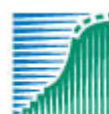


# **Leidraad aanwijzing artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998** **Waddengebied**

(Juridisch te beschouwen als vaste gedragslijn)



**landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit**

## Samenvatting

Het ministerie van LNV DRZ Noord is bevoegd om jaarlijks de toegang tot ecologisch waardevolle en verstoringgevoelige gebieden in het Waddengebied te beperken op grond van artikel 20 van de Nb-wet 1998. Deze (tijdelijke) afsluiting van gebieden vindt plaats, indien dit noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van de natuurwaarden van het Waddengebied. Door de (natuurlijke) dynamiek van het Waddengebied vindt vrijwel ieder jaar een actualisatie plaats van de begrenzing en de periode van aanwijzing van deze zogenaamde artikel 20-gebieden

Op initiatief van het ministerie van LNV DRZ Noord is voorliggende Leidraad artikel 20 Nb-wet 1998 ontwikkeld. De Leidraad artikel 20 Nb-wet kent twee verschillende doelen:

1. Het geven van een ecologische leidraad, waarmee inzicht verkregen wordt in de noodzaak tot aanwijzing van artikel 20-gebieden c.q. de aanpassing van de begrenzing van deze gebieden.
2. Het in beeld brengen van de verschillende stappen die doorlopen worden om te komen tot een besluit van aanwijzing van artikel 20-gebieden.

Bovenstaande doelen resulteren in transparantie van zowel de totstandkoming als de onderbouwing van het besluit.

Het aanwijzen van artikel 20-gebieden kan geschieden ten behoeve van de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied Waddenzee én de natuurwaarden uit de Beschermd Natuurmonumenten en de waarden zoals benoemd in de aanwijzingen van de voormalige natuurmonumenten onder de Nb-wet 1967. In de praktijk vindt de afsluiting sinds begin jaren 80 enkel plaats voor zeehonden en vogels.

### Ecologisch toetsingskader

De noodzaak voor afsluiting van gebieden ten behoeve van de bescherming van natuurwaarden is sterk afhankelijk van de plaats, het tijdstip en de periode waarin verstoring plaatsvindt. Bij de aanwijzing van artikel 20-gebieden gaat het om gebieden waar verstoringgevoelige natuurwaarden aanwezig zijn en/of verstoringen kunnen optreden, veroorzaakt door menselijke activiteiten.

### *Zeehonden*

Ten behoeve van de bescherming van zeehonden dient tenminste een minimale levensvatbare populatie beschermd te worden in het Waddengebied. Dit betekent dat kwetsbare gebieden (kraamgebieden, verhaargebieden) in elk geval gevrijwaard moeten worden van verstoring en zo nodig afgesloten dienen te worden ter behoud van een minimale levensvatbare populatie in de Waddenzee, met een natuurlijke reproductie en overleving. Daarnaast dienen jaarrond ongestoorde rustplaatsen te bestaan.

Met het huidige aantal Gewone zeehonden kunnen we spreken van een minimale levensvatbare populatie. Dit betekent dat de huidige afgesloten gebieden momenteel gebleken voldoende zijn om een minimale levensvatbare populatiegrootte met een ondergrens van 6.000 dieren in stand te houden. Voor de bescherming van de Gewone zeehond betekent dit dat er op dit moment in principe geen extra gebieden afgesloten behoeven te worden. Wel blijft de mogelijkheid bestaan om de begrenzing van de huidig afgesloten gebieden zo optimaal mogelijk te houden.

Over de Grijze zeehond in de Nederlandse Waddenzee is thans nog onvoldoende informatie beschikbaar om aan te geven bij welke populatiegrootte sprake is van een minimale levensvatbare populatie. Wel is duidelijk dat deze populatiegrootte momenteel nog niet gehaald wordt. Dit betekent dat om verstoring door mensen te voorkomen tijdelijk extra gebieden afgesloten kunnen worden ten behoeve van de bescherming van de Grijze zeehond. Eventuele afsluiting vindt plaats op basis van onderstaande criteria:

1. Het gebied wordt ingenomen door minstens 5 dieren en het gebied wordt reeds een aantal jaren achtereenvolgend gebruikt (2-3 jaar).
2. Rond het gebied vindt verstoring plaats of is de kans op verstoring tijdens de kwetsbare perioden groot.

### *Vogels*

Het Waddengebied kent een groot aantal vogelsoorten die gebruik maken van bepaalde gebieden met bepaalde functies in bepaalde perioden. Voor de bescherming van vogelsoorten is het van belang dat voldoende oppervlakten aan geschikt en ongestoord leefgebied (broedgebied, foerageergebied, ruigebied en HVP) beschikbaar is gedurende de kwetsbare perioden. De functie van een gebied en de kwetsbare periode is afhankelijk van de vogelsoorten die van het betreffende gebied gebruik maken. In veel gevallen hebben gebieden meerdere functies en veranderen de functies in de tijd.

Afhankelijk van de soort kunnen locaties binnen het Waddengebied aangewezen worden die de functie(s) broedgebied, foerageergebied, ruigebied en/of HVP vervullen gedurende bepaalde perioden in Leidraad art. 20 Nb-wet 1998

het jaar of jaarrond. Binnen deze locaties zijn de belangrijke plekken aan te wijzen voor het vervullen van bovengenoemde functie(s). In of rond de deze plekken kan dermate vaak verstoring plaatsvinden dat de bescherming van een soort in gevaar komt. Indien problemen geïdentificeerd worden, worden onderstaande ecologische criteria gehanteerd om te bepalen of eventueel tot afsluiting van het gebied overgegaan dient te worden.

- Trend
- Functie van het gebied
- Instandhoudingsdoel
- Aantallen

### **Procedure**

Het voortraject in het kader van een eventueel artikel 20-besluit start in augustus met het verzenden van een startdocument met de (wijzigings)voorstellen vanuit LNV DRZ Noord aan de Klankbordgroep en de ministeries van Defensie en Verkeer en Waterstaat. Het startdocument is gebaseerd op de waarnemingen en bevindingen in het veld en bevat informatie over zowel de ecologische als de ingeschatte relevante maatschappelijke belangen ter plaatse. De rol van de Klankbordgroep is het plaatsen van de (wijzigings)voorstellen in een maatschappelijke context en/of het aandragen van eigen waarnemingen en gegevens. Gedurende de bijeenkomst worden de knelpunten geanalyseerd en wordt door de Klankbordgroep-leden advies uitgebracht over de beoogde wijzigingen. De Klankbordgroep bestaat uit de leden van het TOW plus een vertegenwoordiger vanuit Productschap Vis en op verzoek vertegenwoordigers vanuit elk van de BOG's.

De (wijzigings)voorstellen, inclusief de bevindingen en advisering vanuit de Klankbordgroep, gaan naar de zogenaamde Expertgroep. Deze groep bespreekt de (wijzigings)voorstellen aan de hand van het ecologische toetsingskader en het advies vanuit de Klankbordgroep. Vervolgens brengt de Expertgroep een advies uit omtrent de artikel 20-gebieden op basis van ecologische argumenten en expert judgement.

In de Expertgroep hebben deskundigen zitting die vanuit het oogpunt van wetenschap en maatschappelijk belang een afgewogen advies geven aan de directeur van LNV DRZ Noord. Daaropvolgend vindt nogmaals toezending van het conceptbesluit plaats aan bovengenoemde Klankbordgroep, die schriftelijk de laatste opmerkingen aan LNV DRZ Noord kan door geven.

Het conceptbesluit wordt gepubliceerd op de LNV-website onder gelijktijdige gerichte toezending aan de deelnemers van de Klankbordgroep. Met deze publicatie volgt een periode van drie weken, waarbinnen de mogelijkheid bestaat tot het indienen van schriftelijke zienswijzen.

Daaropvolgend vindt vaststelling van het besluit plaats onder opvolgende publicatie hiervan in de Staatscourant en start een termijn van zes weken waarbinnen eventueel tegen het besluit bezwaar aangetekend kan worden.

Aan de hand van het definitieve besluit worden door LNV DRZ Noord in januari de mutaties en nieuwe c.q. ingetrokken gebieden verstrekt aan de Hydrografische Dienst. In maart/april verschijnen vervolgens de hydrografische kaarten van de Hydrografische Dienst waarop de gesloten gebieden staan aangegeven.

In het geval van calamiteiten kan het nodig zijn om tussentijdse afsluitingen in te zetten. Ten behoeve van deze tussentijdse afsluitingen zal een verkorte procedure worden gestart, waarbij de Klankbordgroep en de Expertgroep betrokken worden. Vervolgens zal door middel van berichtgeving op de website van het ministerie van LNV, publicatie in de lokale kranten, gerichte communicatie met belanghebbenden en bebording in het veld de tussentijdse afsluiting en de periode van afsluiten kenbaar gemaakt worden.

## Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
2. Aanleiding en doelstelling Leidraad aanwijzing artikel 20 Nb-wet 1998	6
2.1 Aanwijzing artikel 20-gebieden	6
2.2 Doel Leidraad artikel 20 Nb-wet 1998	6
3. Wettelijk kader	7
3.1 Wet- en regelgeving	7
3.2 Artikel 20 en besluitvorming	7
3.3 Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee	8
4. Ecologisch toetsingskader	9
4.1 Verstoring natuurwaarden Waddengebied	9
4.2 Ecologische criteria zeehonden	10
4.3 Ecologische criteria vogels	12
5. Procedure	15
5.1 Procedure artikel 20 aanwijzing	15
5.2 Proceskalender	18
5.3 Calamiteiten	18
Bijlage 1: Literatuurlijst en betrokken organisaties	19
Bijlage 2: Lijst gebruikte afkortingen	20
Bijlage 3: Minimale levensvatbare populatiegrootte gewone zeehond	21

## 1. Inleiding

Het ministerie van LNV Directie Regionale Zaken Noord (verder: LNV DRZ Noord) is bevoegd om jaarlijks de toegang tot ecologisch waardevolle en verstoringgevoelige gebieden in het Waddengebied te beperken op grond van artikel 20 van de Natuurbeschermingswet 1998 (verder: Nb-wet 1998). Deze (tijdelijke) afsluiting van gebieden vindt plaats, indien dit noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van de natuurwaarden van het Waddengebied. Door de (natuurlijke) dynamiek van het Waddengebied vindt vrijwel ieder jaar een actualisatie plaats van de begrenzing en de periode van afsluiting van deze zogenaamde artikel 20-gebieden. De procedure van een artikel 20- besluit is sinds de jaren '80 (tot 1 oktober 2005 bekend onder de titel artikel 17-besluiten) vrijwel ongewijzigd toegepast.

Op initiatief van het ministerie van LNV DRZ Noord is voorliggende Leidraad artikel 20 Nb-wet 1998 ontwikkeld. LNV heeft deze Leidraad opgesteld mede op basis van interne en externe consultatie van betrokken partijen. Deze leidraad biedt inzicht in het ecologische toetsingskader ten behoeve van de aanwijzing c.q. het aanpassen van artikel 20-gebieden en het proces dat doorlopen wordt ter formalisatie en bekendmaking van deze aanwijzingen c.q. aanpassingen. Met als resultaat transparantie van zowel de totstandkoming als de onderbouwing van het besluit.

Deze Leidraad zal door LNV als handreiking gebruikt worden voor de toepassing van artikel 20 Nb-wet in het Waddengebied.

De Leidraad kan aan de hand van voortschrijdende inzichten worden bijgesteld. Uiteraard is de wettekst van de Nb-wet 1998 daarbij leidend.

## **2.Aanleiding en doel Leidraad aanwijzing artikel 20 Nb-wet 1998**

### **2.1 Aanwijzing artikel 20-gebieden**

De aanwijzing van artikel 20 Nb-wet 1998 betreft het afsluiten van kwetsbare gebieden in het Waddengebied. Met kwetsbare gebieden worden ecologisch waardevolle en verstoringgevoelige gebieden bedoeld, waarbinnen de natuurwaarden extra beschermd dienen te worden. Het Waddengebied is zeer dynamisch. Jaarlijks treden veranderingen en verschuivingen op in de ligging van geulen en platen en de aanwezigheid en grootte van populaties vogels, zeehonden en andere natuurwaarden. Door de voortdurende natuurlijke dynamiek dienen de begrenzingen van de artikel 20-gebieden in het Waddengebied en de periode van afsluiting jaarlijks zonodig aangepast te worden aan bovengenoemde veranderingen en verschuivingen.

### **2.2 Doel Leidraad artikel 20 Nb-wet**

De Leidraad artikel 20 Nb-wet kent twee verschillende doelen:

1. Het geven van een ecologische leidraad, die in de praktische aanwijzing ervan ingevuld zal worden met expert judgement en data afkomstig van de LNV Waddenunit, terreinbeherende instanties, onderzoekers en wetenschappers ten behoeve van de aanwijzing van artikel 20-gebieden. Dit deel van de Leidraad geeft inzicht in – in algemene zin - de noodzaak tot aanwijzing van artikel 20-gebieden c.q. de aanpassing van de begrenzing van deze gebieden
2. Het in beeld brengen van de verschillende stappen die doorlopen worden om te komen tot een besluit van aanwijzing van artikel 20-gebieden.

### 3. Wettelijk kader

Reeds sinds de jaren 80 worden in het Waddengebied tijdelijk dan wel permanent gebieden afgesloten voor menselijke activiteiten indien dit van belang is voor de bescherming van aanwezige flora en fauna. Tot 2005 werd de toegang van deze gebieden beperkt op grond van artikel 17 van de Nb-wet 1967. Met ingang van 1 oktober 2005 is de Nb-wet 1998 van kracht. Artikel 17 uit de Nb-wet 1967 is rechtstreeks overgenomen in de Nb-wet 1998 als artikel 20. In navolgende paragrafen wordt het wettelijk kader rond de aanwijzing van artikel 20-gebieden beschreven.

#### 3.1 Wet- en regelgeving

Het Verdrag van Bonn (1997) beoogt de soortenbescherming van trekkende wilde diersoorten, onder andere door gebiedsbescherming. Nederland is, met het sluiten van de Overeenkomst inzake de bescherming van zeehonden in de Waddenzee in 1990, partij in dit Verdrag van Bonn. De overeenkomst schrijft voor dat de partijen een plan tot behoud en beheer van de zeehondenpopulatie moeten opstellen. Thans is vigerend het trilaterale beschermings- en beheerplan voor de zeehondenpopulatie in de Waddenzee 2007-2010.

De Nb-wet 1998 regelt de bescherming van natuurgebieden in Nederland. Een belangrijk deel van deze wetgeving geeft uitvoering aan Europese richtlijnen. Daarbij gaat het om de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). Natura 2000-gebieden vallen onder het beschermingsregime dat is opgenomen in de Nb-wet 1998. Onder Natura 2000 worden de gebieden verstaan die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn aangewezen en/of aangemeld. Deze gebieden zijn van grote betekenis voor de bescherming van de Europese biodiversiteit en vormen gezamenlijk met alle andere Natura 2000-gebieden in Europa een ecologisch netwerk.

Binnen het ecologisch netwerk Natura 2000 moeten de kwalificerende natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding worden behouden of in voorkomend geval worden hersteld. Onder het begrip 'instandhouding' wordt een geheel van maatregelen verstaan die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten. Voor gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn bestaat de verplichting om doelen op te nemen ten aanzien van de instandhouding van leefgebieden van vogelsoorten (Vogelrichtlijn) dan wel de instandhouding van natuurlijke habitats of populaties van in het wild levende dier- en plantensoorten (Habitatrichtlijn). Voor elke Natura 2000-gebied zijn dan ook instandhoudingsdoelen geformuleerd voor de kwalificerende habitattypen en soorten. Deze instandhoudingsdoelen omvatten de landelijke doelen voor een habitatype c.q. soort en de bijdrage die een gebied redelijkerwijs kan leveren voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (op landelijk niveau).

Rondom de Natura 2000-gebieden is in de wet een uitgebreid instrumentarium gebouwd dat beheer, herstel en bescherming van de kwalificerende natuurwaarden mogelijk maakt. Kernelementen daarbij zijn: het beheerplan, het vergunningstelsel en de goedkeuring van plannen (laatstgenoemde is aan de orde tot aan de aanstaande wetswijziging)<sup>1</sup>.

Naast de Natura 2000-gebieden bestaan andere gebieden die een beschermd status op basis van de Nb-wet 1998 hebben gekregen. Dit zijn de beschermd natuurmonumenten en de gebieden die de minister van LNV aanwijst ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen. Het overgrote deel van deze gebieden valt samen met Natura 2000-gebieden.

#### 3.2 Artikel 20 en besluitvorming

Een van de onderdelen van de Nb-wet 1998 die toegepast kan worden ter bescherming van natuurwaarden is het afsluiten van beschermd gebieden. Op grond van artikel 20 van de Nb-wet 1998 kan de toegang tot beschermd natuurmonumenten tijdelijk of permanent ontzegd worden (zie onderstaand tekstkader). De begrenzing van de af te sluiten gebieden en de periode van afsluiting wordt indien noodzakelijk geactualiseerd. Voor veel gebieden in de Waddenzee geldt dat deze actualisatie beperkt blijft tot kleine veranderingen. Door de hoge natuurlijke dynamiek van het Waddengebied, vindt de actualisatie van begrenzingen vrijwel jaarlijks plaats. Tevens kunnen zonedig additionele, nieuwe gebieden worden aangewezen en/of afgesloten gebieden weer worden opengesteld. Daarnaast is er de mogelijkheid om met een vergunning toegang te verkrijgen in de (tijdelijk) gesloten gebieden, bijvoorbeeld voor het uitzetten van zeehonden of wadlopen.

---

<sup>1</sup> Er is sprake van een wisselwerking tussen Natura 2000, het trilaterale beschermings- en beheerplan voor zeehonden en de voorliggende Leidraad, welke hier qua inhoud op aansluit. De zgn. 'Expertgroep' (zie ook hoofdstuk 5) vormt het platform om deze wisselwerking ook in de toekomst te agenderen en te bespreken.  
Leidraad art. 20 Nb-wet 1998

**Artikel 20 Nb-wet 1998**

1. *Gedeputeerde staten kunnen de toegang tot een beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 10, eerste lid, een aangewezen gebied als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12 of delen van bedoelde gebieden, voor zover dit noodzakelijk is voor de bescherming van natuurwaarden, beperken.*
2. *Indien een gebied als bedoeld in het eerste lid geheel of ten dele wordt beheerd door of onder verantwoordelijkheid van Onze Minister of een van Onze andere Ministers, wordt de in eerste lid bedoelde bevoegdheid uitgeoefend door Onze minister in overeenstemming met Onze andere ministers.*
3. *Het is verboden in strijd met de beperkingen die ingevolge het eerste en tweede lid zijn opgelegd, zich te bevinden in een beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 10, eerste lid, een aangewezen gebied als 10 a, eerste lid, of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12 of gedeelten daarvan.*
4. *Het verbod in het derde lid geldt niet voor de eigenaar en de gebruiker van een beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 10, eerste lid, een aangewezen gebied als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld gebruikersrecht zich daarover uitstrekt.*

Het Waddengebied is aangewezen als speciale beschermingszone onder zowel de Habitatrictlijn als de Vogelrichtlijn. Tevens is een groot deel beschermd natuurmonument.

De bevoegdheid die in het eerste lid wordt bedoeld, berust in geval van het Waddengebied op grond van het tweede lid bij de minister van LNV. Het besluit dient handelende in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Defensie genomen te worden. Gezien het mandaatbesluit LNV Regionale Zaken<sup>2</sup> is de Regiodirecteur Noord van het ministerie van LNV gerechtigd dit besluit namens de minister van LNV te nemen.

**3.3 Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee**

Artikel 20 wordt toegepast indien dit noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van natuurwaarden in het Waddengebied. Het ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee bevat de kwalificerende natuurwaarden waarvoor het Waddengebied is aangewezen respectievelijk aangemeld als Vogel- dan wel Habitatrictlijngebied. Het ontwerpbesluit kent de volgende algemene doelen:

- Behoud van de bijdrage van het Natura 2000 gebied aan de biologische diversiteit en aan de gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten binnen de Europese Unie
- Behoud van de bijdrage van het Natura 2000 gebied aan de ecologische samenhang van het Natura 2000 netwerk zowel binnen Nederland als de Europese Unie
- Behoud en waar nodig herstel van de ruimtelijke samenhang met de omgeving ten behoeve van de duurzame instandhouding van de in Nederland voorkomende natuurlijke habitats en soorten
- Behoud en waar nodig herstel van de natuurlijke kenmerken en van de samenhang van de ecologische structuur en functies van gehele gebied voor alle habitattypen en soorten waarvoor instandhoudingdoelstellingen zijn geformuleerd
- Behoud of herstel van gebiedsspecifieke ecologische vereisten voor de duurzame instandhouding van de habitattypen en soorten waarvoor instandhoudingdoelstellingen zijn geformuleerd.

Voor alle kwalificerende natuurwaarden van het Natura 2000-gebied Waddenzee zijn instandhoudingsdoelen geformuleerd. Voor een overzicht van deze instandhoudingsdoelen wordt verwezen naar het Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee (zie website ministerie van LNV, gebiedsbescherming).

De afsluiting van gebieden op grond van artikel 20 kan worden toegepast voor de bescherming van álle beschermde natuurwaarden uit het Waddengebied. Met beschermde natuurwaarden worden hier dus zowel de kwalificerende natuurwaarden uit het ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee als de waarden van de Beschermden Natuurmonumenten zoals aangewezen onder de Nb-wet 1998 alsmede de waarden uit de voormalige natuurmonumenten zoals aangewezen onder de Nb-wet 1967 bedoeld. In de praktijk vindt de afsluiting sinds begin jaren 80 enkel plaats voor zeehonden en vogels.

<sup>2</sup> Staatscourant 2006, nr. 91  
Leidraad art. 20 Nb-wet 1998



## 4. Ecologisch toetsingskader

Het Waddengebied is van belang voor een groot aantal natuurwaarden. De aanwijzing van het Waddengebied als Natura 2000-gebied, betekent dat het belang van het gebied voor natuurwaarden zwaarwegend is. Randvoorwaarde voor menselijk gebruik is dat het gebruik geen wezenlijke aantasting van natuur en landschap veroorzaakt.

### 4.1 Verstoring natuurwaarden Waddengebied

Een veel gebruikte omschrijving van verstoring van fauna (vogels en zoogdieren) is: "Het vertonen van afwijking van het natuurlijke gedrag op dat moment". Het begrip verstoring is in de praktijk complexer dan bovengenoemde definitie. Er is sprake van verstoring wanneer activiteiten leiden tot veranderingen in het natuurlijke gedrag van soorten. Door aanwezigheid van een verstoringbron vertonen soorten afwijkend gedrag (bijv. behoedzaamheids-, schuil- of vluchtgedrag) in plaats van hun oorspronkelijke gedrag (bijv. zogen, foerageren, rusten). In onderstaande box is een voorbeeld van verstoring gegeven.

#### **Een voorbeeld van verstoring**

*Vogels maken gebruik van hoogwatervluchtplaatsen om te rusten en hun verenkleed te poetsen. De aanwezigheid van mensen op ruime afstand van een hoogwatervluchtplaats kan leiden tot het onderbreken van dit slaap- en poetsgedrag doordat vogels de verstoringbron, in dit geval mensen, in de gaten houden. Hierdoor is sprake van een lichte verstoring van het oorspronkelijke gedrag. Naarmate de mensen dichterbij komen neemt de kans toe dat de vogels zullen opvliegen. De energie die de vogels kwijtraken tijdens het opvliegen, zullen zij later moeten aanvullen door meer tijd te besteden aan foerageren. Wanneer de vogels vaker moeten opvliegen en/of langere tijd moeten blijven vliegen, kan hierdoor hun energiebalans verstoord raakt. Dit kan er toe leiden dat de vogels achter raken op hun ruischema (wat de kans op sterfte in moeilijke periode verhoogt) of vertraging oplopen tijdens de trek (wat de overlevingskansen in het overwinteringsgebied kan verkleinen en/of het broedsucces in het broedgebied).*

Verstoring van natuurwaarden kent dus verschillende gradaties. Ook is verstoring sterk afhankelijk van plaats, tijdstip en periode en bestaan er grote verschillen in verstoringgevoeligheid van natuurwaarden. In het Waddengebied zijn met name vogels en zeehonden (Gewone zeehond en Grijs zeehond) gevoelig voor verstoring. In de toekomst kan de Leidraad zonodig ook voor andere soortgroepen en/of habitats, zoals zeegrasvelden, worden toegepast. In tabel 1 is een niet-limitatief overzicht gegeven van de kwetsbare plaatsen en perioden van vogels en zeehonden in het Waddengebied.

Soortgroep	Plaats	Periode/tijdstip
Vogels	Broedgebied: kwelders, duinen, hooggelegen strandvlakten, schelpenbanken, binnendijks gelegen agrarische gebieden	Broedseizoen: indicatief maart-augustus
	Foerageergebied: voedselrijke, rustige platen, visrijke wadgeulen en (onderwater)schelpdierbanken, kwelders en binnendijkse graslanden	Broedvogels: maart-augustus Trekvogels: april- mei en half juli-half september Overwinteraars: augustus-april
	Rustgebied: dijken, hoogwatervluchtplaatsen, droog blijvende wadplaten, duinen en kwelderranden, binnendijkse agrarische gebieden	3 uur voor tot 3 uur na hoogwater
	Ruigebied: voedselrijke, rustige platen, kwelders, dijken, strekdammen, zoetwaterplasjes, rustige geulen	Ruiperiode: indicatief juli-september
Zeehonden	Kraamgebied (werpen en zogen): zandbanken langs diepere geulen en hoge, permanent droge (alleen grijze zeehond)	Gewone: mei-juli Grijze: november-januari
	Verhaargebied: zandbanken langs diepere geulen	Gewone: augustus Grijze: maart-april
	Rustgebied: randen van zandbanken langs dieper water	Jaarrond
	Foerageergebied: dieper water (ook buiten het Waddengebied)	Jaarrond

Tabel 4.1 Overzicht van kwetsbare plaatsen en perioden van vogels en zeehonden in het Waddengebied.

## 4.2 Ecologische criteria zeehonden

### *Verstoring*

Het Waddengebied fungeert voor Gewone en Grijze zeehond als kraamgebied, verhaargebied, rustgebied en foerageergebied. Zeehonden maken het gehele jaar gebruik van ligplaatsen. Gedurende de kraamperiode en de verharingsperiode worden deze ligplaatsen intensiever bezocht. De Gewone zeehond maakt in het Waddengebied met name gebruik van de getijdenplaten als ligplaatsen. Deze komen bij hoogwater onder water te staan. De jongen van Gewone zeehonden kunnen al direct bij de geboorte zwemmen. Dit geldt niet voor jongen van de Grijze zeehond, die de eerste weken afhankelijk zijn van hoge, permanent droge zandbanken. Er is minder bekend over de aquatische gebieden die van belang zijn voor zeehonden, zoals foerageergebieden en migratieroutes.

### ***Een voorbeeld van een onderzoek***

*Er zijn enkele onderzoeken uitgevoerd naar de verstoring van zeehonden in de Waddenzee. Uit deze onderzoeken is gebleken dat verstoring sterk afhankelijk is van het type verstoringbron, de verstoringafstand, de groepssamenstelling en vluchtmogelijkheden. Afhankelijk van het type verstoring vertonen zeehonden verstoringgedrag op een afstand van 400-1500 meter. Afhankelijk van de groepssamenstelling gaan zeehonden binnen een afstand van 250-450 meter ook daadwerkelijk te water. De effecten van verstoring van zeehonden zijn verhoogde jeugdmortaliteit, afwijkend gedrag op zandplaten, veranderde ligplaatskeuze en stress (Brasseur en Reijnders, 1994).*

Verstoring van zeehonden is plaats- en tijdgebonden. Zowel de Gewone als de Grijze zeehond zijn met name gevoelig voor verstoring nabij ligplaatsen tijdens de kraamperiode en tijdens de verharingsperiode. Daarnaast is het van belang dat zeehonden jaarrond rustplaatsen tot hun beschikking hebben.

### *Gebiedenafsluiting*

Het aantal zeehonden dat gebruik maakt van het Waddengebied als leefgebied heeft in het verleden sterk gevarieerd. Door overbejaging in de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw, PCB-vervuiling in de periode 1960-1975 en een uitbraak van de zeehondenziekte Phocine Distemper Virus (PDV) in 1988 en 2002 is het aantal Gewone zeehonden een aantal keren drastisch afgenomen. De Grijze zeehond verdween in de Middeleeuwen geheel uit het Waddengebied door overbejaging. Vanaf begin 1980 is de soort weer een vaste bewoner van de Nederlandse Waddenzee. Momenteel nemen de populaties van beide soorten toe. Het aantal Gewone zeehonden in het Waddengebied wordt op circa 6.000 geschat (Reijnders & Brasseur, 2008). Verwacht wordt dat de huidige gestaag groeiende populatie zich geleidelijk verder zal uitbreiden, mits niet opnieuw het PDV-virus uitbreekt. Grijze zeehonden zijn, in tegenstelling tot de gewone zeehonden, in het verleden bijna niet getroffen door het PDV-virus. Momenteel wordt het aantal dieren geschat op circa 1.800 (Reijnders & Brasseur, 2008). De jaarlijkse tellingen en verspreiding van Gewone en Grijze zeehond in het Waddengebied worden uitgevoerd c.q. vastgesteld door Wageningen IMARES op een trilateraal gecoördineerde wijze.

In het kader van de gebiedenafsluiting voor zeehonden blijven gelden de trilaterale doelstellingen uit het Zeehondenbeheersplan. In het Zeehondenbeheersplan wordt aangegeven dat voor het bereiken en behouden van een minimale levensvatbare populatie zeehonden beschermingsgebieden van de juiste grootte aangewezen dienen te worden. De hoofddoelstelling van het trilaterale beleid ten aanzien van zeehonden (gebaseerd op het Zeehondenbeheersplan) betreft: het realiseren van een levensvatbare populatie met een natuurlijke reproductie en overleving. Deze hoofddoelstelling kan geëvalueerd worden aan de hand van de volgende parameters<sup>3</sup>:

- Geen achteruitgang in populatiegrootte van 10% of meer over een 10-jarige periode;
- Geen achteruitgang in het areaal aan ligplaatsen waar jongen worden geboren.

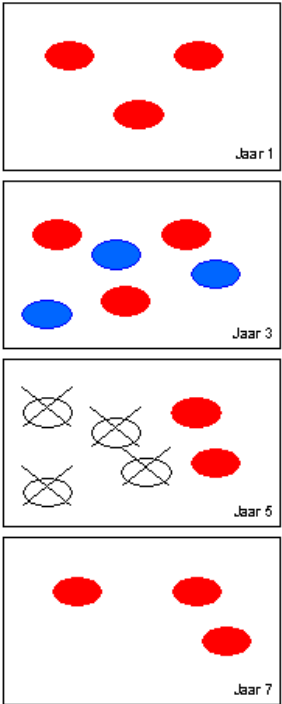
Ten behoeve van de bescherming van zeehonden dient dus tenminste een minimale levensvatbare populatie beschermd te worden in het Waddengebied waarvoor voldoende gebieden zijn aangewezen (zie ook instandhoudingsdoelen Gewone en Grijze zeehond, ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddengebied). Voor een onderbouwing van wat onder een minimale levensvatbare populatie wordt verstaan wordt verwezen naar bijlage 2. Al met al betekent dit dat kwetsbare gebieden (kraamgebieden, verhaargebieden) in elk geval gevrijwaard moeten worden van verstoring en zo nodig afgesloten dienen te worden ter behoud van een minimale levensvatbare populatie in de Waddenzee, met een natuurlijke reproductie en overleving. Daarnaast dienen jaarrond ongestoorde rustplaatsen te bestaan.

<sup>3</sup> De betreffende parameters zijn opgesteld door de TSEG en op verzoek van de Trilateral Working Group (TWG) met enkele details verder uitgewerkt en ter goedkeuring aangeboden aan de TWG. De parameters dienen om de trilaterale doelstellingen in overeenstemming te brengen met de EU-Habitatrichtlijn en de OSPAR EcoQO's. Leidraad art. 20 Nb-wet 1998

### Ecologische criteria

Uit de methoden, zoals beschreven in bijlage 2, blijkt dat we met het huidige aantal Gewone zeehonden kunnen spreken van een minimale levensvatbare populatie. Dit betekent dat de huidige afgesloten gebieden momenteel voldoende zijn om een minimale levensvatbare populatiegrootte met een ondergrens van 6.000 dieren in stand te houden. Voor de bescherming van de gewone zeehond betekent dit dat er op dit moment in principe geen extra gebieden afgesloten behoeven te worden. Wel blijft de mogelijkheid bestaan om de begrenzing van de huidig afgesloten gebieden zo optimaal mogelijk te houden voor de bescherming van de Gewone zeehond.

**Een voorbeeld van gebiedenafsluiting voor Gewone zeehond**



*In jaar 1 kent het Waddengebied een populatie Gewone zeehonden van 6.000 dieren. De minimale levensvatbare populatiegrootte is daarmee behaald en de huidige oppervlak aan afgesloten gebieden (rood) is voldoende voor de bescherming van de soort.*

*Twee jaar later (jaar 3) is het aantal Gewone zeehonden toegenomen tot 12.000 dieren. Naast de drie afgesloten gebieden (rood), liggen de dieren ook op drie andere locaties (blauw). Deze locaties worden echter niet afgesloten. De minimale levensvatbare populatiegrootte is immers bereikt.*

*In jaar 4 neemt het aantal Gewone zeehonden sterk af. De 4.000 overgebleven dieren nemen in dit voorbeeld nog slechts twee locaties in, die worden afgesloten (rood)\*. De locaties die niet meer in gebruik zijn, worden in jaar 5 niet langer afgesloten.*

*In de opvolgende jaren neemt de zeehondenpopulatie weer langzaam toe. In jaar 7 wordt opnieuw de minimale levensvatbare populatiegrootte van 6.000 Gewone zeehonden bereikt.*

*\*Het kan ook voorkomen dat ondanks de afname in aantallen nog steeds dezelfde locaties als in de voorgaande jaren in gebruik zijn, maar met lagere concentraties aan zeehonden. In dat geval blijven deze locaties afgesloten. In totaal zal echter geen groter oppervlak worden afgesloten dan voorheen het geval was bij een minimale levensvatbare populatiegrootte van 6.000 dieren. Een uitzondering hierop zijn extreme omstandigheden als epidemieën, waarbij zonodig tijdelijk extra gebieden afgesloten kunnen worden. Deze worden later weer opengesteld.*

Over de Grijze zeehond in de Nederlandse Waddenzee is thans nog onvoldoende informatie beschikbaar om aan te geven bij welke populatiegrootte sprake is van een minimale levensvatbare populatie. Wel is duidelijk dat deze populatiegrootte momenteel nog niet gehaald wordt. Totdat met behulp van voortschrijdend wetenschappelijk inzicht een minimale levensvatbare populatiegrootte kan worden berekend, zal gebiedenafsluiting ten behoeve van de Grijze zeehond plaatsvinden aan de hand van een specifiek op de Waddenzee toegesneden toetsingskader. Om verstoring door mensen te voorkomen kunnen tijdelijk extra gebieden afgesloten worden op basis van onderstaande criteria:

1. Het gebied wordt ingenomen door minstens vijf dieren en het gebied wordt reeds een aantal jaren achtereen gebruikt (2-3 jaar).
2. Rond het gebied vindt verstoring plaats of is de kans op verstoring tijdens de kwetsbare perioden groot.

Voor beide soorten zeehonden geldt dat onder extreme omstandigheden, bijvoorbeeld bij epidemieën, van de bovengenoemde ecologische criteria kan worden afgeweken.

De grootte van het af te sluiten gebied is afhankelijk van de verstoringgevoeligheid van de aanwezige zeehonden in het gebied. De verstoringgevoeligheid is afhankelijk van diverse omstandigheden, onder andere het geulenstelsel en de ligging van de vluchtweg. Deze verstoringgevoeligheid wordt vastgesteld op basis van expert judgement. Deze afstanden kunnen door voortschrijdende wetenschappelijke inzichten zonodig worden aangepast. Uit populatiegenetische berekeningen blijkt dat het voor de levensvatbaarheid van een populatie beter is verschillende kleine gebieden te beschermen dan één groot gebied met dezelfde oppervlakte.

De ligplaatsen bevinden zich in de meeste gevallen aan de rand van een diepe geul. Indien deze geul betond vaarwater betreft, wordt de grens in het vaarwater gelegd om voldoende afstand tussen de zeehonden en voorbijvarende scheepvaart te behouden. Door verschuivingen van zandplaten en geulen worden deze begrenzingen jaarlijks kritisch bekeken en eventueel aangepast.

Een afgesloten gebied kan worden opengesteld indien het gebied een aantal jaren (2-3) niet meer in gebruik is als ligplaats. Randvoorwaarde voor het openstellen van een gebied is wel dat de totale populatie niet aan het afnemen is en dat het verdwijnen van de zeehonden in het betreffende gebied geen menselijke oorzaak heeft.

### **4.3 Ecologische criteria vogels**

#### *Verstoring*

Het Waddengebied is van belang als leefgebied voor een groot aantal vogelsoorten, waaronder diverse Rode Lijst soorten. Het Waddengebied heeft een belangrijke functie als broedgebied, foerageergebied, ruigebied en hoogwatervluchtplaats (verder: HVP). Effecten van de verstoring van vogels is sterk afhankelijk van de periode waarin de verstoring plaatsvindt.

Gedurende de trekperiode maken vogels gebruik van het Waddengebied als tussenstop tussen de arctische broedgebieden. Met name de periode half juli- half september is van groot belang, omdat de trekvogels dan hun benodigde hoeveelheid vet opbouwen voor de najaarstrek. In het najaar zijn de aantallen hoger dan in het voorjaar, omdat in het najaar de populatie is aangevuld met jonge vogels van dat seizoen en omdat verschillende soorten dan een meer of minder groot deel van de vleugelrui ondergaan in de Waddenzee. Verstoring leidt in deze periode tot verminderde rust- en foerageertijd en vertraagt daarmee het opvetproces en het ruiproces. In het najaar leidt dit tot een verlaging van de overlevingskansen. In het voorjaar leidt dit tot een verlaging van het broedsucces.

Standvogels maken jaarrond gebruik van het Waddengebied. Standvogels zijn verstoringgevoelig tijdens het broedseizoen en in de ruiperiode, met name vogels die synchroon ruien, waarbij zij hun veerpakketten in z'n geheel of gedeeltelijk in één keer verliezen, zijn gevoelig, doordat zij tijdelijk een sterk verminderd vliegvermogen hebben. De vogels kunnen in deze periode niet vluchten en hebben meer energie nodig om voedsel te vinden.

Tijdens de broedperiode zijn vogels gevoelig voor verstoring binnen het broedgebied, de HVP's en het foerageergebied. Vogels zijn bijzonder gevoelig tijdens het in bezit nemen van territoria, het aangaan van paarbanden en tijdens de baltsperiode. Baltsplekken en broedplekken kunnen ver uit elkaar liggen. Verstoring tijdens de periode van vestiging en vorming van paarbanden kan er toe leiden dat de vogels niet tot broeden komen of zelfs het gebied geheel verlaten. Na de eileg leidt verstoring van broedende vogels tot het afkoelen van eieren of het verlaten van nesten en dus een verlaging van het broedsucces. Bovendien neemt bij een storing de kans op predatie sterk toe omdat de ouders weg vluchten en dus geen zicht hebben op hun broedsel. Als de vogels eenmaal jongen hebben kan verstoring ertoe leiden dat de ouders minder voedsel aanbrengen en dit vertraagt de groei van de jongen en verhoogt de kans op mortaliteit. Daarnaast zijn jongen die vanwege een verstoring alleen gelaten worden een makkelijke prooi voor predatoren, hetgeen tot een verhoogde predatie van pasgeboren jongen zal leiden. Verstoring van foerageergebied leidt ertoe dat volwassen vogels verder moeten vliegen voor het verkrijgen van voedsel. Dit kost meer energie en de jongen zijn langere tijd onbewaakt en daardoor kwetsbaar voor predatoren en weersinvloeden.

Tenslotte kan verstoring optreden tijdens de overwinteringsperiode. 's Winters is er veel voedselconcurrentie doordat in deze periode de voedselbehoefte maximaal is als gevolg van de winterkou. Het aanbod van beschikbaar voedsel aan het einde van de winter is lager dan aan het begin waardoor er een sterkere concurrentie om voedsel optreedt. Soorten als de Scholekster en de Eidereend bereiken de maximale aantallen in het winterhalfjaar.

Een belangrijk aspect dat meespeelt bij verstoring is het feit dat Waddengebied voor een aantal vogelsoorten vrijwel compleet ingedeeld is in voedselterritoria. Dit betekent dat vogels die moeten uitwijken naar andere foerageergebieden, omdat zij in hun eigen territoria verstoord worden, elders geweerd worden door de al aanwezige vogels. Zowel voor de invaller als de territoriumhouder geldt op dat moment dat foerageermogelijkheden ontbreken.

#### *Gebiedenafsluiting*

Het Waddengebied kent dus een groot aantal vogelsoorten die gebruik maken van bepaalde gebieden met bepaalde functies in bepaalde perioden. Voor de bescherming van vogelsoorten is het van belang dat voldoende oppervlakten aan geschikt en ongestoord leefgebied (broedgebied, foerageergebied, ruigebied en HVP) beschikbaar is gedurende de kwetsbare perioden. De functie van een gebied en de

kwetsbare periode is afhankelijk van de vogelsoorten die van het betreffende gebied gebruik maken. In veel gevallen hebben gebieden meerdere functies en veranderen de functies in de tijd.

In het kader van de gebiedenafsluiting voor vogels zal gekeken worden naar de kwalificerende vogelsoorten van het Natura 2000-gebied Waddenzee. In het ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee zijn voor deze kwalificerende soorten instandhoudingsdoelen geformuleerd. De doelen variëren per soort en betreffen het behoud, de uitbreiding en/of de verbetering van oppervlak en kwaliteit van het leefgebied.

Voor de kwalificerende soorten biedt het Waddengebied diverse functies. Afhankelijk van de soort kunnen locaties binnen het Waddengebied aangewezen worden die de functie(s) broedgebied, foerageergebied, ruigebied en/of HVP vervullen gedurende bepaalde perioden in het jaar of jaarrond. Binnen deze locaties zijn de belangrijke plekken aan te wijzen voor het vervullen van bovengenoemde functie(s).

Het globaal in kaart brengen van de belangrijke plekken is gebeurd door Wageningen IMARES in de Ecologische Atlas van de Waddenzee (2006). Op basis van expert judgement van de Waddenunit en de terreinbeherende instanties zal de selectie periodiek bevestigd/nader gevolgd worden.

In of rond de belangrijke plekken voor broeden, ruien, foerageren en/of als HVP kan dermate vaak verstoring plaatsvinden dat de bescherming van een soort in gevaar komt. Indien problemen geïdentificeerd worden, worden onderstaande ecologische criteria gehanteerd om te bepalen of eventueel tot afsluiting van het gebied overgegaan dient te worden.

#### *Ecologische criteria*

Onderstaande ecologische criteria spelen een rol bij de afsluiting van gebieden ten behoeve van vogels:

- Trend
- Functie van het gebied
- Instandhoudingsdoel
- Aantallen

De criteria wegen allen even zwaar. In figuur 4.1 is schematisch weergegeven op welke manier de input en output zich verhouden ten opzichte van bovengenoemde ecologische criteria.

#### 1. Trend

Als eerste wordt gekeken naar de trend van de soort binnen het Waddengebied. In het geval van een positieve trend, wordt ervan uit gegaan dat de huidige situatie voldoende geschikt en ongestoord leefgebied biedt om de soort in het Waddengebied in aantallen te laten toenemen of in stand te houden. Het afsluiten van extra gebieden is in het betreffende jaar dan niet noodzakelijk. Wanneer een soort een negatieve trend vertoont, kan het noodzakelijk zijn om tot afsluiten van het gebied over te gaan ter bescherming van de soort (dit mede afhankelijk van de overige criteria).

De trend van een soort binnen het Waddengebied wordt zowel op lange termijn (afgelopen 30 jaar) als op korte termijn (afgelopen 5 jaar) vastgesteld. Trendgegevens zijn voor de meeste soorten beschikbaar via de broedvogel- en watervogelrapporten van SOVON die jaarlijks gepubliceerd worden.

#### ***Oorzaak achteruitgang vogelsoorten***

*De oorzaak van een negatieve trend is niet in alle gevallen bekend. Zo kan het voorkomen dat de oorzaak van de achteruitgang van een soort zich buiten het Waddengebied bevindt, bijvoorbeeld in het land van overwintering. Binnen het Waddengebied geldt echter ten alle tijden een algemene zorgplicht ter bescherming van de betreffende soort.*

#### 2. Functie van het gebied

Tevens wordt vastgesteld welke functie(s) de locatie vervult voor de soort binnen het Waddengebied. Hierbij gaat het om broedgebied, foerageergebied, ruigebied en HVP of een combinatie daarvan. Indien het gebied een specifieke functie heeft voor de betreffende soort binnen het Waddengebied en weinig tot geen gebieden met vergelijkbare functies aanwezig zijn, zal tot afsluiting kunnen worden overgegaan (mede afhankelijk van de overige criteria). Wanneer een locatie bijvoorbeeld fungeert als foerageergebied, maar er binnen het Waddengebied een groot aantal relatief belangrijkere foerageergebieden aan te wijzen zijn voor de soort, zal afsluiting van het gebied niet noodzakelijk zijn voor de bescherming van de soort. Dit ligt anders wanneer het gebied één van de weinige geschikte foerageergebieden van de betreffende soort vormt.

Gegevens over de locaties van broedgebieden zijn bekend uit diverse meetprogramma's van SOVON en terreinbeheerders in het Waddengebied. De exacte locaties van HVP's worden momenteel nog niet tijdens de SOVON tellingen geregistreerd. De locaties van ruigebieden zijn veel minder bekend. Voor eenden die bij kwelderranden ruien, zoals slobbeend en wintertaling, kunnen de ruigebieden worden afgeleid uit de hoogwatertellingen in de ruiperiode. Over het ruigebied van ruiende eenden van open water, zoals bergeend en eidereend, is alleen fragmentarische informatie bekend. Ruigebieden kunnen Leidraad art. 20 Nb-wet 1998

in beeld gebracht worden door deze te lokaliseren tijdens bestaande vliegtuigtellingen (door o.a. IMARES en Rijkswaterstaat), waarbij de tellingen gecombineerd kunnen worden met andere doelen<sup>4</sup>. Daarnaast kunnen ruigebieden vanaf de inspectieschepen van de Waddenunit worden vastgesteld. Er zijn grote verschillen tussen vogelsoorten voor wat betreft de delen van de droogvallende wadplaten die belangrijk zijn als foerageergebied. Sommige gebieden zijn voor veel soorten belangrijk. De belangrijkste foerageergebieden langs de kwelderranden en ten zuiden van de eilanden zijn globaal bekend. Gegevens over de locaties van overige foerageergebieden zijn echter niet voorhanden. Er is bekend waar stabiele litorale mossel- en kokkelbanken liggen, maar deze kunnen variëren in de loop der tijd door natuurlijke omstandigheden en daarmee ook de locaties van de foerageergebieden. Gegevens omtrent deze foerageergebieden kunnen echter wel worden verkregen op basis van waarnemingen van terreinbeherende instanties en de inspectieschepen van LNV. Deze informatie is derhalve in deze leidend. Over het algemeen is het zo dat hoge concentraties schelpdieren zich bevinden nabij HVP's of broedgebieden die van cruciaal belang voor deze vogelsoorten zijn. De soorten verblijven op de betreffende plekken vanwege de aanwezigheid van die hoge concentraties schelpdieren.

### 3. Instandhoudingsdoelen

Er wordt rekening gehouden met de instandhoudingsdoelen die gesteld zijn voor de soort in het Waddengebied. Voor soorten met een uitbreidings- en/of verbeteringsdoel voor het oppervlak en de kwaliteit van het leefgebied is de huidige draagkracht van het Waddengebied onvoldoende en zal eerder tot afsluiting van een gebied worden overgegaan dan voor soorten waarvoor een behoudsdoel geldt. Hierbij dient ook gekeken te worden naar de instandhoudingsdoelen van de Noordzeekustzone, doordat vogels die in de duinen langs de Noordzeekust broeden regelmatig gebruik maken van de Waddenzee als foerageergebied.

Gegevens omtrent de instandhoudingsdoelen worden verkregen uit de aanwijzing van het Natura 2000-gebied Waddenzee.

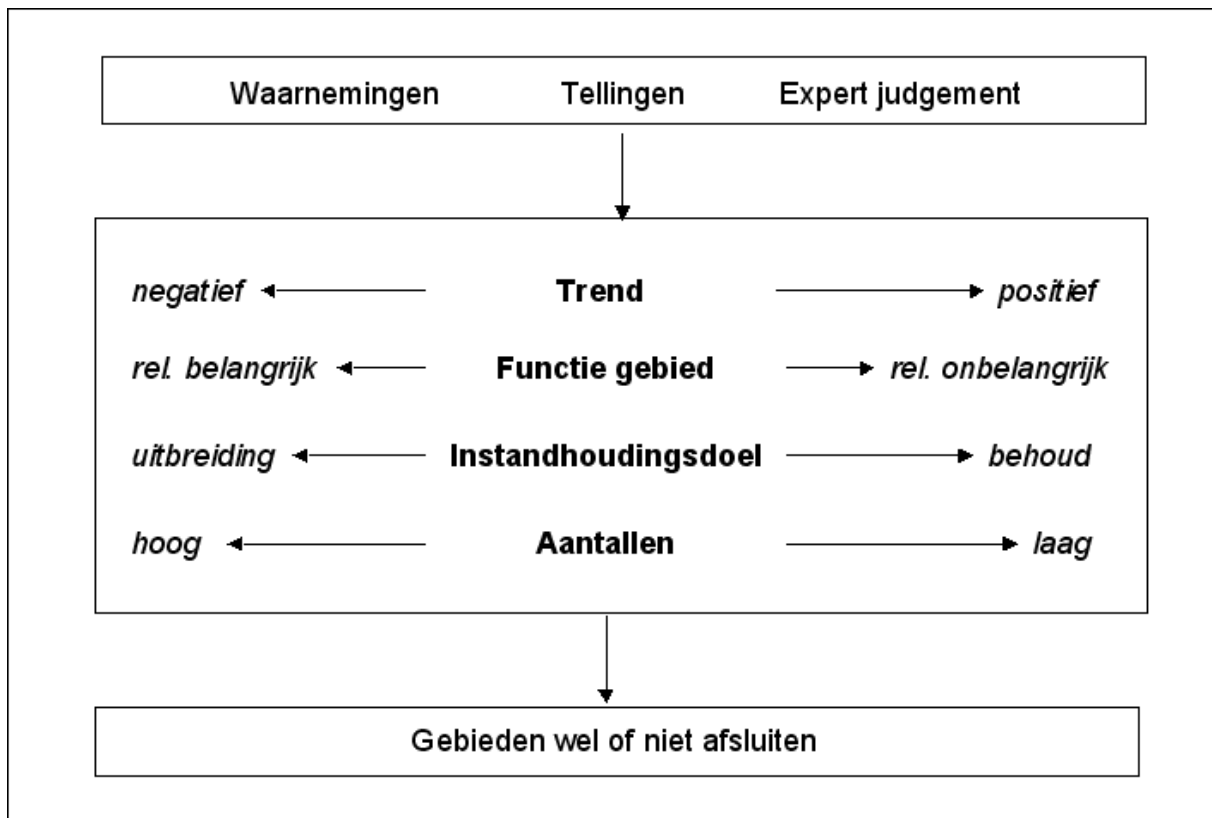
### 4. Aantallen

Tenslotte wordt vastgesteld welke aantallen van de betreffende vogelsoort van het gebied gebruik maken. Het wel of niet afsluiten van het gebied is in dit geval afhankelijk van het relatieve aantal vogels dat gebruik maakt van het gebied ten opzichte van het aantal vogels waarvoor het Waddengebied voldoende geschikt leefgebied dient te garanderen. Wanneer het grootste deel van de Waddenzee populatie afhankelijk is van de functies van het gebied, zal eerder tot afsluiting worden overgegaan dan wanneer het gaat om enkele individuen (mede afhankelijk van de overige criteria).

Een belangrijk deel van de invulling van de ecologische criteria is mede gebaseerd op de gegevensverzameling door SOVON en terreinbeherende instanties. Om zo goed mogelijk te kunnen inspelen op specifieke en recente gebeurtenissen als gevolg van de hoge dynamiek van het Waddengebied, kunnen de meest actuele SOVON-gegevens ter bevestiging van de gestructureerde waarnemingen uit het veld van het betreffende jaar van terreinbeherende instanties, de inspectieschepen en de individuele tellers en telgroepen van SOVON en Wageningen IMARES als check worden gebruikt.

---

<sup>4</sup> Er worden kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van vliegtuigtellingen, doordat deze zelf verstoring veroorzaken. Vandaar dat in het kader van de Leidraad aangesloten dient te worden op bestaande monitoractiviteiten.  
Leidraad art. 20 Nb-wet 1998



Figuur 4.1 Schematisch overzicht van de input en output ten opzichte van de ecologische criteria die toegepast worden voor gebiedenafsluiting ten behoeve van vogels.

## 5. Procedure

De procedure van een artikel 20- besluit is sinds de jaren '80 (tot 1 oktober 2005 bekend onder de titel artikel 17-besluiten) vrijwel ongewijzigd toegepast. Na het artikel 20-besluit van 2009 zal de procedure enigszins gestroomlijnd worden (in tijd en proces) om het gehele proces nog transparanter en efficiënter te laten verlopen. In onderstaande paragrafen wordt deze vernieuwde procedure beschreven.

### 5.1 Procedure artikel 20-toepassing (of wijziging van huidige artikel 20-gebieden)

Een schematische weergave van de procedure tot het komen tot een artikel 20-besluit is te vinden in figuur 5.1

#### *Input*

Het voortraject in het kader van een eventueel artikel 20-besluit in een gegeven jaar start in de eerste week van augustus met het verzenden van een startdocument met de (wijzigings)voorstellen vanuit LNV aan de zogenoemde Klankbordgroep. Het startdocument is gebaseerd op de waarnemingen en bevindingen in het veld (Waddenunit, terreinbeherende instanties, SOVON en IMARES) en bevat informatie over zowel de ecologische als de ingeschatte relevante maatschappelijke belangen ter plaatse. Het startdocument gaat vergezeld van duidelijk kaartmateriaal (de mutaties worden geprojecteerd op de hydrografische kaarten van het afgelopen jaar en worden waar mogelijk ook voorzien van coördinaten)<sup>5</sup>.

De (wijzigings)voorstellen worden in dit stadium tevens voorgelegd en afgestemd met de ministeries van Defensie en Verkeer en Waterstaat.

#### *Klankbordgroep*

Op initiatief van LNV komt de Klankbordgroep ter bespreking van bovengenoemde (wijzigings)voorstellen één dag(deel) bijeen. De rol van de klankbordgroep is het plaatsen van de (wijzigings)voorstellen in een maatschappelijke context en/of het aandragen van eigen waarnemingen

<sup>5</sup> Het gebruik van de hydrografische kaarten van afgelopen jaar voor aanduiding van voorgestelde wijzigingen, betekent dat eventuele verschuivingen van geulen en dergelijke nog niet zichtbaar zijn. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij de interpretatie van de voorgestelde wijzigingen in het conceptbesluit.

en gegevens. Gedurende de bijeenkomst worden de knelpunten geanalyseerd en wordt advies uitgebracht over de beoogde wijzigingen. Qua organisatievorm zal de bijeenkomst van de klankbordgroep aansluiten op een bestaand overlegorgaan. De beoogde samenstelling is de zogenaamde TOW+. Per sector of belangengroep wordt gewerkt met maximaal twee vertegenwoordigers. Voor de visserij zal een vertegenwoordiger vanuit Productschap Vis benoemd dienen te worden. Een vertegenwoordiger vanuit elk van de Beheersoverleggroepen (BOG's) van de Waddeneilanden wordt gevraagd deel te nemen aan de Klankbordgroep. Desgewenst kan een vertegenwoordiger van LNV op uitnodiging een nadere toelichting verzorgen in de BOG's.

In geval van verhindering zal door een sector of belangengroep een alternatieve vertegenwoordiger aangewezen dienen te worden.

Benadrukt wordt dat uiteindelijk een ieder zelf (dus waar aan de orde: individueel) direct kennis kan nemen van en inspreken op het uiteindelijke conceptbesluit (zie hieronder).

#### *Expertgroep*

De (wijzigings)voorstellen gaan, inclusief de bevindingen en advisering vanuit de Klankbordgroep en het hierboven benoemde kaartmateriaal, naar de zogenaamde Expertgroep. Deze groep bespreekt de (wijzigings)voorstellen en het advies vanuit de Klankbordgroep aan de hand van het ecologische toetsingskader. Vervolgens brengt de Expertgroep een advies uit omtrent de artikel 20-gebieden op basis van ecologische argumenten en expert judgement (Broekmeijer et al, 2008).

In de Expertgroep hebben deskundigen zitting die vanuit het oogpunt van wetenschap en maatschappelijk belang een afgewogen advies geven aan de directeur van LNV DRZ Noord. De Expertgroep zal onder andere bestaan uit de LNV Waddenunit, een ecologisch deskundige vanuit LNV, de terreinbeherende instanties, relevante onderzoekers en wetenschappers en ervaringsdeskundigen. De Expertgroep wordt ingesteld door LNV DRZ Noord. De samenstelling van de Expertgroep wordt benoemd voor een bepaalde periode, maar kan enigszins variëren afhankelijk van de in een gegeven jaar voorliggende (wijzigings)voorstellen.

De Minister van LNV, voor deze de regiodirecteur van LNV DRZ Noord, bepaalt uiteindelijk, op basis van de bevindingen van de Expertgroep (een gedeeld advies dan wel advisering vanuit elk van de betrokken experts) en de opmerkingen van de Klankbordgroep, de inhoud van een eventueel art.20-conceptbesluit voor dat gegeven jaar.

Daaropvolgend vindt nogmaals toezending van het conceptbesluit (inclusief kaartmateriaal) plaats aan wederom dezelfde Klankbordgroep. Deze groep heeft vervolgens nog 1 week om schriftelijk laatste opmerkingen aan LNV door te melden.

#### *Publicatie & Inspraak*

Het conceptbesluit wordt gepubliceerd op de LNV-website onder toevoeging van duidelijk kaartmateriaal en coördinaten van de mutaties. De publicatie op de site vindt plaats onder gelijktijdige gerichte toezending aan de deelnemers van de Klankbordgroep.

Met deze publicatie en gelijktijdige toezending van het conceptbesluit aan de genoemde deelnemers, volgt een periode van drie weken, waarbinnen de mogelijkheid bestaat tot het indienen van schriftelijke zienswijzen door belanghebbenden.

#### *Verwerking zienswijzen en definitieve besluitvorming*

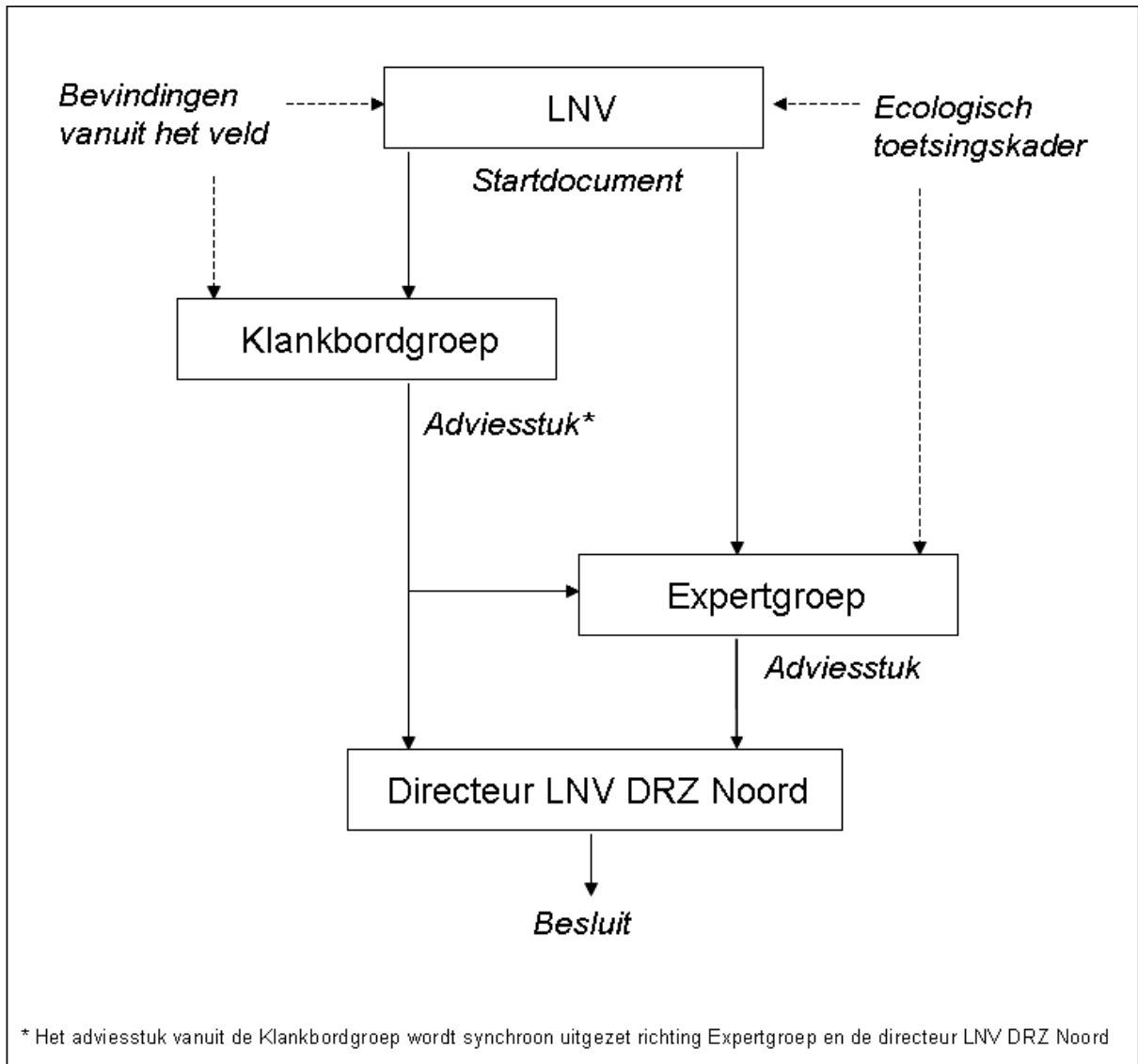
De verwerking van de binnengekomen zienswijzen vindt plaats door LNV. Daaropvolgend vindt vaststelling van het besluit plaats onder opvolgende publicatie hiervan (inclusief een reactie op de ontvangen zienswijzen, als bijlage) in de Staatscourant. Met deze publicatie in de Staatscourant start een termijn van zes weken waarbinnen eventueel tegen het besluit bezwaar aangetekend kan worden door belanghebbenden. Wederom gaat het besluit vergezeld van de reeds in bovenstaande omschreven kaartmaterialen en coördinaten.

De wijzigingen ten opzichte van het vorige besluit worden expliciet gemotiveerd in het besluit.

#### *Verschijsning mutaties op nieuwe hydrografische kaart*

Aan de hand van het definitieve besluit worden door LNV in december alvast de mutaties en nieuwe c.q. ingetrokken gebieden verstrekt aan de Hydrografische Dienst. In maart/april verschijnen vervolgens de nieuwste hydrografische kaarten. In het formeel artikel 20-besluit geldt het kaartmateriaal, zoals opgenomen bij dat besluit, tot het moment van beschikbaar komen van deze nieuwste hydrografische kaarten. Vanaf dat moment vormen de nieuwste hydrografische kaarten de formele visualisatie van artikel 20-gebieden en grenzen.





Figuur 5.1 Schematische weergave van de procedure tot het komen van een artikel 20-besluit.

## 5.2 Proceskalender

In onderstaande kalender is de procedure van het komen tot een artikel 20-besluit, zoals beschreven in voorgaande paragraaf weergegeven in de tijd. De procedure start in augustus met het verzenden van de (wijzigings)voorstellen van LNV en eindigt in maart/april met de uitgave van de Hydrografische kaarten. Tevens zijn de weken aangegeven waarin de acties worden uitgevoerd.

Maand	Week	Actie
Aug.	1	Verzending (wijzigings)voorstellen LNV aan de Klankbordgroep (na afstemming met Defensie en V&W)
Aug.	2	Bijeenkomst Klankbordgroep + daaropvolgende verzending van de (wijzigings)voorstellen en Klankbord-reacties naar de Expertgroep
Aug.	3	Bijeenkomst Expertgroep
Aug.	4	Opstellen van een volledig conceptbesluit + daaropvolgende toezending van conceptbesluit incl. kaartmateriaal aan de Klankbordgroep
Sept.	1	Digitale publicatie conceptbesluit incl. kaartmateriaal
Sept.	1	Mogelijkheid tot het indienen schriftelijke zienswijzen (termijn: drie weken).
Sept.	4	Verwerking zienswijzen
Okt.	4	Definitief besluit met als bijlage een reactie op de ontvangen zienswijzen: publicatie in de Staatscourant en toezending aan de Klankbordgroep-deelnemers alsmede aan de indieners van zienswijzen
Okt.	4	Mogelijkheid tot het indienen schriftelijke bezwaren (termijn: zes weken).
Okt.	4	Voorlopige aanlevering aanduiding definitieve mutaties en nieuwe c.q. ingetrokken gebieden.
Dec.	3	Beoordeling schriftelijke bezwaren. NB: De Algemene wet bestuursrecht geeft LNV Afdeling Recht & Rechtsbescherming hiervoor 6 weken met een mogelijkheid tot verlenging van 10 weken. Hier wordt de termijn tot 7 weken beperkt. Het behalen van deze termijn geldt derhalve nadrukkelijk als inspanningsverplichting en is ook mede afhankelijk van de door de Hydrografische Dienst aan LNV te bieden mogelijkheid om nog iets later dan nu gepland, de def. mutaties (zie ook hieronder) aan te leveren.
Jan.		Definitieve aanlevering aanduiding definitieve mutaties en nieuwe c.q. ingetrokken gebieden.
Maart/april		Uitgave nieuwste Hydrografische Kaarten

## 5.3 Calamiteiten

In het geval van calamiteiten kan het nodig zijn om tussentijdse afsluitingen in te zetten. Ten behoeve van deze tussentijdse afsluitingen zal een verkorte procedure worden gestart, waarbij de Klankbordgroep en de Expertgroep betrokken worden. Vervolgens zal door middel van berichtgeving op de website van het ministerie van LNV, publicatie in de lokale kranten, gerichte communicatie met belanghebbenden en bebording in het veld de tussentijdse afsluiting en de periode van afsluiten kenbaar gemaakt worden.

## Bijlage 1: Literatuurlijst en betrokken organisaties

### Literatuur

- Brasseur, S.M.J.M. & Reijnders, P.J.H. 1994. Invloed van verstoringbronnen op het gedrag en het habitatgebruik van Gewone Zeehonden; consequenties voor inrichting van het gebied. IBN Rapport 113
- Brasseur, S.M.J.M. & Reijnders, P.J.H. 2001. Zeehonden in Oosterschelde fase 2. Effecten van extra doorvaart door de Oliegeul. Alterra rapport 353
- Broekmeijer, M.E.A., Opdam, P.F.M. & Kristenkas, F.H. 2008. Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden. Alterra-rapport 1664.
- Ministerie van LNV, 2008. Profielendocumenten Natura 2000.
- Ministerie van LNV, 2008. Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Waddenzee.
- IMARES, 2006. Ecologische atlas Waddenzee.
- Regionaal College Waddengebied, 2007. Convenant Vaarrecreatie Waddenzee.
- Smit, C. & Visser, G.J.M. 1993. Effects of disturbance on shorebirds; a summary of existing knowledge from the Dutch Wadden Sea and Delta area. Wader Study Group Bulletin 68: 6-19
- Spaans, B., Bruinzeel, L. & Smit, C.J. 1996. Effecten van verstoring door mensen op wadvogels in de Waddenzee en de Oosterschelde. IBN rapport 202
- TSEG, 2008. Proposal by the TSEG on Trilateral Targets regarding Marine Mammals, including Conservation Objectives.

### Websites

- Ministerie van LNV: [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)
- Wet- en regelgeving: [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)
- Vogelbescherming: [www.vogelbescherming.nl](http://www.vogelbescherming.nl)
- Waddenvereniging: [www.waddenvereniging.nl](http://www.waddenvereniging.nl)

### Betrokken organisaties:

- ANWB: [www.anwb.nl](http://www.anwb.nl)
- ARCADIS: [www.arcadis.nl](http://www.arcadis.nl)
- IMARES: [www.wur.nl](http://www.wur.nl)
- Ministerie van LNV (DRZ, DN, DK, JZ): [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)
- Provincie Friesland: [www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)
- Provincie Groningen: [www.provinciegroningen.nl](http://www.provinciegroningen.nl)
- Provincie Noord-Holland: [www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)
- Productschap Vis: [www.pvis.nl](http://www.pvis.nl)
- SOVON : [www.sovon.nl](http://www.sovon.nl)
- Staatsbosbeheer: [www.staatsbosbeheer.nl](http://www.staatsbosbeheer.nl)
- Stichting WAD: [www.stichtingwad.nl](http://www.stichtingwad.nl)
- Vereniging Natuurmonumenten: [www.natuurmonumenten.nl](http://www.natuurmonumenten.nl)
- Vereniging van Wadvaarders: [www.wadvaarders.nl](http://www.wadvaarders.nl)
- Waddeneilanden: [www.dewaddeneilanden.nl](http://www.dewaddeneilanden.nl)
- Waddengemeenten

## Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

BOG	Beheersoverleggroep Wadden
DK	Directie Kennis
DN	Directie Natuur
DRZ	Directie Regionale Zaken
EU	Europese Unie
HR	Habitatrichtlijn
HVP	Hoogwatervluchtplaats
IMARES	Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies
ISD	Instandhoudingsdoelstelling
JZ	Juridische Zaken
Nb-wet	Natuurbeschermingswet
PDV	Phocine Distemper Virus
RCW	Regionaal College Waddengebied
SOVON	SOVON Vogelonderzoek Nederland
TOW	Toeristisch Overleg Waddenzee
TWG	Trilateral Working Group
VR	Vogelrichtlijn

### Bijlage 3: Minimale levensvatbare populatiegrootte gewone zeehond

Peter Reijnders & Sophie Brasseur  
IMARES, Texel  
14 augustus 2008

Voor het bepalen van een grens voor goed herstel van c.q. naar een natuurlijke populatie kunnen twee criteria worden gebruikt: a) of die populatie levensvatbaar is (minimum viable population = MVP) en/of wat de referentiewaarde voor de populatie is, waaruit een streefwaarde kan worden afgeleid.

De minimum omvang van dit soort zoogdierenpopulaties om inteelt te voorkomen en catastrofes te kunnen opvangen wordt in de literatuur op circa 5.000 dieren geschat. Daarbij is de voorwaarde dat alle dieren met elkaar in contact kunnen en zullen komen (ongelimiteerde genetische uitwisseling). Om die reden en ook om praktische redenen wordt het onderscheid (afgrenzing) en afgeleid beheer van wilde dieren populaties (vogels en zoogdieren) niet meer op populatie-genetische gronden gebaseerd, maar op beheers units. De zeehonden in de gehele Waddenzee worden als één beheers unit gezien omdat er weinig uitwisseling is met andere gebieden. Het is niet precies bekend op welk niveau (welk percentage) er uitwisseling is tussen de subpopulaties in Nederland, Nedersachsen, Schleswig-Holstein, Helgoland en Denemarken. Derhalve is het niet mogelijk aan te geven met welke factor het getal 5.000 verhoogd zou moeten worden om daarvoor te compenseren. Los daarvan kan worden geconcludeerd dat de totale populatie in de gehele Waddenzee in 2007, met naar schatting 26.000 dieren, boven het geschatte minimum aantal (MVP) ligt.

In de praktijk zou het Nederlandse deel van de populatie als een subunit beschouwd kunnen worden. Ook dan is de conclusie gerechtvaardigd dat het huidige (2007) aantal ook boven dat minimum zit en als levensvatbaar te beschouwen is.

Een tweede manier om MVP uit te zoeken is te berekenen wat de kans is dat een populatie binnen een bepaalde tijd zal uitsterven. Veelal wordt het omgekeerde aangegeven: namelijk een kans van 95% dat een populatie over een tijdsperiode van 1000 jaar nog bestaat. Op basis van een algemeen model voor carnivore zoogdieren, is te berekenen dat de benodigde populatieomvang valt in een range van 4.000 à 5.000 tot 100.000 à 120.000 dieren. Die range wordt veroorzaakt door met een lage respectievelijk hoge variatie in milieuomstandigheden te rekenen. Gezien de sterke variatie in milieuomstandigheden (wisseling in voedselaanbod, optreden van virusepidemieën, verstoring, verontreiniging) in de Waddenzee, zou de factor variatie wellicht halverwege tussen de in het model gehanteerde boven- en ondergrens kunnen liggen. Als we die factor aanhouden dan komt de geschatte populatie uit op 20.000 - 25.000 dieren. Omdat de Waddenzeepopulatie is opgebouwd uit een aantal kolonies die niet noodzakelijkerwijs als één gemengde populatie beschouwd kunnen worden, zal de vereiste MVP eerder op 25.000 dieren gesteld kunnen worden. Met de huidige (2007) populatieomvang van 26.000 dieren wordt die MVP qua orde grootte gehaald.

Voor de gehele Waddenzee zou daarom als de streefwaarde voor de populatiegrootte circa 25.000 dieren aangehouden kunnen worden. Aangezien circa ¼ van de Waddenzee populatie (zowel in de jaren 1960 als in 2003-2007) in de Nederlandse Waddenzee verblijft, zou als streefwaarde hier ruim 6.000 dieren kunnen gelden.

Er wordt met nadruk op gewezen dat de berekeningen van de MVP voor gewone zeehonden een algemeen zoogdierenmodel is gebruikt, en dat feitelijk met specifieke zeehondenpopulatie parameters gerekend zou moeten worden en een goed onderbouwde variatie voor milieuomstandigheden worden gehanteerd. Die ontbreken op dit moment, maar desondanks zijn ons inziens de gegeven schattingen qua orde grootte waarschijnlijk niet ver mis en als zodanig te gebruiken.

Het is ook mogelijk om een referentiewaarde af te leiden op basis van aantalschattingen uit het verleden (bijvoorbeeld rond 1900) toen er nog weinig menselijke beïnvloeding (behalve jacht) op de populatie was. Die waardes bedragen voor Nederland 6500-15.000 en voor de gehele Waddenzee 19.000-38.000 dieren. Door de toenmalige bejaging liggen die aantallen lager dan de natuurlijke draagkracht van het gebied mogelijk zou hebben gemaakt. Uit voorstaande kan worden geconcludeerd dat in het beheer ernaar gestreefd zou moeten worden de internationale populatie op minstens 25.000 te houden, en voor Nederland zou in de praktijk als richtsnoer minstens 6.000 aangehouden kunnen worden.

De bescherming van de grijze zeehond is vastgelegd in o.a. het Trilaterale Beheersplan Zeehonden in de Waddenzee. Beschermde gebieden zijn daar een onderdeel van. De grijze zeehond is qua aantallen nog zeker niet als een levensvatbare populatie te beschouwen en de groei moet daarom zeker via beheersmaatregelen gestimuleerd worden. Op plaatsen waar gewone en grijze zeehonden voorkomen, wordt de grijze zeehond vanzelf beschermd. Maar dat is alleen in de periode 15 mei tot 1 september. De kritische periode (werpen, zogen, verharing) valt voor de grijze zeehond van november tot half april. De grijze zeehond komt ook voor op o.a. de Engelse Hoek en de Razende Bol en zijn daar formeel nog niet beschermd omdat de gebieden waar ze onder vallen weliswaar zijn aangemeld als Natura 2000 Leidraad art. 20 Nb-wet 1998

gebied, maar formeel nog niet zijn aangewezen. Maar al zijn ze dat dan zijn de plekken waar grijze zeehonden nu liggen en jongen krijgen (Borndiep, Richel en Razende Bol) niet optimaal. Bij springtij lopen die zandbanken onder water. Omdat de jongen niet goed kunnen zwemmen, raken ze weg van hun ligplaatsen. De reden dat de grijze zeehonden die suboptimale ligplaatsen innemen is een gebrek aan ongestoorde goede ligplekken elders. Het is aan te bevelen te onderzoeken of er in bepaalde gebieden geen ongestoorde geschikte ligplaatsen zijn te realiseren, bijvoorbeeld de westpunt van Vlieland of de oostpunt van Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog. Die gebieden zouden dan afgesloten moeten worden tussen november en halverwege april.