inzicht verkregen kunnen worden in de milieugevolgen van mogelijke ingrepen. In voorbereiding is een aanscherping van de m.e.r.regeling voor het Waddengebied.

Het volgende principe betreft de maatschappelijke noodzaak. Het maatschappelijk belang uit de pkb uit 1980 is in de herziene pkb vertaald in de "maatschappelijke noodzaak dat een activiteit in de Waddenzee moet plaatsvinden". Het is reeds terug te vinden in deel A van de pkb uit 1980: "Bij de toelaatbaarheid van activiteiten zal de maatschappelijke haalbaarheid moeten worden vastgesteld. Is deze gering, bijvoorbeeld omdat zij evengoed of beter elders kunnen worden toegepast, dan ligt al een aanwijzing deze activiteiten te beperken of stop te zetten". Deze tekst is in het vervolgtraject van de pkb vaststelling niet herroepen. Het principe komt deels overeen met het principe of translocation uit de Slotverklaring van de 6e Waddenzeeconferentie "translocate activities which are harmful to the Wadden Sea environment to areas where they will cause less environmental impact". De maatschappelijke noodzaak omvat twee aspecten:

- het maatschappelijke belang dat een activiteit vertegenwoordigt. Hier spelen aspecten een rol als de sociaal-economische belangen voor de regio (werkgelegenheid/ of Nederland als geheel (energievoorziening) en veiligheidsaspecten. Naarmate het maatschappelijk belang groter is, zal er eerder aanleiding zijn om een daaraan inherente beïnvloeding van de natuurlijke waarden, binnen randvoorwaarden, toe te staan. De resultaten van uitgevoerd onderzoek naar de economische betekenis van de Waddenzee kunnen bij de beoordeling van de maatschappelijke noodzaak een zinvolle rol spelen. Uiteindelijk zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden of dit maatschappelijk belang opweegt tegen het maatschappelijk belang van het plangebied als natuurgebied;
- de locatiegebondenheid van een activiteit. Bezien dient te worden of het maatschappelijk belang van een activiteit lokaliserend in het Waddenzeegebied nodig maakt. Activiteiten die evengoed of beter buiten het Waddenzeegebied kunnen worden uitgevoerd, worden vermeden. Dit translocatiebeginsel is van toepassing op voorgenomen nieuwe activiteiten. Voor bestaande activiteiten die op basis van het IBW zijn toegestaan is dit beginsel niet aan de orde. Bij wijziging of uitbreiding

van bestaande activiteiten evenwel zal per geval beoordeeld moeten worden of voor de betreffende wijziging het translocatiebeginsel kan worden toegepast.

Het principe van het voordeel van de twijfel is terug te vinden in deel A van de pkb uit 1980. De toelichting van deel D van deze nota geeft geen aanleiding om deze beleidlijn te wijzigen. In de Algemene Beheersvisie is het principe van het voordeel-van-de-twijfel herhaald. Het beginsel kan gekoppeld worden aan het voorzorgprincipe, dat op de 2e en 3e Noordzeeconferentie voor het stoffenbeleid is omschreven. De voor het Waddenzeegebied aangegeven verruiming van dit principe tot activiteiten strookt met het vigerende beleid. Het beginsel komt tevens overeen met het principe of Avoidance uit de Slotverklaring van de 6e Waddenzeeconferentie: "activities which are potentially damaging activities to the Wadden Sea should be avoided" en met het Precautionary Principle: "take action to avoid activities which are assumed to have significant damaging impact on the environment, even where there is no sufficient scientific evidence to prove a causal link between activities and their impact". Het voorzorgprincipe houdt voor het Waddenzeegebied in dat actie ondernomen zal worden om mogelijke schadelijke effecten van activiteiten te vermijden, zelfs wanneer er geen wetenschappelijk bewijs is voor een causaal verband tussen activiteit en de effecten ervan.

In de Algemene Beheersvisie wordt het compensatiebeginsel genoemd. Ook de Wetlandconventie (Conventie van Ramsar) noopt tot het opnemen van het compensatiebeginsel. In de tekst van de Slotverklaring bij de 6e Waddenzeeconferentie komt dit beginsel terug als het Principle of Compensation "that is that the harmful effect of activities which cannot be avoided, must be balanced by compensatory measures". Compenserende maatregelen kunnen zowel binnen als buiten het plangebied plaatsvinden. Gelet op het karakter van het Waddenzeegebied en de hoofddoelstelling voor het beleid zal met het compensatiebeginsel zorgvuldig en terughoudend worden omgegaan. Het principe of restauration uit de Slotverklaring wordt binnen het Nederlandse beleid opgenomen in de hoofddoelstelling van de pkb en het IBW: "duurzame bescherming en ontwikkeling van het Waddenzeegebied als natuurgebied". Ontwikkeling houdt tevens herstel van verloren gegane natuurwaarden in.

In de Algemene Beheersvisie wordt het gebruik van best uitvoerbare technieken voor het lozingenbeleid geformuleerd voor niet-zwarte lijststoffen. Voor zwarte lijststoffen wordt gestreefd naar beëindiging van de lozingen in het waterkwaliteitsbeleid (in de derde Nota Waterhuishouding is dit beginsel bekrachtigd).

Het brongerichte milieubeleid is gericht op het vermijden van onnodige

milieubelasting in brede zin /in de stralenbescherming is dit zorgplichtbeginsel geformuleerd als het ALARA-principe~. Toepassing van de best uitvoerbare technieken is algemeen uitgangspunt van het milieubeleid. Voor het stoffenbeleid wordt hiermee voldaan aan de principes of Best available technology and Best Environmental Practice, zoals gedefinieerd door de Paris Commission en vastgelegd in de Slotverklaring van de 6e Waddenzeeconferentie.

Het principe van toepassing van de best uitvoerbare technieken is opgenomen als algemeen bodemvereiste bij het ondernemen van activiteiten in het Waddenzeegebied. Per geval kan dit algemene uitgangspunt aangescherpt worden door het voorschrijven van de best bestaande technieken.

BIJLAGE 2. De huidige toestand van het ecosysteem van de Waddenzee.

De internationale Waddenzee is een ondiepe kustzone van ca. 8000 km², in de luwte van een eilandenreeks. Het is het grootste aaneengesloten wetland van Europa.

De belangrijkste grootschalige, fysische processen die zich in de Waddenzee afspelen, zoals slibhuishouding, waterbeweging en geomorfologie zijn slechts langzaam aan verandering onderhevig.

De gevolgen van de aanleg van de Afsluitdijk in 1932 zijn nog steeds merkbaar in de waterbewegingen en de morfologie van de Waddenzee. Momenteel vindt een ontwikkeling naar een nieuwe evenwichtssituatie nog maar zeer langzaam plaats. Toch kunnen ook op korte termijn grote veranderingen optreden, zoals bijvoorbeeld het ondieper worden van de vaargeul naar de haven van Terschelling in het voorjaar van 1991 en de veranderingen in de morfologie van de hoge platen in de zeegaten.

Langs de kust van de Waddeneilanden vindt zandtransport plaats, van west naar oost, met lokaal geleidelijk verlopende processen van erosie en sedimentatie. Zo is Rottumeroog kleiner en Rottumerplaat groter geworden. De gevolgen van de zeespiegelstijging (een schatting is: 0.1 tot 0.2 cm/jaar in deze eeuw, voor de Nederlandse, Duitse en Deense Noordzeekust) voor de fysische processen in de Waddenzee zijn nog niet duidelijk. Op middellange termijn zijn geen grote veranderingen te verwachten. Wel zal als gevolg van de zeespiegelstijging en de plaatselijke bodemdaling door gaswinning de zandhonger en daarmee het zandtransport naar de Waddenzee waarschijnlijk toenemen. Parallel aan de stijging van het gemiddelde zeeniveau heeft ook een stijging van het gemiddelde hoogwaterniveau plaatsgevonden van 0,44 cm per jaar in de Nederlandse Waddenzee. Deze hoogwaterstijging, gecombineerd met de slechte onderhoudstoestand van delen van de kwelderwerken voor de vastelandkust, heeft geleid tot een afname van het areaal vastelandskwelder met 250 ha in de periode 1977-1988. Het Balgzand echter heeft de afgelopen periode sedimentatie gekend.

Een aantal chemische en biologische processen dat zich afspeelt in de Waddenzee is van belang voor de toestand van het ecosysteem als geheel. Zowel via de Noordzee als het IJsselmeer worden nog steeds grote hoeveelheden (vooral uit de Rijn afkomstig) organisch materiaal aangevoerd, met name fosfaten en nitraten. Hierdoor is er sprake van eutrofiëring. De grote aanvoer van nutriënten heeft ertoe geleid dat vanaf ca. 1950 zowel de algengroei als de produktie aan bodemdieren, garnalen en vissen in de Waddenzee aanzienlijk is toegenomen. Op het eerste gezicht lijkt een verhoogde aanvoer van

voedingsstoffen wellicht voordelig. Nadelige aspecten zijn echter o.a. een toename van algensoorten die vanuit menselijk oogpunt minder gewenst zijn zoals *Phaeocystis* (de "schuimalg") en *Dinophysis* die mossels giftig maakt. Een ander belangrijk nadelig effect is de verschraving van het soortenspectrum in de Waddenzee. Er zijn aanwijzingen dat de versterkte toevoer van nutriënten heeft geleid tot het teruglopen van organismen die relatief traag groeien en lang leven, ten gunste van kleinere snel groeiende en kort levende soorten (zgn. opportunisten).

Uit onderzoek blijkt dat door de aanvoer van zware metalen, aromatische koolwaterstoffen (PAK's), polychloorbifenylen (PCB's) en organochloor bestrijdingsmiddelen (HCB's) de bodem van de Waddenzee vervuild is geraakt. Het lage geboortecijfer van de zeehonden in de Nederlandse Waddenzee wordt tenminste voor een deel hieraan toegeschreven.

Door het dynamische karakter van de Waddenzee treden in voorkomen en dichtheden van de kleine bodemorganismen en in de wadplaten grote fluctuaties op. Ook het mossel- en kokkelbestand vertoont grote fluctuaties. Onder meer door een aantal opeenvolgende zachte winters is er in het begin van de jaren negentig sprake geweest van een slechte zaadval van zowel mossels als kokkels. Mede door een sterke mate van bevissing waren er in 1990 vrijwel geen wilde mossel- en kokkelbanken meer in de Waddenzee aanwezig. Dit noodzaakte in 1990 eidereenden uit te wijken naar de mosselkweekpercelen. De visserij op mosselzaad is er tevens voor verantwoordelijk dat de karakteristieke biotoop van de meerjarige volgroeide mosselbank is verdwenen uit de Nederlandse Waddenzee. Wellicht kan deze biotoop zich gedeeltelijk herstellen doordat vanaf 1993 een deel van de droogvallende platen in de Waddenzee zal worden gesloten voor de mosselzaad- en de kokkelvisserij.

Zeegras is eveneens een karakteristiek onderdeel van het Waddenoecosysteem. Na een grote epidemie in 1930 heeft het groot zeegras zich niet meer herstelt. Klein zeegras is nog wel in de Nederlandse Waddenzee aanwezig maar het areaal daarvan is de laatste jaren steeds kleiner geworden ten gevolge van een aantal (mogelijke) oorzaken zoals de visserij en een toename van de troebelheid van het zeewater. Momenteel wordt geëxperimenteerd met de herintroductie van zeegras.

In de stand van de meeste broedvogelsoorten in de Waddenzee is in de afgelopen periode geen significante verandering gekomen. Alleen de strandplevier en de dwergstern lijden aantoonbaar door recreatie in hun broedgebieden, de schelpenrijke strandvlakten van de Waddeneilanden. Uit een recente broedvogelinventarisatie is naar voren gekomen dat op de eilanden, de hoge zandplaten en langs de kust van het vasteland in totaal maar liefst 364.000 vogels broeden, verdeeld over 36 soorten.

Trekkende wadvogels broeden veelal in Scandinavië, Siberië, Groenland en Canada en komen in de Waddenzee in zeer grote aantallen voor op weg van

en naar de overwinterings- en broedgebieden. De beschikbaarheid van voedsel op de trekroute is een belangrijke factor voor de populatiegrootte van trekvogels. Onder de huidige omstandigheden wordt aangenomen dat er in de Waddenzee genoeg voedsel beschikbaar is om de meeste soorten op hun huidige populatieniveau te onderhouden. Het is echter mogelijk dat de mossel- en kokkelvisserij de laatste jaren de oorzaak is geweest van een verhoogde sterfte van eidereenden en scholeksters.

Sinds 1980 is er sprake van een echte kolonie van grijze zeehonden op een zandbank tussen Vlieland en Terschelling (de Richel). In 1980 bedroeg de omvang ca. negentig exemplaren. Door het uitbreken van een virusepidemie resteerden er in 1989 nog zo'n 500 gewone zeehonden. Door waterverontreiniging en verstoring worden er weinig jongen geboren in de Nederlandse Waddenzee en is de jeugdsterfte hoog. Desondanks is de populatie in de Nederlandse Waddenzee herstellende. In 1993 was het aantal zeehonden met bijna 1100 stuks weer terug op het peil van voor de virusepidemie. Voor een deel van deze toename is immigratie vanuit Duitsland en het terugzetten van zeehonden uit de zeehondenopvangcentra verantwoordelijk. De gebieden met een belangrijke ecologische waarden zijn weergegeven op kaart 3.

BIJLAGE 3. Natuurvisie.

Het Waddenecosysteem is een bijzonder dynamisch systeem dat door de eeuwen heen zowel qua geomorfologie als qua soortensamenstelling steeds veranderd is. Dat neemt niet weg dat de veranderingen die het systeem de laatste eeuw heeft ondergaan zeer ingrijpend zijn geweest. Dit heeft geleid tot een ecosysteem waarin zich kwalitatieve en kwantitatieve verschuivingen hebben voorgedaan, waarbij een flink aantal traditionele wadsorten verdwenen is.

Het meest zorgwekkend zijn de symptomen die er mogelijk op wijzen dat het systeem zich niet langer kan aanpassen aan een aantal van buiten komende invloeden. Voorbeelden van dergelijke symptomen zijn overmatige algengroei, de zwarte vlekken in het (Duitse) Waddengebied en sterfte van wadvogels als scholekster en eidereend.

Er zal dus moeten worden gestreefd naar een vermindering van (systeemvreemde) invloeden op het Waddenecosysteem in de hoop dat het zich daarvoor herstelt tot een beter en vooral duurzamer systeem.

Daarbij is het van belang dat een visie wordt ontwikkeld op het na te streven ecosysteem. Dit om tot een gestructureerde aanpak van de menselijke beïnvloeding van het systeem te komen en om in staat te zijn te monitoren of de getroffen maatregelen ook inderdaad tot het gewenste resultaat leiden.

Het in het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied verwoorde beleid ten aanzien van het Waddenecosysteem is gebaseerd op een integratie van drie natuurcriteria:

autonomie

Grote waarde wordt gehecht aan het feit dat het Waddenzeegebied een grote mate van autonomie, van zelfontwikkeling kent.

In vergelijking met andere natuurgebieden in Nederland is de Waddenzee een gebied waarin de natuurlijke dynamiek nog een zeer grote rol speelt. Ingrepen moeten zo weinig mogelijk de spontane ontwikkeling van het gebied beïnvloeden.

Dit houdt ondermeer in dat beïnvloeding van het Waddenecosysteem via abiotische randvoorwaarden beter is dan via directe soortenregulering. Op grond van dit criterium wordt ook gestreefd naar een systeem dat zo weinig mogelijk onderhoud via menselijk ingrijpen nodig heeft.

bioregime

Het concept "bioregime" is ontleend aan de theorie die een samenhang veronderstelt tussen de samenstelling van een ecosysteem en het bioregime (natuurlijk storingsregime). De theorie stelt dat plant- en diersoorten zijn aangepast aan het storingsregime van hun omgeving. Onder dit laatste wordt verstaan de aard, intensiteit, frequentie, oppervlakte en spreiding van natuurlijke storingen, zoals verschillen in temperatuur, stormen, ijsgang, overstromingen en dergelijke.

Een uitvloeisel van deze theorie is het idee dat het effect van een bepaalde menselijke activiteit op een willekeurige soort minder groot zal zijn naarmate die activiteit meer lijkt op een van nature aanwezige storing waaraan het organisme is aangepast.

Op grond van dit criterium kan een menselijke ingreep in het systeem worden beoordeeld. Wanneer menselijk handelen in het Waddenzeegebied geen natuurlijke tegenhanger kent, moet deze veel kritischer worden beoordeeld dan wanneer dat wel het geval is. Een voorbeeld is de verontreiniging van het Waddenmilieu met systeemvreemde stoffen zoals PCB's.

diversiteit

Onder diversiteit wordt verstaan de verscheidenheid aan soorten en aan leefgebieden. Ondanks het feit dat het behoud van diversiteit strijdig kan zijn met het criterium autonomie, bijvoorbeeld wanneer het behoud van een soort actief ingrijpen verlangt, moet daar in sommige gevallen toch voor gekozen worden. Zo'n ingreep moet dan wel goed beargumenteerd kunnen worden op grond van bijvoorbeeld nationale en/of internationale zeldzaamheid.

Wanneer de abiotische randvoorwaarden worden hersteld en wanneer de menselijke invloed op de biotische processen wordt verminderd, zal het Waddenecosysteem zich via een meer natuurlijke ontwikkeling kunnen herstellen.

Er zijn echter gegevenheden en belangen die grenzen stellen aan de mogelijkheden voor een volledig natuurlijke ontwikkeling.

Voorbeelden hiervan zijn:

- een vermoedelijke zeespiegelstijging tussen 35 en 80 cm. tot het jaar 2100;
- een zekere mate van eutrofiëring welke hoger ligt dan het natuurlijk niveau;
- handhaving van de delta-veiligheid van zeekeringen op de eilanden en het vasteland;
- instandhouding van de hoofdvaarwegen voor verkeer, vervoer en recreatie.

Ook vanuit het natuurbelang zijn er redenen zekere grenzen te stellen aan een volledig natuurlijke ontwikkeling.
Voorbeelden hiervan zijn:

handhaven en zo mogelijk vergroten van het kwelderareaal

Actieve handhaving en zo mogelijk vergroting van het kwelderareaal is strijdig met een volledig natuurlijke ontwikkeling.

Op grond van het criterium diversiteit is dit echter goed te verdedigen. De kwelders zijn van internationale betekenis voor vogels en het in stand houden van de kwelders dient de handhaving van een verscheidenheid aan leefgebieden in het Waddenzeegebied.

Een voorwaarde, die voortkomt uit het hanteren van de drie natuurcriteria, is echter wel dat de werkzaamheden ten behoeve van het kwelderbehoud (kwelder- of landaanwinningswerken) op een zo natuurlijk mogelijke wijze worden uitgevoerd.

behouden van het eiland Griend

Ook het actief behouden van het vogeleiland Griend, via een zanddijk om het eiland, is een voorbeeld van menselijk ingrijpen in de natuurlijke ontwikkeling op basis van het criterium diversiteit. Op deze manier kon en kan het eiland behouden blijven als broedplaats voor onder meer de grote stern, één van de karakteristieke vogelsoorten van het dynamisch kustmilieu.

Het is mogelijk dat zich in de toekomst nog meer situaties voordoen waarbij actief ingrijpen in de natuurlijke ontwikkeling van het Waddengebied wordt overwogen ten dienste van het natuurbeheer.

De Waddenprovincies zijn van oordeel dat de toetsing van zo'n ingreep zeer zorgvuldig moet plaatsvinden, gebruikmakend van de geformuleerde natuurcriteria.

Ook bij het beoordelen van menselijke activiteiten in het gebied moeten de criteria gebruikt worden. Verhelderend daarbij is bijvoorbeeld de vraag of een menselijke ingreep een natuurlijke tegenhanger kent (bioregime).

Bijlage 4: Toepassing Natuurbeschermingswet

Het Rijk, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten hebben in 1988 overeenstemming bereikt over een uitbreiding van het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet met een gelijktijdige decentralisatie van onderdelen van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet naar de Waddenprovincies.

De territoriale uitbreiding van de Natuurbeschermingswet is eind 1993 gerealiseerd (aanwijzing staatsnatuurmonument "Waddenzee II"). De afspraken over decentralisatie van onderdelen van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet zijn verwoord in een op 1 december 1993 door het Rijk en de Waddenprovincies ondertekende bestuursovereenkomst. Deze overeenkomst was nodig omdat voor de formele effectuering van de overeengekomen decentralisatie de herziene Natuurbeschermingswet een wettelijke basis zal moeten vormen. De rol van de provincies bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet voor inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet is uitgewerkt in genoemde overeenkomst.

In het kader van de voorgenomen decentralisatie zullen de Waddenprovincies onder meer onderdelen van de vergunning- en ontheffingverlening gaan uitvoeren. Het onderstaande overzicht geeft een beeld van de verdeling terzake tussen het Rijk en de Waddenprovincies. Voor verdere documentatie wordt verwezen naar het door het Coördinatiecollege Waddengebied in de vergadering van 8 april 1992 vastgestelde rapport "Toepassing Natuurbeschermingswet in het Waddengebied".

Bijlage 4: Toepassing Natuurbeschermingswet

Het Rijk, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten hebben in 1988 overeenstemming bereikt over een uitbreiding van het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet met een gelijktijdige decentralisatie van onderdelen van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet naar de Waddenprovincies.

De territoriale uitbreiding van de Natuurbeschermingswet is eind 1993 gerealiseerd (aanwijzing staatsnatuurmonument "Waddenzee II"). De afspraken over decentralisatie van onderdelen van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet zijn verwoord in een op 1 december 1993 door het Rijk en de Waddenprovincies ondertekende bestuursovereenkomst. Deze overeenkomst was nodig omdat voor de formele effectivering van de overeengekomen decentralisatie de herziene Natuurbeschermingswet een wettelijke basis zal moeten vormen. De rol van de provincies bij de uitvoering van de Natuurbeschermingswet voor inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet is uitgewerkt in genoemde overeenkomst.

In het kader van de voorgenomen decentralisatie zullen de Waddenprovincies onder meer onderdelen van de vergunning- en ontheffingverlening gaan uitvoeren. Het onderstaande overzicht geeft een beeld van de verdeling terzake tussen het Rijk en de Waddenprovincies. Voor verdere documentatie wordt verwezen naar het door het Coördinatiecollege Waddengebied in de vergadering van 8 april 1992 vastgestelde rapport "Toepassing Natuurbeschermingswet in het Waddengebied".

INVENTARISATIE VERGUNNING- EN ONTHEFFINGPLICHTIGE ACTIVITEITEN O.G.V. NB-WET

Handelingen	Nb-wet; vergunning- c.q. ontheffingplichtig	uitvoering
hoofdactiviteit: <u>KUSTBEHEER</u>		
1. Aanleg dijken (hoofdwaterkeringen)	ja	rijk
2. Indijking	ja	rijk
3. Landaanwinningswerken	ja	provincies
(het voor bepaalde stroken buitendijks gebied via menselijk ingrijpen bevorderen van aanslibbing)	ja	provincies
4. (agrarisch) gebruik kwelders en zomerpolders onderhoud dijken en voorland	ja	provincies
Deze behandeling kan uiteraard verder worden uitgesplitst, bijvoorbeeld: - werkzaamheden inzake sloten, greppels, plassen e.d.; of frezen van de bodem; - wijzigen of intensivering bodemgebruik; - opslaan, storten, bergen of deponeren van afval; - beweiden, gebruik van meststoffen, bestrijdingsmiddelen; - werkzaamheden inzake duikers, stuwen, drains, kunstwerken.		
hoofdactiviteit: <u>SCHEEPVAART</u>		
1. Aanleg/verlegging/verruiming van vaarwegen *)	ja	provincies

*) De aanleg/verlegging/verruiming van hoofdvaargeulen betreft activiteiten waarvoor afwegingen op nationaal niveau nodig zijn. De hoofdvaargeulen vallen echter buiten het toepassingsbereik van de Nb-wet.

hoofdactiviteit:

AANLEG VAN KABELS EN BUISLEIDINGEN

- | | | |
|--|----|------------|
| 1. Aanleg van kabels en leidingen voor nutsvoorzieningen, alsmede melkleidingen e.d. | ja | provincies |
| 2. Aanleg van buisleidingen voor olie- en gaswinning | ja | rijk |

hoofdactiviteit:

BURGERLUCHTVAART

- | | | |
|--|-------|---------------|
| 1. Aanleg van luchtvaartterreinen | ja | rijk |
| 2. (Intensivering van) gebruik van luchtvaartterreinen | ja | rijk |
| 3. Gebruik luchtkolom boven Waddengebied (waaronder sportvliegen, ULV's) | ja *) | provincies *) |

*) Op grond van artikel 11 van de Luchtvaartwet legt de minister van V&W beperkingen op aan de burgerluchtvaart boven stiltegebieden. Een AMVB voor het PKB-gebied Waddenzee is in voorbereiding (met voorschriften over vlieghoogten, corridors e.d.). M.u.v. ambulancevluchten, noodgevallen e.d. zal toestemming op grond van de Nb-wet nodig zijn voor het lager vliegen dan de bij AMVB toegestane vlieghoogte. Uitgangspunt is dan dus dat de luchtkolom boven een Nb-gebied ook onder de werkingssfeer van de Nb-wet valt. Op rijksniveau zal dit nader worden uitgezocht.

hoofdactiviteit:

MILITAIRE ACTIVITEITEN

- | | | |
|--|----|------|
| 1. Aanleg/inrichting van (havens en) terreinen | ja | rijk |
| 2a Intensivering gebruik oefeningen | ja | rijk |
| 2b Laagvliegroutes | ja | rijk |
| 3. Wijzigingen inrichting | ja | rijk |

hoofdactiviteit:

OPSPORING EN WINNING VAN DIEPE DELFSTOFFEN

- | | | |
|-------------------------------------|----|--|
| 1. Seismisch onderzoek | ja | rijk (evaluatie in 1995, dan evt. decentralisatie) |
| 2. Exploratie | ja | rijk |
| 3. Exploitatie | ja | rijk |
| 4. Toevoegen stoffen aan ondergrond | ja | rijk |

hoofdactiviteit:

WINNING VAN OPPERVLAKTEDELSTOFFEN

- | | | |
|--------------------|----|---|
| 1. Zandwinning | ja | rijk (in gevallen waarbij het om een winning van meer dan 100.000 m3 gaat, die niet in overeenstemming is met het beheersplan ontgrondingen);
voor het overige de provincies |
| 2. Schelpenwinning | ja | provincies |
| 3. Kleiwinning | ja | provincies |

hoofdactiviteit:

HAVEN- EN INDUSTRIEGEBIEDEN

- | | | |
|----------------------------------|----|------|
| 1. Aanleg/uitbreiding havens | ja | rijk |
| 2. Aanleg bedrijfsterreinen | ja | rijk |
| 3. Oprichten van inrichtingen *) | | |

*)Aangenomen wordt dat indien in een Nb-gebied een bedrijfsterrein zou worden aangelegd, de aanwijzingsbeschikking voor dit gebied zal worden ingetrokken.

hoofdactiviteit:

LOZING VAN AFVALWATER C.O. VERONTREINIGDE STOFFEN

- | | | |
|---|-------|-----------------------|
| 1. Lozingen en uitspoelingen als gevolg van huishoudelijk, landbouwkundig en industrieel gebruik. | ja *) | provincies/waterschap |
|---|-------|-----------------------|

*)De Nb-wet is van belang voorzover het gaat om directe bepaalde lozingen op de Waddenzee. De uitspoeling van boezemwater op de Waddenzee kan in dit kader buiten beschouwing worden gelaten.

- | | | |
|-----------------------------|----|--|
| 2. Storten van baggerspecie | ja | meer dan 500.000 m3: rijk
minder dan 500.000 m3: provincies |
|-----------------------------|----|--|

hoofdactiviteit:

BEROEPSVISSERIJ

- | | | |
|--|----|---|
| 1. Vissen op mosselen, garnalen, paling, spiering, harder, platvis, kokkels e.d. | ja | rijk (voor niet beroepsmatige visserij: provincies) |
| 2. Aanleg/verplaatsen mosselpercelen | ja | rijk |
| 3. Beroepsmatig pierensteken (machinaal) | ja | provincies |

hoofdactiviteit:

RECREATIE

- | | | |
|--|----|---|
| 1. Watersport
aanleg / uitbreiding jachthavens
voorzieningen t.b.v. recreatie
- plankzeilen
- varen
- ankeren, droogvallen
- plankzeilen
- rondvaarten
- gebruik van speedboten,
- draagvleugelboten,
- luchtkussenvaartuigen,
- waterscooters. | ja | rijk indien de
aanleg / uitbreiding
van een
jachthaven
100 lig-
plaatsen of
meer
betreft. Voor
de overige
activiteiten
provincies |
|--|----|---|

- | | | |
|-------------|----|------------|
| 2. Wadlopen | ja | provincies |
|-------------|----|------------|

- | | | |
|---|----|------------|
| 3. Land- en oeverrecreatie
- aanleg voorzieningen
- zwemmen, betreden kwelders/
onderhoudswegen, crossen
(motor en fiets) | ja | provincies |
|---|----|------------|

- | | | |
|----------------|----|------------|
| 4. Sportvissen | ja | provincies |
|----------------|----|------------|

- | | | |
|-----------------|----|------------|
| 5. Pierensteken | ja | provincies |
|-----------------|----|------------|

- | | | |
|---|----|------------|
| 6. Sportvliegen
- accommodaties
- vliegen | ja | provincies |
|---|----|------------|

- | | | |
|----------|----|------|
| 7. Jacht | ja | rijk |
|----------|----|------|

hoofdactiviteit:

WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

- | | | |
|-------------------------------|----|------------|
| 1. Wetenschappelijk onderzoek | ja | provincies |
|-------------------------------|----|------------|

hoofdactiviteit:

BETREDEN ART. 17 GEBIEDEN

- | | | |
|-------------------------------|----|------------|
| 1. Betreden afgesloten gebied | ja | provincies |
|-------------------------------|----|------------|

BIJLAGE 5. Effect- en brongerichte normen.

Bij het effectgerichte beleid wordt nagegaan welke effecten een bepaalde hoeveelheid van een stof in het milieu kan veroorzaken. Vervolgens worden er (risico)grenzen gesteld aan de concentratie van deze stof in het milieu. De aldus ontstane milieunormen worden ondergebracht in een stelsel van grensricht- en streefwaarden. Grenswaarden dienen niet overschreden te worden; zij dienen als de bovengrens voor een algemene milieukwaliteit en vervangen de AMK-waarden uit de derde Nota waterhuishouding. Grenswaarden zijn gelijk aan, of door voortschrijdende normstelling al lager dan, het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR). Inspanningen voor verbetering van de kwaliteit van het milieu zijn verder gericht op de strengere richtwaarden en op termijn op de streefwaarden. Is de concentratie van een stof in een betreffend milieucompartment beneden zijn streefwaarde, dan worden de risico's voor het milieu en de mens verwaarloosbaar klein geacht (Verwaarloosbaar Risiconiveau: VR).

Deze normen kunnen verder onderscheiden worden in wettelijk vastgelegde milieukwaliteitseisen en in milieukwaliteitsdoelstellingen.

Milieukwaliteitseisen kunnen momenteel op grond van de Wet Milieubeheer door de rijksoverheid als wel de provincie na een zorgvuldige procedure bij wet dan wel verordening worden vastgelegd. Een wettelijke grenswaarde moet in acht worden genomen en houdt een resultaatsverplichting in. Met een wettelijke richtwaarde moet rekening worden gehouden, het betreft hier een inspanningsverplichting. De al eerder, voor het in werking gaan van de Wet Milieubeheer, vastgestelde milieukwaliteitseisen, zijn gelijkgesteld aan kwaliteitseisen op grond van de Wet Milieubeheer. Als wettelijk worden die grenswaarden beschouwd die zijn vastgelegd op basis van de Wet Geluidshinder, een aantal luchtkwaliteitseisen en de kwaliteitseisen voor oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater (WVO).

De niet-wettelijke milieukwaliteitsdoelstellingen worden vastgelegd in nota's en/of plannen zoals het Nationaal Milieubeleidsplan en de derde Nota waterhuishouding. Zij houden tenminste een inspanningsverplichting in. In de rijksnota MILBOWA (1991) zijn ecotoxicologisch onderbouwde milieukwaliteitsdoelstellingen opgenomen voor (water)bodem, water en grondwater. De normen voor waterbodemp en oppervlaktewater zijn onlangs nog eens bevestigd in de Evaluatienota Water (1993) en zijn, ondanks hun niet-wettelijke status, bepalend voor het te formuleren beleid.

Uitgangspunten voor dit beleid zijn het niet meer overschrijden van de grenswaarden in het jaar 2000 en de streefwaarden na 2010. In de tussenliggende perioden worden de grenswaarden, indien dit realiseerbaar lijkt, stapsgewijs via richtwaarden aangescherpt richting streefwaarden.

In 1992 is het rapport "Zeewaardig; afleiding van risiconiveaus voor microverontreinigingen in Noordzee en Waddenzee (VROM/V&W/" verschenen. In dit rapport wordt geconcludeerd dat er geen principieel onderscheid is tussen de gevoeligheid van mariene- en zoetwater-organismen voor microverontreinigingen en andere giftige stoffen. Om die reden wordt een bijzondere milieukwaliteit voor de zoute wateren niet nagestreefd. De grenswaarden voor het zoete water gelden niet voor Noordzee en Waddenzee; zij zouden geen sturende werking hebben omdat de concentraties van stoffen in Noordzee en Waddenzee goeddeels beneden de grenswaarden liggen. Voor de zoute wateren zijn daarom gelijk de streefwaarden van het zoete water toepasbaar. In de notitie MILBOWA, en geciteerd in de Evaluatienota Water, is overigens aangegeven dat de natuurlijke achtergrondwaarden van water en waterbodemp in de zoute wateren prevaleren boven de berekende streefwaarden. Geen opvulling van normen dus. Het voorzorgprincipe en het standstill-beginsel liggen hieraan mede ten grondslag.

Relatie tussen brongericht en effectgericht beleid

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat er een relatie zal zijn tussen de uitstoot van stoffen vanuit bronnen en de milieukwaliteit in gebieden die onder invloed van deze emissies staan. De huidige kwaliteit van het waddenmilieu wordt in aanzienlijke mate bepaald door de voortdurende belasting met stoffen vanuit directe lozingen en indirecte lozingen, zoals gespuid zoet oppervlaktewater, Noordzeewater vermengd met Rijnwater en atmosferische depositie. Per inrichting of activiteit is deze relatie moeizaam te leggen. De bijdrage per bron draagt vaak maar marginaal bij aan de concentratie van een bepaalde stof in de Waddenzee. Vanuit de Waddenzee gereedeneerd is meestal niet duidelijk welke bronnen (juridisch) verantwoordelijk zijn voor een aangetroffen vervuiling. Dit is de reden dat zowel een brongerichte als effectgerichte benadering van de verontreinigingsproblematiek gehanteerd worden om in de toekomst het in de PKB-Waddenzee geformuleerde streefbeeld voor de Waddenzee te verwezenlijken.

Consequenties voor het beleid

1. Het IBW conformeert zich aan de landelijk geformuleerde milieukwaliteitsdoelstellingen voor de zoute wateren; dat wil zeggen streven naar

de streefwaarden van stoffen waarvoor milieukwaliteitsdoelstellingen zijn geformuleerd, waarbij lagere natuurlijke achtergrondwaarden prevaleren. Dit is dus de toetssteen voor het milieubeleid. Blijkt, onverhoopt, dat deze milieudoelstelling om bepaalde redenen niet kan worden gehaald met het huidige landelijk vastgesteld beleid, dan kan het beleid nader overwogen worden.

2. Bij de invulling van de adviesfunctie die de provincie heeft ten aanzien van vergunningverlening, let de provincie er op dat in ieder geval de landelijke richtlijnen voor de emissie van bepaalde stoffen in acht worden genomen. Indien er geen richtlijnen zijn, wordt er vanuit de provincie op gelet dat bij vergunningverlening voor een activiteit, danwel een inrichting in het waddenzeegebied, vanuit het voorzorgprincipe en het stand-still-beginsel geredeneerd wordt. Voor lozingen van afvalwater zullen op grond van de WVO tenminste de best uitvoerbare technieken moeten worden toegepast om deze lozingen te verminderen; voor de zogenaamde zwarte lijststoffen zullen de best bestaande technieken worden gehanteerd (PKB-Waddenzee).

BIJLAGE 6: Sociaal-economische beschrijving

Ons beleid is gericht op de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee, de Noordzee en de Eems-Dollard als natuurgebied. Binnen dit uitgangspunt zijn menselijke activiteiten met een economische en/of recreatieve betekenis mogelijk.

Voor de economische activiteiten houdt dit in:

- het aanwezig zijn van mogelijkheden die gebonden zijn aan de specifieke Waddenkenmerken;
- het weren van activiteiten die duidelijk negatieve gevolgen hebben voor belangrijke fysische processen en voor de waterkwaliteit;
- het achterwege laten van nieuwe, het niet verder uitbreiden en het zo nodig en mogelijk terugdringen van bestaande menselijke activiteiten met duidelijk negatieve gevolgen voor het Waddenecosysteem.

Tegen deze achtergrond is het belangrijk te weten wat precies de sociaal-economische betekenis van het Waddengebied is en in hoeverre het beleid hieraan beperkingen oplegt. Om daar een duidelijk beeld van te krijgen hebben wij hiernaar onderzoek laten verrichten *). Onder het Waddengebied wordt verstaan de Waddenzee met de aangrenzende gemeenten.

De activiteiten met een economische grondslag betreffen voornamelijk visserij, delfstofwinning, havengebonden bedrijvigheid en recreatie/toerisme. Het totaal aantal arbeidsplaatsen bedroeg in 1990 ruim 77.000. Naar hun aard is er een globale onderverdeling in te maken naar gemeenten met industriehavens, eilanden en overige kustgemeenten. In de havengemeenten (met Den Helder, Harlingen en Delfzijl/Eemshaven) zijn vooral de Koninklijke Marine, de industrie, de visserij en de overslag van betekenis. Den Helder neemt hier - door de aanwezigheid van de marine en de off-shore-activiteiten - de helft van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening.

Een groot deel van de werkgelegenheid op de eilanden hangt samen met het toerisme. 60% van het totaal is te vinden op Texel. De overige kustgemeenten hebben grotendeels een agrarisch karakter, met hier en daar een enkele uitschieter qua industrie.

Als geheel verkeert het Waddengebied niet in een erg gunstige situatie: er is sprake van een relatief hoge werkloosheid en een ongunstige werkgelegenheidsstructuur. Dit pleit voor maatregelen hier iets aan te doen. De vraag is

in hoeverre het Waddenbeleid hieraan beperkingen oplegt.

Het betreffende onderzoek geeft aan wat dit voor de diverse sectoren betekent.

Visserij

De belangrijkste drie vormen zijn de vangst van garnalen, kokkels en mossels (die overigens ook in de Noordzee plaatsvindt). Zij zijn alle afhankelijk van de hoeveelheden die in de Waddenzee beschikbaar zijn.

Dit betekent dat de garnalenvisserij op het huidige niveau (98 vergunningen) blijft gehandhaafd en dat er geen substantiële uitbreiding valt te verwachten.

De mosselvisserij heeft voor een groot deel de thuisbasis in Zeeland. Van de 88 schepen komen er slechts vier uit Noord-Nederland, terwijl de vangsten in Yerseke worden geveild. Volgens de PKB Waddenzee worden bepaalde delen gesloten voor de mosselzaadvisserij, terwijl er in voedselarme jaren beperkende maatregelen kunnen worden genomen. Of omzet en werkgelegenheid op het huidige niveau blijven hangt af van de jaarlijkse beschikbaarheid van mosselzaad. Dat blijft dus een onzekere factor.

Er hebben 37 schepen een vergunning voor de kokkelvisserij, voor Waddenzee en Oosterschelde. Daarnaast zijn er 89 vergunningen verleend voor de handkokkelvisserij. Vier van de elf verwerkende bedrijven zijn gevestigd in het Waddengebied. Ook hier geldt dat er beperkende maatregelen kunnen worden genomen in voedselarme jaren. De verwachting is dat omzet en werkgelegenheid iets terug zullen lopen.

Delfstofwinning

Relevante activiteiten zijn zand-, schelpen- en aardgaswinning.

Er wordt zand gewonnen in de kombergingsgebieden (vooral die van de zee-gaten van Texel en Terschelling) en in de vaargeul van de (Duitse) Eems. Het Friese contingent (400.000 m³ per jaar) wordt voldoende geacht, terwijl Groningen zelfs geen gebruik maakt van het beschikbare contingent: de aanvoer uit de Duitse Eems voldoet aan de behoefte. In Noord-Holland is de behoefte groter dan het beschikbare quotum. Er wordt nagegaan of op lange termijn winning uit de Noordzee mogelijk is.

Er bestaat weinig invloed op de werkgelegenheid (in 1990 direct 105 en indirect 13 arbeidsplaatsen), omdat er bij een tekort alternatieve winplaatsen worden gezocht. Er kan dus wel een verschuiving optreden.

De schelpenwinning kent een maximum van 140.000 m³ per jaar, terwijl de natuurlijke aanwas waarschijnlijk 200.000 m³ bedraagt. Er zijn (1990) 12 directe en 79 indirecte arbeidsplaatsen mee gemoeid. Aangezien de winning

niet wordt uitgebreid zal het aantal ongeveer op dit niveau worden gehandhaafd.

Gaswinning

In en rond de Waddenzee is op een aantal plaatsen gas aangetroffen. In 1991 werd er in de concessies Noord-Friesland en Zuidwal 15,2 miljard m³ gewonnen, oftewel 6,4% van het nationale cijfer. De schattingen van de mijnbouwmaatschappijen aangaande de aanwezige hoeveelheid lopen uiteen van 72 tot 221 miljard m³.

Als vervolg op het aflopen van het moratorium op 10 januari 1994 heeft de regering voor een periode van vijf jaar nieuwe afspraken met de olie-maatschappijen gemaakt. Deze komen neer op het volgende:

- geen nieuwe exploitatie-installaties in het PKB-gebied;
- exploratie toegestaan wanneer exploitatie van buiten het gebied mogelijk is;
- geen exploratie in de krachtens artikel 17 Natuur-beschermingswet gesloten gebieden;
- uitvoering van compenserende maatregelen;
- opstelling van een Plan van Aanpak.

Havengebonden bedrijvigheid

Zoals al eerder gesteld is Den Helder vooral van betekenis als marine-, visserij- en off-shorehaven. Ook Den Oever en Oudeschild hebben een functie als visserijhaven. De totale havengebonden werkgelegenheid kende in 1990 bijna 11.000 arbeidsplaatsen.

Harlingen heeft een functie als overslag-, visserij- en toeristenhaven, en verzorgt daarnaast de verbinding met de Zuidwal. Het aan de haven gebonden aantal arbeidsplaatsen bedroeg in 1990 ongeveer 1200.

In Groningen liggen Lauwersoog (visserij en vervoer), de Eemshaven (overslag en vervoer) en Delfzijl (overslag en industrie als chemie en aluminium). In 1990 waren er in de havengebonden bedrijvigheid in Groningen ongeveer 5.800 mensen werkzaam.

De hieraan verbonden indirecte werkgelegenheid in de drie Waddenprovincies bedroeg ruim 2,5.000 plaatsen.

Het vigerende beleid staat de ontwikkeling van de bedrijvigheid niet in de weg. Er mag weliswaar geen zeewaartse uitbreiding van industrieterrein plaatsvinden, maar in de Eemshaven en Delfzijl is nog voldoende ruimte beschikbaar. Harlingen kan binnendijks uitbreiden. Alleen in Den Helder ligt er geen pasklare oplossing voor de hand.

In en rond het gebied zijn de nationale milieunormen van toepassing. Wel geldt er op een aantal terreinen een lagere m.e.r.-drempel, maar die dient

niet te worden uitgelegd als een beperking van de economische ontwikkelingsmogelijkheden.

Recreatie en toerisme

Het Waddengebied speelt een grote rol in de vrijetijdsbesteding. Het leent zich bijzonder goed voor watersport-, verblijfs- en dagrecreatieactiviteiten. In 1990 waren er 4.500 ligplaatsen in jachthavens beschikbaar, met daarnaast 8.430 hotelbedden, 18.130 standplaatsen op kampeerterrinen, 6.680 bungalows en 9.830 andere slaapplekken. Van deze gelegenheden is naar schatting 8.777.000 dagen gebruik gemaakt, terwijl er daarnaast nog eens 1.323.000 dagtoeristische dagen zijn doorgebracht. Dit alles leverde 4.840 arbeidsjaren op, met een inkomen van globaal 355 miljoen.

Voor een nadere toelichting op de recreatie wordt verwezen naar bijlage 7.

BIJLAGE 7. Recreatie en toerisme

dagrecreatie

In het totale Waddengebied, zeegebied inclusief de eilanden en de kuststrook, zoeken mensen op uiteenlopende wijze hun recreatie. In hun bezigheden kan het belangrijkste onderscheid gemaakt worden naar landgebonden- en watergebonden recreatie-activiteiten.

Voorbeelden van landgebonden recreatie-activiteiten zijn wandelen, joggen, fietsen, paardrijden, autorijden. Deze recreatie-activiteiten zijn vaak gericht op de beleving van bossen, duinen, strand, polders, dijken, historische dorpen, havens en dergelijke. Het joggen, fietsen en paardrijden kan ook een sportief oogmerk hebben.

De watergebonden recreatie-activiteiten zijn weer te verdelen:

oeverrecreatie:

strand-/dijkrecreatie (zonnen en zwemmen), strandzeilen, sportvissen, pierenspitten, wadwandelen en wadlopen.

watersport:

zeilen, motorbootvaren, roeien, kanoën, sportvissen, surfen, chartervaart, speedbootvaren/waterskiën, jet-skiën, paxasailing.

Watersport wordt als recreatieactiviteit in dit hoofdstuk afzonderlijk behandeld.

In de praktijk blijkt dat de ondernomen activiteiten sterk door de weersomstandigheden worden bepaald. Zonnen en zwemmen is het meest weersgevoelig. In ons klimaat zijn we niet verzekerd van zonovergoten stranden. Aan de andere kant is het weer juist een onstuimige depressie die in voor- en najaar de stoffige stedeling opfrist tijdens een strandwandeling.

Sportvisserij is een favoriete ontspanning van veel waddenbezoekers. De Nederlandse Vereniging van Sportvisserfederaties (NVVS) heeft becijferd dat van de ongeveer 1 miljoen Nederlandse sportvissers er circa 400.000 aan zeehengelsport doen. Bij die groep zijn de Zeeuwse wateren en de Waddenzee zeer in trek. De zeesportvissers zijn volgens een recente publicatie van de NVVS het minst georganiseerd. Dat heeft onderzoek naar deze groep bemoeilijkt. Duidelijk is dat de hengelaars zich concentreren op goed bereikbare plaatsen waar bovendien de kans op beet hoog wordt ingeschat. Zij die over een visbootje beschikken ankeren langs randen van geulen. Vissers vanaf de oever verkiezen een stek op de dijk tussen Den Oever en Harlingen.

Uit de NVVS-publicatie komt naar voren dat de meeste hengelaars tevreden zijn over de bereikbaarheid en de kwaliteit van het viswater. Er is dan ook geen aanleiding om specifiek voor de sportvisserij voorzieningen te treffen.

Annex met de visserij zelf, maar een (wad-)beleving op zich is het zelf voorzien van aas: pierenspitten. Gebleken is dat de ene helft van de hengelaars gemakshalve de pieren van een spitter koopt en de andere helft zelf bij laagwater in de wadbodem met de riek op aas aast.

Een andere specifieke laagwater-activiteit is wadlopen. Gewoon individueel struinend over het drooggevalen wad genieten van de rust en de waddennaatuur, of speciaal toegerust in een groep onder leiding van een gids de oversteek maken van vaste wal naar een plaat of eiland.

Het sterke toeristische karakter dat een aantal Waddeneilanden gaandeweg heeft gekregen heeft nog eens de basis gelegd voor extra accommodaties voor andere recreatieactiviteiten. Vanzelfsprekend zijn horecagelegenheden daarin niet weg te denken. Maar ook is op Texel een kleine luchthaven en op Ameland een vliegstrip aangelegd. Zo zijn op deze eilanden mogelijkheden ontstaan voor rondvluchten, zweefvluchten, ULV-vluchten en valschermpringen. De aanwezigheid van vliegvelden stimuleert bovendien het sportvliegen boven het Waddengebied van en naar de eilanden.

Die extra accommodaties maken de vakantieganger minder afhankelijk van mooi weer.

verblijfsrecreatie

In de verblijfsrecreatie wordt, voor de kampeer- en bungalowsector, een belangrijk onderscheid gemaakt op basis van tijdsduur van het gebruik van de accommodatie naar seizoenrecreatie en toeristische recreatie. Bij seizoenrecreatie beschikt men over een vaste standplaats op een kampeerterrein of bezit men een tweede woning. Hierbij vindt in principe geen wisseling van het gebruik van de accommodatie plaats. Bij toeristische recreatie, waarbij wel een opeenvolging van gebruik door verschillende personen optreedt, maakt men gebruik van zogenaamde toeristische standplaatsen op kampeerterreinen of van vakantiehuisjes voor de verhuur.

Na een snel gegroeide landelijke vraag naar en het aanbod van verblijfsaccommodatie in de afgelopen decennia lijkt de markt zich te hebben gestabiliseerd. In het algemeen zijn in Nederland voldoende logiesaccommodaties waar men een overnachting buitenshuis kan doorbrengen.

Veranderingen in het algemene vrijetijdsgedrag hebben ook tot veranderende wensen en voorkeuren van verblijfsrecreanten geleid. Er onderscheiden zich nadrukkelijker verschillende groepen toeristen met ieder een eigen vraag naar een specifieke logiesvorm (of luxe óf rustig en 'avontuurlijk'). Daarnaast valt sinds enkele jaren te constateren dat de duur van de lange vakantie

in het zomerseizoen afneemt, terwijl het aantal korte vakanties daarbuiten aanzienlijk toeneemt.

Aanbieders van logiesaccommodatie op de Waddeneilanden profiteren van die ontwikkeling. De bewoners van de eilanden ervaren dat op verschillende wijze. Nog in de jaren zestig en begin zeventig kwamen de badgasten van de vaste wal de eilandbevolking in de maanden juli en augustus zo mogelijk vertienvoudigen om er daarna de rust te laten weerkeren. Tegenwoordig levert elke korte vakantieperiode in alle jaargetijden een toeristenstroom. Het heeft zo zijn voors en tegens. Toerisme is op alle Waddeneilanden de hoofdbron van inkomsten. De spreiding van vakanties biedt voor veel voorzieningen de mogelijkheid van een jaarrond-exploitatie. Omgekeerd bieden de eilanden de toerist een jaarrond-vakantiemogelijkheid. Maar aan de andere kant is de eilandbewoner en de zo specifieke natuur van het Waddengebied blootgesteld aan een jaarrond-recreatiedruk. Het is niet te traceren waar het subtiele evenwicht ligt waarbij eilanders en toeristen de onderlinge acceptatiegraad niet overschrijden. Evenmin wordt duidelijk waar de recreatiedruk de draagkracht van de waddennatuur te bovengaat en herstel van eventuele schade uitblijft. Zo is voor het eiland Texel op een gegeven moment het maximale aantal toeristische slaappleatsen vastgesteld op 47.000. Dat aantal is nog niet bereikt. Intussen hebben de ontwikkelingen het gemeentebestuur er toe gebracht te streven naar een stabilisatie van het aantal slaappleatsen rond de 45.000 en de resterende 2000 bedden te beschouwen als reserve. Van de Friese Waddeneilanden hebben Terschelling en Ameland volgens het ontwerp-streekplan van Friesland nog enige ontwikkelingsruimte. Voor Vlieland en Schiermonnikoog is de status quo afgekondigd. Ook voor het toerisme is dat onderscheid van belang. Zo blijft de mogelijkheid te kiezen voor een verblijf op een eiland met 'eigen gezicht': druk of rustig, veel voorzieningen of een sober aanbod.

watersport

positieve benadering van de watersport

De Waddenzee is als watersportgebied niet meer weg te denken. De populariteit ervan neemt bij watersporters steeds verder toe. De resultaten van het in 1988 gehouden onderzoek (zie hierna) tonen dit aan, en een aantal achtergronden laten zich verklaren:

Meer mensen zijn in de loop van de jaren gaan pleziervaren. Het bootbezit is toegenomen en de bootverhuurmarkt is gegroeid. Meer watersporters hebben zich weten te bekwamen in de omgang met een boot en hebben een voorkeur ontwikkeld voor groter vaarwater.

Het begrip belevingswaarde is dermate subjectief dat daarop in principe geen enkele norm van toepassing kan zijn. Met de in het Watersportplan

1985 gehanteerde norm is het Waddenzeegebied als specifiek vaargebied voor watersporters in zijn totaliteit beschouwd. Het begrip belevingswaarde is hierin in zoverre bepalend dat is aangenomen dat het specifieke karakter van het Waddenzeegebied ervaren wordt door de beleving van vooral rust en ruimte in een uniek landschap. Het bewaren van dat karakter betekent ook voor de watersport dat de ontwikkelingen aan grenzen is gebonden.

Watersport is één van de manieren om in de vrije tijd de wel heel specifieke natuur en het landschap van het Waddengebied te beleven. In de toekomst moet dat mogelijk blijven, zij het onder voorwaarden.

Het behoud en waar nodig herstel van de natuur en het landschap in het Waddengebied is sinds jaren hoofddoelstelling van rijk en provincies. De kwetsbaarheid van de waddennatuur indachtig, maakt watersport, als vrijetijdsactiviteit van de mens, ondergeschikt aan de natuurfunctie en de natuurlijke processen in het gebied. De karakteristiek van het waddenlandschap bepaald het decor waartegen watersport zich afspeelt. In die zin draagt de Waddenzee als vaargebied bij aan de grote diversiteit die Nederland kent in de mogelijkheden voor watersport. Het behoud daarvan stelt beperkingen en randvoorwaarden aan ook voorzieningen die voor de watersport in het gebied getroffen kunnen worden. Passend in de filosofie van het thema uit de vierde Nota Ruimtelijke Ordening 'Nederland Waterland' moet ook juist die diversiteit gekoesterd worden.

Kortom: watersport op de Waddenzee is en blijft als menselijke activiteit mogelijk tegen de achtergrond van een duurzaam behoud van de natuurlijke en landschappelijke karakteristiek van het Waddengebied.

Watersportplan voor de Waddenzee

De drie Waddenprovincies hebben met het uitbrengen van het Watersportplan voor het Waddenzeegebied in 1985 een visie over de gewenste ontwikkeling van de watersport in dit gebied voor ogen gehad. Er zijn daarbij inschattingen gemaakt die de evaluatie van het plan wenselijk maken. De afzonderlijke Provinciale Staten hebben indertijd bij de vaststelling van het plan ook om een evaluatie na 5 jaar gevraagd. Met het oog hierop heeft de Stuurgroep Waddenprovincies besloten tot het houden van een herhalingsonderzoek in 1988. Van dit onderzoek is een afzonderlijk rapport verschenen. De belangrijkste conclusies laten zich als volgt samenvatten:

- landelijk vertoont de groei van het botenbestand, na de explosieve groei in de jaren zeventig, een sterke afname;
- er is een groeiende belangstelling voor varen op groot water, zo ook voor het varen op het getijdewater van de Waddenzee;
- de ontwikkeling van de watersport op de Waddenzee vertoont een auto-

noom karakter;

- er is geen verband af te leiden tussen enerzijds de verruiming en verbetering van (jacht)havenaccommodaties en anderzijds het groeiend aantal pleziervaartuigen dat de Waddenzee bezoekt;
- de samenstelling van de watersportvloot is enigszins gewijzigd, vooral door een relatief sterker groeiend aantal ronde- en platbodemschepen, terwijl in absolute aantallen de diepstekende, scherpe zeiljachten het sterkst blijven vertegenwoordigd;
- het vaar- en liggedrag van de watersporters is niet gewijzigd; ruim 80% vaart, de overige liggen voor anker waarvan een deel (ca 5%) mogelijk met het doel om uiteindelijk droog te vallen;
- de bekendheid met natuurbeschermingsmaatregelen onder de watersporters laat te wensen over.

De introductie van het watersportplan en de uitvoering van het beleid daarvan heeft veel discussie opgeleverd. Dit beleid gaat er van uit dat de watersport in het Waddenzeegebied nog enigszins kon groeien, zij het tot een zekere limiet: het stabilisatieniveau. De discussie spitste zich vooral toe op de daarbij toegepaste norm (1 boot op 20 hectare betond- of bebakend vaarwater') en de gekozen normdag als grondslagen voor het capaciteitsbeleid. En vervolgens gaat de discussie over de interpretatie van het begrip ligplaats. Dit wordt hierna toegelicht.

Toch blijft de norm als uitgangspunt voor het stabilisatieniveau goed bruikbaar. Er blijkt dan nog ontwikkeling mogelijk.

De evaluatie leert dat de autonome ontwikkeling van de watersport in het licht van de hoofddoelstelling voor het Waddengebied, natuurbehoud en -herstel, om meer dan alleen een capaciteitsbeleid vraagt. Ook de uitbreiding van waterrecreatie-activiteiten, door de introductie van nieuwe handzame vaartuigen, vormen nog een extra reden daarvoor. Gemotoriseerde kleine (planerende) vaartuigen, geschikt om hoge snelheden te ontwikkelen, horen bijvoorbeeld in de sfeer van de Waddenzee niet thuis. Als rekeneenheid voor ligplaatsentoekenning om het stabilisatieniveau te kunnen vaststellen blijken alleen normen niet geschikt.

De beheerproblematiek van de watersport in dit gebied hangt voor een deel samen met de beschikbaarheid van ligplaatsen, maar meer nog met de aanwezigheid en de gedragingen van de watersporters met hun schepen in het gebied zelf.

Op basis van onderzoek en beleidsevaluatie is de conclusie getrokken dat de ontwikkeling van de watersport in het Waddenzeegebied zich niet alléén op basis van een capaciteitsbenadering (toepassing van de norm en limitering ligplaatsen) laat sturen.

Naast nieuwe richtlijnen voor een capaciteitsbeleid is er behoefte aan een adequaat en flexibel beheerbeleid. Dit gaat uit van drie sporen:

- effectuering van de zonerings door een optimale inzet van het planologisch- en juridisch instrumentarium;
- continu volgen van de actuele ontwikkelingen die zich op het terrein van de watersport in het Waddenzeegebied voltrekken door monitoring;
- verbeteren van doelgroep gerichte voorlichting; het slagen van een belangrijk deel van het beheerbeleid staat en valt immers met het begrip en de medewerking van de watersporter.

Het bestaande beleidsuitgangspunt dat ontwikkeling van de watersport hoofdzakelijk in het westelijk en het oostelijk deel van het Waddenzeegebied kan plaatsvinden blijft gehandhaafd. In de voorstellen voor de ligplaatsontwikkelingen in de havens komt dit opnieuw tot uiting.

ontwikkelingsmogelijkheden voor de watersport; enkele overwegingen

groei

Er wordt rekening gehouden met een algemeen groeiende belangstelling voor varen op grote wateren. Deze ontwikkeling stimuleert de vraag naar havenaccommodatie zowel voor vaste ligplaatsen als passantenligplaatsen voor uiteenlopende categorieën watersporters.

Een toenemend aantal bezoekende pleziervaartuigen, merendeels met als bestemming de Waddeneilanden, leidt tot een situatie waarin de beschikbare passantencapaciteit in jachthavens in steeds grotere perioden ontoereikend is. De (bewust) ongelijkmatige verdeling van de beschikbare passantencapaciteit over de eilanden (concentratie in het westelijk deel) zal door de watersporters als meer problematisch kunnen worden ervaren.

De relatief sterk gegroeide 'bruine vloot' blijkt in de praktijk veel havenruimte in beslag te nemen. Niet alle havens beschikken daarvoor over toereikende kade- of steigerlengte. In veel gevallen nemen de traditionele zeilschepen ligplaatsen in die ook voor de particuliere watersport zouden kunnen dienen.

Hoezeer ook de 'bruine vloot' als beroepsvaart valt aan te merken, ze maakt deel uit van de recreatievaart. In die zin wordt deze groep pleziervaartuigen in het watersportplan betrokken als een categorie waarvoor adequate voorzieningen moeten worden getroffen.

Het beslag dat door de 'bruine vloot' op havencapaciteit wordt gelegd mag niet ten koste gaan van accommodatie voor de particuliere watersport. Op basis van de resultaten van het onderzoek wordt hier gesteld dat voor maximaal 60 charterschepen van de 'bruine vloot' accommodatie in de havens gereserveerd moet zijn.

Verdere groei van de watersport in het Waddenzeegebied kan problemen opleveren en uit oogpunt van recreatie en toerisme (hinder, drukte, kwaliteitsverlies) en uit oogpunt van natuur- en landschapsbehoud (vervuiling, verstoring).

problemen bij een verdere groei van de watersport zijn als volgt denkbaar:

Pleziervaartuigen kunnen rustverstoring in kwetsbare gebieden veroorzaken. Meer pleziervaartuigen vergroten de kans daarop. Wanneer in het vaargedrag bovendien sprake is van meer en/of vaker ankeren en droogvallen treedt er een cumulatie van effecten op. Er zijn echter geen nieuwe inzichten over aard en omvang van verstoring veroorzaakt door (plezier)vaartuigen en de effecten daarvan op natuur en milieu in het Waddengebied. De gevoeligheid voor verstoring is van plaats tot plaats en van tijd tot tijd sterk verschillend. Bovendien houdt het eventueel optreden van verstoring waarschijnlijk meer verband met de aanwezigheid en vooral de activiteit van pleziervaartuigen en hun opvarenden dan het aantal pleziervaartuigen in een gebied.

Vooraf tijdens laagwater, wanneer droogvallende delen als fourageergebied voor vogels en/of rust- en zooggebied voor zeehonden fungeren, is de gevoeligheid voor verstoring het grootst. Slechts één vaartuig kan hier (bij niet aangepast gedrag van de schipper en opvarenden) zoveel verstoring teweeg brengen dat deze functies ernstig in gevaar kunnen komen. Nogmaals wordt opgemerkt dat uit het gehouden onderzoek niet valt af te leiden dat zich veranderingen in het vaar- en liggedrag hebben voorgedaan. Met alle onzekerheden over verstoring en de effecten daarvan is herhaaldelijk uitvoeren van onderzoek naar -op zijn minst- het vaargedrag van watersporters van groot belang.

Groei van het aantal in het Waddengebied opererende commerciële chartervaartuigen (waaronder de 'bruine vloot') houdt zeer waarschijnlijk toename van rustverstoring in. De rederijen of particuliere ondernemers die dergelijke schepen exploiteren leveren hun opvarenden de specifieke wad-beleving in de vorm van onder meer ankeren en droogvallen als toeristisch produkt. Het feit dat dit deel van recreatievloot een hoge organisatiegraad heeft maakt een gerichte voorlichting en het -zonodig- maken van afspraken over vaargedrag goed mogelijk.

gebiedsvreemde waterrecreatie-activiteiten

De introductie van nieuwe handzame watersportmiddelen kan in bepaalde gevallen leiden tot nieuwe recreatie-activiteiten, waaronder die welke niet direct zijn georiënteerd op de beleving van natuur en landschap van het

Waddengebied. Het varen met speedboten, jetski's en dergelijke kunnen als zodanig worden aangemerkt. Tot op zekere hoogte behoren daartoe ook het plankzeilen, catamaranzeilen en kanovaren. Veel van deze recreatie-activiteiten kunnen in het Waddengebied worden uitgeoefend door alleen al de aanwezigheid van water en ruimte. De mogelijk nadelige effecten hiervan op het natuurlijk milieu, bijvoorbeeld als gevolg rustverstoring, zijn waarschijnlijk van een zodanige aard dat op veel plaatsen en/of tijdstippen het gebruik van deze vaartuigen problematisch zo niet onmogelijk moet worden geacht. Dit geldt behalve uit oogpunt van natuur- en landschapsbehoud ook uit oogpunt van behoud van een specifiek recreatiemilieu, waarbij rust-, natuur- en landschapsbeleving centraal staat.

aantallen ligplaatsen versus vaarbewegingen

Er bestaat in de praktijk veel verwarring over de (interpretatie van) de begrippen ligplaats, passantplaats en dergelijke. Aan deze discussie kan nog een dimensie worden toegevoegd, namelijk wanneer ligplaatsen buiten het Waddenzeegebied hierin worden betrokken. Initiatieven voor nieuwe of uit te breiden jachthavens bijvoorbeeld aan het IJsselmeer zijn in dit verband actueel.

Het aantal feitelijk nieuwe vaste ligplaatsen dat hierdoor in de nabijheid van de Waddenzee wordt toegevoegd kent uiteenlopende interpretaties. De verwachtingen over de effecten van het aantal watersporters dat vanuit die havens vaker op de Waddenzee zal gaan varen kent minstens zoveel speculaties. Uiteraard zullen nieuwe ligplaatshouders vanuit deze havens ook de Waddenzee of voor het eerst óf misschien vaker dan voorheen tot hun vaargebied gaan rekenen. Maar niets is daarover op voorhand met zekerheid te zeggen als het gaat om de omvang. Dergelijke motieven zullen heel waarschijnlijk individuele watersporters beïnvloeden in hun ligplaatskeuze. Over de relatie tussen aanbod van ligplaatsen in een bepaald watergebied en de vaarmotieven van watersporters is niets bekend.

De Waddenzee wordt jaar op jaar door meer pleziervaartuigen bezocht. De diverse tellingen uit het onderzoek hebben dat aangetoond. Ook bleek dat de meeste van die vaartuigen in de drie Waddenprovincies en het IJsselmeergebied hun vaste ligplaats hebben. Het onderzoek heeft echter niet uitgewezen of bijvoorbeeld de recent in gebruik genomen nieuwe jachthaven van Medemblik aan het IJsselmeer aantoonbare drukverhoging in de Waddenzee heeft veroorzaakt.

de norm

De norm '1 boot per 20 hectare betond- of bebakend vaarwater' als basis voor het bepalen van het niveau waarop de ontwikkeling van de watersport

op de Waddenzee moet worden gestabiliseerd is -nog steeds- goed bruikbaar. Hoe discutabel normen altijd zijn, de opstellers van het rapport 'Watersport op de Waddenzee' uit 1977 hebben alle denkbare variabelen in deze norm samengebracht. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat op het punt van beleving door de watersporters en de kwetsbaarheid van de ecologische processen in het Waddenzeegebied zulke wijzigingen zijn opgetreden dat de norm aanpassing behoeft.

De autonome ontwikkelingen die de watersport landelijk en in het Waddenzeegebied doormaakt rechtvaardigen echter niet dat de norm ook wordt gehanteerd als rekeneenheid om een capaciteitsbeleid vertaald in ligplaatsen in havens te kunnen voeren.

van alléén een capaciteitsbenadering naar óók een beheerbenadering

De geografische karakteristiek van de Waddenzee bepaalt de feitelijke bruikbaarheid ervan als watersportgebied. Eb en vloed, getijstromen, ondiepten en droogvallende delen werken van nature een zonerings in de hand. De infrastructuur met havens, pieren en sluizen is daarop aangepast. De toegankelijkheid en bereikbaarheid van het Waddenzeegebied voor (ook) watersporters heeft zo geresulteerd in een verschil in relatief druk en relatief weinig bevaren delen. Het ruimtelijke patroon van de watersport verhoudt zich met de waddennatuur zodanig dat de ecologisch meest kwetsbare gebieden relatief het minst worden bezocht door vaarrecreanten. De autonome groei van het aantal pleziervaartuigen mag op geen enkele wijze het gevaar inhouden dat deze gebieden aan een verhoogd gebruik door de watersport worden blootgesteld. De kans op een mogelijke vergroting van rustverstoring moet zo veel mogelijk vermeden worden (zie de overwegingen). Een effectief en beheerbaar zoneringsysteem dat in het Waddenzeegebied waar nodig de rust kan garanderen vraagt om specifiek daarop toegesneden maatregelen. Het vrijwaren van de meest kwetsbare delen van watersportactiviteiten kan in de meest vergaande vorm door het stellen van beperkingen aan de toegankelijkheid ervan. Bij voorrang zal dat in het middengebied, het Friese en het Groninger wad, het geval zijn. In deze relatief smalle zone, met naar verhouding veel verstoringsgevoelige gebieden, concentreren zich immers de vaarbewegingen van west naar oost en omgekeerd. Het volgen van deze routes leidt over enkele zogenoemde wantijen. Hier wordt het hoogwaterpeil het laatst bereikt op plaatsen die gekenmerkt worden door de geringste diepte. Langs deze routes laten plezierschippers hun daarop toegeruste vaartuig dan ook vaak (bewust dan wel noodgedwongen) droog vallen om te kunnen 'overtijen', en te wachten op hoogwater. Het is niet ondenkbaar dat hun aanwezigheid, nog afgezien van hun activiteiten, vogels er van weerhoudt in de directe omgeving voedsel te zoeken en/of zehonden te laten rusten of jongen te zogen.

Opnieuw wordt daarmee duidelijk dat de confrontaties tussen natuur- en landschapsbelangen en de watersport in het Waddenzeegebied zelf tot een oplossing gebracht moeten worden met een effectief beheerbeleid. Dit ook als antwoord op watersportontwikkelingen elders.

havenaccommodatie in het Waddenzeegebied

De groeiende toevloed van pleziervaartuigen in het Waddenzeegebied vertoont, zo bleek, een autonoom karakter. Deze is niet zonder meer tegen te houden. Omdat de meeste watersporters vooral havens tot vaardoel hebben is het van belang dat daar over voldoende ligplaatscapaciteit wordt beschikt. Voldoende havenaccommodatie zal vooral ook noodzakelijk worden wanneer, als gevolg van het hiervoor geschetste beheerbeleid, het in meer gebieden niet meer mogelijk zal zijn te ankeren, droog te vallen en dus te overnachten. Ook uit veiligheidsoverwegingen zal dat noodzakelijk blijken, althans voor zover andere maatregelen om veiligheid te vergroten of te handhaven, gericht op schip (zeewaardigheidseisen) en schipper (vaarbewijs), niet toereikend blijken. Juist het 'overtijen' maakt watersport in het Waddenzeegebied zo bijzonder, maar de kans dat, bij een toenemend aantal pleziervaartuigen, meer en meer vaarrecreanten daartoe zullen overgaan vergroot ook de kans op calamiteiten als gevolg van slecht weer of onzorgvuldigheid.

Dus uit oogpunt van èn natuurbehoud èn veiligheidsoverwegingen zal in de toekomst de groei van het aantal pleziervaartuigen in het Waddenzeegebied omgekeerd evenredig zijn met de mate van bewegingsvrijheid van de watersporter. Kortweg gezegd: hoe meer boten het gebied zullen bezoeken, hoe meer de noodzaak zich aandient de bewegingsvrijheid te beperken. De mogelijkheden om er te kunnen 'overtijen' hangen daar mee samen. Een toereikend aanbod aan afmeervoorzieningen, bijvoorbeeld met passantenaccommodatie in havens, moet daar tegenover staan.

C. Overzicht kaarten.

1. Begrenzing plangebied
2. Bestuurlijke indeling Waddenzeegebied
3. Ecologische waarden
4. Visueel markante elementen
5. Toepassing van de Natuurbeschermingswet
6. Beheer buitendijkse gebieden
7. Milieubeschermingsgebied
8. Waterkeringen
9. Kustbeheer
10. Natuurlijke afslag en aanwas
11. Scheepvaart
12. Kabels en leidingen
13. Lozingen
14. Aanvoer van voedingsstoffen en microverontreinigingen
15. Delfstoffenwinning
16. Bodemdaling
17. Winning zand en schelpen
18. Recreatie
19. Visserij
20. Militaire activiteiten

Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied

Colofon:

vormgeving druk en zetwerk:

sectie Repro Provincie Friesland

lettertypes:

Trump Mediaval

Bodoni Poster Italic

kaartmateriaal:

Provincie Friesland Bureau Databank/Kartografie

aquarellen en omslag:

Felix Guérain Tekenproducties

tekst gedrukt op:

mediaprint gesatineerd 135 grs

aquarellen gedrukt op:

granada ivoor 170 grs

bindwerk:

boekbinderij H. Schonenberg

STUURGROEP WADDENPROVINCIES

Provinciehuis Friesland

Postbus 20120

8900 HM Leeuwarden

tel. 058 – 2925826

fax. 058 - 2925220