

# Toelichting op de Wadloopverordening 2019

---

Auteur mr. T. Tuentner/ E. Duizendstraat

## Artikel 1 – Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- **Begeleider:** een meerderjarige die een natuureducatieve tocht begeleidt of degene die de gids ondersteunt, maar geen erkenning tot wadloopgids heeft;
- **Begeleiderspas:** een door een vergunninghouder of door bevoegd gezag afgegeven pas voor een begeleider;
- **Deelnemer:** persoon die aanwezig is tijdens een wadlooptocht, met uitzondering van gidsen en begeleiders;
- **Eindtermen Wadloopgids:** criteria ten aanzien van opleiden en examineren van wadgidsen;
- **Erkenning tot wadloopgids:** een beschikking waarbij, op basis van een verklaring van de examencommissie, wordt vastgesteld dat een persoon het wadloopexamen heeft gehaald;
- **Examencommissie:** een door de gezamenlijke wadlooporganisaties ingestelde commissie, die wadloopexamens afneemt;
- **Gedeputeerde Staten:** de Gedeputeerde Staten van Fryslân;
- **Gids:** een meerderjarige die leidinggeeft aan een wadlooptocht en een erkenning tot wadloopgids bezit;
- **Natuureducatieve tocht:** een tocht gehouden in door Gedeputeerde Staten aangewezen gebieden zoals opgenomen in het Beheerplan Waddenzee;
- **Platen en kwelders:** gedeelten van de Waddenzee die bij gemiddeld laag water geheel of grotendeels droogvallen;
- **Solo-pas:** pas voor een persoon die een wadlooptocht houdt zonder deelnemers;
- **Veiligheid adviescommissie:** een commissie bestaande uit personen die specifieke kennis hebben op het gebied van het wadlopen met betrekking tot de veiligheid;
- **Waddenzee:** het gebied, zoals aangegeven op bijlage 4 gevoegd bij het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro);
- **Wadloopbewijs:** een verklaring van de examencommissie, dat de houder van het bewijs het wadloopexamen heeft gehaald;
- **Wadlopen:** het recreatief zich op de platen en/of kwelders van de Waddenzee bevinden;
- **Wadloopexamen:** een theoretische en praktische toetsing afgenomen door de examencommissie op basis van de eindtermen wadloopgids;
- **Wadlooporganisatie:** een rechtspersoon die wadlooptochten organiseert;
- **Wadlooptocht:** het in groepsverband of individueel wadlopen.

## Inleiding

De Wadloopverordening 1996 is gebaseerd op aan de ene kant de veiligheid van voetgangers op het Wad en aan de andere kant de landschappelijke- en natuurlijke waarden van de Waddenzee. De natuurlijke waarden van de Waddenzee zijn sinds de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet, thans Wet natuurbescherming concreet geregeld in het Natura 2000-Beheerplan Waddenzee (hierna genoemd “beheerplan”). De Wadloopverordeningen die in de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland (hierna genoemd “Waddenprovincies”) gelden, zijn verouderd en niet meer gelijklopend. Na overleg met de andere Waddenprovincies en consultatie van alle betrokken partijen, is de verordening geactualiseerd en verbeterd.

## Reden voor actualisatie

Uit de praktijk blijkt dat de bestaande verordening een onvoldoende wettelijke grondslag vormt voor controle en handhaving op het wadlopen. Daarnaast zijn in de loop der tijd allerlei nieuwe vormen van recreatie op het wad ontstaan. Om te voorkomen dat begrippen uit de verordening naar believen worden uitgelegd en om discussie te voorkomen over de reikwijdte van de verordening en dus de vergunningplicht, worden nu meer begrippen en bepalingen gedefinieerd in de Verordening. Dit komt de veiligheid van de deelnemers en begeleiders ten goede.

## Artikel 1

### Begeleider

Omdat de omschrijving van gemachtigde gidsen niet identiek waren (hulpgids, aspirant gids, gids, hoofdgids, gids in opleiding), geeft de verordening hier nu duidelijkheid over. Een hulpgids, aspirant gids of gids-in-opleiding is geen gids maar een begeleider.

### Deelnemer

Iedereen die deelneemt aan een wadlooptocht, maar geen gids of begeleider is, is een deelnemer.

### Eindtermen Wadloopgids

De examencriteria zijn gezamenlijk opgesteld door provincie(s) en de wadlooporganisaties en worden “Eindtermen Wadloopgids” genoemd. Deze worden vastgesteld als beleidsregels door GS. Deze eindtermen worden beoordeeld aan de hand van een checklist, waarbij punten worden gegeven aan de mate waarin iemand voldoet aan de criteria.

### Examencommissie

De examencommissie voor aanvragers van de B-vergunning werd altijd samengesteld uit de leden van de Wadloop Advies Commissie. Het afnemen van de examens zal voortaan door een commissie van de gezamenlijke wadlooporganisaties gebeuren, zij verzorgen immers ook de opleiding. Door een gezamenlijke examencommissie in te stellen wordt de onafhankelijkheid van elke organisatie gegarandeerd. Dit om te voorkomen dat een opgeleide gids door zijn eigen organisatie wordt geëxamineerd. Het is aan de organisaties om dit, in hun eigen belang, te regelen. De Veiligheid adviescommissie stelt het reglement van de examencommissie vast.

### Gedeputeerde Staten

De provincie Fryslân is penvoerder en kassier voor de provincies Groningen en Noord-Holland. De colleges van Groningen en Noord-Holland hebben het afdelingshoofd van Omgevingszaken van de provincie Fryslân gemandateerd voor het verlenen van vergunningen,

voor zover de aanvragen betrekking hebben op het grondgebied van de provincies Groningen en/of Noord-Holland. Dit mandaat heeft geen betrekking op besluiten tot weigering, intrekking of schorsing van een vergunning.

## Gids

Door een wadloopbewijs te eisen van alle wadloopgidsen, wordt de kwaliteit van de gidsen gewaarborgd en de veiligheid van de deelnemers verhoogd. Door in de definitie het woord 'volwassene' te gebruiken wordt het eerdere artikel 10 in één woord samengevat. Dat artikel bepaalde namelijk dat "de te machtigen persoon in ieder geval de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt".

Op basis van een rechterlijke uitspraak (ECLI:NL:RBHAA:2009:BH0714) is "een meerderjarige die wadlooptochten begeleidt" vervangen door ..... "die leiding geeft aan een wadlooptocht"

Alle gidsen moeten voldoen aan de eindtermen en dienen een erkenning tot wadloopgids te hebben. Een gids die niet verbonden wenst te zijn aan een wadlooporganisatie, dient naast de erkenning zelf een vergunning aan te vragen. Bij deze aanvraag dient bewijs te worden geleverd dat hij geslaagd is als wadloopgids (het eindtermenformulier). De personen die op grond van de Wadloopverordening 1996 al over een B-vergunning beschikken, zijn hiervan uitgezonderd. De provincie verleent de gids een vergunning en de erkenning tot wadloopgids.

## Erkenning tot wadloopgids

Per wadlooporganisatie is er een groot verschil vastgesteld in de vakbekwaamheidseisen die men vraagt van de gidsen. In verband met de veiligheid zullen uniforme opleidingseisen worden gesteld aan alle wadloopgidsen. Na het behalen van het wadloopbewijs kan van Gedeputeerde Staten de erkenning tot wadloopgids worden verkregen.

De theoretische kennis is vastgelegd in het Handboek Wadlopen, dat elke wadlooporganisatie heeft geaccepteerd als studieboek. De wadlooporganisaties hebben op dit moment nog geen overeenstemming bereikt over de benodigde ervaring in de praktijk. Hierdoor worden in de huidige situatie sommige aspiranten zonder degelijke praktijkopleiding te vroeg ingezet als wadloopgids. Deze personen zijn in de nieuwe verordening een begeleider. Als elke gids een erkenning moet hebben en zijn ervaring moet aantonen bij de examencommissie, zullen de eisen waaraan men moet voldoen gelijkloidend zijn.

De term "erkenning" volgt uit de aanwijzing voor de regelgeving, aanwijzing 5.17: voor een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet, wordt de term 'erkenning' gebruikt.

## Wadlopen

Hieronder wordt onder meer verstaan: wandelen, betreden, lopen, staan, liggen, fietsen, zowel in groepsverband als individueel;

Met "recreatief" wordt bedoeld: anders dan noodzakelijk in de uitoefening van beroep of wetenschappelijk onderzoek.

## Wadlooptocht

De naamgeving van bepaalde tochten ("zwerftocht", "belevingstocht", 'excursie', "stille tocht") wordt in de praktijk gebruikt om geen vergunning te hoeven aanvragen. Hierdoor is het voor handhavers ter plekke moeilijk om vast te stellen of er sprake is van een wadlooptocht die onder de werkingssfeer van de verordening valt. Door het begrip wadlooptocht te definiëren is de verordening beter handhaafbaar. De definitie van wadlooptocht sluit aan bij de definitie van

wadlopen, zodat de naamgeving van een tocht niet langer relevant is voor de vergunningplicht.

## Waddenzee

In de wadloopverordening 1996 staat de Waddenzee gedefinieerd als het gebied, zoals aangegeven op kaart 1 behorende bij deel 4 van de 3<sup>e</sup> Nota Waddenzee. Deze definitie is verouderd.

Thans wordt in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) de Waddenzee als volgt omschreven: *“Als Waddenzee wordt aangewezen het gebied binnen het waddegebied, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 4, welke als bijlage 4 gevoegd is bij het Barro.”*

De provincies Noord-Holland en Fryslân hadden in de wadloopverordening het gebied ingedeeld bij alle 3 de noordelijke provincies, Groningen alleen bij Groningen. Omdat iedere provincie vanzelfsprekend uitsluitend bevoegd is voor haar eigen grondgebied, dient in artikel 1, lid 1 aangegeven te worden op welke provincie de verordening betrekking heeft. Fryslân voert de Wadloopverordeningen uit in mandaat van Groningen en Noord-Holland.

Mocht er sprake zijn van een nachttocht of andere speciale wadlooptochten (bijvoorbeeld over ijs) zullen extra voorschriften in de vergunning worden opgenomen.

## Artikel 2 - Verbodsbepaling

Wadlopen en het houden van een wadlooptocht is verboden zonder vergunning.

Bovenstaand artikel geeft de provincies de juridische basis voor het reguleren van de activiteiten op het Wad middels een vergunningstelsel.

De wadloopverordening heeft als doelstelling de veiligheid van de, veelal ongeofende, deelnemers aan de wadloopsport, zoveel mogelijk te waarborgen. Door middel van regulering door vergunningverlening met de daarbij horende (veiligheids-)voorschriften worden risico's verminderd.

Een verordening is een algemeen verbindend voorschrift, dat wil zeggen: een maatregel die niet op een specifiek geval is gericht, maar belang heeft voor allerlei burgers. Voor de specifieke gevallen dat een vergunning wordt aangevraagd, kunnen specifieke voorschriften worden gegeven. Een regeling is bestendig als zij niet frequent hoeft te worden gewijzigd. De gedetailleerde veiligheidseisen die stonden in de Wadloopverordening 1996, zijn daarom geschrapt om te worden opgenomen in de voorschriften van de vergunning. Zo kunnen ze aangepast worden aan de actualiteit en maatwerk worden geleverd.

Als belangrijkste voorschrift in elke vergunning zal worden opgenomen, dat de veiligheid van de deelnemers niet in gevaar mag worden gebracht. De veiligheid is de belangrijkste eis om te mogen wadlopen, bovenop de eis tot een vergunning. Hierdoor is de verantwoordelijkheid voor de veiligheid neergelegd bij degene, die beslist om met deelnemers het Wad op te gaan.

## Artikel 3 – Veiligheid adviescommissie

1. Gedeputeerde Staten stellen een Veiligheid adviescommissie (VAC) in;
2. De leden van de VAC worden benoemd door Gedeputeerde Staten van Fryslân;
3. Gedeputeerde Staten kunnen nadere regels stellen omtrent de samenstelling en de werkwijze van de VAC;

**Ad 1.** In de Wadloopverordening 1996 was een Wadloop Advies Commissie (WAC) ingesteld. Zij geven de provincie advies over allerlei aspecten van het wadlopen en de vergunning- en ontheffingverlening. Deze commissie bestaat uit ongeveer 8 leden waarin een meerderheid praktische ervaring heeft met het wadlopen. Nu de Wadloopverordening als hoofddoel heeft de veiligheid van het wadlopen te reguleren en niet meer de bescherming van de natuur, is er behoefte aan deskundigen uit andere organisaties.

**Ad 2.** Voorgesteld wordt om de WAC op te laten gaan in een Veiligheid adviescommissie voor het wadlopen (hierna: VAC). In de VAC kunnen zitting hebben:

- a. - tenminste drie leden met de bijzondere kennis van het wadlopen;
  - één lid met bijzondere affiniteit tot het wadvaren;
  - één lid met bijzondere kennis van het organiseren van natuureducatieve tochten;
  - één lid met deskundigheid op bestuurlijk-juridisch terreinDiverse deskundigheden kunnen in één persoon verenigd zijn. Om een ongewenste vermenging van advisering en (eigen) belangenbehartiging te voorkomen, worden de leden op persoonlijke titel benoemd;
- b. Daarnaast worden de Veiligheidsregio, de Kustwacht en de Wadden- en Kustgemeenten uitgenodigd hun deskundige(n) met betrekking tot de veiligheid op het Wad af te vaardigen naar de VAC;
- c. De voorzitter van de VAC is bij voorkeur iemand met bestuurlijk/juridische ervaring bijv. bestuurder van een eiland- of een kustgemeente.

**Ad 3.** Gedeputeerde Staten stellen het reglement omtrent de samenstelling en werkwijze van de VAC op.

## Artikel 4 – Vergunning

1. Gedeputeerde Staten kunnen vergunning verlenen voor het houden van een of meer wadlooptochten;
2. Gedeputeerde Staten kunnen een vergunning begrenzen naar tijd of plaats;
3. Gedeputeerde Staten kunnen voorschriften verbinden aan de vergunning in het belang van de veiligheid van de gidsen, begeleiders en deelnemers;
4. De vergunning is niet overdraagbaar;
5. De vergunning wordt voor maximaal zes jaren verleend.

Aanwijzing 5.17 aanwijzingen voor de regelgeving zegt: “Voor een beschikking, waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan, wordt de term ‘vergunning’ gebruikt.

**Ad 1.** De huidige regeling kent (A) organisaties, (B) en (C) vergunninghouders, en ontheffinghouders. De B-vergunningen zijn B-allround, B-route gebonden of B-droogvallende platen. In praktijk werd het stelsel op sommige punten als ingewikkeld en vatbaar voor meerdere uitleg ervaren. Aan de andere kant dient de huidige verscheidenheid aan tochten, variërend van individueel tot groepsgewijs lopen en de keuze uit verschillende routes zoveel mogelijk in stand te blijven.

Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling is een gelijkschakeling van alle lopers op het wad nodig. In relatie tot de veiligheid kan bijvoorbeeld voor het houden van een natuureducatieve tocht, die vlak onder de dijk wordt gehouden, andere veiligheidseisen gelden dan voor de tochten waarbij geulen worden gepasseerd of een totale oversteek wordt gemaakt. Door in de verordening alleen het woord “vergunning” op te nemen, geldt voor alle vergunningen hetzelfde basisregime en hoeft de verordening niet elk soort vergunning tot in detail te beschrijven. De

vergunningen worden daarom niet meer in de verordening een A-, B- of C- vergunning genoemd. Bij het stellen van voorschriften in een vergunning kan maatwerk geleverd worden, met specifieke voorschriften en indien gewenst als basis het huidige A-, B- en C-stelsel.

**Ad 2:** De ontheffing wordt nu een vergunning voor natuureducatieve tochten met een beperking in plaats en tijd genoemd. Deze activiteiten worden alleen gehouden in bepaalde gebieden, welke zijn aangewezen in het beheerplan. In dit beheerplan worden zij “tochten per voet” genoemd, zoals wadlopen, zwerftochten en excursies. Als men een excursie wil houden in een ander gebied zullen deze gebieden worden opgenomen bij een herziening van het Beheerplan. Een vergunning voor het houden van een natuureducatieve tocht bevat gedragsregels en veiligheidsvoorschriften. Voor zgn. plaatlandingen geldt nu ook een vergunningplicht (vergunning beperking plaats en tijd). Deze vielen voorheen onder de uitzonderingsbepaling in artikel 5 onder e (de opvarenden van een drooggevalven of een voor anker liggende boot die zich op dezelfde plaat of kwelder als de boot bevinden).

**Ad 3.** Dit is de kern van de wadloopverordening; Gedeputeerde Staten kunnen voorschriften verbinden in het belang van de veiligheid van degenen die zich op het Wad bevinden.

Bij de definitie van vergunninghouder wordt aangesloten bij de definitie van de WABO, artikel 2.25 lid 1 en daarbij horende jurisprudentie. Het wordt ruim uitgelegd: een vergunninghouder is degene, die de wadlooptocht uitvoert, dat wil zeggen degene die voor die uitvoering verantwoordelijk is en voor wie de vergunning dus geldt. Dit betekent voor de praktijk, dat degene die voor de uitvoering van de wadlooptocht verantwoordelijk is, er zorg voor dient te dragen, dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd.

**Ad 4.** Het onderscheid tussen de oude A, B en C- vergunninghouders zal in de praktijk gehandhaafd blijven d.m.v. op maat toegepaste vergunningsvoorschriften.

**Ad 5.** Dit betreft het oude artikel 6, lid 5 en artikel 12. De geldigheidsduur van een vergunning is maximaal zes jaar.

In 2015 is de Dienstenwet in werking getreden. Artikel 33 Dienstenwet luidt:

*1 Een bevoegde instantie beperkt een vergunning die zij al dan niet voor onbepaalde tijd kan verlenen niet in geldigheidsduur, tenzij: (...) Het eerste lid is niet van toepassing op: (...) b. vergunningen waarvan het aantal beperkt is door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen (...). Lid 5: Een bevoegde instantie verleent een vergunning als bedoeld in het vierde lid, onderdeel b, voor een passende beperkte duur.*

Nu er sprake is van “schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen” kan de vergunning voor bepaalde tijd worden verleend. Bij het vorenstaande moet gedacht worden aan habitat, vegetatie, migratiemogelijkheden voor trekvis, broedgebieden, structuurvormende bodemgemeenschap en visgemeenschap, zandbanken, mosselbanken, biomassa van vis en kinderkamerfunctie/opgroei gebied voor vis<sup>1</sup>. De Waddenzee is een Natura 2000-gebied, waardoor niet alleen de unieke natuur, maar ook de rust wordt beschermd. Door wadlopen kan verstoring optreden van vogels en zeehonden. Er is tijdelijk sprake van verminderde voedselopname of rust. Daarnaast vindt betreding plaats van verschillende habitattypen (voornamelijk ‘slik- en zandplaten’), waardoor over een beperkt oppervlak de bodem wordt verstoord<sup>2</sup>. In bijlage 4 van het Natura 2000-Beheerplan Waddenzee (B4.1.3) is een overzicht van de mitigerende maatregelen (#13) voor het wadlopen opgenomen. Het gezamenlijke quotum (bestaand gebruik zoals omschreven in het beheerplan) bedraagt jaarlijks zo’n 50.000 wadlopers. De overige mitigerende maatregelen zijn bestaande gedragsregels. Hiermee worden significant negatieve effecten voorkómen en resteffecten beperkt.

<sup>1</sup> Natura 2000-beheerplan Waddenzee 2016-2022, p. 9

<sup>2</sup> Idem, p. 191

Het wadlopen is om deze reden uitgezonderd van de vergunningplicht op basis van de Wet natuurbescherming, mits het bestaand gebruik niet verandert. Als dit bestaande gebruik verandert, bijvoorbeeld door een groter aantal groepen en deelnemers, meer vaarbewegingen en meer aanlandingsplekken, zou deze activiteit ook vergunningplichtig kunnen worden op basis van de Wet natuurbescherming. De monitoring hiervan vindt plaats in het kader van het beheerplan, die elke 6 jaar wordt vastgesteld.

Voorgesteld wordt om de termijn voor de wadloopvergunning te laten aansluiten bij de 6-jaars termijn van het beheerplan. Hierdoor kan de provincie een vinger aan de pols houden met betrekking tot de aantallen wadlopers door eventueel vergunningen te weigeren, te herverdelen of een maximum aan tochten of deelnemers te stellen. Wanneer het aantal beschikbare vergunningen wordt beperkt vanwege de schaarste van natuurlijke hulpbronnen, moet op grond van art. 12 Dienstenrichtlijn worden voorzien in een speciale selectieprocedure. Deze procedure zal nog ontwikkeld moeten worden.

Door het herinvoeren van de bepaling dat een vergunning kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken, is gegarandeerd dat gedurende die zes jaar bij onwenselijke situaties kan worden ingegrepen.

## Artikel 5 – Vrijstelling

1. Het in artikel 2 omschreven verbod geldt niet voor:
  - a. de geregistreerde deelnemer aan een wadlooptocht, mits
    1. deze wadlooptocht is georganiseerd door een vergunninghouder en
    2. de deelnemer zich bevindt in de onmiddellijke nabijheid van de gids;
  - b. de opvarenden van een drooggevalven of een voor anker liggend vaartuig, die zich op dezelfde plaat of kwelder als het vaartuig bevinden, mits zij met ten hoogste zeven personen zijn;
  - c. een persoon die, vanaf de kust van het vasteland of vanaf een eiland, een aan deze kust of dat eiland grenzende plaat of kwelder betreedt, teneinde een recreatieve activiteit, te ondernemen met een strikt lokaal karakter, niet zijnde een wadlooptocht, “zoals genoemd in de bijlage van het Natura 2000- Beheerplan Waddenzee”, mits geen geul wordt overgestoken.
2. Gedeputeerde Staten kunnen vrijstelling van het in artikel 2 omschreven verbod verlenen voor door hen aan te wijzen categorieën.

**Ad 1, lid a.** Dit is de strekking van het oude artikel 5a, b, c en d uit de Wadloopverordening 1996. De toevoeging “onmiddellijke nabijheid van een gids” is ingegeven doordat het verleden deelnemers van de gids afdwaalden, zelfstandig liepen naar de kust of zich zonder overleg aansloten bij een andere groep.

**Ad 1, lid b** Bij een wandeling op het Wad is altijd de Wadloopverordening van toepassing dus ook bij wandelingen vanaf een vaartuig. Deze vrijstelling geldt dus alleen in de in dit artikel genoemde gevallen. De zgn. plaatlandingen waarbij de mensen even de voeten in het zand kunnen zetten en een klein stukje op de droogvallende plaat kunnen lopen, is wel vergunningplichtig. Hierbij kan sprake zijn van wel 140 passagiers die op het wad worden gezet, zonder een gids/begeleider. Dit is onwenselijk. Omdat dit feitelijk wadlopen betreft, wordt deze uitzondering niet meer gegeven op de vergunningplicht.

Fryslân en Noord-Holland noemen in de Wadloopverordening 1996 een vaartuig, Groningen alleen een boot. Een vaartuig is niet alleen een boot (klein en open), maar ook een schip (groot en gesloten), een kano, een vlot, een waterfiets etc. Vandaar dat is gekozen voor “vaartuig”.

**Ad 1, lid c** Kleinschalig historisch medegebruik vindt op vele plaatsen langs de kust plaats, maar vooral op de eilanden, bijvoorbeeld in de vorm van, voor eigen gebruik, schelpdieren rapen, zeekraal snijden, wadpieren steken, vissen met net, rapen van Japanse oesters, kokkels en mossels en struinen op het wad. Het zijn kleinschalige bezigheden uitgevoerd op een wijze en in een mate zoals van oudsher gebruikelijk, of van vergelijkbare aard en omvang. Een gedetailleerde beschrijving van de recreatie op en vanaf de stranden en strandvlaktes van de Waddeneilanden is te vinden in de beheerplannen van de betreffende eilanden. Ter verduidelijking is toegevoegd de tussenzin “niet zijnde een wadlooptocht”. Deze personen betreden het wad meestal op vrij korte afstand uit de oever of dijk. De activiteit vindt vooral plaats aan de zuidzijde van de bewoonde delen van de eilanden. Het kleinschalige medegebruik is in het algemeen extensief, vooral langs de vaste wal. De veiligheid is hier minder in het geding, omdat de mensen op vaste grond staan, die vastzit aan de kust. Bij opkomend water kunnen ze teruglopen naar de kust. Omdat het veiligheidsrisico zeer beperkt is, is dit gebruik niet vergunningplichtig.

## Artikel 6 – Aanvraag

1. De aanvraag van een vergunning wordt schriftelijk ingediend bij Gedeputeerde Staten van Fryslân;
2. Een aanvraag kan uitsluitend worden ingediend van 1 december tot en met 31 december;
3. De aanvrager van een vergunning verstrekt desgewenst alle inlichtingen, die naar het oordeel van Gedeputeerde Staten voor de beoordeling van een aanvraag noodzakelijk zijn;
4. Gedeputeerde Staten beslissen binnen dertien weken na het sluiten van de in het tweede lid genoemde termijn. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste zes weken worden verlengd;
5. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikelen 6 en 7 van de oude Wadloopverordening 1996 bevatten vrijwel identieke bepalingen over de manier van aanvragen en de verdere procedure van ontheffingen en vergunningen. Deze bepalingen zijn gelijk getrokken en vervat in het huidige artikel 6.

**Ad 1 en 2.** Volgens de mandaatregeling worden de aanvragen voor een wadloopvergunning ingediend bij de provincie Fryslân. Dit zorgt voor een éénduidige afhandeling en efficiëntie.

**Ad 3 en 4.** Deze artikelen spreken voor zich en worden hier derhalve ook niet nader toegelicht.

**Ad 5.** Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb houdt in, dat een positieve fictieve beschikking automatisch volgt bij niet tijdig beslissen. Deze zin stond in de Wadloopverordeningen van Fryslân en Noord-Holland, maar was geschrapt uit de Groningse Wadloopverordening 1996. Groningse aanvragers zouden automatisch een wadloopvergunning hebben als de provincie te laat zou zijn met beslissen.

In het kader van de veiligheid is het onwenselijk dat iemand automatisch een vergunning zou krijgen, zonder veiligheidsvoorschriften. Vandaar dat deze zin in de nieuwe verordening wordt opgenomen.

## Artikel 7 - Weigering van de aanvraag

1. Gedeputeerde Staten kunnen de aanvraag tot of vergunning weigeren als:
  - a. het belang van de veiligheid dit vordert;
  - b. de aanvrager niet aan één of meer vereisten voor het verlenen van een vergunning



- voldoet;
- c. de aanvrager zich in het verleden niet aan een eerdere aan een wadloopvergunning verbonden voorschrift heeft gehouden;
  - d. onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt;
  - e. de activiteit niet is toegestaan op basis van enige wet- of regelgeving.

Dit is de strekking van artikel 14 van de oude Wadloopverordening 1996.

De artikelen 14 en 15: "Intrekking en schorsing vergunning", waren vervallen in de Wadloopverordening 1996 van Groningen. Door deze bepaling, dat een vergunning of ontheffing kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken, is gegarandeerd dat bij onwenselijke situaties kan worden ingegrepen.

## Weigeringsgronden

**Ad 1, lid a** Het belang van de veiligheid is bijvoorbeeld als er kans is, dat de aanvrager zich niet houdt aan de arbeidsomstandighedenwet<sup>ii</sup> of aanvrager/vergunninghouder op bedenkelijke wijze betrokken is geweest bij een calamiteit.

**Ad 1, lid e.** Gedacht moet worden aan de Wet natuurbescherming, Wetboek van strafrecht, Waterwet e.d.

## Artikel 8 - Wijziging, schorsing of intrekking van de vergunning

1. Gedeputeerde Staten kunnen de vergunning wijzigen, schorsen of intrekken als:
  - a. het belang van de veiligheid dit vordert;
  - b. de vergunninghouder niet aan één of meer vereisten voor het verlenen van een vergunning voldoet;
  - c. de vergunninghouder zich niet aan één of meer aan de vergunning verbonden voorschriften heeft gehouden;
  - d. bij of in verband met het aanvragen van een vergunning onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt zonder welke handelswijze niet tot het verlenen van de vergunning zou zijn besloten;
2. Gedeputeerde Staten gaan niet over tot intrekking dan, nadat zij de vergunninghouder in de gelegenheid hebben gesteld een zienswijze naar voren te brengen en nadat zij advies hebben ingewonnen van de Veiligheid adviescommissie.

De vergunning wordt afgegeven voor bepaalde tijd. Als bij een bepaalde vergunninghouder zich veiligheidsincidenten of calamiteiten voordoen, wordt de Veiligheid adviescommissie op de hoogte gesteld en verzocht een advies te geven. Voordat overgegaan wordt tot de meest ingrijpende maatregel, namelijk het intrekken van een vergunning, dient de vergunninghouder op grond van de Awb in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze in te dienen. Voor minder ingrijpende maatregelen zoals wijziging of schorsing van de vergunning, is deze stap niet noodzakelijk.

## Artikel 9 - Bezwaar

De commissie, als bedoeld in de Procedureverordening bezwaar, beroep en klachten provincie Fryslân adviseert over bezwaren tegen besluiten van Gedeputeerde Staten op basis van deze verordening.

Deze tekst is in 2005 door de provincie Groningen toegevoegd in hun Wadloopverordening 1996. Gezien de concentratie van vergunningverlening in Fryslân, is het logisch om de bezwaarcommissie in Fryslân te belasten met de bezwaren tegen besluiten gebaseerd op deze

verordening. Gedeputeerde Staten van Fryslân zijn via mandaatbesluit bevoegd om in naam van de provincie Groningen en Noord-Holland besluiten op bezwaar te nemen.

Beroep instellen valt onder de regels van de Algemene Wet Bestuursrecht en hoeft hier niet beschreven te worden. Wel worden door de provincies afspraken gemaakt over de administratieve voorbereiding door de provincie Fryslân van het beroep.

## Artikel 10 - Toezicht en handhaving

1. De houder van een vergunning volgt de aanwijzingen op van het bevoegd gezag;
2. De houder van een vergunning geeft deze vergunning op eerste vordering van de in het lid 4 bedoelde ambtenaren ter inzage af;
3. De gids geeft de erkenning tot wadloopgids, de begeleider geeft de begeleiderspas en de solo-loper geeft de solo-pas op eerste vordering van de in lid 4 bedoelde ambtenaren ter inzage af;
4. Met het toezicht op de naleving en het opsporen van overtredingen van het bij of krachtens deze verordening gestelde, zijn belast de in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering genoemde ambtenaren en de door Gedeputeerde Staten van Fryslân, Groningen en Noord-Holland aangewezen ambtenaren.

**Ad 1.** Dit artikel is ingegeven doordat bepaalde vergunninghouders menen zich niet aan de aanwijzingen van de bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) of de provincie te hoeven houden. Door dit strafbaar te stellen in art. 14 kan daartegen opgetreden worden.

**Ad 2 en 3.** Dit was in de Wadloopverordening 1996 artikel 16.

**Ad 4.** Dit was in de Wadloopverordening 1996 artikel 17 lid 2. Hieronder valt ook de naleving van vergunningvoorschriften.

## Artikel 11 – Strafbepaling

Overtreding van artikel 2, 5 en 10 lid 1 en 2 wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Een geldboete van de tweede categorie is per 1 januari 2018: € 4.150,-. Dit bedrag wordt jaarlijks door de rijksoverheid vastgesteld.<sup>iii</sup>

Provinciaal sanctiebeleid (een tabel met overtredingen en tarieven) dient nog te worden vastgesteld.

## Artikel 12 – Overgangsrecht

De aanvragen, gedaan voor de inwerkingtreding van deze verordening, worden afgedaan op basis van de Wadloopverordening 1996 en afgegeven voor de periode van 1 jaar.

Dit was in de in de Wadloopverordening 1996 artikel 18. Groningen noemde in de vorige overgangsbepalingen de verschillende verordeningen 1996. Vanaf datum inwerkingtreding zijn de verordeningen weer gelijklopend, dus is deze toevoeging heeft geen meerwaarde.

De wadloopverordening 2019 zal geldig zijn vanaf januari 2020. De afgegeven vergunningen en ontheffingen verlopen in maart 2020. De in december 2019 ingediende aanvragen zullen afgehandeld worden naar het nieuwe recht, zodat er geen overgangsrecht nodig is

voor bestaande vergunningen en ontheffingen. Staande praktijk is dat alle vergunningen en ontheffingen in hetzelfde jaar aflopen. Een vergunning die in december 2018 wordt aangevraagd, wordt afgegeven voor 1 jaar.

## Artikel 13 – Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2020.

Dit was in de Wadloopverordening 1996 artikel 19. Omdat de vaststellingsprocedures van de provincies Groningen, Fryslân en Noord-Holland doorlopen moeten worden, is het moeilijk de datum van vaststellen strak te coördineren. Het meest praktisch is om, nadat de drie verordeningen zijn vastgesteld, op ambtelijk niveau de bekendmaking af te stemmen.

## Artikel 14 - Aanhalingstitel

Deze verordening wordt aangehaald als Wadloopverordening 2019

## Ondertekening

In de verordening van 1996 tekende de Commissaris van de Koning als voorzitter. Het is onduidelijk in welke hoedanigheid: voorzitter Gedeputeerde Staten of voorzitter Provinciale Staten. Provinciale Staten zijn bevoegd<sup>iv</sup>, dus bij de ondertekening zal “voorzitter Provinciale Staten” moeten worden vermeld.

## Wettelijke grondslag

Provinciewet, art. 145

Artikel 145 luidt: Provinciale Staten maken de verordeningen, die zij in het belang van de provincie nodig oordelen. Het belang van de provincies is gelegen in de veiligheid op en om het Wad in relatie tot het (massale) wadlopen.

In hun wadloopverordening 1996 heeft Noord-Holland als wettelijke grondslag vermeld: artikel 143 Provinciewet en de Dienstenwet. Dit is niet juist.

Artikel 145 Provinciewet regelt, dát de provincie verordeningen mag maken. Artikel 143 Provinciewet regelt, *wie* de bevoegdheid heeft om verordeningen te maken. Dit komt tot uiting in de ondertekening.

In september 2010 is de provinciale Wadloopverordening van Noord-Holland aangepast als gevolg van de invoering van de Dienstenwet. De dienstenwet is van toepassing op deze verordening (zie de toelichting bij artikel 5), maar is niet de wettelijke basis van de Wadloopverordening en hoeft hier niet genoemd te worden.<sup>v</sup>

<sup>i</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2018-01-01#Bijlage4>

<sup>ii</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2017-07-01#Hoofdstuk2>  
(met name artikel 3 en 11 betreffende de veiligheid van de gidsen en de deelnemers)

<sup>iii</sup> [http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01#BoekEerste\\_Titeldeelll\\_Artikel23](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01#BoekEerste_Titeldeelll_Artikel23)

<sup>iv</sup> Art 143 Provinciewet: Provinciale verordeningen worden door provinciale staten vastgesteld ...

<sup>v</sup> De dienstenwet is bestemd om de interne markt toegankelijk te maken voor Europese concurrentie, samenwerking tussen lidstaten e.d.. In deze wet staan eisen waaraan de overheid dient te voldoen, bijv. digitaal toegankelijk maken door overheid van allerlei gegevens (NAW van dienstverleners etc).

---

---

## Transponering van Wadloopverordening 1996 naar Wadloopverordening 2018

### Artikel 1 Wadloopverordening 1996

Blijft artikel 1

### Artikel 2 Wadloopverordening 1996

Vervalt. De inhoud volgt uit de bepalingen dat voorschriften van de vergunning of ontheffing worden gegeven in het belang van de veiligheid. Toepassing in het belang van de natuurbescherming vervalt, want dit valt onder de Natuurbeschermingswet. Alle voorschriften in het belang van de natuurbescherming vervallen daarom ook.

**Artikel 2 lid 2.** De verordening is niet langer toepasbaar in het belang van landschappelijke of natuurwaarden van de Waddenzee. De strafbaarheid van schade veroorzaken aan de natuur volgt uit de Wet natuurbescherming. De concrete uitwerking voor de bescherming van het Wad is geregeld in het beheerplan. In dit plan zijn ontheffingsgebieden aangewezen, waar natuureducatieve tochten mogen worden gehouden.

Gemiddeld zijn er 30.000 wadlopers per jaar. Zolang de Wadloopverordening ook de natuurbescherming behelst, kan de provincie in het kader van het beheerplan een vinger aan de pols houden met betrekking tot de aantallen wadlopers door eventueel vergunningen te weigeren of een maximum te stellen. Dit is nog nooit aan de orde geweest, het quotum van maximaal 50.500 wadlopers is de afgelopen jaren niet gehaald.

### Artikel 3 Wadloopverordening 1996

Vervalt.

Artikel 3 beschreef de constatering, dat eenieder geacht wordt voldoende veiligheidsmaatregelen te hebben genomen, om zo eenieder te kunnen aanspreken op het zorgvuldigheidsprincipe. Veiligheidsvoorschriften horen niet in de verordening, daarin horen alleen criteria te staan waarop een aanvraag tot vergunning getoetst wordt. Concrete veiligheidsmaatregelen worden beschreven in de voorschriften voor een vergunning.

### Artikel 4 Wadloopverordening 1996

In de nieuwe wadloopverordening staat deze tekst in artikel 2 en uitgewerkt in artikel 4 en 5.

### Artikel 5 Wadloopverordening 1996

Blijft artikel 5

### Artikel 5 lid e Wadloopverordening 1996

Vervalt. Artikel 5 lid e stelde, dat geen vergunning nodig was voor “hen die zich uit hoofde van hen toegestane werkzaamheden noodzakelijkerwijs op de Waddenzee bevinden” is niet meer nodig, nu onder wadlopen wordt verstaan: het *recreatief* zich bevinden op het Wad.

---

## **Artikel 6 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 4 – vrijstelling en artikel 6 - aanvraag

## **Artikel 7 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 5 – vergunning en artikel 6 - aanvraag

## **Artikel 8 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 3 – Veiligheid Advies Commissie

## **Artikel 9 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 7 – weigering van de aanvraag

## **Artikel 10 Wadloopverordening 1996**

Vervalt. Artikel 10 van de Wadloopverordening 1996 stelde, dat “de te machtigen persoon in ieder geval de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt”. Dit artikel kan vervallen, door in artikel 1 bij de definitie van “gids” het woord ‘meerderjarige’ te gebruiken.

## **Artikel 11 Wadloopverordening 1996**

Vervalt. Artikel 11 en 13 van de Wadloopverordening 1996 zijn in feite veiligheidsvoorschriften. Deze artikelen worden opgenomen in de vergunningvoorschriften.

## **Artikel 12 Wadloopverordening 1996**

Dit artikel is vervangen door artikel 4 – vergunning, vrijstelling en ontheffing.

**Artikel 12 lid 3** vervalt. De vergunning bevat niet langer voorschriften in het belang van de natuurbescherming.

**Artikel 12 lid 4** (vereiste ervaring vergunninghouder) is vervangen en geconcretiseerd door de definitie van gids en de erkenning tot wadloopgids in artikel 1 op te nemen.

## **Artikel 12 lid 4 uit de Groningse Wadloopverordening 1996**

Vervalt. Dit artikel bevond zich niet in de andere wadloopverordeningen. Het luidde: De vergunninghouder, die zich niet aan een aan de vergunning verbonden voorschrift houdt, wordt geacht zonder vergunning te handelen. Deze bepaling kwam niet voor in de verordeningen van de andere provincies. Handelen zonder vergunning is van een andere orde als handelen in strijd met een vergunningvoorschrift en dient niet op dezelfde wijze beoordeeld te worden. Deze bepaling komt dan ook niet terug in de Wadloopverordening 2018.

## **Artikel 13 Wadloopverordening 1996**

Dit artikel vervalt. Deze bepalingen worden opgenomen in de vergunningvoorschriften.

## **Artikel 14 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 8 – wijziging, schorsing of intrekking van de vergunning.

## **Artikel 15 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 9 – bezwaar en beroep

## **Artikel 16 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 10 – toezicht en handhaving.

---

### **Artikel 16 in de Groningse verordening 1996**

Gedeputeerde Staten kunnen één of meer toezichthouders als bedoeld in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht aanwijzen.

1. De in het eerste lid bedoelde toezichthouders zijn belast met het toezicht op de naleving van de in of krachtens deze verordening gegeven regels.

In de verordening van Groningen was een extra artikel gevoegd, waarin wordt gesteld, dat Gedeputeerde Staten toezichthouders kunnen aanwijzen. Het is de vraag of deze constatering in de verordening moet worden opgenomen.

5:11 Awb= Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De wadloopverordening is een *wettelijk* voorschrift.<sup>v</sup>

### **Artikel 17 Wadloopverordening 1996**

Lid 1 van dit artikel is vervangen door artikel 11 - strafbepaling.

Lid 2 van dit artikel is vervangen door artikel 10 lid d – toezicht en handhaving.

### **Artikel 18 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 12 - overgangsrecht.

### **Artikel 19 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 13– in werking treding.

### **Artikel 20 Wadloopverordening 1996**

Wordt artikel 14- aanhalingstitel.