

Waddenland

Een nieuw concept in het denken over de bescherming van de internationale waddenzee

Aan het begin van onze jaartelling keek een Romeinse legerofficier verbijsterd naar de mensen die leefden in een gebied waarvan hij niet wist of het bij de zee of bij het land hoorde. Twintig eeuwen later genieten er elk jaar ruim tien miljoen bezoekers van de prachtige natuur en de bijzondere cultuurhistorie. Internationale verdragen, Europese richtlijnen en nationale wetgeving pogen het landschap en de natuurlijke waarden van dit unieke en uitgestrekte kustgebied te beschermen.

Hans Revier

Hoofdredacteur van het Wadden-Magazine, oud-directeur Waddenvereniging
revier@waddenvereniging.nl

Maar de huidige bewoners, die generaties lang vorm gaven aan het gebied dat anno 2006 in vele toonaarden in talloze publicaties bejubeld wordt, zetten zich meer en meer af tegen deze in hun ogen betuttelende regelgeving. Toch moet de toekomst van zowel de natuurlijke als de sociaal-economische ontwikkeling van dit waddenland gezocht worden in de bescherming en het behoud van de rust, ruimte en rijkdom van het gebied, zo betoogt Hans Revier, oud-directeur van de Waddenvereniging, onlangs benoemd tot lector Mariene Wetlands Studies aan de CHN te Leeuwarden en de Hanzehogeschool in Groningen. Dat recentelijk de verschillende stakeholders elkaar daarin zowel nationaal als internationaal gevonden hebben is een eerste, noodzakelijke stap op weg naar een duurzame toekomst van het Waddenland.

De scène had niet misstaan in één van de vele TV-series over de geschiedenis van het Romeinse rijk. Een vertegenwoordiger van het Romeinse establishment kijkt aan de noordelijke rand van zijn rijk verbijsterd toe hoe een volk zich handhaaft in een gebied waar twee keer per dag de zee zich met donderend geweld instort. Een dergelijke scène is niet ontsproten aan de fantasie van een televisiemaker, maar is terug te lezen in de boeken van legerofficier Plinius de oudere. Rond het jaar 79 bezocht hij een gebied dat waarschijnlijk in de buurt van het huidige Delfzijl gelegen was. *“Daar bewoont dit miserabele ras opgehoogde stukken grond of platforms, die ze met de hand hebben aangelegd boven het niveau van het hoogst bekende getij. Levend in hutten gebouwd op de gekozen plekken, lijken zij op zeelieden in schepen als het water het omringende land bedekt, maar op schipbreukelingen als het getij zich heeft teruggetrokken.”* Zo beschrijft hij in Naturalis Historia het volk der Gaucen. Het waddegebied bestond in die tijd uit uitgestrekte veenmoerassen, gelegen achter een aaneengesloten strandwal. Waar rivieren uitmondden, zoals ter hoogte van de monding van de huidige Eems, kon de zee kilometers ver

landinwaarts stromen. Door grote dynamiek tussen land en water, zoet en zout in dit gebied was er sprake van een grote natuurlijke productie. De overvloed aan vissen en schelpdieren maakte het geschikt voor menselijke bewoning. En het duurde dan ook niet lang voordat de bewoners de natuurlijke omstandigheden naar hun hand probeerden te zetten.

Strijd tegen het water

De strijd tegen het water heeft altijd centraal gestaan bij de verdere ontwikkeling van het waddegebied. Terpen en wierden werden opgeworpen en al voor de Middeleeuwen startte men met het aanleggen van lage dijken. Zo af en toe wist de natuur het te winnen van de mens. Stormvloed sloegen delen van de strandwal weg en de binnendonderende zee vaagde grote delen van het veenmoeras weg. Zo kreeg de Waddenzee haar uiteindelijke vorm. In de waddeeilanden herkennen we nog de restanten van de oude strandwal. Nog steeds spoelen brokken oud veen aan, souvenirs van het uitgestrekte veenmoeras. De bewoners van de kuststreek probeerden vanaf de vroege Middeleeuwen het door kleiafzet vruchtbare land met dijken tegen de invloed van de zee te beschermen. Aan het eind van deze tijd was er al sprake van een ondoorbroken dijklijn langs de gehele internationale Waddenzeekust. Tot in de zestiger jaren van de vorige eeuw wist men de bedijkte kleigebieden steeds verder uit te breiden door een ingenieus systeem van landaanwinning. Met behulp van rijshouten dammetjes werd de aanslibbing aan de kustlijn gestimuleerd. Na voldoende opslibbing van de kwelders werd het nieuwe land ingedijkt en bij de bestaande landbouwgrond gevoegd. Maar soms ging het toch weer mis. Door ontwatering ten behoeve van de landbouw klonk het ingedijkte gebied in en kwam onder de zeespiegel te liggen. Een dijkdoorbraak bij een stormvloed had tot gevolg dat de zee weer terrein terugwon. Zo ontstonden de Zuiderzee, de Lauwers-

zee en de Dollard. In de 20^{ste} eeuw werden die weer afgedamd, gedeeltelijk ingedijkt en ingepolderd. De huidige deltadijken markeren de scherpe grens tussen de uitgestrekte natuur van de Waddenzee en het door de strijd tegen het water gekenmerkte cultuurgebied achter de dijk. Niet alleen in het landschap, met zijn terpen en waterlopen, weerspiegelt zich de haat-liefde-verhouding met de zee. Ook de sociaal-economische en cultuurgeografische geschiedenis van het gebied wordt hierdoor sterk bepaald. Door de ligging aan zee heeft de bevolking al vroeg een levendige uitwisseling met heel Europa. Maar tegelijkertijd voltrekt de ontwikkeling van het waddengebied zich ver weg van de politieke en culturele centra van Europa. Ondanks de relatieve rijkdom die de zeevaart en de landbouw op vruchtbare grond met zich meebrengt, blijven de waddenbewoners in de ogen van de politieke en culturele elite 'provincialen'. In de lange kuststrook van Nederland, Duitsland en Denemarken, aan de periferie van noordwest Europa, is sprake van een overeenkomstige ontwikkeling van de politieke en culturele structuur. De wijze van dijkenbouw en afwatering, de sociale organisatiestructuur en een levendige taaltraditie (het Fries) zijn daar exponenten van. Maar de waddenregio ontwikkelt zich niet tot een politieke eenheid. Verschillende overheersers, overheden en landen zwaaien er de scepter. Maar toch ontstaat door de gemeenschappelijke vijand, het water, een unieke sociale organisatie. Een van bovenregionale instanties onafhankelijk bestuur waakt over de dijkenbouw en de afwatering. Deze vormen van zelfstandige samenwerking, die al in de vroege elfde eeuw ontstonden, kennen we nu nog als de waterschappen in Nederland of het Deich- und Sielverband in Duitsland.

Natuurbescherming

Van bescherming van de waddennatuur is pas in de twintigste eeuw sprake. In de jaren twintig worden de eerste natuur-

reservaten ingesteld. Het vogeleilandje Griend in Nederland, en de Duitse eilandjes Jordsand, Norderoog, Memmert en Mellum zijn daar voorbeelden van. Toch duurt het tot het begin van de jaren tachtig voor er sprake is van een integraal beschermingsregime voor de internationale Waddenzee. Twintig jaar eerder onderkent men de unieke natuurwaarden van de Waddenzee en groeit het besef dat deze door de plannen voor indijking en inpoldering, de waterverontreiniging en de toenemende recreatiedruk, ernstig gevaar lopen. Nederland kiest voor een integrale aanpak middels het instellen van de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (PKB). Gekoppeld aan de provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee vormt de PKB de grondslag voor het beleid en het beheer van de Waddenzee ten behoeve van het rijk, de provinciale en de gemeentelijke overheid. Hoofddoelstelling van de PKB is de bescherming en duurzame ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied. Menselijke activiteiten en economische belangen worden via het in de PKB omschreven afwegingskader getoetst aan deze hoofddoelstelling. De PKB wordt vastgesteld door het Nederlandse parlement – op dit moment is de derde PKB in procedure –, maar kent op zich niet de kracht van wet. Daarom is aan de PKB-Waddenzee de Natuurbeschermingswet gekoppeld. Begin tachtiger jaren is een groot deel van de Nederlandse Waddenzee aangemerkt als natuurreservaat. Na aanvullende besluiten is 95% van het gebied beschermd natuurgebied. De hoofdvaargeulen, naar bijvoorbeeld Delfzijl, Harlingen en Den Helder zijn hiervan uitgezonderd. Evenals de strook Waddenzee onder de eilanden. Dit gebeurt op uitdrukkelijk verzoek van de eilander bevolking. Men vreest namelijk dat een dergelijke aanwijzing het cultuurhistorisch bepaalde medegebruik van de Waddenzee door de eilanders sterk beperkt. De delen Waddenzee onder de eilanden tot aan de eerste geul worden nu middels ge-

meentelijke verordeningen beschermd. De natuurbeschermingswet stelt dat het verboden is zonder toestemming activiteiten te ondernemen die het beschermde gebied verstoren, schade toebrengen of ten gronde richten, met inbegrip van de flora en fauna en het belang van het gebied voor de wetenschap. Voor de verschillende vormen van menselijke activiteiten in de Nederlandse Waddenzee moet derhalve een vergunning worden afgegeven. Waar Nederland uitgaat van een complex beleidsinstrumentarium dat activiteiten zoneert, stelt Duitsland nationale parken in. De deelstaten Sleeswijk-Holstein, Nedersaksen en Hamburg reguleren middels de Wetten op de Nationale Parken de toegankelijkheid van delen van de Waddenzee. De kernzones (zero use zones of zones 1) zijn niet voor het publiek toegankelijk en slechts bij uitzondering zijn commerciële activiteiten toegestaan. Dit gebied beslaat ruwweg 50% van de Duitse Waddenzee. De Deense Waddenzee is bij wet aangemerkt als Fauna en Natuurreservaat. Een kleine kernzone (10%) is voor publiek gesloten. Pleziervaart wordt toegestaan in 60% van het Fauna en Natuurreservaat. De resterende 30%, waarin de voornaamste vaargeulen vallen, kent nauwelijks beperkingen. Deze verschillen in benadering van de bescherming van de Waddenzee hebben geruime tijd het debat over de meest wenselijke internationale bescherming van de Waddenzee overheerst. De implementatie van de EU Vogelrichtlijn en de EU Habitatrichtlijn gaf echter een nieuwe impuls aan het denken over de internationale Waddenzeebescherming. Op grond van de EU Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is de internationale Waddenzee aangewezen als speciale beschermingszone. Deze aanwijzingen geschieden op grond van nationale wetgeving. Zo wordt in Nederland de vogel- en habitatrichtlijn via de natuurbeschermingswet geïmplementeerd.

Trilateraal beleid

In 1978 besluiten Nederland, Duitsland



Deltadijken markeren de scheiding tussen cultuur- en natuurlandschap,
© Waddenvereniging/Roy Vrouwenvelder



In de Middeleeuwen ontwikkelde men het systeem van afwatering
© Waddenvereniging/Roy Vrouwenvelder



Achteruitgang van de bevolking en voorzieningen
© Waddenvereniging/Roy Vrouwenvelder

en Denemarken samen te werken rond de bescherming van de Waddenzee. In de Gemeenschappelijke Verklaring betreffende de bescherming van de Waddenzee (Kopenhagen 1982) spreken de drie landen de intentie uit om overleg met elkaar te plegen en maatregelen te coördineren teneinde een aantal internationale overeenkomsten uit te voeren. Dit betreft met name de Conventie van Ramsar (Overeenkomst inzake de bescherming van waterrijke gebieden, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, Ramsar 1971), de Conventie van Bonn (Verdrag inzake de Bescherming van Trekkende Wilde Diersoorten), de Conventie van Bern (Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun leefmilieu in Europa) en de EU Vogelrichtlijn en –Habitatrichtlijn. Afgesproken wordt om regelmatig ministeriele conferenties te organiseren. Van belang is dat de drie landen bepalen dat de Gemeenschappelijke Verklaring en andere afspraken in het raamwerk van deze samenwerking niet bindend zijn naar internationaal recht. Alleen de in 1990 gesloten Overeenkomst over de bescherming van zeehonden in de Waddenzee is bindend, aangezien deze valt onder de Conventie van Bonn. Dit levert af en toe merkwaardige ontwikkelingen op. In 1993 spreken de drie landen af de schelpdiervisserij (de visserij op mosselen en kokkels) in te perken, vanwege de effecten op de natuurwaarden. Nederland implementeert deze afspraak door delen van de Waddenzee voor de visserij te sluiten. Onder andere twee platen in de monding van de Eems, de Hond en de Paap. Deze wadplaten liggen in betwist gebied. Hier is de grens met onze oostburen nog niet vastgesteld. Volgens Duitse opvattingen behoren “der Hund und das Paapsand” tot het grondgebied van Nedersaksen. Vandaar dat men in 2000 aan een Duitse mosselvisser vergunning geeft voor het vissen op mosselzaad op deze platen. Protesten van Nederlandse zijde halen weinig uit. De Duitse overheid wijst op haar eigen beleid, dat een beperkte visserij

op mosselzaad toestaat, en op haar eigen interpretatie van de grens tussen het Nederlandse en het Duitse wad. De met een onvervalst Zeeuws accent sprekende Duitse mosselvisser is daarbij de lachende derde.

Waddenland

Na eeuwenlang vechten tegen het water en het opbouwen van een bestaan als zelfstandige visser, schipper of boer is de laatste decennia de bevolking in de waddenregio geconfronteerd met dramatische veranderingen. Herstructurering van de landbouw, de drastische achteruitgang van de visserij en de kleine regionale scheepvaart hadden economische stilstand en soms achteruitgang tot gevolg. De bevolking verminderde en daarmee ook de openbare en particuliere dienstverlening. Tegelijkertijd nam het toerisme in de waddenregio een grote vlucht. Op jaarbasis bezoeken nu ruim tien miljoen vakantiegangers en dagjesmensen het internationale wadengebied. Veelal ziet men het vreemde vakantiepubliek als indringers, die het authentieke culturele erfgoed van de waddenregio als openluchtmuseum beschouwen. Daarenboven wordt de zee niet langer als vijand en de Waddenzee niet meer als waterstaatkundig probleem gezien. Het vrees aanjagende wad noemt men nu liefkozend 'laatste wildernis' en publicaties van de eilander VVV's bezingen de overweldigende natuur. Europese regels en Haagse wetten bepalen tot in detail wat wel en niet mag op het wad. Bewoners die veertig jaar geleden nog zij aan zij met de jonge Waddenvereniging stredden tegen de inpoldering van de Waddenzee, keren de natuurbescherming nu de rug toe. Ondanks de vele consultatierondes in het gebied bestaat grote scepsis ten opzichte van de ministersconferenties over de Waddenzee. De aanmelding van de internationale Waddenzee als werelderfgoed kan slechts mondjesmaat op steun rekenen, ondanks schriftelijke beloftes van de rijksoverheid dat deze aanmelding geen extra beperkende regels met zich mee zal brengen.

Er dreigt dus een patstelling. Enerzijds de drie waddenoverheden die, gedreven door nationale belangen, er niet in slagen gezamenlijke bindende afspraken te maken, anderzijds de lokale bevolking die, geconfronteerd met de al in gang gezette fundamentele veranderingen in de leefomgeving, geen behoefte heeft aan nieuw beleid en nieuwe regels. De Waddenvereniging maakt zich zorgen over deze ontwikkelingen. Het beleid, dat zowel de belangen van natuur en milieu als de noodzakelijke sociaal-economische ontwikkeling integreert, staat onder druk. De economische achteruitgang in de kustregio wil men keren door industrialisatie, vergroting van de waddenhavens en het opheffen van beperkingen voor schadelijke, toeristische activiteiten. Bescherming van natuur, milieu en landschap van de waddenregio wordt als blok aan het been ervaren. Vandaar dat de Waddenvereniging op de 10^e trilaterale ministersconferentie over de Waddenzee (Schiermonnikoog 2005) het concept 'Waddenland' presenteert. In Waddenland werken mensen samen aan een duurzame toekomst van de waddenregio. Vanuit het besef dat de waddenregio ontstaan is vanuit een uniek samenspel tussen natuurlijke processen en menselijke activiteiten, weten de verschillende belangengroeperingen elkaar te vinden. Landbouw, visserij en havengebonden activiteiten zijn gebaseerd op de natuurlijke mogelijkheden van de Waddenzee. Het toerisme laat mensen kennis maken met de unieke natuur en cultuurhistorie en vormt een afzetmarkt voor de duurzaam geproduceerde waddenproducten. Dat deze ambitie werkelijkheid kan worden blijkt uit de ontwikkelingen van het afgelopen jaar. Geconfronteerd met de ambtelijke en vaak bureaucratische discussies over de verdeling van het Waddenfonds¹ lukte het de vereniging zeer uiteenlopende belangengroeperingen om de tafel te krijgen en gezamenlijk een plan voor noodzakelijke investeringen in de waddenregio te maken. Wellicht zal binnenkort een

Italiaanse toerist zich verbazen hoe aan de rand van Europa in harmonie met de natuur gewerkt wordt aan een duurzame toekomst.

Noten en Literatuur

- ¹ Het kabinet Balkenende 2 besloot een Waddenfonds in het leven te roepen om te investeren in natuurherstel en de duurzame sociaal economische ontwikkeling van het Nederlandse wadengebied. De instelling van dit fonds is gekoppeld aan het besluit om over te gaan tot gaswinning onder de Waddenzee.
- Abrahamse, J., W. Joenje & N. van Leeuwen-Stelt, 1976. Waddenzee, natuurgebied van Nederland, Duitsland en Denemarken. 368 pp. Waddenvereniging en Natuurmonumenten.
 - Abrahamse, J., M. Bemelman & M. Hillenga, 2005. Wadden, verhalend landschap. 350 pp. Tirion Natuur en Common Wadden Sea Secretariat
 - Fey, T., 2002. Wadden, gids voor liefhebbers. 192 pp. Uitgeverij Uniepers en Waddenvereniging
 - Lambers, K. et al., 2003. Trilateral or European Protection of the Wadden Sea? 283 pp. SDU en Waddenvereniging
 - D. Mulder, 2005. Wie wint het woord of het wad, 10e trilaterale Waddenzeeconferentie. WADDENmagazine 2005-5, 24-25
 - Revier, H. 2006. Derde Nota Waddenzee, 3 X = Scheepsrecht? WADDENmagazine, 2006-1, 11-14.

Summary

The Wadden Region with her sea and coasts is a valuable and unique nature area with a rich social history. Dynamics of nature have formed the area where a lot of people enjoy the peace, space and riches. Since the 20th century there is a wide range of nature protection guidelines and laws. The inhabitants, for a great deal also responsible for forming this unique landscape, do not always agree with all these regulations. However, it is important to protect this European nature and culture area, argues Hans Revier, lector Mariene Wetlands in Leeuwarden and Groningen. The former director of the Wadden Sea Society pleads for an international concept 'Waddenland' where all involved parties work together on a collective program to protect and develop the Waddensea region.