



Aan

Geadresseerde

Contactpersoon

ing. Y.J. Zijlstra

Datum

14 maart 2001

Ons kenmerk

DNN 2001/1563

Onderwerp

Leeronderzoek schelpenwinning.

Doorkiesnummer

(058) 234 43 25

Bijlage(n)

1

Uw kenmerk

Geachte mevrouw, heer,

Het winnen van schelpen in het Waddengebied kent reeds een lange historie. Sinds jaren en dag wordt dit proces door de overheid gereguleerd. Het werd Rijkswaterstaat steeds duidelijker dat er binnen het schelpenwinbeleid een aantal knelpunten op de voorgrond aan het treden waren. Deze waren mede aanleiding tot het opstellen van de *Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning* (LBS). Hierin is onder meer vastgelegd dat de markt open zou gaan voor nieuwe vergunninghouders en dat er meer schelpen mochten worden gewonnen.

De toelating van nieuwe winners heeft tot verschillende problemen geleid met betrekking tot de hoeveelheidverdeling, vergunningverlening en handhaving. In het rapport "**Schelp en vergunning, een handreiking voor een beleidsherziening**", hebben vier studenten van de Rijksuniversiteit Groningen de oorzaken en mogelijke oplossingen voor deze problemen aangegeven. De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport zullen worden betrokken bij de evaluatie van het landelijke schelpenwinbeleid.

Tot mijn genoegen kan ik u hierbij het eindrapport van dit leeronderzoek aanbieden.

Met vriendelijke groet,



ing. Y.J. Zijlstra

Postadres Postbus 2301, 8901 JH Leeuwarden

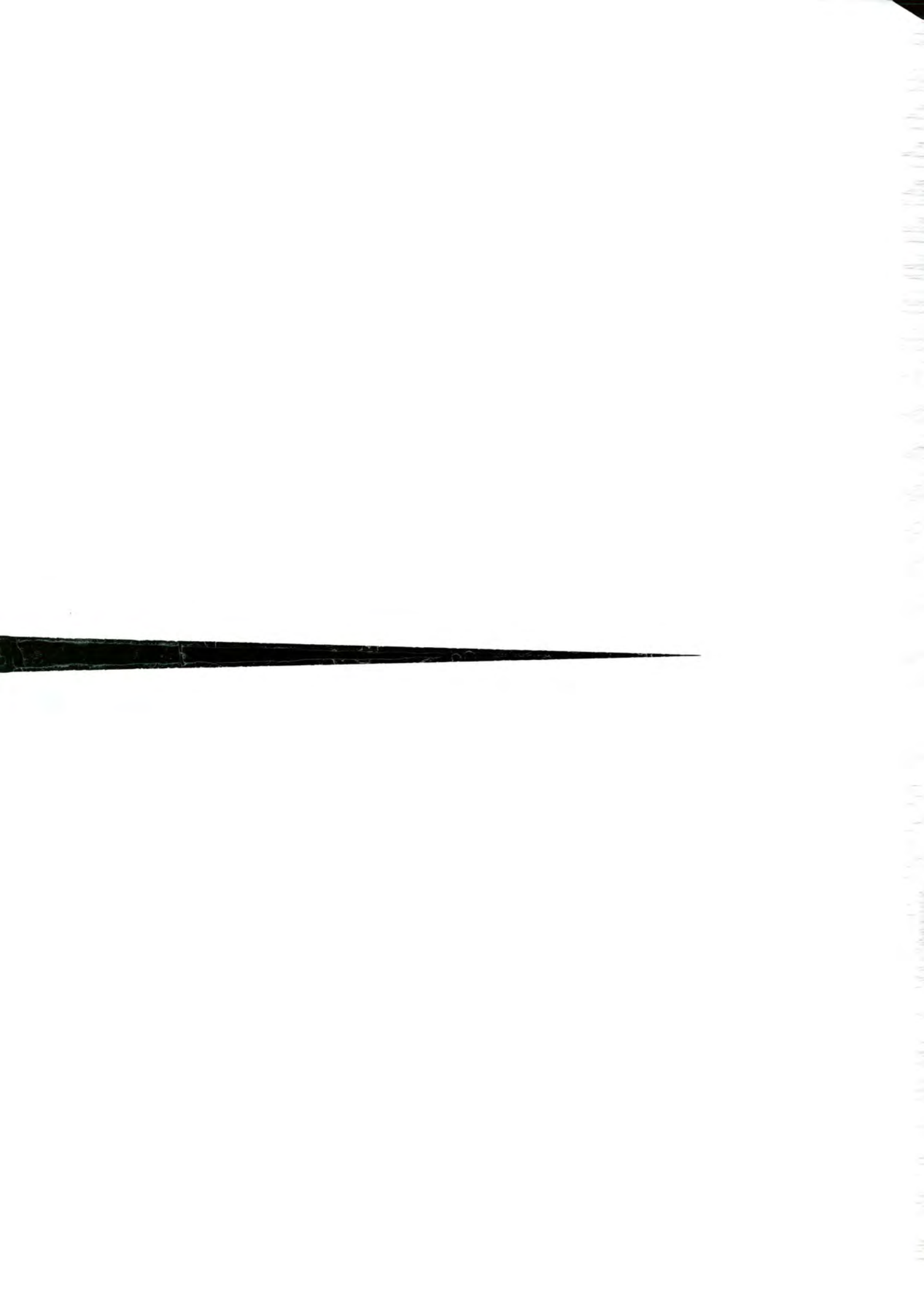
Bezoekadres \*Middelzeehuys\*, Zuidersingel 3,

Leeuwarden

Telefoon (058) 234 43 44

Telefax 058 - 2344 332

E-mail [y.j.zijlstra@dnn.rws.minvenw.nl](mailto:y.j.zijlstra@dnn.rws.minvenw.nl)



# SCHELP EN VERGUNNING

*een handreiking voor een beleidsherziening*



**Leeronderzoek schelpenwinning**  
**Rijksuniversiteit Groningen**  
**Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen**  
**Januari 2001**

C

3  
6  
0  
5

**Rijkswaterstaat**  
Rijksinstituut voor Kust en Zee/RIKZ  
Bibliotheek (Den Haag)

C-3605 440



C-3605 440

# SCHELP EN VERGUNNING

## *een handreiking voor een beleidsherziening*

### **Titel**

*Schelp en vergunning  
Een handreiking voor een beleidsherziening*

### **Auteurs**

*Arjen Brouwer  
Eric Diepstraten  
Bas Ophoff  
Marco Smulders*

### **Opleiding**

*Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Technische Planologie  
Postbus 800  
9700 AV Groningen*

### **Opdrachtgever**

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat  
Directie Noord-Nederland  
Zuidersingel 3  
Leeuwarden*

### **Datum**

*25 januari 2001*



## WOORD VOORAF

De meeste mensen lopen wel eens over een schelpenpaadje of komen op een strand en zien daar schelpen liggen. Toch legt bijna niemand de koppeling tussen beide aspecten. Slechts weinigen staan stil bij het proces om de schelpen op het paadje te krijgen. Dit traject en de daarbij horende regelgeving komt in dit rapport aan bod. Het rapport is geschreven in opdracht van Rijkswaterstaat, Directie Noord-Nederland, en heeft als inzet de problematiek rond de schelpenwinning in het beheersgebied van deze Directie (Waddenzee en aangrenzende zeegaten) in beeld te brengen. De opdracht past in de leergang van de studie technische planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Voor deze studie moet namelijk als laatste stap voor het afstuderen groepsmatig een leeronderzoek worden doorlopen.

In Nederland is vrijwel alles bepaald in wetten en regels en documenten. Zo ook in de schelpenwinning. Met dit onderzoek in het kader van het leeronderzoek is dit hele proces ons heel wat duidelijker geworden en zijn we heel anders aan gaan kijken tegen alle regels die hiermee gemoeid zijn. Dit inzicht in de schelpenwinning zouden wij niet gekregen hebben zonder de beschikbaarheid van belangrijke beleidsstukken en briefwisselingen tussen de belanghebbenden en Rijkswaterstaat. Ook de medewerking van enkele belanghebbenden tijdens interviews heeft ons veel inzicht gegeven waardoor wij de problematiek in een breed perspectief konden plaatsen.

Hierbij willen wij iedereen bedanken die in het kader van ons leeronderzoek gegevens heeft verstrekt en zodoende heeft bijgedragen aan ons eindresultaat. Zonder bepaalde mensen te vergeten willen wij in het bijzonder Yde Zijlstra, Rijkswaterstaat, en Paul Ike, Rijksuniversiteit Groningen, bedanken voor de begeleiding en fijne omgang gedurende de afgelopen periode.

Groningen, 25 januari 2001

Leeronderzoek schelpenwinning:

A. Brouwer  
E. Diepstraten  
B. Ophoff  
M. Smulders

# INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING-----	5
<b>1 INLEIDING -----</b>	<b>9</b>
1.1 INTRODUCTIE OP SCHELPEWINNING-----	9
1.2 DE AANLEIDING TOT DIT ONDERZOEK -----	10
1.3 DOEL- EN PROBLEEMSTELLING VAN HET ONDERZOEK-----	11
1.4 ONDERZOEKSKADER -----	12
1.5 LEESWIJZER -----	13
<b>2 HET BELEIDSKADER-----</b>	<b>15</b>
2.1 INLEIDING -----	15
2.2 WETTEN EN BELEIDSDOCUMENTEN-----	16
2.2.1 <i>Wetgeving</i> -----	16
2.2.2 <i>Beleidsdocumenten</i> -----	16
2.3 DE BIJ HET BELEID BETROKKEN PARTIJEN-----	18
<b>3 HET VERGUNNINGSTELSEL-----</b>	<b>21</b>
3.1 INLEIDING -----	21
3.2 AANLEIDING HUIDIG VERGUNNINGSTELSEL -----	21
3.3 RANDVOORWAARDEN VERGUNNINGVERLENING -----	22
3.3.1 <i>Ontgrondingvergunning</i> -----	22
3.3.2 <i>Overige vergunningen</i> -----	22
3.3.3 <i>Proefwinningen</i> -----	23
3.4 PROCEDURE VERGUNNINGVERLENING -----	23
3.5 DE SCHELPEWINVERGUNNING -----	24
3.5.1 <i>De vergunning in het algemeen</i> -----	24
3.5.2 <i>Specifieke vergunningsvoorschriften</i> -----	25
3.6 KNELPUNTEN IN DE HUIDIGE VERGUNNINGPROCEDURE -----	26
3.6.1 <i>Inleiding</i> -----	26
3.6.2 <i>De maatschappij</i> -----	26
3.6.3 <i>Schelpenwinners</i> -----	27
3.6.4 <i>Rijkswaterstaat</i> -----	28
3.7 EEN VERGELIJKENDE ANALYSE-----	28
3.7.1 <i>Schelpenwinvergunningen in andere regio's</i> -----	28
3.7.2 <i>Vergunningen in andere sectoren</i> -----	30
3.8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN -----	33
3.8.1 <i>Inleiding</i> -----	33
3.8.2 <i>Meer flexibiliteit</i> -----	33
3.8.3 <i>Meer integraliteit</i> -----	34
<b>4 DE HANDHAVING-----</b>	<b>37</b>
4.1 INLEIDING -----	37
4.2 DOEL VAN DE HANDHAVING VAN HET SCHELPEWINBELEID-----	38
4.3 JURIDISCH INSTRUMENTARIUM-----	38
4.4 ORGANISATIE VAN DE HANDHAVING -----	40
4.4.1 <i>Inleiding</i> -----	40
4.4.2 <i>Betrokken instanties</i> -----	41
4.4.3 <i>Handhavingsinstrumenten</i> -----	42
4.4.4 <i>Organisatie in andere regio's</i> -----	42
4.5 RECHTSBEGINSELEN EN RECHTSBESCHERMING -----	43
4.6 NORMERING EN HANDHAVING -----	44
4.6.1 <i>Inleiding</i> -----	44
4.6.2 <i>De 'vol schip'-methode</i> -----	44
4.6.3 <i>De maandelijkse opgaven</i> -----	45

4.7	ALTERNATIEVE CONTROLESYSTEMEN-----	47
4.8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN -----	49
4.8.1	<i>Inleiding</i> -----	49
4.8.2	<i>Knelpunten in de afgelopen vergunningperiode</i> -----	49
4.8.3	<i>Aanbevelingen voor de toekomst</i> -----	50
<b>5</b>	<b>DE WINRECHTENVERDELING-----</b>	<b>53</b>
5.1	INLEIDING-----	53
5.2	THEORETISCH EN WETTELIJK KADER-----	53
5.2.1	<i>Duurzaamheid</i> -----	54
5.2.2	<i>Rechtvaardigheid</i> -----	55
5.2.3	<i>Doelmatigheid</i> -----	56
5.3	DE HUIDIGE WINRECHTENVERDELING-----	57
5.4	KNELPUNTEN BIJ DE HUIDIGE VERDELING-----	58
5.4.1	<i>Inleiding</i> -----	58
5.4.2	<i>Achtergrond knelpunten</i> -----	58
5.4.3	<i>Een onbegrensd aantal vergunninghouders?</i> -----	58
5.4.4	<i>Iedereen zonder meer gelijk behandelen?</i> -----	62
5.4.5	<i>Verdeling per regio?</i> -----	64
5.5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR EEN NIEUWE VERDELING-----	65
5.5.1	<i>Inleiding</i> -----	65
5.5.2	<i>Begrenzing aan het aantal vergunninghouders</i> -----	65
5.5.3	<i>Samenwerking tussen de schelpenwinners?</i> -----	67
5.5.4	<i>Beoordeling vergunningaanvragen</i> -----	68
5.5.5	<i>Verdeling op landelijke basis</i> -----	69
5.5.6	<i>Het democratische principe</i> -----	71
<b>6</b>	<b>ADMINISTRATIE VERGUNNINGHOUDERS-----</b>	<b>73</b>
6.1	INLEIDING-----	73
6.2	BETROUWBAARHEID GEGEVENS -----	73
6.3	OPENBAARHEID GEGEVENS-----	73
6.4	CONCLUSIE-----	75
6.5	AANBEVELING-----	6
	<b>LITERATUUR -----</b>	<b>77</b>

**BIJLAGEN:**

**BIJLAGE 1 ADMINISTRATIEVE GRENZEN WADDENGEBIED**

**BIJLAGE 2 SCHELPEWINGEBIEDEN IN HET WADDENGEBIED**

**BIJLAGE 3 BESCHIKKING SCHELPEWINNING WADDENZEE**

**BIJLAGE 4 BLACK BOX**

**BIJLAGE 5 ZEEVISSERIJ**

**BIJLAGE 6 BELADINGSMETER**

**BIJLAGE 7 RENDABILITEIT VAN 3 VERSCHILLENDE WINVAARTUIGEN**



## SAMENVATTING

Het winnen van schelpen in het Waddengebied kent reeds een lange historie. Sinds jaar en dag wordt dit proces door de overheid gereguleerd. Na een grootscheepse sanering in 1977 is het schelpenwinbeleid tot het midden van de jaren negentig voorspoedig verlopen. Het werd Rijkswaterstaat (RWS) echter steeds duidelijker dat er binnen het schelpenwinbeleid een aantal knelpunten op de voorgrond aan het treden waren. Deze waren mede aanleiding tot het opstellen van de *Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning* (LBS). Hierin is onder meer vastgelegd dat de markt open zou gaan voor nieuwe vergunninghouders en dat er meer schelpen mochten worden gewonnen.

De toelating van nieuwe winners heeft tot verschillende problemen geleid met betrekking tot quotumbepaling, quotumverdeling, vergunningverlening en handhaving. In onderhavig rapport, “**Schelp en vergunning, een handreiking voor een beleidsherziening**”, is gezocht naar de oorzaken voor deze problemen voor de Directie Noord-Nederland (DNN). Dit onderzoek had tot *doel* om de knelpunten van het schelpenwinbeleid te inventariseren en te analyseren, zodat op basis van de hieruit volgende conclusies, aanbevelingen voor de korte en lange termijn kunnen worden gegeven aan DNN. Om tot dit resultaat te komen is getracht de volgende *probleemstelling* beantwoord te krijgen:

**In hoeverre dient het schelpenwinbeleid voor Noord-Nederland te worden herzien met het oog op de problemen die samenhangen met het landelijke beleidskader, met de vaststelling van het totale contingent te winnen schelpen, met de verdeling van de quota over de vergunningaanvragers, met de handhaving van de vergunningvoorschriften en met de bescherming van het Waddengebied?**

Door een uitgebreide analyse is getracht de ware knelpunten in het huidige schelpenwinbeleid aan het licht te brengen. Mede door vergelijking met (vergunningen uit) andere sectoren is tot een aantal conclusies en aanbevelingen gekomen.

Hoewel de LBS een landelijk document is, wordt er veel regelgeving op een lager schaalniveau vastgelegd. Zo worden er vrij precies regels opgegeven omtrent de verdeling van de te winnen hoeveelheid over de vergunningaanvragers en worden er gedetailleerde vergunningseisen gesteld. Dit heeft zijn weerslag gehad op de beleidsuitvoering op regionaal niveau.

Winning van schelpen is in het Waddengebied onder voorwaarden toegestaan. Alvorens schelpen gewonnen mogen worden dient de winner tenminste te beschikken over een *ontgrondingsvergunning*. Daarnaast zijn dikwijls nog een *Natuurbeschermingswetvergunning* en in specifieke gebieden een *aanlegvergunning* vereist. De Ontgrondingenwet bepaalt dat in het kader van de beoordeling van de vergunningaanvraag alle bij de ontgroning betrokken belangen moeten worden afgewogen. Hierbij geldt het uitgangspunt uit de LBS, dat iedereen die een ontgrondingsvergunning aanvraagt, deze ook zal ontvangen. In de praktijk dient de aanvrager echter in het bezit te zijn van een winvaartuig.

De *starre opzet* van het huidige vergunningstelsel leidt tot het niet flexibel kunnen inzetten van verschillende geschikte winvaartuigen om het gegunde quotum te winnen. Doordat het gegunde quotum van een vergunningperiode opgedeeld is in 3 jaarquota en deze quota ook persé binnen het gegeven jaar gewonnen moeten worden, kunnen vergunninghouders in de problemen raken om aan het totaal quotum te komen. De schelpenwinvergunning behoeft meer flexibiliteit ten aanzien van de schipsgebondenheid, persoonsgebondenheid en overhevelingsmogelijkheden van een deel van het quotum in de eerste helft van het volgende jaar op te vissen.

Voor het winnen van schelpen in de Waddenzee zijn meerdere vergunningen volgens verschillende wettelijke kaders noodzakelijk. Dit impliceert een parallel lopende, dubbele belangenafweging die kan leiden tot een *vertraging* van de werkzaamheden. Dit komt de levering van schelpen aan de markt niet ten goede. Ten aanzien van de gebieden, waarin een aanlegvergunning verplicht is kan de centrale overheid, wanneer géén planologische medewerking door de betreffende gemeentelijke overheid wordt verleend, gebruik maken van een aanwijzingsmogelijkheid. Het zou voor de afhandeling beter zijn om de afwegingen door één orgaan te laten coördineren. Met de doelstellingen (bescherming van natuur en milieu / voldoende bouwstoffen) in het achterhoofd kan een *brede belangenafweging* voor de Waddenzee worden uitgevoerd.

Een andere mogelijkheid is het integreren van vergunningen tot een meer integrale vergunning. Voor de Waddenzee zou dit ook kunnen leiden tot een meer integrale wet (*de Waddenwet*) met daarin de elementen van de Ontgrondingenwet en de Nb-wet. Echter blijken er aan deze oplossingsvorm vele obstakels te zitten. Het daadwerkelijk integreren vergt jaren. Om deze reden lijkt het beter om in te zetten op een betere coördinatie tussen de vergunningverlenende instanties en deze instanties gelijktijdig de afweging te laten uitvoeren.

De uitgangspunten van de LBS noodzaakten een intensievere controle en een doelmatiger inzet van middelen bij de *handhaving* van het schelpenwinbeleid in het Waddengebied. In de LBS is hierop ingespeeld en de invoering van een aantal nieuwe vergunningvoorwaarden aangekondigd. DNN heeft deze voor een groot deel overgenomen.

Al in het eerste jaar van de vergunningperiode bleek dat het systeem van de handhaving van de quota door middel van de *vol schip-berekening* niet geheel zonder problemen kon fungeren. Ten eerste werd de vastheid van de regel door de vergunninghouders als onrechtvaardig ervaren en heeft het begrip 'vol schip' veel onduidelijkheid met zich meegebracht. Mede doordat dit in de LBS en de vergunningen niet is toegelicht.

Daarnaast treedt nog een aantal problemen op ten aanzien van de maandelijksse *opgaven* die de vergunninghouders aan het handhavend gezag dienen te doen. Zo worden geen opgave gedaan volgens vol schip, zijn de afwijkingen tussen opgave van winplaatsen en meldingen niet handhaafbaar en worden de opgaven niet altijd tijdig ter beschikking gesteld. Deze laatste twee knelpunten waren wellicht niet opgetreden wanneer de aangekondigde installatie van *black boxen* reeds bij aanvang van de vergunningperiode was voltooid. Twee jaar later was dit echter pas het geval.

De knelpunten geven aan dat de handhaving van het schelpenwinbeleid in de eerste twee vergunningsjaren niet effectief en doeltreffend is geweest. De primaire doelen (bescherming van natuur en milieu / voldoende bouwstoffen) zijn als gevolg van beperkende factoren in de handhaving niet optimaal gewaarborgd. Met name de handhaafbaarheid van normen is een probleem gebleken. Voorstel is daarom om aan te sturen op automatische registratie van gewonnen hoeveelheden met behulp van een *beladingsmeter*. Door de objectiviteit en nauwkeurigheid kan een beladingsmeter bijdragen aan een daadkrachtiger en daardoor doeltreffender handhaving. Op korte termijn is dit waarschijnlijk niet te realiseren. Daarom is het alternatief om de volgende vergunningperiode als overgangperiode te beschouwen. Hierin krijgen de vergunninghouders een keuzemogelijkheid tussen berekening met behulp van een beladingsmeter of berekening volgens vol schip.

Drie op ethische gronden gebaseerde thema's, moeten leiden tot een maatschappelijk verantwoorde verdeling van schelpenwinvergunningen. De thema's zijn: *duurzaamheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid*. Daarnaast is het de bedoeling dat deze verdeling via de democratische weg tot stand komt.

Het huidige *verdelingssysteem van de winrechten*, zoals dit opgezet is in de LBS, is niet optimaal te noemen. Voor een doelmatige schelpensector dient rekening gehouden te worden met twee aspecten. Aan de ene kant wenst de overheid een vergunningverlening te kunnen realiseren die van de overheid zo weinig mogelijk inspanningen vergt. Dit verdelingssysteem mag echter de doelmatigheid van de gehele schelpensector niet nadelig beïnvloeden.

De huidige verdeling van de contingenten over de verschillende vergunningaanvragers is gebaseerd op de LBS. Zij beoogt een situatie waarin - geen rekening houdend met een afbouwregeling als gevolg van de beleidsherziening - iedere vergunninghouder per schip hetzelfde contingent toegewezen krijgt, omdat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan ieder bedrijf gelijke kansen wil geven. De belangenafweging die aan dit systeem ten grondslag heeft gelegen is geenszins duidelijk.

Wanneer het huidige systeem gehanteerd blijft en de schipsgebondenheid als voorwaarde wegvalt, komt iedereen die dat maar wil in aanmerking voor een schelpenwinvergunning. Hier staat in financiële zin nauwelijks wat tegenover. Dit kan tot gevolg hebben dat het aantal vergunninghouders exponentieel zal gaan toenemen, waardoor de doorzichtigheid in de schelpensector verdwijnt. Dit maakt de handhaving voor RWS welhaast ondoenlijk. Bovendien zal elke vergunninghouder een klein, onrendabel contingent toegewezen krijgen, wat ten koste zou kunnen gaan van de marktprijs van schelpen. Daarnaast zullen er grote schommelingen op gaan treden in het aantal winners dat werkzaam is in de schelpenwinning. Dit is niet bevorderlijk voor de stabiliteit van de sector.

Duidelijk is dat een onbeperkt aantal vergunninghouders voor de schelpenwinning een negatief effect zal hebben op de kwaliteit van de handhaving, waardoor de duurzame instandhouding van een natuurgebied als de Waddenzee in gevaar komt. Er zal daarom een *maximum* gesteld moeten worden aan het aantal uit te geven vergunningen. Dit kan op een directe wijze of een indirecte wijze geschieden.

Een direct maximum kan gehanteerd worden door het totale quotum van het wingebed te delen door een *kritiek contingent*, om zo te komen tot het maximaal uit te geven contingent. Dit kritieke contingent zal gebaseerd kunnen worden op een onderzoek naar de rendabiliteit van de schelpenwinning per in te zetten schip. Een indirect maximum kan gehanteerd worden door een nieuw *afwegingskader* op te stellen voor de beoordeling wie van de vergunninghouders voor een vergunning in aanmerking komen en welk contingent daaraan verbonden moet worden. In andere sectoren is al eerder nagedacht over de wijze waarop een gedegen belangenafweging plaats zou moeten vinden bij het verdelen van een landelijk quotum over verschillende bedrijven.

Voor het welslagen van het stellen van een indirect maximum aan het aantal vergunninghouders zal een vergunninghouder zich wel geroepen moeten voelen het vastgestelde minimum contingent op te vissen. Hierbij zal gezocht moeten worden naar andere methoden dan het verhogen van de leges van een vergunning, omdat op deze wijze de prijs van schelpen naar onaanvaardbare hoogten zal stijgen.

Een betere optie is het doen van bepaalde investeringen en tonen van een bepaalde inzet voor de schelpenwinning te belonen met een hoger contingent. Hiervoor is dan een bepaald afwegingskader nodig. Kijkende naar de wijze waarop in andere sectoren tot een afwegingskader is gekomen, zouden voor de schelpenwinning de volgende aandachtspunten opgenomen kunnen worden in het afwegingskader voor de beoordeling van een vergunningaanvraag:

- de adequaatheid van het winvaartuig of de winvaartuigen, waarmee het aangevraagde contingent gewonnen moet worden. In tegenstelling tot de huidige regel zou een vergunningaanvrager dan echter wel vrij moeten worden gelaten om meerdere winvaartuigen in te zetten. Bij de behandeling zal dan een soort gemiddelde van de prestaties van deze winvaartuigen bepaald moeten worden.
- de historische situatie;
- de afhankelijkheid van schelpenwinning.

Deze belangenafweging ten aanzien van de winrechtenverdeling hoeft, in een relatief kleine sector als die van de schelpenwinning, in wezen niet op regionaal niveau gedaan te worden. Vooral wanneer er ook nog een maximum gesteld wordt aan het aantal uit te reiken vergunningen, valt deze verdeling goed op landelijke basis te doen. Hierdoor kan de winning op doelmatiger wijze plaatsvinden. Er zal dan wel een cultuuromslag binnen de regionale directies van RWS nodig zijn, waarbij meer overleg wordt gepleegd. Wanneer de vergunningverlening daadwerkelijk op landelijke basis plaats zal vinden, kan een tweetal afwegingscriteria bijgeschreven worden, waardoor winners zoveel mogelijk in de buurt van hun thuishaven kunnen gaan winnen en daarnaast zoveel mogelijk de schelpenmengsels kunnen winnen die zij het liefst willen.

De gegevens omtrent de winhoeveelheden van individuele schelpenwinners moeten als bedrijfsgegevens worden beschouwd en kunnen als zodanig niet zonder toestemming openbaar gemaakt worden door RWS. Anders is dit voor de gegevens omtrent de winplaatsen. Het publiek belang van deze gegevens is in dit geval groter dan het individueel bedrijfsbelang. In het belang van een democratische besluitvorming zou RWS moeten trachten om alle vergunninghouders op één lijn zien te krijgen omtrent volledige publicatie van alle gegevens.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Introductie op schelpenwinning

### 1.1.1 Schelpenvoorkomens in Nederland

Schelpen komen, geografisch gezien, in bijna alle delen van de Nederlandse zoute wateren voor. Deze schelpen zijn over het algemeen al duizenden jaren oud en liggen diep onder de zandlagen begraven. Als gevolg van de dynamiek in het watersysteem (met name door geulverplaatsingen en hoge stroomsnelheden van het water) komen de schelpen dicht aan het oppervlak van de zeebodem te liggen. De belangrijkste rijkswateren in relatie tot de schelpenwinning zijn:<sup>1</sup>

- Het Waddengebied (het PKB-gebied, de zeegaten en de buitendelta's<sup>2</sup>).
- De Noordzee-kustzone voor de kust van Noord-Holland en Zuid-Holland (Noordzee en Voordelta).
- De Zeeuwse (zoute) wateren (Westerschelde en Oosterschelde).

Schelpen worden sinds jaar en dag uit de zeebodem gewonnen ten behoeve van de bouwgrondstofvoorziening. Het onderscheid tussen winbare en niet winbare delen wordt bepaald door de schelpenconcentratie in relatie tot het aandeel vaste stof (zand, gruis, etc.) en de dikte van de sedimentlaag die de schelpen bedekt. Tussen beide delen vindt uitwisseling plaats. In de praktijk worden voornamelijk schelpenbanken gewonnen die tot zo'n 3 à 4 meter onder het (zee)bodemoppervlak zitten. Het winbare deel schelpen is niet in alle zoute wateren even groot. Bovendien is er onderscheid te maken naar schelpensoort. Dit is in onderstaande paragraaf nader uitgelegd.

Dit onderzoek heeft als inzet om de schelpenwinpraktijk in het Waddengebied te evalueren. In de analyse zal veelvuldig een vergelijking worden gemaakt met de winning in de andere genoemde wateren. In bijlage I zijn deze gebieden geografisch weergegeven.

### 1.1.2 Soorten schelpen en toepassingsmogelijkheden

De schelpen kunnen aan de hand van twee typen criteria worden ingedeeld: naar het sediment waarin de schelpen te vinden zijn en naar de soort van de schelpen zelf. Bij de eerste indeling wordt een onderscheid aangebracht tussen *kleischelpen* en *schone schelpen*. Kleischelpen zijn schelpen die vanuit klei-afzettingen tezamen met enige klei worden gewonnen. Schone schelpen zijn schelpen die vanuit zandafzettingen worden gewonnen. Tijdens de winning wordt het zand er af gespoeld. Kleischelpen worden voor verhardingsdoeleinden voor voet- of fietspaden gebruikt. Door de aanwezigheid van klei tussen de schelpen wordt een sterke, onderhoudsarme verharding verkregen. Schone schelpen worden bijvoorbeeld toegepast als grondstof voor gritfabricage en de mengvoederindustrie en in helofytenfilters. Daarnaast worden schone schelpen gebruikt als isolatiemateriaal en voor drainagedoeleinden. Er worden voor deze toepassingen ook wel schelpen gebruikt die vrijkomen bij het koken van kokkels. Voorwaarde hierbij is dat er geen vleesresten achter zijn gebleven [V&W 1995a].

<sup>1</sup> Zie ook bijlage 1: Administratieve grenzen Waddenzee

<sup>2</sup> De zeegaten en buitendelta's worden samen ook wel de 3-mijlszone genoemd. Hier valt de Noordzee-kustzone nabij de Waddeneilanden, ook onder.

Naast bovengenoemd onderscheid is er nog een onderscheid te maken naar schelpensoort. De belangrijkste soorten zijn de *kokkels* en de *Spisula*. In de praktijk worden de verschillende soorten enkel in gemengde vorm gewonnen. Wel zijn er duidelijk plaatsen aan te wijzen waar kokkelrijke mengsels (minimaal 75 % kokkels) kunnen worden aangetroffen en waar relatief meer *Spisula* worden gewonnen dan elders. Ook het onderscheid naar schelpensoort is van belang in relatie tot de toepassingsmogelijkheden van de schelpen. Over het algemeen kan gesteld worden dat voor de meeste toepassingsmogelijkheden de voorkeur uitgaat naar kokkelrijke mengsels. Dit wordt met name verklaard door het feit dat de *Spisula* bij het breken ongewenste scherpe fragmenten opleveren [V&W 1995a].

### 1.1.3 Winwijze

De meeste schelpenwinners beschikken tegenwoordig over zeer moderne winvaartuigen met diverse hulpmiddelen aan boord. Voor de zuigtechnieken dient het onderscheid tussen sleeppopper- en een steekopperzuiger vermeld te worden. Bij de eerstgenoemde techniek vaart de winner rond boven de schelpenbank en sleept daarbij met een bak gelijkmatig over het bodemoppervlak. Dit heeft tot gevolg dat een groter bodemoppervlak wordt verstoord dan bij gebruik van een steekopperzuiger. Een steekopperzuiger wint de schelpen door in de schelpenbank een zuigbuis te steken en vervolgens het bodemmateriaal op te zuigen. Hierdoor ontstaan kuilen, die blijkens het Vervolgonderzoek Schelpenwinning (VSw) door de dynamiek binnen drie à vier maanden weer opgevuld zijn met zand of klei [V&W 2000]. Bij beide methoden wordt bodemmateriaal opgehaald dat voor ongeveer 10% uit schelpen bestaat en voor de rest uit zand en andere materialen. Het niet benodigde deel wordt via een zeef direct weer teruggestort in zee. Vanuit milieuoogpunt is het in het PKB-gebied Waddenzee enkel toegestaan te winnen met behulp van een steekopperzuiger. Uitzondering hierop zijn de vaargeulen, waar wordt gewerkt met sleeppopperzuigers, omdat andere schepen geen hinder mogen ondervinden van een stilliggende steekopperzuiger in de vaargeul. In de buitendelta's van het Waddengebied is de winner vrij te kiezen met welk type zuiger hij wint. Bij te hoge golven is om veiligheidsredenen (voor bemanning, schip en milieu) de winning met een steekopperzuiger echter niet meer verantwoord. In de rest van het Waddengebied is het verplicht een sleeppopper in te zetten. Een winvaartuig is relatief eenvoudig om te bouwen van steekopper naar sleeppopper.

## 1.2 De aanleiding tot dit onderzoek

Het winnen van schelpen in de Waddenzee kent reeds een lange historie. Van meer primitief en handmatig vakmanschap is de schelpenwinning in de loop der eeuwen uitgegroeid tot een volwaardige bedrijfstak met moderne geautomatiseerde winvaartuigen. Sinds in de jaren '70 een contingent werd ingevoerd op de hoeveelheid te winnen schelpen in de Waddenzee, is het gehele quotum altijd opgevoerd door slechts één winner: de Vereniging van Nederlandse Schelpenvissers (VNS). Deze bestond bij de oprichting uit een vijftal leden. Dit aantal is in de loop der jaren teruggebracht tot het huidige aantal van drie leden.

Gedurende het midden van de jaren negentig werd het de overheid duidelijk dat er in het schelpenwinbeleid een aantal knelpunten op de voorgrond aan het treden waren. Een toenemende marktvraag, een gelimiteerd aanbod, potentiële nieuwe toetreders op de schelpenwinmarkt met het hiermee samenhangende verdelingsprobleem en de ecologische kwetsbaarheid in en nabij de wingebieden gaven mede aanleiding tot het opstellen van de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS) [V&W 1998]. Hierin is op grond van de resultaten uit het Milieu Effect Rapport (MER) Schelpenwinning [V&W 1998] gekozen voor een *uitbreidingsalternatief* voor de wingebieden. Dit betekende niet alleen dat er meer schelpen gewonnen mochten worden, maar ook dat de markt open zou gaan voor nieuwe vergunninghouders.

Ook in het Waddengebied is het uitbreidingsalternatief toegepast. Dit heeft echter tot verschillende problemen geleid. Knelpunten doen zich onder meer voor bij de bepaling van het jaarlijks te winnen hoeveelheden schelpen in een natuurgebied als de Waddenzee en de onderlinge verdeling hiervan over de vergunninghouders. Daarnaast zijn er knelpunten aan te wijzen met betrekking tot bepaalde inhoudelijke aspecten van de vergunning en de handhaving daarvan. Met de huidige gang van zaken zijn noch de vergunningverlener, noch de vergunninghouders, noch andere belanghebbenden in de wingebieden gelukkig.

### 1.3 Doel- en probleemstelling van het onderzoek

In de vorige paragraaf is een aantal problemen naar voren gekomen. De oorzaken van deze problemen dienen gezocht te worden in het landelijk schelpenwinbeleid en in de regionale uitwerking hiervan. Beide beleidsaspecten vragen om een nadere evaluatie. Dit rapport heeft als doel de knelpunten van het schelpenwinbeleid, zoals die optreden in Noord-Nederland, te inventariseren en te analyseren, zodat op basis van de hieruit volgende conclusies aanbevelingen voor de korte en lange termijn kunnen worden gegeven aan Rijkswaterstaat (RWS).

Om tot dit resultaat te komen, is getracht onderstaande probleemstelling zo goed mogelijk beantwoord te krijgen:

***In hoeverre dient het schelpenwinbeleid voor Noord-Nederland te worden herzien met het oog op de problemen die samenhangen met het landelijke beleidskader, met de vaststelling van het totale contingent te winnen schelpen, met de verdeling van de quota over de vergunningaanvragers, met de handhaving van vergunningvoorschriften en met de bescherming van het Waddengebied?***

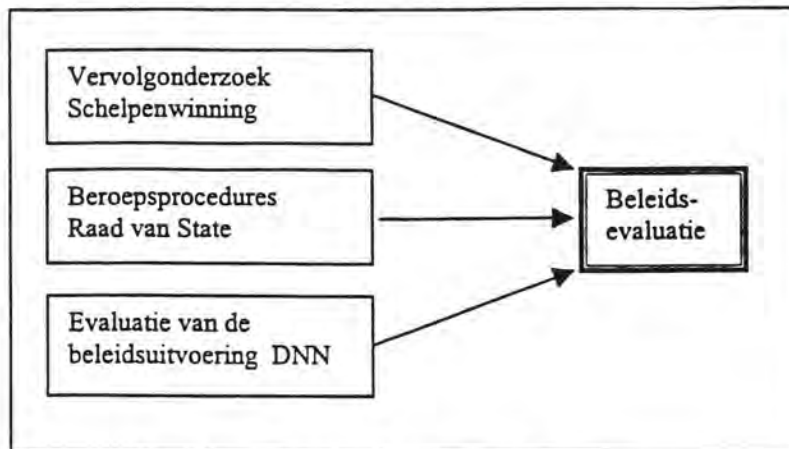
Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden, is informatie verzameld rond een vijftal thema's:

- beleid;
- vergunningen;
- handhaving;
- winrechtenverdeling;
- schelpenwinpraktijk.

De inventarisatie van gegevens en de daarop volgende analyse is uitgevoerd op basis van een groot aantal beleidsstukken van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en daaraan ondergeschikte overheidsorganen. Daarnaast is informatie gehaald uit interne en externe correspondentie van RWS, vergunningen, interviews met verschillende betrokkenen en van internetsites.

## 1.4 Onderzoekskader

In de periode februari- juli 2001 zal het schelpenwinbeleid, zoals dat geformuleerd staat in de LBS, geëvalueerd worden door het Hoofdkantoor van de Waterstaat. Hieraan voorafgaande wordt begin 2001 de evaluatie van het schelpenwinbeleid in Noord-Nederland afgerond. Onderhavige evaluatie van de beleidsuitvoering zal samen met een tweetal andere onderdelen de kern vormen voor de landelijke beleidsevaluatie door het Hoofdkantoor (zie: figuur 1).



Deze andere kernonderdelen zijn:

- Vervolgonderzoek Schelpenwinning Waddenzee (VSw);
- beroepsprocedures bij de Raad van State.

Dit rapport is zo veel mogelijk afgestemd op de uitkomsten van de twee andere onderdelen.

Hieronder zijn deze onderdelen kort toegelicht.

Het *Vervolgonderzoek Schelpenwinning Waddenzee* is in de periode 1999-2000 uitgevoerd om tien geconstateerde leemtes in kennis in de LBS en de MER Schelpenwinning zoveel mogelijk op te vullen. Het onderzoek bestaat onder andere uit: [V&W 2000]

- marktonderzoek naar de specifieke toepassingsmogelijkheden voor kokkels, *Spisula* en mingsels van beide soorten schelpen en de positie ten opzichte van alternatieve bouwstoffen qua kosten en qua milieubelasting;
- onderzoek naar ontwikkelingen in de voorraad schelpenbanken;
- onderzoek naar het effect van schelpenwinning op de bodemontwikkeling van het Waddengebied en de kustlijn van de Waddeneilanden;
- onderzoek naar de flora en fauna die leven op schelpenbanken.

Het tweede onderdeel bestaat uit een drietal *beroepsprocedures* die bij de *Raad van State* zijn neergelegd. Meerdere belangengroepen zijn het niet eens met het huidige beleid. Zo hebben de Waddengemeenten bezwaar tegen de winning van schelpen dicht bij de Waddeneilanden, zijn de schelpenwinners het niet eens met de verdeling van de contingenten en heeft de Waddenvereniging bezwaar tegen de verhoging van de quota. De uitspraak aangaande deze zaken wordt begin 2001 verwacht.



## 1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de schelpenwinning en het kader waarin dit onderzoek is uitgevoerd. De komende hoofdstukken zullen dieper op de materie ingaan waarbij de problematiek rondom de schelpenwinning centraal staat. Hoofdstuk 2, het beleidskader, vormt een basis voor het rapport door in te gaan op de belangrijkste wetten en documenten met de daarbij horende regelgeving. Er is hierbij aandacht gegeven aan de positie die de schelpenwinning inneemt op de verschillende beleidsniveau's. In hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de vergunningen die vereist zijn voordat schelpenwinning in de praktijk kan worden gebracht. In dit hoofdstuk zijn enkele problemen voor het voetlicht gebracht met betrekking tot het vergunningstelsel. Aansluitend op hoofdstuk 3 is er in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de handhavinggevolgen ontstaan door de vergunningverlening. Het betreft hier een overzicht van het juridisch instrumentarium en de daarbij horende problematiek in de praktijk. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de problematiek rondom de winrechtenverdeling. Doordat schelpen niet onbeperkt uit de zee gehaald mogen worden is dit hoofdstuk ingegaan op de verdeling van de hoeveelheid te winnen schelpen over de winners. Deze verdeling is gekoppeld aan de uitgangspunten duurzaamheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid. Het laatste hoofdstuk behandelt de administratie van de vergunninghouders. Het betreft hier de betrouwbaarheid maar ook de openbaarheid van gegevens omtrent de schelpenwinning.

## 2 HET BELEIDSKADER

### 2.1 Inleiding

Het huidige Nederlandse schelpenwinbeleid heeft haar basis in verschillende wetten en beleidsdocumenten. In dit hoofdstuk komen deze wetten en documenten aan bod. De hierin aanwezige relevante artikelen worden aangegeven en er wordt gekeken naar wetgeving op andere beleidsvlakken die wellicht een toevoeging kunnen zijn voor het schelpenwinbeleid. Ook wordt aangegeven of er al dan niet knelpunten zijn in de wetgeving. De samenhang en wellicht de overlappingsen van de verschillende wetten komt aan het eind van dit hoofdstuk aan bod benevens de knelpunten die er in het huidige beleid zijn. Tenslotte worden er enkele aanbevelingen gedaan om het nieuwe beleid beter op de wetgeving af te kunnen stemmen.

#### *Bevoegdheden Waddenzee*

In dit rapport zal blijken dat men in het schelpenwinbeleid te maken heeft met een aantal verschillende wetten en beleidsdocumenten op verschillende overheidsniveaus. Dit is mede het resultaat van het feit dat de bevoegdheden in de Waddenzee in verschillende handen liggen.

*Internationaal* bezien strekt het Waddengebied zich uit tot delen van Duitsland en Denemarken. Met Duitsland en Denemarken is afgesproken dat het unieke karakter van het Waddengebied gewaarborgd moet worden. Hiervoor is het trilateraal samenwerkingsgebied vastgesteld. Met betrekking tot de schelpenwinning zijn echter geen eenduidige afspraken gemaakt. In het Duitse deel van het samenwerkingsgebied is het in de delen die aangeduid zijn als nationale parken (aanduiding nationaal park is vergelijkbaar met het PKB-gebied van de Waddenzee) verboden schelpen te winnen. In de overige delen is het op zich wel toegestaan, maar worden ze in de praktijk niet gewonnen. In het Deense gedeelte van het samenwerkingsgebied is het eveneens verboden schelpen te winnen. In het Duitse en Deense gedeelte van de Noordzee (buiten het samenwerkingsgebied vallend) worden geen schelpen gewonnen [RIKZ 2000].

*Nationaal* bezien zijn in het kader van de Ontgrondingenwet de Waddenzee en de Noordzee aangeduid als Rijkswateren. Dit impliceert dat de besluitvorming met betrekking tot ontgrondingen door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat plaatsvindt. In het deel van het PKB-gebied is in het kader van de vergunningverlening van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevoegd gezag. In het deel dat niet binnen het gebied valt van de PKB Waddenzee, maar wel binnen de grenzen van de eilandgemeenten, is het gemeentelijk bestemmingsplan vigerend. Het winnen van oppervlaktedelfstoffen, en daarmee schelpenwinning, valt hier onder het gemeentelijk aanlegvergunningstelsel zoals dit is vastgelegd in Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het betreft in de praktijk slechts kleine stroken. In het gemeentelijk deel van het PKB-gebied geldt deze voorwaarde in principe ook, maar er is in het bestemmingsplan Waddenzee een koppeling gelegd met de Nb-wet. Dit betekent dat een aanlegvergunning niet meer verplicht is wanneer een natuurbeschermingswetvergunning verkregen is [De Roo 1993].

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 2.2 met een korte karakterisering van de wetten en beleidsdocumenten voor het schelpenwinbeleid. Hieronder vallen de vigerende documenten, maar ook documenten die indirect relevant zijn voor het schelpenwinbeleid. Daarnaast worden in deze de documenten gepositioneerd in het beleidstraject. In paragraaf 2.3 worden de bij het beleid betrokken partijen geïntroduceerd. De partijen worden in vier groepen onderverdeeld. Van iedere groep wordt een kenschets gegeven en wordt haar visie op het schelpenwinbeleid toegelicht. In dit kader verdient de geplande aanpassing van de Provinciale Milieu Verordening (PMV) door de Provincie Friesland extra aandacht.

## 2.2 Wetten en beleidsdocumenten

### 2.2.1 Wetgeving

Schelpenwinning is het van de zeebodem opzuigen van dode schelpvoorkomens. Evenals de zand-, grind- en kleiwinning valt de schelpenwinning onder de regelgeving van de *Ontgrondingenwet*. Er is dus een winvergunning op basis van deze *Ontgrondingenwet* nodig. Bijzondere en kwetsbare gebieden zijn geplaatst onder de *Nb-wet*. Circa 90 procent van de Waddenzee en de gebieden boven de -5 m NAP-lijn in de Oosterschelde vallen onder de *Nb-wet*. Er is voor schelpenwinning dan ook een vergunning nodig op basis van deze wet. Als toetsingskader hiervoor worden de *Habitat-richtlijnen* gehanteerd. De *Habitat-richtlijn* uit 1992 van de Europese Unie richt zich op de bescherming van natuurgebieden, waaronder dus ook de Waddenzee. De inhoud van de *Habitat-richtlijnen* zal in hoofdstuk 3 aan bod komen.

### 2.2.2 Beleidsdocumenten

In het eerste Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD1) is het overheidsbeleid met betrekking tot de grondstoffenvoorziening voor de bouw neergelegd. Onder dergelijke bouwgrondstoffen vallen bijvoorbeeld zand, klei, grind, maar ook schelpen. Schelpen worden namelijk onder meer gebruikt voor de vochtisolatie van huizen en de aanleg van (fiets)paden. Winning van oppervlaktedelfstoffen is in beginsel in de Waddenzee niet toegestaan. Toch is het onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk. In het SOD1 wordt in verhouding tot de andere ontgrondingsectoren betrekkelijk weinig aandacht aan de schelpenwinning geschonken. Dit komt met name door het gebrek aan kennis hierover tijdens de totstandkoming van het SOD1 en door het feit dat de schelpenwinning een zeer kleine sector is ten opzichte van bijvoorbeeld de zand- en grindwinning.

In het SOD1 wordt dikwijls verwezen naar de PKB Waddenzee. De hoofddoelstelling van deze PKB is: "*De duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied*". Deze doelstelling heeft wezenlijke consequenties voor de schelpenwinning. Ten aanzien hiervan staat geciteerd: "*Het huidige terughoudende beleid ten aanzien van de schelpenwinning wordt voortgezet*". Hiermee is de toon gezet voor het overige beleid aangaande de schelpenwinning.

Ten aanzien van het huidige schelpenwinbeleid is de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS) het vigerende beleidsdocument op landelijk niveau. Hierin staat omschreven hoe de schelpenwinning momenteel geregeld is. Deze LBS is met name op de twee hiervoor genoemde PKB's gebaseerd. De LBS en het bijbehorende Milieu Effect Rapport (MER) Schelpenwinning van 1994 zijn beide gemaakt als onderliggende beleidsstukken voor het tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD2), welke in het voorjaar van 2001 uit zal komen.

In de LBS wordt het schelpenwinbeleid verder geconcretiseerd. De nota is met name opgesteld, omdat een integraal beleid voor alle wateren in Nederland ontbrak. Het doel is: "...het bieden van een toetsingskader voor aanvragen voor ontgrondingsvergunningen voor het winnen van schelpen". Aangegeven wordt in welke gebieden per jaar tot welke hoeveelheden schelpen mogen worden gewonnen en welke de belangrijkste voorwaarden zijn die via vergunningvoorschriften worden opgelegd". Hierbij wordt met de volgende uitgangspunten rekening gehouden:

- behoud en bescherming van de natuurwaarden in de onderscheiden wateren;
- het toepassen van meer vernieuwbare grondstoffen zoals schelpen en minder primaire niet vernieuwbare oppervlaktedelfstoffen zoals grind, zand en kalksteen;
- een verantwoorde inzet van zo veel mogelijk secundaire grondstoffen;
- een evenwichtige toedeling van de mogelijkheden tot schelpenwinning over vergunningaanvragers.

Zoals vermeld zijn de twee van belang zijnde PKB's zeer summier over de schelpenwinning. Dit is niet geheel onlogisch aangezien het richtinggevendende documenten zijn en zij geen invulling van beleid beogen. In beide beleidsstukken wordt slechts gesproken over het feit dat schelpenwinning in de toekomst door kan gaan, maar dat er wel zo zuinig mogelijk met de grondstof moet worden omgesprongen. De LBS geeft hier invulling aan door een aantal beleidskeuzes te doen. De belangrijkste twee zijn:

- een beperking aan de toegestane hoeveelheden;
- een verdeling van de toegestane hoeveelheden over de beschouwde wateren en de wingebieden daarbinnen.

Met het doen van deze twee beleidskeuzes is invulling gegeven aan de eisen uit de twee PKB's. De overige beleidskeuzes die gedaan zijn hebben betrekking op de feitelijke winning en zullen in de navolgende hoofdstukken aan bod komen. Hoewel de LBS een landelijk document is, wordt er veel regelgeving op een lager schaalniveau vastgelegd. Zo worden er vrij precies regels opgegeven omtrent de verdeling van de te winnen hoeveelheid per vergunningaanvrager en worden er behoorlijk gedetailleerde vergunningseisen gesteld.

Aangezien het totaaloppervlak van de potentiële winplaatsen in de Waddenzee de 500 hectare overschrijdt, is op grond van het Besluit milieu-effectrapportage een milieueffectrapport opgesteld. Doel van dit MER is het in kaart brengen van de milieugevolgen van de schelpenwinning op locaties met een winbare hoeveelheid schelpenvoorkomens. Hierbij is een aantal beleidsalternatieven vergeleken met het zogenaamde *nulalternatief* (een voortzetting van het huidige beleid). Uiteindelijk is er gekozen voor een combinatie van het nulalternatief en het uitbreidingsalternatief. Ook in de MER wordt een aantal richtlijnen voor de vergunningverlening vastgelegd. Over de inhoud van deze richtlijnen zal in het volgende hoofdstuk verder gesproken worden.

Voor het feitelijk beheer van de Waddenzee is het *Beheersplan Waddenzee 1996-2001* opgesteld. Dit plan: '*...geeft inzicht in de wijze waarop het beleid en de geformuleerde (tussen)doelen uit de PKB Waddenzee, het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzeegebied (IBW) en de verschillende (Rijks)nota's voor de Waddenzee verwezenlijkt zullen worden. Het houdt geen rekening met voorgenomen beleidswijzigingen en bevat geen nieuw beleid.*' Door het uitbrengen van de LBS zijn de in het Beheersplan vastgelegde beleidsregels niet langer van kracht. Tevens bevat dit beheersplan de hoofdlijnen en gedragsregels voor het beheer van natuur en milieu en menselijk gebruik van de Waddenzee. Op dit punt wordt ervoor gepleit natuurlijke processen zoveel mogelijk ongestoord laten ontwikkelen, wat met zich meeneemt dat de effecten van menselijk gebruik geminimaliseerd moeten worden.

### 2.3 De bij het beleid betrokken partijen

De verschillende bij het schelpenwinbeleid betrokken partijen, hebben alle hun eigen belang hierbij. Ze kunnen grofweg in vier groepen worden ingedeeld:

1. de beleids- en wetmakers;
2. de beleidsuitvoerders;
3. de schelpenwinners;
4. het betrokken wingebied.

Onder de *beleids- en wetmakers* worden de instanties geschaard die belast zijn met het opstellen van de wet- en regelgeving ten aanzien van de schelpenwinning. Opvallendste exponenten in deze groep zijn het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hun standpunten met betrekking tot de schelpenwinning in de Waddenzee staan met name verwoord in het SOD1 en in de Nota Waddenzee. Deze beide documenten zijn in voorgaande paragrafen al kort aangegeven. Verder zijn zij verantwoordelijk voor een goede beleidsmatige invulling van de Nederlandse wetgeving. De beleidsmakers moeten voortdurend schipperen tussen de regels, zoals die gelden vanuit met name de Ontgrondingenwet en dagelijkse winpraktijk, zodat op een wettelijke manier zoveel mogelijk aan alle betrokken belangen recht wordt gedaan.

*De beleidsuitvoerders* zijn belast met de uitvoering van het landelijke beleid. Voor de schelpenwinning zijn dit de regionale directies van Rijkswaterstaat (RWS). Hun taak bestaat uit de verdere uitwerking van het landelijke beleid. Een goed voorbeeld van zo'n uitwerking is het Beheersplan Waddenzee. Ook de handhaving van het landelijk beleid wordt aan de regionale directies toegekend. Een goede handhaving en regelgeving omtrent de winning leidt tot een goede uitvoering van het regionale beleid. Hoe de handhaving bij de schelpenwinning plaatsvindt, komt in hoofdstuk 4 aan bod.

*De schelpenwinners* hebben bij de praktijk van de schelpenwinning te maken met het schelpenwinbeleid. Hierbij hebben zij direct te maken met het door de beleidsuitvoerders uitgewerkte beleid en indirect met het landelijke beleid. Hun voornaamste belang is het winnen van voldoende schelpen om bedrijfsrendabel te zijn.

De belangen van *het betrokken wingebied* worden ingevuld door de Waddengemeenten en -provincies geschaard. Hun belang bij het landelijke beleid berust erin dat dit vertaald moet worden naar provinciaal en gemeentelijk niveau. Hierbij willen zij dat het landelijk beleid voor hun zo gunstig mogelijk wordt uitgelegd. Dat zij het niet altijd eens zijn met het landelijk beleid en hun eigen plan willen trekken, blijkt uit het feit dat zowel de provincie Friesland als de provincie Groningen extra eisen willen stellen aan het schelpenwinbeleid.

De drie Waddenprovincies hebben er belang bij dat het milieu in de Waddenzee beschermd wordt. Deze bescherming wordt nu geregeld in de vergunningverlening volgens de LBS. Als het landelijk beleid ten aanzien van de schelpenwinning niet langer van kracht is, is er dus geen bescherming meer ten aanzien van de schelpenwinning. Om dit voor te zijn hebben de drie Waddenprovincies in november 2000 ieder een voorstel gedaan tot aanscherping van hun *PMV*. Eén van deze aanscherpingen houdt in dat voor een schelpenwinning van meer dan 20.000 m<sup>3</sup> een m.e.r.-procedure gevolgd moet worden. Dit zou in de praktijk inhouden dat er na het verlenen van iedere winvergunning die groter is dan 20.000 m<sup>3</sup> een MER opgesteld zou moeten worden.

In de MER Schelpenwinning wordt al , zij het zonder duidelijke motivatie, gesteld dat voor afzonderlijke vergunningverlening geen afzonderlijke MER's meer nodig zijn. Er kleven ook duidelijk praktische bezwaren aan het verplicht stellen van een extra MER:

- Aangezien de schelpenwinning in een zeer dynamisch gebied plaats vindt, is er niet een bepaalde geografische winplaats aan te wijzen. Winbare schelpenconcentraties verplaatsen zich voortdurend.
- Het uitvoeren van een m.e.r. moet gebeuren voor een geografisch vastgestelde locatie. Deze vaste locatie is er niet op kleinere schaal dan de gehele Waddenzee dus een m.e.r. kan niet uitgevoerd worden. Zou een m.e.r. wel uitgevoerd worden, dan is dit niets anders dan een herhaling van de MER Schelpenwinning.
- Zowel de schelpenwinners als de handhavers hebben aangegeven dat de benodigde informatie niet geleverd kan worden. Het onderzoek kan dus niet voldoende worden uitgevoerd.

Een MER voor iedere vergunning voor een winning groter dan 20.000 m<sup>3</sup> kan pas worden opgesteld, nadat een nieuwe beleidsnota schelpenwinning is vastgesteld. Dan is immers pas bekend hoe groot de contingenten zijn die aan de verleende vergunningen worden gekoppeld. Het gevolg hiervan is dat er, totdat de extra MER is opgesteld, er geen schelpenwinning plaats kan vinden. Aangezien in het Waddengebied een aanzienlijke hoeveelheid van de jaarlijkse hoeveelheid schelpen wordt gewonnen (210.000 m<sup>3</sup> van de in totaal 290.000 m<sup>3</sup>) valt te voorzien dat de levering van schelpen zal stagneren. Dit betekent dat er niet voldaan kan worden aan één van de hoofdtaken van de rijksoverheid, zoals omschreven in het SOD1: *"...voorzien in de behoefte van particulieren, bedrijven en overheid aan bouwgrondstoffen"*.

Na verschillende gesprekken van RWS met de Provincies, waarin RWS haar bezwaren tegen een dergelijke aanscherping van de PMV kenbaar heeft gemaakt, is de tekst van de aanpassing aangepast. De Provincies blijven vasthouden aan hun eis van een MER bij een schelpenwinning van meer dan 20.000 m<sup>3</sup>, maar deze MER hoeft pas uitgevoerd te worden als de LBS zou komen te vervallen. Zodra dit het geval is, is de ontgrondingsvergunning het enige besluit waar de m.e.r.-plicht aan gekoppeld kan worden. Op deze manier zijn de Provincies toch voorzien van een voor hen deugdelijke controle.

## 3 HET VERGUNNINGSTELSEL

### 3.1 Inleiding

Als gevolg van de Ontgrondingenwet is voor schelpenwinning een vergunning vereist. Om het proces van vergunningverlening soepel te laten verlopen is het nodig dat er een overzichtelijke aanvraagprocedure met duidelijkheid voor de winners van schelpen waar zij een vergunning kunnen verkrijgen. Schelpenwinning is toegestaan in de Waddenzee, de zeegaten en de kustzone tot drie zeemijl zeewaarts van de Waddeneilanden.<sup>3</sup> Winning is zowel binnen als buiten het PKB-gebied Waddenzee alleen toegestaan wanneer men een vergunning bezit. Bij de schelpenwinning speelt het probleem dat de vraag naar schelpen toeneemt terwijl in het gebied waar traditioneel de meeste schelpen worden gewonnen, het Waddengebied, de beleidsmatig toegestane hoeveelheden te winnen schelpen in de afgelopen jaren zijn gelimiteerd en de vereiste vergunningen aangescherpt zijn.

De komende paragrafen gaan in op de vergunningen die vereist zijn voor schelpenwinning. In paragraaf 3.2 is de aanleiding van het vergunningstelsel belicht. In paragraaf 3.3 zijn daarna de randvoorwaarden van de vergunningen behandeld. Voordat er in de Waddenzee mag worden gewonnen, moet een schelpenwinner een vergunning bezitten. De procedure voor het verkrijgen van zo'n vergunning is in paragraaf 3.4 doorlopen. De vergunning staat in paragraaf 3.5 inhoudelijk beschreven. In paragraaf 3.6 worden enkele problemen met betrekking tot de vergunningen gesignaleerd. In paragraaf 3.7 wordt de schelpenwinvergunning met andere ontgrondingenvergunningen in Nederland vergeleken. De conclusies met de daaraan gekoppelde aanbevelingen staan tenslotte verwoord in paragraaf 3.8.

### 3.2 Aanleiding huidig vergunningstelsel

In het inleidende hoofdstuk is al naar voren gekomen, dat de situatie in het Waddengebied er niet bepaald eenvoudiger op geworden is sinds de doorvoering van nieuwe regelgeving medio jaren negentig (zie paragraaf 1.2). Rijkswaterstaat (RWS) is genoodzaakt meerdere partijen het winnen van schelpen op de Waddenzee toe te staan. Het gevolg is dat er zich sinds 1998 nieuwe schelpenwinners aanmelden voor winning in de Waddenzee. Een nieuw vergunningstelsel, dat op basis van de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS) tot stand is gekomen, heeft de machtspositie van de oorspronkelijke winners (de VNS) in het Waddengebied aanzienlijk gereduceerd.

Om de komst van nieuwe partijen gestroomlijnd te laten verlopen, de natuur te beschermen en om voldoende schelpen voor de afzetmarkt te realiseren is er een rigide vergunning vereist. Om niet in één dag het roer om te gooien en de leden van de VNS tijd te bieden om maatregelen te treffen ten aanzien van het nieuwe beleid, is er besloten over een periode van zes jaar - dat wil zeggen twee vergunningsperiodes - toe te werken naar een gelijkmatige verdeling van het schelpenquotum voor het Waddengebied. De verandering van het beleid heeft toch nogal wat voeten in aarde gehad en heeft ook geleid tot enige onvrede bij diverse schelpenwinners.

---

<sup>3</sup> zie bijlage 3: schelpenwingebieden in het Waddengebied

### 3.3 Randvoorwaarden vergunningverlening

#### 3.3.1 Ontgrondingvergunning

Evenals voor de oppervlaktedelfstoffen zand, grind en klei is ook voor de winning van schelpen een vergunning vereist. Op grond van het bepaalde in artikel 3 lid 1 van de Ontgrondingenwet is het verboden zonder vergunning te ontgronden. In artikel 8, lid 1b van de wet is bepaald, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd is een vergunning als bedoeld in artikel 3 te verlenen indien het een ontgronding betreft in een bij Algemene maatregel van bestuur (Amvb) aan te wijzen Rijkswater. In de betreffende Amvb, het Rijksreglement ontgrondingen, is in artikel 1 de Waddenzee als Rijkswater in de zin van de Ontgrondingenwet aangewezen. In deze is de Minister belast met de behandeling van aangelegenheden betreffende de natte waterstaat.

#### 3.3.2 Overige vergunningen

Naast dat er een vergunning vereist is inzake de Ontgrondingenwet, geldt voor de Waddenzee ook de vereiste van een Natuurbeschermingswetvergunning (Nb-wetvergunning). Omdat de Waddenzee sinds november 1993 geldt als *staatsnatuurmonument Waddenzee II*. Als toetsingscriteria voor het bepalen van de natuurmonumenten worden de Habitat- en vogelrichtlijnen gehanteerd.<sup>4</sup>

Enkele gebieden vereisen naast de Nb-wetvergunning nog een aanvullende aanlegvergunning. Dit geldt voor de delen van de Waddenzee die net buiten het PKB-gebied en in de Noordzee vallen maar binnen de gemeentegrenzen van de Waddeneilanden. De aanlegvergunningen zijn nodig op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Dit is alleen aan de orde wanneer een schelpenwinner binnen het gemeentelijk ingedeeld gebied wil winnen.<sup>5</sup> Hoewel het hier kleine gebieden betreft is de aanlegvergunning geregeld in de bestemmingsplannen van de Waddegemeenten beschreven.

Omdat er bij schelpenwinning sprake is van het ontgronden van natuurproducten, kan verwacht worden dat er een vergunning inzake de Wet milieubeheer (Wm) vereist is. Echter doordat schelpenwinning nooit zes maanden lang op één dezelfde plek wordt uitgevoerd is deze in het kader van de verplaatsing van de geluidsoverlast niet van toepassing. Er kan in deze worden gesproken van verplaatsbare werkzaamheden die niet in strijd zijn met de Wm. In een scheepsbesluit is reeds opgenomen dat een schipper maatregelen moet treffen tegen de geluidsuitstoot van zijn schip<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> De *Habitatrichtlijn*, gebaseerd op het Verdrag van Bern, is in 1992 vastgesteld en richt zich op de bescherming van natuurlijke habitats en leefgebieden van soorten binnen de staten van de Europese Unie. Hiermee wordt een internationaal rechtelijk kader verkregen voor het behoud van wilde flora en fauna binnen Europa. Door middel van aanmelding, en vervolgens aanwijzing van natuurgebieden wordt zo toegewerkt naar een Europees netwerk van natuurgebieden, Natura 2000 genaamd. Aan de Habitatrichtlijn zijn ecologische criteria verbonden waaraan zo'n gebied moet voldoen. De Waddenzee voldoet aan deze criteria.

De *Vogelrichtlijn* (vastgesteld in 1984) is een regeling van de Europese Unie die tot doel heeft alle in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de EU te beschermen. De richtlijn heeft betrekking op de bescherming van vogels, hun eieren en nesten en hun leefgebieden. Daarnaast krijgen zeldzame soorten extra bescherming. Eind 1996 werden door Nederland als eerste alle bestaande Nb-wetgebieden, waaronder de Waddenzee, bij de E.U. aangemeld ten behoeve van een verdere implementatie van de Habitatrichtlijn (EG 92/43).

<sup>5</sup> Zie bijlage 1: administratieve grenzen in het Waddegebied

<sup>6</sup> Artikel 63a Bescherming tegen geluidhinder

Aan boord van een schip moeten maatregelen worden getroffen om geluidhinder te beperken. In ruimten voor machines moet daartoe worden voldaan aan het bepaalde in artikel 36 van bijlage 11 van dit besluit. In overige ruimten moet daartoe worden voldaan aan de door het Hoofd van de Scheepvaartinspectie gestelde nadere regels.



### 3.3.3 Proefwinnings

Schelpenwinners dienen voor het zoeken naar nieuwe winbare schelpenbanken buiten het vergunde gebied een aparte proefwinvergunning aan te vragen via een verkorte procedure. Proefwinnings zijn namelijk niet geregeld in de ontgrondingsvergunning. Naar aanleiding van bezwaren van de Waddenvereniging is RWS sinds 1998 zeer behoudend geweest in de afgifte van proefwinvergunningen. Problemen ten aanzien van het bestraffen van illegale proefwinnings zullen door verbeterde registratiemogelijkheden in de toekomst niet (meer) voor komen. Wanneer een overtreding is geconstateerd kan direct worden overgegaan tot handhavingsacties (zie verder hoofdstuk 4).

## 3.4 Procedure vergunningverlening

Voordat er gestart kan worden met het winnen van schelpen moet er eerst een procedure doorlopen worden, waarin bepaald wordt of een vergunningaanvrager wel of niet mag winnen. Met de uitgangspunten en randvoorwaarden van de LBS en de het Beheersplan Waddenzee in het achterhoofd zal RWS de aanvraag voor een schelpenwinvergunning behandelen. Daarbij schrijft de Ontgrondingswet voor dat in het kader van de beoordeling van de vergunningaanvraag alle bij de ontgroning betrokken belangen moeten worden afgewogen (art.10, lid 7). Voorzover er ook op grond van (een) andere wet(ten) een vergunning vereist is, vindt de afweging tevens plaats in de in dat kader specifiek aan de orde zijnde belangen.

Om inzicht te geven in het huidige verloop van de procedure, die doorlopen moet worden voordat een schelpenwinner een ontgrondingsvergunning krijgt toegewezen, wordt deze nu stapsgewijs behandeld:

- *fase 1: bekendmaking*, hier moet het verantwoordelijk orgaan, in deze het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, aangeven waar en wanneer de aanvraag tot het winnen van schelpen ingediend moet worden. Dit dient te geschieden in het kader van en volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- *fase 2: inschrijving*, de schelpenwinner in spé zal de aanvraag, in de vorm van een invulformulier, in tweevoud moeten richten aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Hoofdingenieur-Directeur van RWS van de voor het desbetreffende wingebed verantwoordelijke directie. Belangrijke onderdelen in de aanvraag zijn: de hoeveelheid te winnen schelpen en de plaats, wijze en motivatie van de schelpenwinning. Eén en ander moet verduidelijkt worden door middel van een toegevoegde kaart met de winlocaties.
- *fase 3: kennisgeving*, nadat alle vergunningaanvragen binnen zijn gekomen zal RWS een kennisgeving publiceren, geplaatst in de Staatscourant en diverse landelijke dagbladen. De kennisgeving zal informatie geven over de ontwerpvergunningen inzake de aanvragen van de schelpenwinbedrijven en de winlocaties. Op voorschrift van de Awb worden de bedrijven genoemd die een aanvraag hebben ingediend en wordt aangegeven voor welke periode de te beschikken vergunning geldt. Ook wordt de termijn voor de terinzagelegging aangegeven, alsmede waar men de stukken kan inzien.
- *fase 4: termijn van inzage en bezwaren*, wanneer men bedenkingen heeft, kan men deze in een vastgestelde periode schriftelijk indienen bij de hoofdingenieur-directeur van RWS. Uiteindelijk wordt de kennisgeving afgerond met een toelichting waarin een contactpersoon staat vermeld en het adres van de instantie. Wanneer de termijn verlopen is en alle bedenkingen binnen zijn worden de vergunningen afgemaakt.

- *fase 5: opzetten van de vergunningen*, via voorwaarden in de ontgrondingvergunning wordt rekening gehouden met alle bij de winning betrokken belangen, voorzover deze belangen niet zijn afgewogen in het kader van andere wettelijke regelingen. Onderdeel van de vergunningen is het toedelen van de hoeveelheid te winnen schelpen en de winlocaties per winner over de voor winning vrijgegeven delen van de Waddenzee. Uiteindelijk wordt op basis van een gegronde afweging de vergunning beschikt door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.
- *fase 6: beschikken van de vergunningen*, vanaf nu kunnen op basis van de Ontgrondingenwet legaal schelpen gewonnen worden. De beschikking kent een termijn van 3 jaar. Daarna moet er een nieuwe procedure doorlopen worden.

Naast de beschreven normale procedure bestaat er ook een *verkorte procedure* voor de vergunningverlening. Het enige verschil met de normale procedure is, dat in dit geval fase 4 overgeslagen wordt. Op deze wijze kunnen de grote vertragingen, die zich in de vierde fase voor kunnen doen, vermeden worden. Heeft iemand bezwaren, dan zal hij zich na de beschikking meteen tot de Raad van State moeten wenden. Dit kan echter eens te meer leiden tot langdurige vertragingen, waar zowel de vergunninghouder als de –verlener niet op staan te wachten. Omdat bij het winnen van schelpen vaak in het voortraject diverse bezwaren worden getoond is het voor deze sector niet zinvol om af te stappen van de normale procedure.

### **3.5 De schelpenwinvergunning**

#### *3.5.1 De vergunning in het algemeen*

De beschikking die na het volbrengen van de verleningprocedure aan de schelpenwinner wordt toegekend betreft een vergunning tot het winnen van schelpen in de Waddenzee, aangrenzende zeegeten en voorliggende Noordzeekustzone (3-mijlszone). De vergunning gaat uiteraard in op de eisen waaraan de winner moet voldoen en bestaat uit een zestal onderdelen:

- de beschikking zelf, waarin het besluit staat verwoord;
- annex 1, waarin de voorschriften zijn opgenomen;
- annex 2, waarin de ingekomen bedenkingen zijn aangegeven;
- annex 3, die ingaat op de verdeling van de hoeveelheden;
- een bijlage met daarin de LBS in hoofdlijnen en de bezwaren tegen een mogelijke vergunning en
- kaartmateriaal om de beschikking te verduidelijken.

De vereisten en voorschriften, zoals die genoemd staan in de vergunning, zijn onder andere opgesteld aan de hand van de richtlijnen en randvoorwaarden uit de LBS. Ook de gebieden waar gewonnen mag worden, zijn vastgesteld aan de hand van deze richtlijnen en randvoorwaarden. In de beschikking zelf worden de overwegingen, die ten gronde liggen aan de vergunningverplichting, genoemd. Ook wordt hierin de gevolgde procedure toegelicht met het daarbij behorende tijdsplan. Daarnaast wordt nog de belangenafweging verduidelijkt. Belangrijk bij deze afweging zijn de LBS, de Milieu Effect Rapport (MER) schelpenwinning, de procedure van de Awb, de bedenkingen gedurende de terinzagelegging en de voorschriften uit de Ontgrondingenwet (die ook in annex 1 zijn opgenomen). Tenslotte wordt bij de beschikking ingegaan op de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, zoals die zijn genoemd in artikel 2, lid 2 van de Ontgrondingenwet en op de verdelingssystematiek (die ook in annex 3 staat beschreven). Wanneer blijkt dat de aanvraag niet leidt tot schade van het betrokken , kan de vergunning niet worden geweigerd.

De beschikking bepaalt naast de winlocaties ook de totale jaarquota die een vergunninghouder mag winnen in de betreffende vergunningperiode. Het gestelde quotum staat zeer duidelijk vast, waarbij als regel is gesteld, dat een winner binnen het gegeven jaar zijn hele jaarquotum op mag vissen. Lukt hem dit niet, dan gaat het restant verloren. Het gegunde quotum is persoonsgebonden en niet te verhandelen aan derden. Deze regel wordt gehandhaafd middels de koppeling van een vergunning aan een bepaald schip (*schipgebondenheid*) Het quotum kan hierdoor alleen gewonnen worden met het schip dat in de vergunning genoemd staat.

### 3.5.2 *Specifieke vergunningsvoorschriften*

De annex 1 van de vergunning bevat gaat in op de voorschriften behorende bij de gegunde beschikking aan de schelpenwinners. Deze voorschriften gaan in op de handelingen van de schelpenwinners, wanneer zij hun winwerkzaamheden uitvoeren. Het betreft hier dan voorschriften over handelswijzen bij bijzondere gebeurtenissen op het water, maar ook voorschriften over locaties waar gewonnen mag worden.<sup>7</sup> De verschillende aandachtspunten van annex 1 worden hieronder kort toegelicht.

#### *plaats en hoeveelheid*

Dit deel geeft aan hoeveel de vergunninghouder per jaar mag winnen en op welke locaties hij dit kan doen. De LBS geeft voor de afzonderlijke gebieden enkele richtlijnen, waarmee bij het verlenen van een vergunning rekening moet worden gehouden en waaraan de schelpenwinner zich dient te houden: [V&W 1998]

- Als eerste zijn er enkele bepalingen die ervoor zorg moeten dragen dat de Waddenzee zo weinig mogelijk beïnvloed wordt door de schelpenwinning.
- Het totaal te winnen quotum per jaar is vastgesteld op 210.000m<sup>3</sup>, hiervan is 90.000m<sup>3</sup> toegestaan in het PKB-gebied Waddenzee.
- Iedereen die een vergunning aanvraagt zal deze ook ontvangen.
- Bij de verdeling voer het Waddengebied is ervan uitgegaan dat er met een beperkt aantal (maximaal 8) schepen wordt gewonnen.

#### *schipgebondenheid*

In Noord-Nederland is de schelpenwinvergunning gekoppeld aan een valide winvaartuig. Om deze koppeling extra kracht te geven is dit zo specifiek gesteld, dat er alleen met het in de vergunning genoemde schip gewonnen mag worden. Deze *schipgebondenheid* is in de vergunningvoorwaarden opgenomen om zo veel mogelijk recht te kunnen doen aan de verdeling van de winrechten. In de Waddenzee, Noordzeekustzone en de zeegaten doet zich een specifieke situatie voor, die een bescherming van het milieu vergt. De hieruit voortvloeiende beperking van het aantal te winnen schelpen leidt tot een verdelingsprobleem. Door met verkeerde schepen te gaan winnen of verkeerde wintechnieken toe te passen wordt de toedelingssystematiek gefrustreerd, terwijl deze systematiek juist gebaseerd is op goed bestuur. Goed bestuur, omdat tijdens de inspraakreacties (en de goedkeuring van de vergunningen) geen bezwaar is geuit over de *schipgebondenheid*.

#### *goedkeuring winvaartuig, meetbrief*

Artikel 17 van de vergunningsvoorwaarden vereist dat een vergunninghouder dient te beschikken over een goedgekeurd winvaartuig.<sup>8</sup> Daarnaast dient de vergunninghouder een meetbrief van het winvaartuig te verstrekken. Deze scheepsmeting dient door een erkende, onafhankelijke scheepsmetingdienst verricht te zijn. Bij deze eenmalige ijking worden de verschillende maten van het schip opgenomen. Daarbij wordt tevens vastgesteld wat de beuninhoud van het schip is.<sup>9</sup> Deze beuninhoud kan daarna omgerekend worden naar een

<sup>7</sup> Voorbeelden hiervan zijn vondsten van archeologische voorwerpen en het opvissen van explosieven.

<sup>8</sup> De keuring van een winvaartuig vindt plaats door het dienstkringhoofd

<sup>9</sup> beuninhoud = de hoeveelheid water die in het laadruim past

beuninhoud uitgedrukt in m<sup>3</sup> schelpen (schone, danwel kleischelpen). De maten van de meetbrief gelden als basis voor de berekeningen van de gewonnen hoeveelheden.

#### *systeem handhaving quota*

De in de vergunningvoorwaarden bepaalde toegestane te winnen hoeveelheden schelpen dienen uiteraard gecontroleerd te worden. Dit gebeurt vanuit twee richtingen. De vergunninghouders hebben bepaalde plichten, die voortvloeien uit de vergunningen, en RWS heeft een aantal rechten. Zo kan zij door middel van een uitgebreid instrumentarium de gang van zaken met betrekking tot de schelpenwinning controleren. In de vergunningvoorwaarden is gesteld dat de gewonnen hoeveelheden vastgesteld worden op basis van het aantal binnenkomsten van een vol schip. In hoofdstuk 4 zal dieper op de werking van dit systeem ingegaan worden.

#### *black box*

Teneinde verschillende vergunningvoorwaarden beter te kunnen controleren is in de vergunningsvoorschriften opgenomen dat elk winvaartuig een *black box* door RWS geïnstalleerd krijgt.<sup>10</sup> Deze zal periodiek afgelezen worden. Met de komst van de *black box* worden de registraties van locatie, tijd en status (winnen, varen, lossen of stilliggen) op een zogenaamde *memorycard* vastgelegd. Deze card valt dan door de handhavende instantie, RWS, te lezen en te controleren. In hoofdstuk 4 wordt uitgelegd hoe een *black box* de handhaving ten goede kan komen.

#### *winwijze*

De winning van schelpen in de Waddenzee gebeurt met steekhopperzuigers, waarvan de zuigbuis 15 à 20 m lang is. Deze voorwaarde is relevant, omdat winning met een steekhopperzuiger een zo min mogelijke verstoring van de flora en fauna met zich meeneemt.

### **3.6 Knelpunten in de huidige vergunningprocedure**

#### *3.6.1 Inleiding*

Het huidige vergunningstelsel heeft niet iedereen tevreden kunnen stellen. In deze paragraaf zal nagegaan worden hoe er met het huidige systeem omgegaan wordt met de verschillende voor de schelpensector relevante belangen. Een kritische blik zal hierbij de problemen, die er spelen bij de vergunningverlening voor schelpenwinning, aan het licht moeten brengen.

#### *3.6.2 De maatschappij*

Wanneer schelpenwinning vanuit het algemeen maatschappelijk belang wordt bekeken, gaat het erom dat de schelp als een vernieuwbare grondstof op de markt gebracht wordt. In het vorige hoofdstuk is reeds gewezen op het belang van de toepassing van meer vernieuwbare grondstoffen (zie paragraaf 2.2.2). Om dit belang te dienen moet ervoor gezorgd worden dat er jaarlijks voldoende schelpen worden geleverd. Daarbij moet, bekeken vanuit het milieubelang, gezorgd worden dat de werkzaamheden met betrekking tot de schelpenwinning zorgvuldig worden uitgevoerd en niet ten koste gaan van de natuurwaarden in de Waddenzee. Om dit belang zoveel mogelijk recht te doen, worden er - naast de ontgrondingsvergunning - extra vergunningen vereist en vooronderzoeken verplicht gesteld:

- *Nb-wetvergunning*, in de krachtens de Nb-wet aangewezen artikel 16-gebieden (staatsnatuurmonumenten) mogen gedurende het hele jaar geen schelpen worden gewonnen, tenzij daarvoor een aanvullende Nb-vergunning is geregeld.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> zie bijlage 4: Black box

<sup>11</sup> Nb-wet, artikel 16

1. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten of, ten aanzien van handelingen als bedoeld in het zesde lid, van Onze Minister, in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor

- *Aanlegvergunning*, gemeenten hebben in hun bestemmingsplannen staan dat er een aanlegvergunning vereist is, voordat er gestart mag worden met een ontgroning in de desbetreffende gebieden. Voor de schelpenwinning betreffen het hier kleine stroken in de Waddenzee die buiten het PKB-gebied vallen en binnen de gemeentegrenzen van de Waddeneilanden.<sup>12</sup>
- *m.e.r.-plicht*, het besluit tot m.e.r.-plicht is afkomstig uit de Wm. In een Provinciale Milieu Verordening (PMV) kunnen tevens aanvullende m.e.r.-plichten worden opgenomen. In paragraaf 2.3 is al belicht dat de Provincie Friesland zich met betrekking tot de schelpenwinning in de Waddenzee reeds op dit recht heeft beroepen.

Dergelijke aanvullende vergunningen kunnen de winwerkzaamheden en daarmee de marktvoorziening behoorlijk vertragen. In het perspectief van de schelpenwinners kunnen door dergelijke vertragingen inkomsten worden misgelopen. Deze vertraging vertaalt zich dan in de belangenafwegingen bij het afgeven van een vergunning. Ook kan de vertraging aanleiding zijn tot het aantekenen van beroep bij de Raad van State.

Hoewel in enkele gebieden een aanlegvergunning vereist is om te winnen, maken schelpenwinners hier over het algemeen geen gebruik van. Over het algemeen zijn de schelpenconcentraties in de aanlegvergunning gebieden zo laag, dat voor deze gebieden nooit veel aanvragen zijn gedaan.

### 3.6.3 Schelpenwinners

Doordat de huidige vergunning zo strikt is opgezet dat de vergunde contingenten persé in het bepaalde jaar gewonnen moeten worden, pakken de vertragingen, die door het wachten op de vereiste aanvullende vergunning opgelopen kunnen worden, extra nadelig uit voor de schelpenwinners. Wanneer zij niet binnen het jaar hun toegekende quotum opvissen, gaat het restant immers verloren en lopen zij de daarbij behorende inkomsten mis. Ook de afzetmarkt loopt hierdoor zijn deel mis.

Doordat de huidige vergunning gekoppeld is aan één schip, valt de vergunning goed te handhaven door RWS. De schelpenwinners zijn echter geenszins gebaat bij deze maatregel. Wanneer een winner om technische redenen of andere omstandigheden gedurende langere tijd niet over zijn winvaartuig kan beschikken, is hij die periode uitgesloten van de schelpenwinning. Het is dan goed mogelijk dat hij zijn quotum voor dat jaar niet kan winnen. Wederom geldt dan het nadeel van de strikte naleving van het voor een bepaald jaar vastgestelde contingent. Deze punten hebben tot zoveel ergernis geleid bij de schelpenwinners, dat zij ermee naar de Raad van State gegaan zijn.

De strikte regelgeving en de komst van nieuwe schelpenwinners hebben geleid tot een felle concurrentie tussen de schelpenwinners. Buiten de controles door RWS controleren de winners elkaar ook op het wel of niet goed uitvoeren van de vergunningvoorwaarden. Door deze gespannen situatie leven de winners niet in harmonie en is de mogelijkheid op een tweede VNS, met daarin ook de nieuwe winners, ver te zoeken.

---

dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.

2. Als schadelijke handelingen worden in eik geval aangemerkt handelingen die de in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument vermelde wezenlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument aantasten.

...

<sup>12</sup> zie bijlage 1: administratieve grenzen Waddengebied

### 3.6.4 *Rijkswaterstaat*

Ook voor RWS heeft de beleidswijziging haar gevolgen. Waar RWS eerst te maken had met één aanspreekpunt (VNS) krijgt zij nu te maken met meerdere partijen. Het gevolg is dat RWS bij een nieuwe vergunningperiode meerdere vergunningaanvragen krijgt, die zij allemaal apart moet behandelen. Het gevolg hiervan is dat RWS een moeilijke belangenafweging moet maken, wil zij goed omgaan met alle betrokken partijen in het gebied (zie ook hoofdstuk 5).

Voor RWS gaf de LBS de richtlijnen, waarop vorm en inhoud van een schelpenwinvergunning afgestemd moesten worden. De vergunning in de Waddenzee was de eerste vergunning die volgens de LBS richtlijnen is afgegeven, doordat de Directies Zeeland en Noordzee vertragingen hadden opgelopen bij hun vergunningverlening. Hierdoor hebben zij echter wel lering kunnen trekken uit de vergunningpraktijk in de Waddenzee, wat geresulteerd heeft in een iets andere vorm van de vergunning. Er bestaat dus geen uniforme vergunning voor geheel Nederland, waarbij niet direct een verkeerde vorm aangewezen hoeft te worden. De verschillende RWS directies hebben primair de voorschriften uit de LBS overgenomen. Doordat de voorschriften tussen de directies niet zijn afgestemd, hebben de verschillende interpretaties tot enige verschillen geleid. De Directie Noord-Nederland (DNN) van RWS is nu echter wel verwickeld in verschillende beroepsprocedures bij de Raad van State, doordat er op basis van regionale verschillen in vergunningvoorwaarden onvrede is ontstaan.

## 3.7 Een vergelijkende analyse

### 3.7.1 *Schelpenwinvergunningen in andere regio's*

Schelpenwinning vindt niet alleen in de Waddenzee plaats, maar ook in Zeeland en, zij het in zeer geringe mate, in de Noordzee. Voor de verschillende directies van RWS is de LBS kaderscheppend geweest bij het opstellen van de ontgrondingvergunning. Omdat de exacte vorm van de vergunningen niet centraal is vastgesteld, blijken er enkele verschillen te bestaan tussen de vergunningen van de verschillende directies. Het is interessant om deze verschillen te belichten en te kijken of deze verschillen wellicht van betekenis kunnen zijn voor het vergunningbeleid in Noord-Nederland, gezien de onvrede die daar nu heerst. Vooraf kan hier al wel gezegd worden dat de onvrede in de Waddenzee nog niet is voorgekomen in de rest van Nederland, maar zich ook net zo goed daarheen kan verplaatsen.

#### *schelpenwinning in Zeeland*

De situatie in de Zeeuwse wateren is goed vergelijkbaar met die van de Waddenzee. Ook in Zeeland was er voorheen maar één vergunninghouder aanwezig. Deze had dan ook het alleenrecht om in de Westerschelde schelpen te winnen te winnen. Ook hier moest men met de komst van de nieuwe beleidsnota in 1998 afstappen van één vergunninghouder en meerdere vergunninghouders tolereren. Ook hier werd daarom een afbouwregeling van het totale quotum van de oorspronkelijke vergunninghouder getroffen, waardoor nieuwe bedrijven een gelijke kans krijgen. Wel werd daarbij het quotum van Zeeland uitgebreid van 20.000 m<sup>3</sup> naar 40.000 m<sup>3</sup> per jaar.

Door het uniform hanteren van de voorschriften uit de LBS zijn voor de Waddenzee en de Zeeuwse wateren vergelijkbare situaties ontstaan. Echter heeft de Directie Zeeland langer gewacht met het aanpassen van haar vergunningstelsel dan DNN. Reden hiertoe was het zeker willen zijn of er nog wel bedrijven geïnteresseerd waren om schelpen te winnen in de Westerschelde omdat het quotum vrij beperkt is. Het gevolg was wel dat de directie Zeeland langer de tijd heeft gehad om ene gedegen vergunning op te stellen. Het gevolg is dat de opbouw en de inhoud van de vergunning enigszins afwijken van de vergunning in de Waddenzee. Uiteindelijk moest de 'Zeelandvergunning' wel met terugwerkende kracht worden uitgegeven omdat de vergunningperiode al wel was vastgelegd, namelijk van 1 januari 1999 tot

en met 31 december 2001. De verschillen zijn over het algemeen niet groot, maar de opvallendste zullen hier de revue passeren.

Het grootste verschil dat er in Zeeland aan te geven is met de vergunning van de Waddenzee heeft betrekking tot de inzet van het winvaartuig. De vergunning van de Waddenzee is heel duidelijk gekoppeld aan het winvaartuig. Er geldt hier zelfs dat de verlening van een vergunning puur afhankelijk is van de vraag of de aanvrager wel of geen waardig schip bezit. Zeeland heeft deze koppeling niet. Het is hier zelfs mogelijk om gedurende de vergunningperiode het winvaartuig te wisselen en door middel van een schriftelijke mededeling aan het dienstkringhoofd aan te geven met welk schip de werkzaamheden worden vervolgd. Het is vreemd dat er, in tegenstelling tot in Zeeland, in de Waddenzee zoveel waarde wordt gehecht aan de koppeling van het schip aan de vergunning. Het heeft veel te maken met de problemen rond handhaving en controle op de vergunningen. In Zeeland is het totaal te winnen quotum laag en zijn er minder vergunningaanvragen, waardoor de situatie minder complex ligt dan in de Waddenzee. De Waddenzee is daarnaast een zeer belangrijk natuurgebied, waardoor een striktere regelgeving vereist. Een andere motivatie die meespeelt om het niet toe te staan dat de vergunninghouder gedurende zijn vergunningperiode van winvaartuig wisselt, is de administratieve vertraging die er dan wordt opgelopen. Dit zou dan onder meer weer invloed kunnen hebben op de handhaving en controle van de vergunning.

#### *schelpenwinning in de Noordzee*

In de Noordzee ligt de situatie een beetje anders dan in Zeeland en in de Waddenzee. Het betreft hier een ruigere open zee, waar de mogelijkheden tot schelpenwinning minder ideaal zijn dan in de twee andere gebieden. De schelpenwinning heeft hier ook minder historie. Overeenkomst is echter dat ook de vergunning van de Noordzee opgesteld is op basis van de LBS, waardoor deze toch redelijk vergelijkbaar is met die van de Waddenzee.

Het aantal aanvragen om schelpen te winnen in de Noordzee is laag. Om een indicatie te geven is er tot op heden voor de vergunningsperiode 1999-200 totaal voor 30.000 m<sup>3</sup> aan aanvragen ingediend door twee bedrijven. Wellicht is dit een reden waarom de vergunningseisen minder stringent zijn dan in de Waddenzee. Het gebied waar gewonnen mag loopt in een brede band langs de kustlijn in Nederland. Omdat in de Noordzee de zeevaart meer centraal staat, spelen in dit gebied andere waarden een belangrijke rol dan in de Waddenzee.

Een duidelijk verschil tussen de vergunningen van de Waddenzee en die van de Noordzee is dat in de vergunning van de Noordzee een apart blok is gewijd aan 'Bijzondere voorschriften'. Het betreft hier over de winlocaties en het winvaartuig. Twee opmerkelijke artikelen uit dit blok verdienen een nadere toelichting.

#### Artikel 3.4

*'De vergunninghouder is verplicht toe te laten dat een aangewezen deel van de te ontgronden onroerende zaken wordt ontgrond door één of meer andere aangewezen derden en dat de daartoe eventueel tussen de vergunninghouder en die derden te sluiten overeenkomst de goedkeuring behoeft van de contactambtenaar.'*

Artikel 3.4 geeft een extra regelgeving met betrekking tot het winnen van het gegunde quotum aan de vergunninghouder door een derde. Deze ruimte wordt in de Waddenzee en in Zeeland niet geboden, terwijl hij hier zelfs zo opgelegd wordt. Wellicht stimuleert deze regel de vergunninghouder met nadruk om zijn gegunde quotum werkelijk te winnen en niet te wachten tot een derde partij het wil winnen. Aan de andere kant zou deze regel ook kunnen leiden tot het overhevelen van een gegund quotum door de vergunninghouder zelf naar een derde.

### Artikel 3.5

*'Het winnen mag uitsluitend geschieden met een sleepopperzuiger waarvan de naam, soort en het vermogen tenminste één werkweek voor het inzetten schriftelijk aan de contactambtenaar wordt opgegeven.'*

Artikel 3.5 beschrijft een ander koppeling aan de vergunning dan die bij de vergunning van DNN. In de Noordzee wordt de regeling van de *schipgebondenheid* juist weer niet gehanteerd. Het winvaartuig moet hier voldoen aan het in artikel 3.5 gestelde en de gegevens moeten kloppen. Wanneer de gegevens niet kloppen, heeft de contactambtenaar een week de tijd om stappen te ondernemen.

De overige vergunningvoorschriften zijn vrijwel overeenkomstig met de vergunningvoorschriften van de Waddenzee, zij het dat er in de Noordzee natuurlijk andere vereisten bestaan ten aanzien van het wel of niet mogen winnen op bepaalde plekken.

#### 3.7.2 Vergunningen in andere sectoren

Behalve de schelpensector zijn ook vele andere sectoren in Nederland gebonden aan een bepaald nationaal quotum, waarbij ook zij de nodige vergunningsinhoudelijke problemen moeten zien te verwerken. Te denken valt dan aan de winning van een delfstof als zand, of de winning van zeeproducten, zoals vis en garnalen. De vergunningvoorwaarden uit deze sectoren zouden bruikbaar kunnen zijn voor de schelpenwinning.

##### *zandwinning in Zeeland*

Het winnen van zand is goed vergelijkbaar met het winnen van schelpen in de Waddenzee. Ook hier gaat het om het winnen van een delfstof, waardoor ook hier een vergunning vereist is in het kader van de Ontgrondingenwet. Omdat er in de Waddenzee alleen maar zand wordt gewonnen in het kader van vaargeulonderhoud en niet in het kader van delfstofvoorziening, is er voor gekozen om te kijken naar een zandwinvergunning voor Zeeland (de Westerschelde). Ook hier wordt in rijkswater gewonnen, waardoor de verleende vergunningen vergelijkbaar zijn met de schelpenwinvergunningen.

Voordat er hier wordt ingegaan op de inhoud van de vergunning is het zinvol om in te zien dat er een essentieel verschil is tussen de schelpen- en de zandwinning. Zand bevindt zich bijna overal en er is dan ook minder voorkeur voor bepaalde winlocaties. Fossiele schelpen zijn niet overal goed geconcentreerd gelegen en zijn ook niet overal even goed winbaar. Dit betekent dat winners van schelpen voorkeur zullen hebben voor het winnen op locaties met een hoge concentratie van schelpen.

Winning van zand is niet geheel vrij geregeld en is ook niet overal zomaar toelaatbaar. Zandwinning kent een hoog gevoeligheidsgehalte en kan grote gevolgen hebben voor de flora en fauna. Op basis van experimenten is bepaald waar hoeveel zand er jaarlijks gewonnen mag worden. De totale hoeveelheid wordt opgesplitst aan de hand van kavels, die aan de winners worden vergund. Een winning wordt tenminste twee werkdagen voor de winning gemeld aan het dienstkringhoofd. De daadwerkelijk gewonnen hoeveelheid wordt telefonisch gemeld wanneer de winning gereed is.

Voor het geval dat een winner niet binnen het betreffende jaar van de vergunning zijn gehele quotum weet te winnen, is er een compensatieregeling getroffen. Het betreft hier een mogelijkheid tot het overhevelen van maximaal 25 procent van het totaal te winnen quotum naar de eerste helft van het volgende jaar. Hierdoor krijgt de winner extra ruimte onder de voorwaarden dat hij uiterlijk november voor het verlopen van de vergunning schriftelijk een



aanvraag heeft ingediend om het restant na het verlopen van de vergunningsperiode te winnen. Op basis van artikel 1.1 (inzet vaartuigen) wordt de vergunninghouder de mogelijkheid geboden om gedurende de vergunningperiode te wisselen van winvaartuig.

Er zijn een paar essentiële verschillen aan te wijzen tussen de zand- en schelpenwinvergunning:

- Zowel bij schelpen-, als bij zandwinning zijn de effecten nog niet geheel bekend. Bij zandwinning is daarom bepaald dat jaarlijks wordt vastgesteld waar mag worden gewonnen. Bij de schelpenwinning gebeurt dit om de drie jaar.
- Bij schelpenwinning is het niet toegestaan om een niet opgevist jaarquotum over te hevelen naar een ander jaar. Zandwinning in Zeeland biedt deze mogelijkheid wel voor een maximum van 25 procent voor het eerst halfjaar na het verlopen van het jaarquotum.
- In tegenstelling tot de schelpenwinning is het bij zandwinning wel mogelijk om gedurende de vergunningperiode te wisselen van winvaartuig.
- Bij zandwinning worden de werkelijk gewonnen hoeveelheden direct als uitgangspunt voor de controle van de contingenten, bij de schelpenwinning gebeurt dit via de omrekenmethode van het *volle schip*.
- De gebieden, die voor de winning van zand worden aangewezen, worden heel duidelijk opgedeeld in percelen. Hierdoor krijgt de vergunninghouder een perceel toegewezen waar hij een bepaald quotum mag winnen. Voor de schelpenwinning is dit bijna niet te realiseren, omdat de locaties van de schelpen niet eenduidig zijn te bepalen. Wanneer er percelen gegund zouden worden, zou dit winners zwaar kunnen duperen, als zij in hun perceel geen schelpen kunnen vinden.

#### *de Nederlandse zeevisserij*

Vergeleken met de schelpenwinning is de Nederlandse zeevisserij een stuk grootschaliger. Ter vergelijking: de zeevisserijvloot bestaat uit zo'n 450 schepen, die van de schelpenwinning uit zeven.

Zeevissers hebben een licentie nodig, die is gekoppeld aan een gedegen vergunningstelsel, waarin zowel de EU als de landelijke regering is betrokken. Deze regelgeving heeft er voor gezorgd dat er in gebieden, die belangrijk zijn voor de natuur, maar beperkt mag worden gevist. Jaarlijks wordt door de visserijministers van de EU per vissoort de Total Allowable Catch (TAC) vastgesteld. Deze voor geheel Europa geldende maximaal toegestane vangst wordt vertaald naar een landelijk quotum, dat vervolgens weer verdeeld kan worden onder de zeevissers van het betreffende land. Elke zeevisser in Nederland krijgt zo per jaar per vissoort een bepaald quotum toegewezen.<sup>13</sup>

Dit betekende eigenlijk dat de overheid de beslissingen voor de visserijbedrijven nam. De Nederlandse regering vond dat niet de overheid, maar de vissers zelf de beslissingen in hun bedrijf moesten kunnen nemen en nam een aantal maatregelen. Quota werden opeens veel minder overschreden, waardoor er een beter evenwicht ontstond tussen visvangst en de natuur. De volgende maatregelen zouden ook voor de schelpenwinning van belang kunnen zijn:

- *visgroepen met meerdere leden*, sinds 1993 werken de kottervissers samen in acht groepen met een ledental dat varieert van 15 tot meer dan 100 vissers. De besturen van deze groepen beheren de quota van de groepsleden en zorgen ervoor dat de vissers hun vangst gespreid over het jaar aanvoeren.
- *Zeedagenregeling*, hierdoor mogen de vissers maar een bepaald aantal dagen op zee doorbrengen om de toegestane hoeveelheid vis te vangen. Dit aantal dagen is afgestemd op de hoeveelheid vis die mag worden gevangen.
- *quotumflexibiliteit door de werking in groepen*, vissers kunnen vrij eenvoudig een extra quotum huren of een deel van hun quotum verhuren. Dit is mogelijk doordat alle leden van

<sup>13</sup> zie ook bijlage 5: Zeevisserij

de groep het toegekende quotum onderbrengen in de groep en het groepsbestuur daarna een herverdeling uitvoert onder de leden. Wanneer een visser zijn toegekende quotum niet binnen het jaar kan opvissen, zorgt het groepsbestuur dat het resterende quotum aan een ander lid wordt verhuurd.

Wanneer deze regels worden teruggekoppeld naar de schelpenwinning, valt het volgende te constateren:

- De beheersing van het te winnen quotum door middel van een zeedagenregeling is vergelijkbaar met de *volschip methode* uit de schelpenwinning. In de visserij blijkt dit een goed werkende oplossing. Dit steunt de volschip regel in de schelpenwinning.
- Het *visgroepsysteem* werkt zeer goed. In principe zou de VNS als de exponent van een visgroep voor de schelpenwinsector beschouwd kunnen worden. Voor een echt groepsysteem zou er echter naast de VNS nog tenminste één andere groep moeten zijn. En daar wringt de schoen voor de schelpenwinsector. Door de kleine vloot kunnen er niet meerdere groepen worden opgericht.
- De visserij bepaalt de te vergunnen contingenten per jaar in plaats van om de drie jaar. Er is hiervoor wel wat te zeggen, omdat er door omstandigheden een lager aanbod kan zijn van vissen. Bij de winning van schelpen valt hier niet zo snel aan te denken aangezien het hier de winning van fossiele schelpen bevat. Toch is een bepaalde voorzichtigheid ten aanzien van de gevoeligheid van het ecosysteem geboden bij het stellen van een vergunningstermijn.

#### *kustvisserij in Nederland*

Onder kustvisserij vallen onder andere de garnaal- en de mosselvisserij. De kustvissers hebben weinig te maken met EU-verordeningen. Nederland stelt eigen regels op, die gebaseerd zijn op de Visserijwet. De doelstelling van die wet luidt: '*het bevorderen van een doelmatige bevissing*'. Schaadt de visserij de natuur, dan nemen de vissers zelf maatregelen. De overheid legt in het uiterste geval dwingende regels op door bepaalde gebieden af te sluiten of quota in te stellen.

Wie op garnalen wil vissen heeft een vergunning nodig. Slechts 200 vissers hebben een dergelijk bewijs. Hiervan mogen er maar 90 in de Waddenzee vissen. Het aantal vergunningen is gekoppeld aan een maximum om een beheersbare situatie te houden. Een nieuwe garnalenvisser kan pas op de markt komen op het moment dat er een andere verdwijnt.

Een opmerkelijk punt in de garnalenvisserij is het maximum dat gesteld is aan het aantal vergunningen. In de schelpenwinning is het aantal vergunninghouders in principe namelijk onbeperkt. Men verwacht voor de volgende vergunningsperiode een stroom aan vergunningaanvragen, nadat enkele bedrijven in de huidige vergunningperiode reeds meerdere vergunningen hadden aangevraagd op één schip. In hoofdstuk 5 wordt dieper op deze materie ingegaan.

Een verschil met de schelpenwinning is dat er in de garnalenvisserij wordt uitgegaan van het totale aanbod aan garnalen in Nederland, in plaats van een regionale opsplitsing van dit totale aanbod. Wel is er de voorwaarde gesteld dat slechts een deel van de garnalenvissers toestemming heeft op het vissen in de Waddenzee. Dit duidt op een centrale afweging voor de gehele Nederlandse situatie over wie waar mag vissen. In de schelpenwinsector voeren nu drie verschillende directies van RWS de belangenafweging uit bij de verlening van de vergunningen, waardoor er verschillen ontstaan. Bij een landelijke afweging ontstaat er een uniform beeld voor zowel aanvrager als vergunningverlener (zie ook hoofdstuk 5).

## 3.8 Conclusies en aanbevelingen

### 3.8.1 Inleiding

In deze paragraaf zijn de in dit hoofdstuk geconstateerde problemen nog eens op een rijtje gezet, waarna gepoogd wordt enkele aanbevelingen te doen als oplossing voor deze problemen. Niet alle aanbevelingen zullen reeds op de korte termijn haalbaar zijn. In een uiterst geval wordt zelfs aangestuurd op een wetswijziging. Hiermee dient bij het lezen van deze paragraaf rekening gehouden te worden.

### 3.8.2 Meer flexibiliteit

Door de starre opzet van de *huidige vergunning* is het niet mogelijk verschillende winvaartuigen – geschikt of ongeschikt - in te zetten om daarmee het gegunde quotum op te vissen. De vergunninghouder moet hoe dan ook zijn gegunde quotum winnen met het in de vergunning vermelde vaartuig. Met deze regel spreekt de LBS bovendien zichzelf tegen, wanneer zij stelt dat iedereen een schelpenwinvergunning kan krijgen.

Doordat het gegunde quotum van een vergunningperiode opgedeeld is in drie jaarquota en deze quota binnen de termijnen van een kalenderjaar gewonnen moeten worden, kunnen vergunninghouders in de problemen raken om aan hun quotum te komen. Dit is met name een probleem wanneer de vergunninghouder om technische redenen in de problemen komt met zijn winvaartuig. Door de *schipgebondenheid* kan hij immers niet overschakelen op een ander vaartuig.

De verschillen tussen de vergunningen van de Waddenzee, Zeeland en de Noordzee leiden tot de conclusie dat de richtlijnen uit de LBS door de verschillende directies anders zijn geïnterpreteerd en dat de periode na het uitkomen van de LBS als een leerperiode kan worden gezien. Deze leerperiode biedt nu aanknopingspunten voor een betere vergunningverlening in de toekomst met een optimale afstemming tussen de verschillende directies.

De succesvolle aanpak van Zeeland bij haar vergunningverlening voor zand- en schelpenwinning pleit er voor om ook in de Waddenzee meer flexibiliteit in de vergunning te brengen. Wanneer het in Zeeland is toegestaan om van winvaartuig te wisselen, zou dat in de Waddenzee – zij het onder zeer specifieke voorwaarden - ook mogelijk moeten zijn. Door het niet goed functioneren van het winvaartuig kan een schelpenwinner in de Waddenzee zijn inkomsten mis lopen. Om dit tegen te gaan zou er in de Waddenzeevergunning een clause opgenomen kunnen worden die het mogelijk maakt om de vergunning in overleg met het dienstkringhoofd over te zetten op een ander schip.

Ook zou, net als bij de zandwinning in Zeeland, aan de vergunning een clause gekoppeld kunnen worden, die het de vergunninghouder mogelijk maakt om, mits schriftelijk aangevraagd, 25 procent van zijn quotum in de eerste helft van het volgende jaar op te vissen. Enerzijds leidt dit wel tot extra werkzaamheden voor de vergunningverlenende en –handhavende instantie. Anderzijds wordt zo beter geanticipeerd op de mogelijke problemen van de vergunninghouders, wanneer hun winning in een bepaald jaar niet optimaal verloopt. Dit zal wel leiden tot wat meer rek in de vergunning. Zo'n clause zal strikt moeten stellen, in welke gevallen overgegaan kan worden tot een overheveling. Er dient ook voor gewaakt te worden dat de werkzaamheden de driejarige vergunningperiode niet zullen overschrijden, want dan bezit de winner geen vergunning meer en kan er in principe niet meer door hem worden gewonnen. Een overheveling is dus alleen maar toepasbaar in de eerste twee jaar van de vergunningperiode.

Ook het invoeren van de mogelijkheid om een vergund quotum over te hevelen naar een derde partij zal de flexibiliteit van de vergunning ten goede komen. Mits ook hier weer een duidelijke

regelgeving aan gekoppeld is, zal deze maatregel de doelstelling van voldoende schelpen op de markt ten goede komen.

### 3.8.3 Meer integraliteit

Voor het kunnen winnen van schelpen in de Waddenzee, zijn twee (ontgronding-, Nb-wet-) en soms zelfs drie (aanleg-) vergunningen vereist, die door net zoveel instanties worden verleend (respectievelijk RWS, het Ministerie van LNV en de gemeente). Deze situatie zorgt soms voor grote vertragingen, wat de beschikbaarheid van schelpen voor de markt niet ten goede komt. De belangenafweging komt er bij alle drie de vergunningen op neer dat hierdoor gegarandeerd is dat de werkzaamheden, waarvoor de vergunning uitgegeven zal worden, volgens de richtlijnen uit de vergunning plaatsvinden. De aanvrager moet dus altijd meerdere afwegingen afwachten, alvorens hij over kan gaan tot de winning.

Soms is er naast de ontgronding- en de Nb-wetvergunning ook een *aanlegvergunning* vereist. Het aanvragen van een dergelijke vergunning komt maar zelden voor, temeer daar de schelpenconcentraties voor de eilanden in het algemeen zo laag zijn, dat ze nauwelijks interessant zijn voor schelpenwinning. Een algemene bepaling uit de Ontgrondingenwet is artikel 1.b aangaande het verlenen van *planologische medewerking*. Wanneer de eilandgemeenten planologische medewerking verlenen, is het verkrijgen van een aanlegvergunning, mits een ontgrondingsvergunning is verkregen, een formaliteit. De gemeenten zijn echter niet happig op schelpenwinning nabij hun eilanden. Ze vrezen voor kusterosie. Aangezien de aanlegvergunning voor hen de laatste strohalm is om winning dichtbij de kust van de eilanden tegen te gaan of te reguleren, is het maar de vraag of de eilandgemeenten hiertoe bereid zijn. Planologische medewerking is niet af te dwingen. Wel kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer via het ruimtelijke ordenings-spoor de gemeenten dwingen een aanlegvergunning af te geven door gebruik te maken van de aanwijzingsmogelijkheid uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze aanwijzingsmogelijkheid kan de Minister gebruiken wanneer een provinciaal of gemeentelijk plan niet voldoende samenhangt met het landelijke beleid [Ike 2000].

De termijnen voor de afwegingen van de *ontgrondingvergunning* en *Nb-wetvergunning* -zijn min of meer overeenkomstig en kunnen - zonder extra beroepsprocedures - maximaal een half jaar (24 weken) in beslag nemen. In het geval dat één van beide belangenafwegingen sneller wordt doorlopen, zal de aanvrager toch moeten wachten op het resultaat van de andere procedure. Dit komt de doelmatigheid van de schelpensector niet ten goede.

Het zou voor de afhandeling beter zijn om af te stappen van de parallelle afweging door drie aparte organen. Omdat aanlegvergunningen, zoals vermeld, zelden worden aangevraagd en de schelpenwinner er zelf voor kan kiezen wel of niet over te gaan tot een aanlegvergunningplichtige winning, is het in eerste instantie zinvol te kijken naar de mogelijkheden om de afweging en verlening van de ontgrondingvergunning en de Nb-wetvergunning synchroon te laten verlopen en goed te *coördineren*. Een dergelijke coördinatie is reeds geregeld in de Wm. Indien een aanvrager daar om vraagt, wordt door Gedeputeerde Staten coördinatie namelijk ingevolge de Wm verplicht gesteld ten aanzien van de voorbereiding en behandeling van de diverse aanvragen. Deze coördinatie loopt door tot de gemeentelijke vergunning en kan zich uitstrekken tot de voorbereiding van de aanvragen. In artikel 10, lid 1 van de Ontgrondingenwet zijn ten behoeve van de coördinatie de afdeling 13.2 en paragraaf 14.1 van de Wm toegevoegd. In paragraaf 13.1 van de Wm is de Ontgrondingenwet toegevoegd. Langs deze weg kan een grote tijdwinst worden behaald ten opzichte van de huidige situatie, waarin de besluitvorming veelal parallel en ongecoördineerd plaatsvindt.

In artikel 21b van de Ontgrondingenwet 1996 is verder bepaald dat, indien paragraaf 14.1 van de Wm wordt toegepast, beroep kan worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De desbetreffende beschikkingen worden als één beschikking aangemerkt. Hiermee wordt een verbrokkeling van het beroep voorkomen. Bovendien bepaalt het artikel dat de Raad van State binnen een jaar na instelling van het beroep een beslissing moet nemen (Ontgrondingenwet 1996, art. 21b, lid 4) [Ike 2000].

Het gelijktijdig plaats laten vinden van de vergunningaanvragen om die vervolgens door een goed gecoördineerd orgaan af te laten handelen, kan de vergunningafhandeling in het Waddengebied ten goede komen. Onder de voorwaarde dat de vergunningaanvrager zelf een verzoek indient tot het gelijktijdig laten starten van de aanvraagbehandeling, zou dit ook, net als in de Wm, mogelijk moeten zijn. Met de doelstellingen - voldoende grondstoffen op de markt en het behouden van de natuurwaarden - in het achterhoofd kan een brede belangenafweging voor de Waddenzee worden uitgevoerd. Doordat de Ontgrondingenwet stelt dat de Raad van State bij een beroep er een jaar over mag doen om haar beslissing kenbaar te maken, is het aan de vergunningverlenende instantie zaak om ruim voor de start van een nieuwe vergunningperiode de aanvraagprocedure op te starten, zodat de schelpenwinners bij de start van een nieuwe periode direct aan de slag kunnen gaan.

Een andere mogelijkheid is het samenbrengen van vergunningen in een *integrale vergunning*. Dit idee valt in het licht te plaatsen van de Wm, waarmee in 1993 is afgestapt van meerdere losse naar één integrale vergunning. Het doel van de Wm was het opheffen van de afstemmingsproblemen die samenhangen met het bestaan van zes aparte vergunningstelsels voor inrichtingen.<sup>14</sup> Het betreft hier wel een onvolledige milieuvergunning omdat voor diverse onderwerpen nog wel een aparte vergunning vereist is.<sup>15</sup> Om deze reden wordt er gesproken van een *meerintegrale* in plaats van integrale regeling [Schreur 1994].

Ook voor de Waddenzee zou gestreefd kunnen worden naar een meer integrale wet (de *Waddenwet*) met daarin de wezenlijke elementen van de Ontgrondingenwet en de Nb-wet. Het resultaat zou een allesomvattende vergunning zijn die maar één aanvraag behoeft en door één orgaan is af te handelen. Er blijken aan deze oplossingsvorm echter vele obstakels te zitten. Als voorbeeld van de problematiek van het integreren van twee wetten kan verwezen worden naar de vruchteloze poging tot het integreren van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) in de Wm in 1993. Alle varianten van een integratie van een Wvo-vergunning in een Wm-vergunning zijn ten tijde van de totstandkoming van de Wm uitvoerig onderzocht en besproken, ook in de Tweede Kamer. Vooral over de rol die waterschappen moesten spelen bij een integrale vergunning, waarbij werd gedacht aan advies, bindend advies danwel verklaring van geen bedenkingen, bestond verdeeldheid. Uiteindelijk is toen maar gekozen voor een coördinatieconstructie die momenteel verankerd is in de Wm [TK 1998-1999, 22343, nr.44].

De Wm maakt gebruik van een toetsingscriterium. Deze houdt in dat het bevoegd gezag (gemeente, provincie of ministerie, afhankelijk van de betrekking van het onderwerp) kan bepalen of een vergunning wel of niet wordt gegeven. Dit dient dan te geschieden op basis van het belang van de bescherming van het milieu. In dezen kan het bevoegd gezag bepalen of er een tijdelijke (maximaal 5 jaar) of een vergunning van onbepaalde duur wordt afgegeven [Schreur 1994].

<sup>14</sup> De Wm verving de Hw in zijn geheel en delen van de Wet Luvo, de Wgh, de Aw, de Wca en de mijnwet 1903.

<sup>15</sup> In dit verband kan gedacht worden aan de Wvo, de Meststoffenwet, de Kernenergiewet, de Grondwaterwet en de Ow.

De Wm zou een goede inspiratiebron kunnen zijn voor de vergunningverlening voor schelpenwinning in de Waddenzee. Het parallel verlopen van twee procedures zou door middel van integratie versoepeld kunnen worden. Dit impliceert dan een samenvoeging van vergunningen op basis van de Nb-wet en de Ontgrondingenwet. Er zou dan één orgaan zijn, dat de afweging en verlening onder haar hoede neemt. Zij bepaalt of de aangevraagde vergunning voor het winnen van schelpen voldoet aan de vereisten van zowel de Ontgrondingenwet als de Nb-wet. Organen die voor zo'n afweging in aanmerking komen zijn: het Ministerie van LNV, RWS of de Provincie Friesland. De eilandgemeenten zouden hierbij eventueel een adviserende rol kunnen spelen, vergelijkbaar met die van de waterschappen bij de Wvo, omdat de winning van schelpen onder andere op gemeentegrond wordt uitgevoerd. Een integratie zal niet snel doorgevoerd zijn. Het zal bij de afstemming leiden tot veel onenigheid tussen de verschillende belangengroepen. Meerdere partijen zullen hun belangen goed in de wet terug willen zien. Om deze reden lijkt het reëler om in te zetten op een betere coördinatie tussen de vergunningverlenende instanties, waarbij zij hun belangenafweging gelijktijdig uitvoeren.

## 4 DE HANDHAVING

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 heeft het vergunningenstelsel centraal gestaan. Aan een dergelijk stelsel is altijd enige vorm van handhavingsbeleid gekoppeld. Dikwijls komen pas in de handhavingpraktijk allerlei (onvoorziene) knelpunten van het vergunningstelsel naar voren. In dit hoofdstuk zijn deze knelpunten in beeld gebracht en is antwoord gegeven op de vragen of, hoe en op welke termijn er aanpassingen in het beleid moeten worden gedaan om tot een effectiever handhavingsbeleid te komen. In dit rapport wordt bij het begrip handhaving de 'brede' definitie bedoeld, zoals ook Van Ast en Geerlings dit hebben gebruikt. Zowel het opleggen van sancties als toezicht, controle en opsporing van overtredingen vallen binnen deze definitie [Van Ast 1993].

In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben Blomberg e.a. onderzoek gedaan naar de *effectiviteit van handhaving* in het milieubeleid. Er is sprake van effectieve handhaving als het vooraf bepaalde handhavingsdoel is bereikt. Maar de effectiviteit van handhaving is natuurlijk niet alleen afhankelijk het bepalen van de juiste handhavingsdoelen. De handhaver moet in het concept van de effectieve of doeltreffende handhaving drie vragen stellen:<sup>16</sup> [Blomberg 1997]

1. Wat is concreet het doel van de handhaving?
2. Kan dat doel worden bereikt (haalbaarheid)?
3. Hoe kan dat doel het best worden bereikt (doelmatigheid)?<sup>17</sup>

Er bestaan echter allerlei omstandigheden die grenzen stellen aan de effectiviteit van de handhaving. De belangrijkste praktische, financiële en juridische beperkingen zijn:

- onhaalbare doelen;
- beperking in het instrumentarium;
- beperkte financiële middelen;
- rechtsbeginselen;
- rechtsbescherming.

Met name de rechtsbeginselen en de rechtsbescherming zijn gerelateerd aan de in de vergunningvoorschriften opgestelde normen. Ook de onhaalbare doelen vinden direct hun uitwerking in het vergunningenstelsel. In dit hoofdstuk is de analyse van een effectief handhavingsbeleid in de schelpenwinning daarom met name gericht op de handhaafbaarheid van de normen. Dit is dan wel steeds gedaan vanuit het oogpunt van bovengenoemde beperkingen [Blomberg 1997].

Dit hoofdstuk is gebaseerd op het door Blomberg ontwikkelde concept van de effectieve handhaving. Aan de hand van de zojuist geschetste beperkingen voor een effectieve handhaving zijn verschillende theoretische en praktische bevindingen van de handhaving van het schelpenwinbeleid in het beheersgebied van de Directie Noord-Nederland (DNN) beschreven. De hierbij naar voren gekomen knelpunten vormen de basis voor de aanbevelingen in de slotparagraaf (4.8). In deze analyse bestaat het eerste deel (de paragrafen 4.2 en 4.3) voornamelijk uit een theoretische beschrijving van het wettelijk en organisatorisch kader,

<sup>16</sup> Doeltreffendheid van planning = het zo goed mogelijk bereiken van je doel; de regels worden perfect en consequent gevolgd, dit vergt een grote inzet van middelen [De Roo, 1999].

<sup>17</sup> Doelmatigheid van planning = het doel wordt naar tevredenheid bereikt gezien de beschikbare middelen (onderlinge acceptatie), dit hangt mede af van een goede organisatie, van communicatie en van coördinatie bij het nastreven van gezamenlijk gestelde doelomschrijvingen [De Roo, 1999].

waarbinnen de handhaving van het schelpenwinbeleid vormt krijgt. In het overige deel van het hoofdstuk (paragrafen 4.4 – 4.7) is dieper ingegaan op de handhavingspraktijk.

## 4.2 Doel van de handhaving van het schelpenwinbeleid

Handhavingsactiviteiten hebben in eerste instantie tot doel te zorgen voor de naleving van rechtsregels en voorschriften [Van Ast 1993]. Deze regels en voorschriften zijn opgesteld om een hoger (*primaire*) doel te bereiken. Met betrekking tot de landelijke schelpenwinning is dit primaire doel echter niet eenduidig vast te stellen. De verschillende regionale directies van Rijkswaterstaat (RWS) hanteren andere uitgangspunten voor de handhaving. Voor het beheersgebied van DNN gelden de uitgangspunten van het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD1) als belangrijkste doelstellingen (de bescherming van het natuur- en milieubelang en het voorzien in voldoende bouwstoffen). In het beheersgebied van directie Zeeland staat daarentegen de veiligheid van de scheepvaart voorop. De schelpenwinning mag hier nooit de scheepvaart hinderen. Enerzijds is dit uit milieu-oogpunt (een gezonken schip kan het milieu ernstige schade toebrengen), anderzijds zit hier echter ook een duidelijke economische reden achter. De Westerschelde fungeert namelijk als belangrijkste aan- en afvoerroute voor de haven van Antwerpen.

De hierboven geschetste primaire doelen zijn strategisch van aard. De door Blomberg en Michiels aangeduide onhaalbare doelen hebben een operationeel karakter. Dergelijke doelstellingen zijn toetsbaar en bevatten bijvoorbeeld een emissienorm (zoals vaak in het milieubeleid). Het formuleren en hanteren van onhaalbare normen vormt dan een beperking voor de mate van effectiviteit die de handhaving zal hebben. Een doelstelling die in de praktijk niet te verwezenlijken is, om wat voor redenen dan ook, kan immers nooit tot effectieve handhaving leiden. Men zal dan met een 'lager' doel genoeg moeten nemen. Er zal dus gekeken moeten worden naar de secundaire doelen van handhaving. Deze zijn met name van belang bij het kiezen van een handhavingsinstrument.

## 4.3 Juridisch instrumentarium

Zonder de beschikbaarheid én de toepassing van een adequaat handhavingsinstrumentarium verliezen (milieu)rechtelijke bepalingen hun zin. Dit kan zowel het gevolg zijn van het feit dat de naleving maatschappelijk zo vanzelfsprekend wordt geacht dat handhaving overbodig is, als van het feit dat op grote schaal overtredingen plaatsvinden die zonder rechtsgevolgen blijven. Anderzijds zal in de situatie waar intensieve handhaving door een omvangrijk overheidsapparaat nodig is, de vraag gesteld moeten worden of de normen (nog) wel tot het algemeen rechtsbewustzijn van een volk gerekend kunnen worden. Er moet sprake zijn van een zeker (maatschappelijk) draagvlak voor de normen en tegelijk moet effectief gebruik worden gemaakt van de beschikbare instrumenten zodat de naleving van de normen ook daadwerkelijk verzekerd kan worden [DMR 1999].

Elk handhavingsinstrument heeft zijn beperkingen. Bij de keuze voor een handhavingsinstrument in een concreet geval zal met de beperkingen van de onderscheiden instrumenten rekening moeten worden gehouden. Het belangrijkste criterium om voor een bepaald instrument te kiezen is het daarmee te behalen resultaat. Om dat resultaat te bepalen moet worden gekeken naar het *secundaire handhavingsdoel*. Blomberg en Michiels stellen een zestal doelen vast, die bij het opleggen van sancties kunnen worden nagestreefd. Daarbij is de volgende voorkeursvolgorde vastgesteld: [Blomberg 1997]

1. voorkomen van de overtreding;
2. beëindigen van de overtreding;
3. de gevolgen van de overtreding ongedaan maken (eventueel in combinatie met 2);



4. bevorderen van regelgeving na een overtreding;
5. vergoeding eisen van de veroorzaakte schade;
6. bestraffen van de overtreding.

Ten aanzien van deze volgorde is wel enige nuancering op zijn plaats. Deze volgorde moet niet als keurslijf worden beschouwd, maar kan wel dienen als richtsnoer bij het formuleren van een handhavingsdoel. Het afwegingskader bij het formuleren van een (secundair) handhavingsdoel is gebaseerd op de primaire doel(en) en de aard van de overtreding. Er zal - met andere woorden - gekeken moeten worden naar de mate waarin de overtreding het bereiken van het primaire doel frustreert. Op basis van het handhavingsdoel kan vervolgens een keuze voor een instrument gemaakt worden.

Het *handhavingsbeleid in Zeeland* kent, door een afwijkend primair doel, waarschijnlijk een ander afwegingskader dan dat in het beheersgebied van DNN. Dit kan in de praktijk betekenen dat in Zeeland wel direct wordt gesanctioneerd ten opzichte van een hinderlijk in de vaargeul verblijvend schelpenwinvaartuig, terwijl het in het Waddengebied bij een waarschuwing blijft. Praktijkgevallen hiervan zijn overigens niet bekend. De handhaving van het bij of krachtens de Ontgrondingenwet bepaalde kan uitvoering krijgen via een bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk instrumentarium.

In de volgende alinea's zijn de verschillende instrumentaria in relatie tot het schelpenwinbeleid toegelicht

De belangrijkste *bestuursrechtelijke sancties* zijn bestuursdwang, dwangsom en intrekking van de vergunning. Deze mogelijkheden vinden hun oorsprong in de Wet milieubeheer (Wm). Artikel 22 van de Ontgrondingenwet bepaalt namelijk, dat met betrekking tot de handhaving van de Ontgrondingenwet, de Wm van toepassing is.<sup>18</sup> De bestuursrechtelijke sancties kan het bestuur (in dit geval RWS) zelf nemen zonder tussenkomst van een rechterlijke instantie. Voor gebruikmaking van deze bevoegdheid gelden wel bijzondere voorwaarden. Daartoe behoort onder meer de zogenaamde hersteltermijn. Alvorens RWS daadwerkelijk tot intrekking van een vergunning over mag gaan, dient de betrokkene door middel van een "waarschuwing" (strafbedreiging) in de gelegenheid gesteld te worden zijn handelen in overeenstemming te brengen met de vergunning. De artikelen 18.14 en 18.16 van de Wm daarnaast nog de mogelijkheid voor een ieder om het bevoegd gezag te verzoeken bestuursdwang uit te oefenen, een dwangsom vast te stellen of een vergunning of ontheffing in te trekken.

Vaak wordt een overtreding van bestuursrechtelijke voorschriften ook strafbaar gesteld, zodat tegen één en dezelfde overtreding twee sancties mogelijk zijn; een bestuursrechtelijke en een *strafrechtelijke*. Zo blijkt uit de Wet op de economische delicten (Wed) dat overtredingen van voorschriften van de Ontgrondingenwet als economische delicten worden aangemerkt.<sup>19</sup> Dit heeft tot gevolg dat deze overtredingen door het Openbaar Ministerie (OM) en de strafrechter kunnen worden berecht. De belangrijkste overtredingen, die hier bedoeld worden, zijn handelingen in strijd met artikel 3 van de Ontgrondingenwet: het ontgronden zonder vergunning en het niet handelen overeenkomstig de aan de vergunning verbonden voorwaarden ter bescherming van alle bij de ontgroning betrokken belangen. Wanneer economische delicten opzettelijk zijn begaan, worden zij aangemerkt als misdrijven, anders als overtredingen. Dit onderscheid is van belang voor het strafmaximum voor het delict.<sup>20</sup> Naast deze straffen heeft de rechter de mogelijkheid om bijkomende straffen of maatregelen op te leggen, zoals bijvoorbeeld

<sup>18</sup> Artikelen 18.4 tot en met 18.12, alsmede 18.14 en 18.16.

<sup>19</sup> Artikelen 3, eerste en tweede lid, 7 derde lid, 12 eerste en tweede lid en 16 tweede lid.

<sup>20</sup> Bij opzettelijke overtredingen van de Ontgrondingenwet kan de gevangenisstraf oplopen tot maximaal 2 jaar, of kan een geldboete van maximaal f 25.000,- worden opgelegd. In gevallen waarin groot economisch voordeel door het delict is behaald, of waarin het feit is gepleegd door een rechtspersoon, kan een hogere boete worden opgelegd. De strafmaat bij niet-opzettelijke overtredingen kan oplopen tot een hechtenis van maximaal 6 maanden of een geldboete van maximaal f 25.000,- [artikel 6 Wed].

stillegging van de onderneming, verbeurdverklaring van voorwerpen, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, openbaarmaking van de rechtelijke uitspraak en oplegging van de verplichting tot herstel in de oude toestand (artikel 7 en volgende Wed).

Het naast elkaar bestaan van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving kan, zoals gesteld, tot *dubbele handhaving* leiden. Dit wordt verklaard door het feit dat beide rechtsgebieden elk hun eigen handhavingstrajecten kennen, met eigen organen, die eigen verantwoordelijkheden hebben en volgens eigen procedures te werk gaan. Belangrijk leerpunt uit evaluaties bij de waterkwaliteitbeherende waterschappen is dat het steeds meer nodig is om in multidisciplinaire teams (toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren) samen te werken [TK, 1999, 22 343, nr.44]. Om te voorkomen dat de overheid als een innerlijk tegenstrijdig handelende organisatie overkomt en om elkaar te kunnen ondersteunen, wordt er in toenemende mate samengewerkt tussen bestuursorganen, politie en Openbaar Ministerie.

Artikel 4b van de Ontgrondingenwet bepaalt dat de staat eigenaar is van de op of onmiddellijk onder de oppervlakte van het continentaal plat aanwezige schelpen, grind, klei en zand. Dit houdt in dat de overheid dus de eigendomsrechten bezit over de schelpen en zelf kan bepalen wat er met de schelpen gebeurt. Heeft een schelpenwinner een ontgrondingvergunning ontvangen dan dient hij daarnaast nog een *privaatrechtelijke* overeenkomst te sluiten met de staat. De contractuele afhandeling van deze overeenkomst ligt in handen van de Dienst der Domeinen van het Ministerie van Financiën. In dit contract is onder meer de heffing van leges uitgewerkt. Voor het winnen van schelpen betaalt een vergunninghouder per vergunde kubieke meter schelpen vooraf een bedrag aan leges. Behoudens het sluiten van deze privaatrechtelijke overeenkomst speelt de Dienst der Domeinen in de praktijk geen actieve rol bij het schelpenwinbeleid. Alle beleidsmatige afwegingen, waaronder die in relatie tot de handhaving, worden overgelaten aan RWS. De Dienst der Domeinen neemt aldus een afwachtende houding aan. Wel laat ze zich halfjaarlijks op de hoogte houden van de gewonnen hoeveelheden.

Het beleid kan volgens het geldend recht in beginsel zowel door de bestuurlijke overheid, als door particulieren privaatrechtelijk worden gehandhaafd. Dat wil zeggen dat beide partijen tegen een overtreder een procedure kunnen starten voor de burgerlijke rechter. Voor de bestuurlijke overheid zijn er flinke beperkingen aangebracht op de mogelijkheid om over te kunnen gaan tot privaatrechtelijke handhaving.<sup>21</sup> Voor haar is ze slechts als allerlaatste strohalm bedoeld [Michiels 1999].

## 4.4 Organisatie van de handhaving

### 4.4.1 Inleiding

Handhaving kost geld, terwijl de financiële middelen van de overheid beperkt zijn. Het is dus belangrijk om zuinig met de beschikbare middelen om te gaan. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt, waarbij de afweging steeds moet zijn of de te maken kosten (vertaald naar personele inzet en andere middelen) opwegen tegen het te behalen resultaat. Ondoelmatige handhaving zal zeker op lange termijn tot ineffectieve handhaving leiden [Blomberg 1997]. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de instanties en middelen, die bij de handhaving van de regels en voorschriften in de Waddenzee betrokken zijn. De hieronder geschetste situatie dient als uitgangspunt voor het analytisch deel van dit hoofdstuk. Het succes van nieuw beleid wordt

<sup>21</sup> In eerste instantie zal gekeken moeten worden of de wet een antwoord geeft op de vraag of privaatrechtelijke handhaving is toegestaan; is dit niet het geval, dan moeten de uit het Windmill-arrest voortvloeiende vragen worden beantwoord:

- Is handhaving langs publiekrechtelijke weg mogelijk?
- Zo ja, biedt de publiekrechtelijke weg meer waarborgen aan de burger?
- Leidt de publiekrechtelijke handhaving tot een vergelijkbaar resultaat als de privaatrechtelijke handhaving?

Bij een bevestigende beantwoording van deze vragen levert het volgen van de privaatrechtelijke weg in het algemeen een doorkruising van de desbetreffende wet op en is daarom niet toelaatbaar.

namelijk in grote mate beïnvloed door de benodigde inzet van personeel en andere middelen die het behoeft.

#### 4.4.2 *Betrokken instanties*

De *verantwoordelijkheid* voor de vergunningverlening en handhaving van het schelpenwinbeleid ligt in handen van de regionale directies van RWS. Zij dienen invulling en uitvoering te geven aan het landelijk beleid, zoals dat door het Hoofdkantoor van de Waterstaat is vastgesteld. Dit beleid heeft het Hoofdkantoor in samenwerking met de uitvoerende directies opgesteld en in die zin mag verwacht worden dat het voor de directies aanvaardbaar is. Pas wanneer er zware problemen ontstaan, zal het Hoofdkantoor zich geroepen voelen in te grijpen en de directies aan te spreken op haar taken. Blomberg en Michiels prefereren voor een effectieve handhaving bij grote organisaties een scheiding in afdelingen tussen vergunningverlening en handhaving [Blomberg 1997]. Bij DNN is sprake van een dergelijke scheiding. De dienstkring Waddengebied Friesland is belast met de handhaving, terwijl een afdeling van het 'centraal apparaat' van de Directie zich bezig houdt met de vergunningverlening.

De algemene handhaving op de Waddenzee wordt gecoördineerd door de dienstkring Waddengebied Friesland. Zij vormt het dagelijks bestuur van de Samenwerking Inspecties Waddenzee (SIW). De SIW is een samenwerkingsverband tussen een groot aantal diensten belast met opsporings-, handhavings-, inspectie- of beheerstaken in het Waddengebied.<sup>22</sup> Behoeftte aan coördinatie en afstemming tussen deze diensten leidde in 1982 tot het ontstaan van de SIW. De bemanningen van rijksschepen van verschillende diensten werken op basis van vrijwilligheid samen. Via de Centrale Meldpost Waddenzee (CMW) in Terschelling informeren zij elkaar over ieders activiteiten en ervaringen, waarmee zij 'oog en oor' voor elkaar zijn. Er heeft hier dus door middel van samenwerking sprake kunnen zijn van een efficiënte inzet van personeel en materieel [V&W 1999b].

De SIW-diensten nemen, waar mogelijk, in de praktijk ook inspectie- en handhavingstaken waar namens de provincies en gemeenten. Omdat de SIW echter voornamelijk bestaat uit buitengewone opsporingsambtenaren, zijn zij niet bevoegd sancties op te leggen aan overtreders. Samen met het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) is bevoegd proces verbalen uit te schrijven. De taken van het SIW ten aanzien van de schelpenwinning blijven echter veelal beperkt tot het geven van meldingen ten aanzien van de positie van winvaartuigen op bepaald tijdstippen. Het natrekken van deze meldingen gebeurt uiteindelijk bij het secretariaat van SIW (de dienstkring Waddengebied Friesland) [V&W 1995b].

De SIW bestaat voornamelijk uit uitvoerende instanties. Sinds 1996 zorgt het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied (RCW) voor de *bestuurlijke afstemming*. Het RCW wordt hierin ondersteund door het Wadden Handhavings Overleg (WHO; ingesteld in 1996). Het WHO komt tweemaal per jaar bijeen. Jaarlijks worden binnen het WHO prioriteiten aangegeven waar verscherpte aandacht naar uit zal gaan. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een jaarlijks handhavingprogramma. De schelpenwinning is in dit kader geen issue geweest en zal dit vanwege de relatief beperkte omvang ook niet snel worden. Van de 34 deelnemende instanties binnen het WHO vervullen Justitie (Openbaar Ministerie) en de KLPD een centraal coördinerende rol.

Naast bovengenoemde instanties wordt bij de handhaving van de schelpenwinning nog de hulp ingeroepen van de zeeverkeerspostmedewerkers op de verschillende *zeeverkeersposten*. Mede

---

<sup>22</sup> SIW: Douane, Haven Coördinatie Centrum Den Helder, Koninklijke Marechaussee, Korps Landelijke Politie Diensten, LNV Algemene Inspectie Dienst, LNV Directie Noord en Directie Noordwest, LNV Directie Visserij, Rijkswaterstaat Defensie Verkeer en Vervoer Orgaan.

in het kader van de scheepvaartbegeleiding krijgen zij meldingen binnen van de schelpenwinners wanneer zij de haven uit varen en weer binnenvaren. De zeeverkeersposten kunnen met behulp van moderne radar alle bewegingen in een straal van zo'n 20 kilometer volgen.

Er zijn bij de handhaving dus nogal wat instanties betrokken. Door middel van het gebruik van het feitenboekje handhaving weet elke opsporingsambtenaar hoe hij in een bepaalde situatie dient te handelen. In het geval van schelpenwinning betekent dit slechts het doen van *meldingen* aan de CMW op Terschelling omtrent de positie van winvaartuigen op een bepaald tijdstip.

De aard van de schelpenwinning (kleinschalig, weinig vergunninghouders, moeilijk met het oog te controleren) neemt met zich mee dat het toezicht voor de meeste handhavende diensten eigenlijk een nevenactiviteit is. Dit wil niet zeggen dat de schelpenwinning probleemloos te handhaven is. De afgelopen twee jaar hebben zich verschillende knelpunten voorgedaan (hierover meer in de volgende paragrafen). In sommige gevallen zijn de knelpunten zo complex, dat de dienstkring juridische ondersteuning nodig heeft van het centraal apparaat (RWS/DNN) of zelfs van de Officier van Justitie. De Officieren van Justitie werken weliswaar verspreid over het land, maar behoren organisatorisch tot de centrale overheid. De Officier van Justitie speelt uiteindelijk een beslissende rol, wanneer RWS hem of haar inschakelt om handhavend op te treden. Er moeten dan namelijk wel gegronde redenen aan te dragen zijn om een sanctie uit te voeren. De normen moeten in die zin wel handhaafbaar zijn.

Naast bovengenoemde instanties, die direct betrokken zijn bij de handhaving van het schelpenwinbeleid, is er ook nog een aantal instanties *indirect betrokken*. In de eerste plaats zijn dat de provincies. Gedeputeerde Staten hebben ambtenaren aangewezen die belast zijn met beheerstaken inzake de Wm en de Provinciale Milieuverordening. Met betrekking tot de schelpenwinning is hun rol echter minimaal. Ook de Waddengemeenten spelen nauwelijks een rol. In het kader van de controle op de aanlegvergunningen (zie ook hoofdstuk 3) hebben ze wel bevoegdheden, maar eigenlijk geen personeel beschikbaar. Ze zijn wel in het WHO opgenomen en zijn voor de handhaving dus aangewezen op de SIW.

De Dienst der Domeinen te Meppel is privaatrechtelijk beheerder van de Waddenzee en heeft in die zin wel contact met RWS over de handhaving. Dit blijft echter beperkt tot controle van de opgegeven hoeveelheden. De handhaving laat ze verder over aan RWS.

#### 4.4.3 Handhavingsinstrumenten

De handhavingsdiensten kunnen bij de uitoefening van hun beheerstaken gebruik maken van allerhande *technische hulpmiddelen*, zoals vaartuigen, helikopters, vliegtuigen, vuurtorens en vele soorten waarnemingsapparatuur. Door de technologische ontwikkelingen beschikken alle vaartuigen tegenwoordig over een digitale kaart. Hierin zitten per locatie alle relevante thema's met betrekking tot de handhaving verwerkt. Wanneer een schip een gebied binnenvaart, dat open staat voor schelpenwinning, kan de schipper dit op de kaart zien. In paragraaf 4.7 komen twee specifieke hulpmiddelen (de *beladingsmeter* en de *black box*) aan bod.

#### 4.4.4 Organisatie in andere regio's

Van RWS Directie Zeeland is vernomen dat bij de handhaving in Zeeland een drietal instanties samenwerken, te weten:

- Dienstkring Noord- en Midden Zeeland (technisch beheerder Westerschelde);
- Scheepvaartdienst Westerschelde (nautisch beheerder Westerschelde);
- Dienst der Domeinen (privaatrechtelijk beheerder).

De Dienstkring maakt voor het dagelijks technisch beheer op de Westerschelde gebruik van een drietal dienstvaartuigen. Eén van hun beheerstaken is het (visueel) waarnemen van schelpenwinvaartuigen. Indien een vaartuig is waargenomen, wordt dit genoteerd. In een enkel geval gaat men aan boord en vindt er controle op de vergunningbescheiden plaats. Als een overtreding is geconstateerd, wordt een proces verbaal opgemaakt. Als een vergunninghouder vaker op een zelfde soort overtreding wordt betrapt, kan de vergunning worden ingetrokken. In overleg met de Dienst der Domeinen zal in de toekomst met regelmaat (om de 4 à 6 weken) door de ambtenaar van de Dienst der Domeinen en met gebruikmaking van een dienstkringvaartuig een gerichte controle worden uitgevoerd. Door de Scheepvaartdienst Westerschelde worden de schelpenwinners op radarschermen waargenomen en wordt gecontroleerd of de winlocatie in overeenstemming is met hetgeen in de vergunning is vastgelegd (inclusief de tijdstippen). Voorzover kon worden nagegaan, is er in de periode 1993-1998 geen overtreding geconstateerd, danwel gesanctioneerd op het gebied van de schelpenwinning [TK, 1998-1999, 26 416, nr. 2].

Handhaving van het gebruik van de juiste schepen en het niet overschrijden van het verleende contingent geschiedt in het beheergebied van de Directie *Noordzee* op basis van de aangeleverde meetbrieven en wingegevens. Deze gegevens worden per kwartaal schriftelijk aan de contactambtenaar verstrekt. Daarnaast worden natuurlijk de standaardcontroles uitgevoerd door de directie [V&W 1999d].

#### **4.5 Rechtsbeginselen en rechtsbescherming**

Een effectieve handhaving veronderstelt heldere, uitvoerbare, naleefbare en vooral rechtvaardige normen. Het formuleren van dergelijke normen kan als vrij complex bestempeld worden. Als mensen het nut van een regel niet inzien, zullen ze die regel ook niet van harte naleven. Een geringe mate van naleving bemoeilijkt de handhaving. Het zou immers te ver gaan en ook onbetaalbaar zijn om op elke overtreding te (kunnen) reageren. Maar ook bij gevallen waar wel is gehandhaafd, kunnen er problemen rijzen. Een aantal *rechtsbeginselen* kan namelijk in de praktijk grenzen stellen aan (effectieve) handhaving [Michiels 1999].

Ten eerste moet worden vermeden dat er strijd met het gelijkheidsbeginsel ontstaat doordat in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet wordt gehandhaafd. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het proportionaliteitsbeginsel. Het overheidsoptreden moet in redelijke verhouding staan tot de overtreding. Tenslotte staat het vereiste van zorgvuldige voorbereiding het in de weg te voortvarend op te treden, hoe effectief dat in een bepaalde situatie ook kan zijn. Er moet altijd een bepaalde belangenafweging plaats vinden voorafgaand aan een sanctiebesluit. Het besluit van het handhavende gezag moet dus door middel van deze afweging gemotiveerd kunnen worden [Blomberg 1997].

Naast deze rechtsbeginselen kan een overtreder zich bij een onduidelijke regel beroepen op aantasting van de *rechtszekerheid*. In een rechtsstaat behoort zowel de vermeende als de echte overtreder zich voor een rechter te kunnen verdedigen tegen handhavingsbesluiten. De vele rechtsbeschermingsmogelijkheden kunnen soms een effectieve, snelle en adequate, handhavingsreactie in de weg staan. Voorts kunnen overheden ook fouten begaan, doordat ze zelf de (onduidelijke) regel niet goed toepassen [Michiels 1999]. De beroepsprocedures bij de Raad van State tonen aan dat verschillende belanghebbenden zich aangetast voelen in hun recht.

## 4.6 Normering en handhaving

### 4.6.1 Inleiding

Het in de vergunning toegekende contingent schelpen dient uiteraard gecontroleerd te worden. Dit gebeurt vanuit twee richtingen. De vergunninghouders hebben bepaalde plichten die voortvloeien uit de vergunningen en RWS heeft een aantal rechten om door middel van een uitgebreid instrumentarium de gang van zaken met betrekking tot de schelpenwinning te controleren.

Het *controlesysteem*, zoals dat impliciet in de vergunningvoorwaarden staat verwoord, is op zich eenvoudig. De vergunninghouders hebben een meldingsplicht bij het hoofd van de dienstkring ten aanzien van het tijdstip waarop zij de winning aan willen vangen en ten aanzien van de winplaats waar de schelpenwinning zal geschieden. Daarnaast geldt een meldingsplicht bij de betreffende zeeverkeerspost betreffende de aanvang en beëindiging van het zuigen op de winplaats.<sup>23</sup> In elke vergunning is een jaarlijks quotum vastgelegd. Op basis van een vol schip-berekening (zie ook hoofdstuk 3) kan bepaald worden hoeveel reizen een winvaartuig per jaar kan maken alvorens het quotum bereikt is. Dit impliceert dat de betreffende vergunninghouder zich dus niet vaker dan dit vastgestelde aantal mag melden bij de zeeverkeerspost. In aanvulling op deze meldingen dienen de vergunninghouders maandelijks opgave te doen van een aantal wingegevens. (zie ook hoofdstuk 7)

Het systeem brengt ook taken voor RWS met zich mee. Samen met haar (handhavings)partners houdt RWS de schelpenwinvaartuigen in het oog. Wanneer een vaartuig op zee gesignaleerd is, wordt melding gemaakt van plaats en tijdstip. Als de maandelijks opgaven van de vergunninghouders zijn ontvangen, worden deze vergeleken met de eigen meldingen en kan al dan niet handhavend opgetreden worden.

### 4.6.2 De 'vol schip'-methode

De aanleiding voor de invoering van de *vol schip-berekening* ligt in het uitbreidingsalternatief van de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS). Het aantal vergunninghouders zou toe gaan nemen en dus kon niet meer volstaan worden met opgave van de winhoeveelheden door de vergunninghouders. Door de beperkte beschikbaarheid van mensen en middelen was het voor de dienstkring ondoenlijk iedere aangevoerde vracht te meten. In de LBS is daarom in het belang van de handhaving de vol schip-berekening aangevoerd. Deze voorwaarde is ook in de vergunningen opgenomen door DNN<sup>24</sup>, omdat deze methode, ondanks haar fictiviteit, toch - naar mocht worden aangenomen - dicht bij de werkelijkheid zou liggen. Een rendabele bedrijfsvoering vereist dat iedere reis pas beëindigd wordt wanneer het schip volgevist is.

Al in het eerste jaar van de vergunningperiode bleek dat het systeem echter niet geheel zonder *problemen* kon fungeren. Zo ontstonden er problemen omtrent het begrip "vol schip" en omtrent de opgaven. Ondanks dat de vol schip-berekening door de vergunninghouders als uitgangspunt is geaccepteerd, bleek al in het eerste vergunningjaar dat vergunninghouders hier om twee redenen (toch) niet mee konden leven.

Als eerste vinden ze de *vastheid van de regel* onrechtvaardig, omdat zich situaties kunnen voordoen die redelijkerwijs voor een uitzonderingsbehandeling in aanmerking komen. Naar aanleiding van een evaluatiegesprek in 1999 tussen RWS en een Zeeuwse winner is besloten twee uitzonderingsgevallen te gaan hanteren op de regel. Deze uitzonderingssituaties zijn:

- verslechtering van de weersomstandigheden (vanuit het oogpunt van de veiligheid voor mens en milieu is het niet meer verantwoord op zee te blijven);

<sup>23</sup> Deze meldingsplichten voor de vergunninghouder staan verwoord in de vergunningvoorwaarden lid 14, 15 en 16.

<sup>24</sup> Voorschrift 20 van Annex 1, zie bijlage 3: Beschikking schelpenwinning Waddenzee

- de situatie dat een winvaartuig gebreken krijgt.

In deze situaties dient de vergunninghouder direct melding te maken van het voorval en zal géén vol schip berekend worden. RWS moet dan wel de mogelijkheid krijgen om de alternatief opgegeven hoeveelheid te kunnen controleren. In overleg met het hoofd van de dienstkring kan afgesproken worden welke haven het winvaartuig aan zal doen.

Het tweede probleem is van complexere aard. Het begrip *vol schip* blijkt voor velerlei uitleg vatbaar, maar is desalniettemin in de LBS en de vergunningen niet toegelicht. RWS had niet voorzien dat een, op het oog duidelijk, begrip als vol schip (“vol is immers vol”) tot zoveel discussie zou kunnen leiden. RWS ging er vanuit dat in het vervolgtraject, na een aantal weken winnen, wel duidelijk zou worden wat onder een vol schip verstaan zou moeten. Hier hadden zij echter geen rekening gehouden met het feit dat de definitie vol schip op meerdere wijzen geïnterpreteerd kan worden. Bij de het bepalen van een vol schip spelen de volgende zaken een rol:

- de beuninhoud (voor water) van het winvaartuig volgens de beunbrief;
- schotten die langs de randen van het laadruim zijn geplaatst om de laadcapaciteit te vergroten;
- de zogenaamde “kop” of “deklast” op de lading;
- maximale en gemiddelde winhoeveelheid.

Voorgaande vergunningperioden geven hieromtrent geen verduidelijking. Voor 1999 deden de schippers zelf opgave van de gewonnen hoeveelheden. Het is niet duidelijk of er al gewerkt werd met schotten en rekening werd gehouden met de kop op de lading. In die periode was de handhaving van de hoeveelheden op vertrouwen gebaseerd. Een vergunninghouder werd niet verplicht gesteld een bepaalde meetmethode te hanteren.

#### 4.6.3 De maandelijkse opgaven

Op grond van de Ontgrondingenwet is bepaald dat de vergunninghouders een bepaalde *administratie* moeten bijhouden en maandelijks ter beschikking moeten stellen aan het hoofd van de dienstkring Waddengebied Friesland en tevens aan de Dienst der Domeinen.<sup>25</sup>

Hoofdstuk 7 gaat dieper in op de betrouwbaarheid en openbaarheid van deze gegevens, terwijl het hier nu meer om de opgaven zelf gaat. De maandelijkse opgaven bestaan uit gegevens omtrent: [V&W 1999c]

- winplaatsen (gedifferentieerd naar de beheersgebieden Noord-Holland en Noord-Nederland);
- losplaatsen (dit is slechts ter registratie om eventueel partijen schelpen te achterhalen);
- hoeveelheid kleischelpen;
- hoeveelheid schone schelpen;
- naam van het gebruikte winvaartuig;
- het nummer van de gebruiksovereenkomst;
- tijdstip van de gemaakte reis.

Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar het type mengsel van de schelpen (kokkels/spisula/overige). In de praktijk ervaart de dienstkring Waddengebied Friesland een drietal knelpunten met betrekking tot de opgaven:

- geen opgave volgens vol schip;
- afwijkingen tussen opgave van winplaatsen en meldingen zijn niet handhaafbaar;
- opgaven worden niet tijdig opgestuurd.

<sup>25</sup> artikel 3, lid 5 van de Ontgrondingenwet; dit is vertaald naar de vergunningvoorwaarden lid 20 en 21 van Annex 1.

Het voornaamste knelpunt hangt nauw samen met de problemen omtrent de definitie van vol schip. Enkele vergunninghouders hebben in 1999 en 2000 opgave gedaan van gewonnen hoeveelheden die niet gelijk zijn aan de vol schip-waarde die ze eigenlijk op zouden moeten geven. De oorzaak hiervoor kan liggen in het feit dat de vergunningvoorwaarde te onduidelijk is gesteld, maar kan ook gedaan zijn uit onvrede over het toegekende contingent.

In november 1999 constateerde RWS dat bepaalde vergunninghouders hun quotum hadden overschreden. Op 2 december 1999 heeft RWS hier schriftelijke melding van gemaakt door middel van een waarschuwing aan de betreffende vergunninghouders. Deze zijn hierna gestopt met winnen. Het is, voor zover bekend, bij deze vermaning gebleven en er is geen boete uitgeschreven. Deze overschrijding van de quota was gebaseerd op basis van de opgaven van de vergunninghouders. Omrekening naar vol schip zou waarschijnlijk betekenen dat de overschrijding nog hoger was uitgevallen en dat het totale quotum van 210.000 m<sup>3</sup> waarschijnlijk ook overschreden zou zijn. RWS stelde zich naar aanleiding van deze constatering ten doel, op korte termijn (begin 2000) deze verrekening te maken en aan de hand daarvan afspraken te maken met de vergunninghouders omtrent de te hanteren berekeningsmethode. Om onduidelijke redenen heeft dit proces nog niet tot concrete afspraken geleid. Bovendien kwam halverwege 2000 naar voren dat de definitie van vol schip door verschillende betrokkenen verschillend was geïnterpreteerd<sup>26</sup>.

In het laatste kwartaal van 2000 is RWS begonnen om met de individuele vergunninghouders *afspraken* te maken omtrent de te hanteren hoeveelheid voor vol schip. Voor vier van de vijf winvaartuigen, die momenteel actief zijn in de Waddenzee, heeft RWS op het moment van schrijven overeenstemming bereikt met de betreffende vergunninghouder.<sup>27</sup> Deze waarden zijn vastgesteld op 95 procent van de maximale winhoeveelheid.<sup>28</sup> Er is op verzoek van de vergunninghouders een percentage afgetrokken van de maximale laadcapaciteit, omdat in de praktijk een schip nooit voor 100 procent vol is. RWS heeft schriftelijk alle vergunninghouders op de hoogte gesteld van de overeengekomen vol schip-waarden. De vergunninghouders worden hiermee in de gelegenheid gesteld bezwaar te uiten. De (nieuw) overeengekomen vol schip-waarden hebben betrekking op het jaar 2000 (met terugwerkende kracht) en 2001. Dit betekent wel dat in 2000 bepaalde vergunninghouders waarschijnlijk opnieuw hun quotum hebben overschreden.

Het tweede knelpunt ten aanzien van de opgaven is het feit dat het *controlesysteem* middels vergelijking van de opgaven van winplaatsen met de meldingen van de handhavende instanties op zee, onvoldoende basis biedt om handhavend op te mogen treden. Het is meerdere keren voorgekomen dat RWS een afwijking heeft geconstateerd tussen de opgegeven winplaats en de melding. Deze vergelijking vindt plaats na ontvangst van de opgaven van de winners. Dit is dus al gauw vier of vijf weken na het voorval. Het blijkt na een dergelijke periode niet goed mogelijk om overtredingen dan nog duidelijk boven tafel te krijgen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van afwijkingen in de plaatsaanduidingen of het kan grensgebieden betreffen. Ook weet RWS omtrent de meldingen niet precies door wie, en op welke wijze deze zijn gedaan. Daarbij komt, dat het tot op heden nooit grote afwijkingen heeft betroffen. In de praktijk is dan ook niet of nauwelijks om uitleg gevraagd; laat staan dit heeft geleid tot een sanctiebesluit.

<sup>26</sup> Op basis van de verrekening door de dienstkring is bijvoorbeeld voor een bepaald schip de vol schip-waarde op 720 m<sup>3</sup> gesteld, terwijl de Directie Zeeland voor ditzelfde schip altijd gewonnen hoeveelheden van ongeveer 750 m<sup>3</sup> registreert.

<sup>27</sup> In één geval was op het moment van schrijven nog onenigheid omtrent de waarde, omdat de betreffende vergunninghouder zijn schelpenvracht overlaadt op een kleiner binnenschip.

<sup>28</sup> De maximale winhoeveelheid is de hoeveelheid die maximaal in het laadruim geladen kan worden. Dit betekent in de praktijk dat dit overeenkomt met de beuninhoud volgens de beunbrief + schotten + kop.



Het derde probleem is van organisatorische aard en van relatief beperkte omvang. Het komt voor dat vergunninghouders de opgaven later dan de gestelde termijn van 14 dagen opsturen. RWS zal dan extra acties moeten ondernemen om de vergunninghouder te verzoeken de opgaven te verstrekken. Dit vergroot de termijn tussen winning en controle via de meldingen. Hierdoor is het hiervoor beschreven probleem nog meer aan de orde.

De problemen omtrent het *tijdig opsturen* en de controle van de winplaatsen (en wintijdstippen) zullen met de invoering van black boxen (zeker wanneer er een on-line verbinding is met het kantoor van RWS) niet meer voor komen. In de volgende paragraaf is nader op de black box in gegaan.

#### 4.7 Alternatieve controlesystemen

Met de wetenschap dat de overheid beperkte financiële middelen (vertaald naar inzet van personeel en andere middelen) tot haar beschikking heeft, is de door RWS gekozen controlesystematiek met behulp van een vol schip-berekening niet onlogisch. Het is met de huidige inzet van mensen voor de dienstkring Waddengebied Friesland niet mogelijk om de opgegeven hoeveelheden per schip elke keer te meten. Steekproefsgewijs controleren is dan een alternatief. Alvorens hiertoe over te kunnen schakelen, zal het systeem van maandelijks opgaven van de gewonnen hoeveelheden moeten veranderen in een systeem waarbij de vergunninghouders op de terugweg melding moeten maken van de werkelijk gewonnen hoeveelheid. Dan kan namelijk op onverwachte momenten gecontroleerd worden. Dit systeem vergt een grote inzet van mensen omdat het nogal fraudegevoelig is. Zijn deze middelen niet beschikbaar dan kunnen als alternatief hoge boetes in het vooruitzicht gesteld worden.

Een tweede alternatief kan gezocht worden in het verplicht stellen dat elke vracht nauwkeurig gemeten gaat worden. Voor de vergunninghouder kan dit betekenen dat:

- elke reis een onafhankelijk bedrijf ingehuurd dient te worden dat aan land de gewonnen hoeveelheid meet, of;
- enkel winvaartuigen ingezet kunnen worden die voorzien zijn van een *beladingsmeter* (ook wel inzinkingsmeter) die de metingen automatisch verricht.<sup>29</sup>

De Tweede Kamer heeft in haar reactie op de LBS de installatie en mogelijkheden van een beladingsmeter al naar voren [TK, 1998-1999, 26 416, nr. 2], maar hierop heeft het Hoofdkantoor van de Waterstaat geantwoord, dat gerekend zal worden met vol schip. De reden hiervoor was van financiële aard. Een beladingsmeter is namelijk kostbaar<sup>30</sup> en zal daarom door de schippers zelf moeten worden bekostigd. RWS voorzag dat zij deze investering op korte termijn niet van de schippers kon verlangen. Invoering van deze voorwaarde zou wellicht de grondstofvoorziening op korte termijn in gevaar kunnen brengen, omdat een deel van de potentiële winners mogelijk anderszins af zou haken.

<sup>29</sup> Een beladingsmeter is in principe ontwikkeld voor zandwinning, maar door middel van omrekenstabellen kunnen voor de verschillende schelpenmengsels toch nauwkeurig de gewonnen hoeveelheden bepaald worden. Zie ook bijlage 6: Beladingsmeter

<sup>30</sup> Een beladingsmeter kost ongeveer f 30.000,- (bestaande uit 6 sensoren f 10.000,- + electronica f 10.000,- + installatiekosten f 10.000,-)

Inmiddels is duidelijk dat de vol schip-methode zeer moeizaam van de grond gekomen is en niet tot een vlekkeloze handhaving heeft geleid. De beleidsevaluatie van het schelpenwinbeleid vormt daarom een uitstekend kader om de installatie van een beladingsmeter te overwegen. Er is voor RWS namelijk ook een aantal voordelen (waarvan sommige eveneens van toepassing zijn voor de winners) aan een beladingsmeter verbonden:

- Controle op de quota gebeurt op basis van de werkelijk gewonnen hoeveelheden.
- De meting is onafhankelijk en objectief.
- De resultaten zijn betrouwbaar en nauwkeurig.
- Het winproces wordt inzichtelijker zodat rendabeler gewonnen kan worden.
- De meting is geautomatiseerd.
- De beladingsmeter kan (in de toekomst) mogelijkserwijs gekoppeld worden aan de *black box* zodat ook dit systeem via de black box on-line te volgen is.

Concluderend kan door haar objectiviteit en nauwkeurigheid een beladingsmeter bijdragen aan een daadkrachtiger en daardoor doeltreffender handhaving.

Voor het winnen in het beheersgebied van de *Voordelta en de overige Noordzee* heeft de Directie Noordzee wel de aanwezigheid van een goedwerkende beladingsmeter aan boord van het winvaartuig verplicht gesteld. Kanttekening hierbij is echter dat deze voorwaarde voortkomt uit het feit dat een groot aantal - zo niet alle winvaartuigen - voor zowel zandwinning als schelpenwinning ingezet wordt. De verplichting van een beladingsmeter is volgens de Directie Noordzee niet de oorzaak voor het feit dat er slechts twee vergunningen zijn aangevraagd voor het winnen van schelpen in de Noordzee. Er zijn namelijk nog voldoende andere (zand)winvaartuigen die wel al een dergelijke meter aan boord hebben en dus ook zo een vergunning aan hadden kunnen vragen.

Bij de zandwinning bestaat de verplichting van een beladingsmeter al langere tijd, maar wordt dat niet echt als verplichting ervaren door de zandwinners. Een beladingsmeter geeft de schipper namelijk ook inzicht in het winproces en daarmee de rendabiliteit van het zuigen. De Directie Noordzee kan de gegevens van de beladingsmeter niet aflezen. Dit kan alleen de schipper in de kajuit. De schipper dient de afgelezen hoeveelheden bij te houden en per kwartaal door te geven aan RWS. Wel worden de gegevens, afkomstig van de black box, door RWS afgelezen. Misschien kan het signaal van de beladingsmeter gekoppeld worden aan de black box. Bij het aflezen van de data staan dan ook de gemeten winhoeveelheden geregistreerd op de memory-card van de black box.

Voor het winnen in het beheersgebied *Zeeland* geldt de verplichting van een beladingsmeter niet. De directie Zeeland laat de vergunninghouder vrij in de methodiek voor het bepalen van de gewonnen hoeveelheden. Echter ook hier geldt in de praktijk dat een groot deel van de schelpenwinvaartuigen wel uitgerust is met een beladingsmeter (met name ten behoeve van de zandwinning). Er doen zich, zowel bij de Directie Noordzee als bij de Directie Zeeland, geen problemen voor ten aanzien van het systeem van handhaving van de quota.

Naast de zojuist geschetste situatie in de zandwinning is ook in de *baggersector* de ontwikkeling van registratieapparatuur al verder ontwikkeld. Ook hier wordt dan al lange tijd gebruik gemaakt van beladingsmeters.<sup>31</sup> In de Verenigde Staten is het op dergelijke wijze volgen van activiteiten die het milieu belasten zelfs heel gebruikelijk. Uitstootgegevens omtrent milieubelastende stoffen bij bedrijven kunnen er on-line gevolgd worden door de overheid [Blomberg 1997].

---

<sup>31</sup> Resultaten en ervaringen zijn tijdens dit onderzoek niet bekend geworden.

## 4.8 Conclusies en aanbevelingen

### 4.8.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of handhavingsbeleid effectief of doeltreffend is geweest, dient gekeken te worden naar het behaalde resultaat. Dit resultaat dient dan in eerste instantie gespiegeld te worden aan de primaire doelen. Wanneer sprake is geweest van overtredingen die het bereiken van de primaire doelen hebben gefrustreerd, zal achterhaald moeten worden waar dit aan gelegen heeft. De oorzaak kan bijvoorbeeld zijn, dat er sprake is geweest van onduidelijke, niet uitvoerbare of niet naleefbare normen. In die zin kan de handhaafbaarheid van de normen dus beperkend zijn geweest. Daarnaast spelen factoren als: onhaalbare doelen, het instrumentarium, de financiële middelen, de rechtsbeginselen en de rechtszekerheid een belangrijke rol.

### 4.8.2 Knelpunten in de afgelopen vergunningperiode

De volgende knelpunten hebben zich voorgedaan bij de handhaving van het schelpenwinbeleid in de Waddenzee:

- In de vergunningvoorwaarden is de vol schip-berekening opgenomen. In de LBS is deze regel in een eerder stadium al aangekondigd, maar hierbij is gesteld dat tevens installatie van black boxen plaats zou vinden om onder andere, de vol schip-voorwaarde beter controleerbaar te maken. Om financiële redenen (binnen RWS) heeft de installatie van de black boxen echter twee jaar vertraging opgelopen. Hierdoor is het pas mogelijk om vanaf januari 2001 (het 3e vergunningsjaar) bij de handhaving gebruik te maken van de black boxen.
- Het beter controleerbaar maken van de verschillende door middel van black boxen is in de praktijk niet geëffectueerd. Hierdoor is de handhaving van de normen (te veel) afhankelijk geweest van de (subjectieve) opgaven van vergunninghouders en de (vrijblijvende) meldingen van handhavende instanties. Afwijkingen tussen opgaven en meldingen bleken hierdoor achteraf niet (goed) handhaafbaar, danwel controleerbaar.
- RWS heeft bij het opstellen van de vergunningvoorwaarden verzuimd duidelijke en volledig uitgewerkte normen te hanteren. Dit was met name het geval bij de norm "vol schip". Het was bij afgifte van de vergunningen noch RWS, noch de vergunninghouders duidelijk wat hieronder zou moeten worden verstaan. RWS ging er hierbij vanuit dat in het vervoltraject binnen enkele weken antwoord op deze vraag gevonden zou worden. Dit is niet gebeurd en bij de controle aan het eind van 1999 is er discussie ontstaan omtrent de te hanteren hoeveelheden. Pas begin januari 2001 is een besluit tot stand gekomen ten aanzien van de alsnog (achteraf) te hanteren vol schip-waarde voor de jaren 2000 en 2001. Hierdoor zal nog een verrekening moeten plaatsvinden ten aanzien van het aantal gemaakte reizen. Daarna kunnen eventuele sancties volgen.
- Gedurende het eerste jaar bleek dat de vergunninghouders zich niet meer konden vinden in de vastheid van de vol schip-methode. Op verzoek van deze vergunninghouders is deze regel versoepeld en worden sinds eind 1999 twee uitzonderingssituaties gehanteerd.
- In 1999 en 2000 hebben enkele vergunninghouders, uit onvrede over het hun toegekende contingent of door onduidelijkheden in de voorschriften, opgave gedaan van winhoeveelheden die niet overeenkwamen met de vol schip-waarden, waarmee zij dus niet voldeden aan de voorwaarde om bij de opgaven te rekenen met de vol schip-waarde. Door de onjuiste opgaven van vergunninghouders lijkt achteraf, na verrekening, het totale quotum in 2000 (en wellicht ook 1999) overschreden.

Deze knelpunten geven aan dat de handhaving van het schelpenwinbeleid in de eerste twee vergunningsjaren niet effectief en doeltreffend is geweest. De primaire doelen (bescherming van natuur en milieu / voldoende bouwstoffen) zijn als gevolg van beperkende factoren in de handhaving niet optimaal gewaarborgd. Met name de handhaafbaarheid van normen is een

probleem gebleken. De oorzaak hiervoor lag waarschijnlijk in het feit dat deze normen te onduidelijk gesteld waren.

#### 4.8.3 Aanbevelingen voor de toekomst

In dit laatste jaar van de lopende vergunningen (2001) kan blijken dat de vol schip-berekening, doordat deze nu helder is gedefinieerd, toch naar voldoening van alle betrokkenen kan functioneren. Het is echter aannemelijk dat op langere termijn de beperkingen van de methode (onnauwkeurigheid, niet overeenkomstig de werkelijk gewonnen hoeveelheden) toch weer aanleiding tot discussie geven. Bij een compromis als dit, kan op den duur namelijk bij één van beide partijen toch behoefte ontstaan naar een groter deel. De zjuiste geschetste voordelen van registratie met behulp van een beladingsmeter kunnen dergelijke discussies voorkomen. De nadelige financiële aspecten op korte termijn zullen op lange termijn gecompenseerd worden doordat werkelijk gewonnen hoeveelheden geregistreerd en berekend worden.<sup>32</sup>

Voorstel is daarom om aan te sturen op automatische registratie van gewonnen hoeveelheden met behulp van een beladingsmeter. Op *korte termijn* (vergunningperiode 2002-2004) is dit waarschijnlijk niet te realiseren.<sup>33</sup> Daarom is het alternatief om de volgende vergunningperiode als overgangperiode te beschouwen. Hierin krijgen de vergunninghouders een keuzemogelijkheid tussen berekening met behulp van een beladingsmeter of berekening volgens vol schip. Voor elk winvaartuig moet dan wel duidelijk vaststaan wat dit begrip inhoudt. Hiervoor dienen afspraken gemaakt te worden met de schipeigenaren. Dit dient vervolgens in de vergunning opgenomen te zijn. Dit houdt concreet in dat in de volgende vergunningsperiode gerekend wordt met een beladingsmeter, tenzij de vergunninghouder géén goed werkende beladingsmeter aan boord heeft. Dan wordt gerekend met vol schip. De twee uitzonderingsgevallen (storm, motorpech) kunnen, in het belang van de vergunninghouder, wel blijven gelden en als vergunningvoorschrift opgenomen worden. Daarnaast zou daarin de plicht om in die gevallen direct melding van het voorval te maken opgenomen moeten worden.

Het aansturen op geautomatiseerde registratie van gegevens met behulp van een beladingsmeter en black box betekent dus dat in het beleid duidelijk gesteld moet worden welke methodiek op *de lange termijn* (vanaf 2005 bijvoorbeeld) gehanteerd zal worden. Onzekerheden in het beleid kunnen de motivatie van de schippers om een beladingsmeter aan te schaffen negatief beïnvloeden. Te denken valt hierbij aan onzekerheden omtrent:

- handhaven vol schip-berekening;
- verschuiven van verantwoordelijkheden van de handhaving naar een ander orgaan (bijvoorbeeld groepsbestuur zoals in de visserij);<sup>34</sup>
- introduceren van een andere meetmethode (bijvoorbeeld schelpen via de veiling wegen).

Om dit soort onzekerheden ongedaan te maken zal duidelijk in het nieuwe schelpenwinbeleid expliciet verwoord moeten staan dat de gewonnen hoeveelheid vanaf 2005 op geen andere manier dan met de beladingsmeter bepaald wordt.

Het beleid moet derhalve garanderen dat ook in de toekomst beladingsmeters gehanteerd worden. Een extra stimulans kan gecreëerd worden door de afspraken die voor 2000 en 2001 gemaakt zijn omtrent de vol schip-waarden (95 procent van de maximale laadcapaciteit), in de volgende periode om te zetten naar de maximale laadcapaciteit (100 procent). Wel dient RWS hierbij op te passen dat niet in strijd met het vertrouwensbeginsel te handelen.

<sup>32</sup> Niet meer de situatie dat volgens vol schip (95 procent) een quotum opgevist is en voor 100 procent aan leges is betaald, terwijl in werkelijkheid, door andere omstandigheden, gemiddeld slechts 92 procent gehaald is.

<sup>33</sup> Net als in 1998 is ook nu de termijn tot de volgende vergunningperiode aanvangt erg kort om de vergunninghouders in staat te stellen een beladingsmeter te installeren.

<sup>34</sup> Zie bijlage 5: Zeevisserij

Ten slotte nog enkele algemene aanbevelingen:

- Voor zover kon worden nagegaan is er geen beleidsdocument omtrent de handhaving. Er zijn dus geen vast omlijnde besluitvormingsprocedures om te komen tot een bepaald sanctiebesluit.
- Ook met het oog op de mogelijkheid de (eigen) handhavingsinspanningen te evalueren dient meer aandacht besteed te worden aan archivering van gegevens omtrent voortraject en sanctie-oplegging (cijfers, draaiboeken, etc.).
- Van belang is dat de handhavingspartners verder werken aan transparantie en afrekenbaarheid van de milieuwethandhaving. Dat betekent dat alle handhavingsactiviteiten inzichtelijk en toetsbaar moeten zijn.

## 5 DE WINRECHTENVERDELING

### 5.1 Inleiding

Sinds er in de jaren '70 een bovengrens werd ingevoerd op de hoeveelheid te winnen schelpen in de Waddenzee, is het gehele quotum altijd opgevist door slechts één vergunninghouder: de Vereniging van Nederlandse Schelpenvissers (VNS). Met de komst van het Stuctuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD1) in 1996 is hier echter verandering in gekomen. Nu er in deze PKB verwoordt staat dat bij de beleidsuitvoering aan alle bedrijven in principe gelijke kansen zullen worden gegeven<sup>35</sup>, staat het ook voor andere partijen open om schelpen te gaan winnen in de Waddenzee. Deze nieuwe situatie zet aan tot hard nadenken over hoe het totale quotum het best verdeeld kan worden over de verschillende partijen. Het huidige systeem, zoals dat opgezet is in de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning (LBS), heeft de optimale situatie nog niet kunnen bewerkstelligen. Door een analyse van dit verdelingssysteem is in dit hoofdstuk gepoogd handvaten aan te reiken voor een optimale winrechtenverdeling in de schelpenwinning.

Als basis voor een optimale winrechtenverdeling zijn in paragraaf 5.2 de theoretische en juridische grondslagen besproken, waarop de verdeling van winrechten gebaseerd moet worden. Vervolgens is het huidige verdelingssysteem van schelpenwinvergunningen in paragraaf 5.3 kort toegelicht. Met de kennis van paragraaf 5.2 kan in paragraaf 5.4 het huidige systeem eens kritisch onder de loep genomen worden. Er is gezocht naar de diepere problematiek, waardoor de ontevredenheid over de huidige verdeling verklaard kan worden. In paragraaf 5.5 zijn enkele aanbevelingen gedaan, waarbij met name een denkrichting is aangegeven waar de oplossingen gezocht zouden kunnen worden.

### 5.2 Theoretisch en wettelijk kader

Zoals reeds in hoofdstuk 2 (Beleid) is besproken, wordt er in Nederland jaarlijks een bepaalde schelpenvoorraad vrijgegeven voor de winning. Momenteel ligt dit quotum op 290.000 m<sup>3</sup>, waarvan 210.000 m<sup>3</sup> in het Waddengebied met de daarbij behorende Noordzee-kustzone. Nadat dit totale quotum is vastgesteld komt echter de vraag naar voren door wie de schelpen gewonnen moeten worden. Verschillende bedrijven zijn geïnteresseerd in de winning van een bepaalde hoeveelheid schelpen. Wanneer hun aanvragen echter alle volledig gehonoreerd zouden worden, wordt het nationale quotum ruimschoots overschreden. Er dient zich dus een verdelingsprobleem aan, waarbij het, in tegenstelling tot bijvoorbeeld beton- en metselzand, niet zozeer gaat om de regionale schaarste van de grondstof, maar waarbij het verdelingsprobleem daarin berust dat er meerdere gegadigden zijn voor een winlocatie. Het is aan de overheid dit verdelingsprobleem te sturen.

Ike gaat in op de wijze waarop gekomen kan worden tot de onderbouwing van een winrechtenverdeling. Drie, op ethische gronden gebaseerde thema's, moeten door ze naar lagere abstractieniveaus uit te werken leiden tot een maatschappelijk verantwoorde verdeling van ontgrondingvergunningen. Deze thema's zijn: *duurzaamheid*, *rechtvaardigheid* en *doelmatigheid*. Daarnaast is het de bedoeling dat deze verdeling via de democratische weg tot stand komt. Het moet voor betrokkenen dus mogelijk zijn reactie te geven over het verdelingssysteem [Ike 2000]. In de komende paragrafen zijn de thema's nader uitgewerkt, waarbij zij bekeken zijn in het licht van hun mogelijke betekenis voor de verdeling van schelpenwinvergunningen.

---

<sup>35</sup> pagina 17, richtlijn 4

### 5.2.1 Duurzaamheid

In 1987 definieerde de World Commission of Environment and Development het duurzaamheidsbegrip als volgt: [Ike 2000]

‘Duurzame ontwikkeling is in beginsel een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.’

Hier van uitgaande verstaat de LBS onder een duurzame grondstoffenvoorziening: ‘het resultaat van een afweging van verschillende belangen, die ieder vanuit hun aandachtsgebied beredeneerd anders aankijken tegen de invulling van het begrip duurzaamheid’.

Met betrekking tot dit duurzaamheidsbegrip zijn er echter twee belangen, beide met de status van een Planologische Kernbeslissing, die naast elkaar in hetzelfde gebied moeten bestaan: Eén van de sectorale beleidslijnen van het SOD1 is om het gebruik van vernieuwbare grondstoffen te bevorderen. [V&W en VROM 1995]. Een schelp is zo’n vernieuwbare grondstof.

De PKB Waddenzee heeft als hoofddoelstelling om de Waddenzee als natuurgebied duurzaam te beschermen en ontwikkelen, waarbij onder meer de effecten van menselijk gebruik op natuur en milieu geminimaliseerd moeten worden.

Schelpenwinning wordt, zij het op terughoudende wijze, getolereerd in het Waddengebied. Er is een duidelijke marktbehoefte aan schelpen. Omdat deze buiten het Waddengebied nauwelijks in winbare voorkomens te vinden zijn, lijkt winning hier het enige alternatief om aan de beleidslijn van het SOD1 gehoor te kunnen geven. Bovendien heeft het Vervolgonderzoek Schelpenwinning duidelijk gemaakt dat door de grote dynamiek van het Waddengebied en de beperkte omvang van schelpenwinning de effecten op natuur en milieu miniem zijn.

Om de effecten van schelpenwinning op de Wadden zo minimaal mogelijk te laten zijn, dient de winning van bovenaf gereguleerd te worden. Het Beheersplan Waddenzee noemt de belangrijkste aspecten, waardoor het menselijk gebruik van de Waddenzee het best gereguleerd kan worden: [V&W 1995b]

1. zonering in ruimte en tijd, al dan niet in combinatie met quotering van de omvang;
2. het toepassen van de Best Uitvoerbare Technieken voor alle menselijke activiteiten conform de PKB;
3. doelmatige vergunningverlening en –handhaving;
4. preventieve maatregelen ter voorkoming van calamiteiten, verontreiniging, verstoring en aantasting;
5. gedragsbeïnvloeding door middel van voorlichting en educatie.

De aspecten 1, 2 en 4 zijn uitermate goed te regelen door bepaalde eisen te formuleren in de vergunning. Punt 3, en dan met name een doelmatige vergunningverlening, verwijst echter duidelijk naar de verdeling van de vergunningen. Wil de schelpenwinning op duurzame wijze plaatsvinden, dan zal de verdeling van de winrechten dus op zo doelmatig mogelijke wijze moeten geschieden.

### 5.2.2 *Rechtvaardigheid*

Van een rechtvaardige winrechtenverdeling is sprake, wanneer ongelijkheden zo veel mogelijk weggewerkt of verholpen zijn. Daarentegen moet een grotere gelijkwaardigheid juist bevorderd worden. Gelijkwaardigheid is echter nog niet genoeg om van rechtvaardigheid te kunnen spreken. In situaties waarin iedereen even slecht wordt behandeld is er geen sprake van rechtvaardigheid. Het aandachtsveld wordt daarom uitgebreid met de notitie dat aan alle betrokken belangen zo veel mogelijk recht gedaan moet worden.

Als eerste dient er gestreefd te worden naar een optimale gelijkwaardigheid. In een marktsector, zoals de schelpensector door de overheid beschouwd wordt, is een theoretische voorwaarde voor optimale gelijkwaardigheid dat er een volledige mededinging heerst. Hierbij gaat het om het hele mededingingsspel, waarbij de voorwaarden voor vraag en aanbod niet verstoord mogen worden. Enkele van de uitgangspunten, die gehanteerd zijn bij de herziening van de Ontgrondingswet in 1996, hebben hun basis in dit mededingingsprincipe: [TK, 23568, nr.3, p.44]

1. Bij de beleidsuitvoering moeten alle bij de productie of distributie van oppervlaktedelfstoffen betrokken bedrijven in beginsel gelijke kansen krijgen om daaraan deel te nemen.
2. Inzake mededinging moet er voldoende concurrentie blijven bestaan.

Toch mag niet zomaar aangenomen worden dat ingrepen in het vrije marktmechanisme zonder meer afbreuk doen aan rechtvaardigheid. Er zijn gevallen waarbij bepaalde beperkingen aan de mededinging juist leiden tot een meer rechtvaardige situatie. Waar het in wezen namelijk om gaat is dat van ondernemingen, naar financiële, technische en commerciële maatstaven gemeten, daadwerkelijk verwacht mag worden dat zij in de toekomst op de relevante markt activiteiten zullen ontplooiën. Om deze reden leidt volledige mededinging niet altijd tot de meest rechtvaardige situatie. Vandaar dat artikel 85 lid 3 van het Europees mededingingsrecht enkele situaties aangeeft, waar wel beperkingen aan de mededinging gesteld mogen worden.

Voor de schelpensector kunnen enkele bepalingen in artikel 85 lid 3 van het Europees mededingingsrecht (waarop de Nederlandse Mededingingswet in 1998 werd gebaseerd) relevant zijn. In de eerste plaats wordt er gesteld dat ontheffing op het kartelverbod mogelijk is bij gedragingen die in bepaalde opzichten mededinging beperken, maar tegelijkertijd positief zijn voor andere mededingingsaspecten. De verschillende mededingingsaspecten zullen dus tegen elkaar afgewogen moeten worden. Als voorbeeld van een vrijstellingsreden noemt Fierstra dat er een grens gesteld kan worden aan het aantal concurrenten om er voor te zorgen dat toetredende concurrenten ook daadwerkelijk in staat zullen zijn om als concurrent op te gaan treden [Fierstra 1993]. Daarnaast maakt het artikellid het ook mogelijk de mededinging omwille van milieubeschermingsredenen enigszins aan banden te leggen.

Het gelijkheidsbeginsel moet vervolgens verdere invulling geven aan een optimale gelijkwaardigheid in het mededingingssysteem. Dit betekent in ieder geval dat de uit een overheidsbesluit voortvloeiende lasten niet veel sterker op de één mogen drukken dan op de ander (*égalité devant les charges publiques*). Addink baseert zijn gelijkheidsinterpretatie op het eerste artikel van de Grondwet: 'Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.' Wanneer deze bepaling nu negatief uitgelegd wordt, wat wil zeggen dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden naar de mate waarin zij verschillen, zou de beleidsmaker hier zijn beleid uitstekend aan kunnen toetsen, mits hij over een goed referentiekader beschikt [Addink 1999].



Dit brengt ons tot het tweede aspect van een rechtvaardige verdeling. Om aan alle betrokken belangen zo veel mogelijk recht te doen bepaalt de Ontgrondingenwet<sup>36</sup>: 'bij de beoordeling van de vergunningaanvraag dienen alle bij de ontgrondingen betrokken belangen afgewogen te worden'.

Over hoe de betrokken belangen afgewogen moeten worden, wordt in de Memorie van Toelichting van de Ontgrondingenwet slechts gesuggereerd dat bijvoorbeeld de bestaande marktverhoudingen of de bereidheid van een bedrijf tot het leveren van een financiële bijdrage voor een herinrichting meegenomen kunnen worden in de belangenafweging [TK, 23568, nr.3, p.44]. Omwille van de mededinging mogen de marktverhoudingen echter niet een te zwaar belang meekrijgen. Een herinrichting is bij de schelpenwinning niet van toepassing. Beide suggesties zijn dus niet toereikend, waardoor betrokken overheidsinstanties zelf nader invulling zullen moeten geven aan de belangenafweging. Als leidraad hierbij zouden eventueel nog twee algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen dienen, namelijk het verbod van willekeur en het redelijkheidsbeginsel, die een aantal positieve normen voor bestuur aanreiken: [Addink 1999]

- aan iedere beslissing moet een afwegen van alle in aanmerking komende belangen ten grondslag liggen;
- die belangen dienen overeenkomstig hun ernst en gewicht mee te wegen;
- er mogen geen belangen, die niet in aanmerking behoren te komen, gewicht hebben.

Helaas gaan ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet dieper in op hoe een belangenafweging verder plaats moet vinden. Er komt dus nogal wat eigen inbreng van de betrokken overheidsinstantie bij zo'n belangenafweging aan te pas.

### 5.2.3 Doelmatigheid

In paragraaf 5.2.1 kwam reeds naar voren dat alleen al omwille van het duurzaamheidsthema gestreefd moet worden naar doelmatigheid in de vergunningverlening. Wat is nu echter doelmatigheid en een doelmatig verdelingssysteem, wanneer hieraan zoveel belang gehecht wordt?

Beknopt gezegd houdt doelmatigheid in dat het 'doel' op zo efficiënt mogelijke wijze bereikt wordt [Ike 2000]. Deze uitleg van Ike geeft een duidelijke procesgerichtheid mee aan het begrip. In de bedrijfskunde wordt zeer veel onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van bedrijven. Ook een schelpenwinbedrijf zou doorgelicht kunnen worden op diens doelmatigheid. In dit verband verdient de doelmatigheid van een enkel op zich zelf staand schelpenwinbedrijf niet de hoogste prioriteit. Het gaat hier om de doelmatigheid van de schelpenwinning als geheel in relatie tot de winrechtenverdeling.

Het SOD1 schrijft met betrekking tot de doelmatigheid van een ontgrondingsector het volgende: [V&W en VROM 1995]

'Voor een goede economische ontwikkeling is het gewenst, dat de productiemiddelen, in de ruimste zin van het woord, op optimale wijze worden aangewend. Het bedrijfsleven speelt een belangrijke rol bij de oppervlakedelfstoffenvoorziening. Het beleid is er op gericht rekening te houden met belangen daarvan'.

---

<sup>36</sup> Zie artikel 10 lid 7

Concluderend moet er bij de winrechtenverdeling voor een doelmatige schelpensector rekening gehouden worden met twee aspecten. Aan de ene kant wenst de overheid een vergunningverlening te kunnen realiseren die de overheid voor zo weinig mogelijk inspanningen stelt. Dit verleningssysteem mag echter de doelmatigheid van de gehele schelpensector niet nadelig beïnvloeden. Een voor de overheid doelmatig systeem is niet vanzelfsprekend doelmatig voor de praktijk van de schelpenwinning en vice versa. Dit dient zorgvuldig afgewogen te worden. Het eindresultaat moet dan een situatie opleveren die de gehele schelpensector, en indirect dus de maatschappij, het meest ten goede komt.

### 5.3 De huidige winrechtenverdeling

De verdeling van de contingenten over de verschillende vergunningaanvragers in de Waddenzee vindt plaats door de Directie Noord-Nederland van Rijkswaterstaat (RWS/DNN). Hulpmiddel, dat zij hierbij gebruikt, is de paragraaf 9.2 van de LBS, waarin het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor haar verschillende directies heeft gepoogd een verdelingssysteem te creëren dat zoveel mogelijk recht doet aan de van bovenaf opgelegde wetten en richtlijnen, zoals die met name in de Ontgrondingenwet en het SOD1 verwoord staan.

Samengevat resulteren deze wetten en richtlijnen tot de volgende uitgangspunten:

- Aan alle bedrijven worden in principe gelijke kansen gegeven [V&W en VROM 1995].
- Bij de behandeling van een vergunningaanvraag, worden alle bij de ontgroning betrokken belangen afgewogen.<sup>37</sup>
- Evenredige verdeling van vergunningen aan de hand van in het verleden gerealiseerde marktaandeelen, zodanig dat de marktverdeling tot in lengte van jaren vastligt, wordt afgewezen [TK, 23568, nr.3, p.48].
- Het van overheidswege voorschrijven van samenwerking tussen ondernemingen, opdat er maar één vergunninghouder overblijft, wordt afgewezen [V&W 1998].

In de LBS staat voor het Waddengebied het verdelingssysteem uitgelegd dat volgens het Ministerie het meeste gehoor geeft aan deze uitgangspunten:<sup>4</sup>

In het jaar voorafgaande aan de periode van 3 jaar waarvoor opnieuw vergunningverlening aan de orde is, zal het Hoofdkantoor van de Waterstaat openbaar bekend maken welke totale hoeveelheid schelpen in de komende drie jaar gewonnen mag worden en binnen welke periode de vergunningaanvragen worden verwacht. Op basis van de aanvragen zal het Hoofdkantoor besluiten welke aanvrager in welk water welke hoeveelheid schelpen mag winnen.

Voor de komst van de LBS was de winning van schelpen in de Waddenzee sinds jaren alleen voorbesteed aan de leden van de VNS. Omdat er nu meerdere winners in aanmerking komen, zal de VNS het quotum van de Waddenzee met andere winners moeten delen. Om het de VNS mogelijk te maken haar bedrijfsvoering aan te passen op het kleinere contingent, wordt er geleidelijk toegewerkt naar de beoogde situatie waarin iedere vergunninghouder per schip evenveel schelpen mag winnen. In een periode van 6 jaar (twee vergunningsperioden) wordt geleidelijk toegewerkt naar de situatie dat per schelpenwinvaartuig een gelijk deel van de totaal toegestane te winnen hoeveelheid wordt vergund. Dit houdt dus in dat na 6 jaar, dus in het 7e vergunningsjaar, de 'bestaande rechten' van de VNS geheel zijn afgebouwd en voor ieder winwerktuig een gelijke hoeveelheid beschikbaar is. De exacte hoeveelheden schelpen die nu in de periode 1999-2004 per winbedrijf gewonnen mogen worden, staan voorgerekend in de Annex 3 van iedere vergunning.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ontgrondingenwet, artikel 10, lid 7

<sup>38</sup> zie bijlage 3: Beschikking schelpenwinning Waddenzee

In hoofdstuk 3 zijn de eisen genoemd die in een schelpenwinvergunning staan. In concreto impliceert het huidige systeem dat het voor een ieder, die aan deze eisen voldoet, mogelijk is schelpen te gaan winnen in de Waddenzee. Hierbij wordt aan iedere vergunninghouder, afgezien van de afbouwregeling, hetzelfde contingent toegewezen, omdat het Ministerie aan ieder bedrijf gelijke kansen wil geven. Dit contingent komt tot stand door simpelweg het totale quotum van de Waddenzee te delen door het aantal uit te reiken vergunningen, met de uitzonderingsmogelijkheid dat bedrijven minder aanvragen dan dit contingent mogelijk maakt.

In 2000 is een aantal oneffenheden aan het toenmalige verdelingssysteem, zoals die naar voren zijn gebracht door verschillende schelpenwinners, in behandeling gegaan bij de Raad van State. Om de betrokkenen in de schelpensector tevreden te stellen zullen de uitspraken van de Raad wellicht veel te ad hoc zijn. De echte problematiek bij de winrechtenverdeling zit veel dieper.

## **5.4 Knelpunten bij de huidige verdeling**

### *5.4.1 Inleiding*

Het verdelingssysteem van de LBS heeft in de afgelopen vergunningperiode nogal wat stof doen opwaaien. RWS/DNN is overspoeld met brieven, waarin schelpenwinners op uitdrukkelijke wijze hun vraagtekens zetten bij de juistheid van het systeem. Het heeft zelfs geleid tot beroepsprocedures van de schelpenwinners bij de Raad van State. In deze paragraaf is ingegaan op de knelpunten die ervaren worden met betrekking tot het verdelingsprobleem zoals dat in de LBS is vastgesteld.

### *5.4.2 Achtergrond knelpunten*

Als eerste mag niet vergeten worden dat de verdeling van de winrechten rechtstreeks een aanzienlijke invloed uitoefent op de bedrijfsvoering van de schelpenwinners. Verwacht kan worden dat de winbedrijven het verdelingssysteem en de onderbouwing daarvan op kritische zullen doorwerken om zo veel mogelijk recht te doen aan hun eigenbelang. In dit licht is het vreemd dat de LBS geen draagkrachtige motivering bezit voor het verdelingssysteem. Hoe de belangenafweging, zoals de Ontgrondingenwet die in artikel 10 voorschrijft, heeft plaatsgevonden is geenszins duidelijk. Slechts bij het pleiten voor een geleidelijke invoering van de nieuwe verdelingsregeling worden de betrokken bedrijfsbelangen summier aangehaald. Het noemen van andere eventueel betrokken belangen (die beredeneerd zouden kunnen worden vanuit het duurzaamheids-, rechtvaardigheids-, en doelmatigheidsthema) wordt geheel nagelaten. Hierdoor is geen gehoor gegeven aan het motiveringsbeginsel, voorwaarde aan behoorlijk bestuur, dat voorschrijft dat een besluit kenbaar, draagkrachtig en gebaseerd op een deugdelijke feitelijke grondslag gemotiveerd moet worden [Addink 1999].

### *5.4.3 Een onbegrensd aantal vergunninghouders?*

Inhoudelijk is er een aantal problemen te voorzien bij een gelijkblijvende winrechtenverdeling. In hoofdstuk 3 is reeds naar voren gekomen dat één van de eisen die genoemd wordt in de vergunning, namelijk de koppeling van een met name genoemd winvaartuig aan een vergunning, moeilijk te rechtvaardigen is. Het wegvallen van deze vergunningseis zal mede worden bepaald door de uitspraak van de Raad van State die hierover in de loop van 2001 uitsluitsel over geeft.

Wanneer de koppeling van winvaartuig aan de vergunning zou verdwijnen, wordt het voor iedereen mogelijk die in aanmerking voor een schelpenwinvergunning wil komen deze ook aan te vragen. Hiervoor hoeft de vergunningaanvrager niet in het bezit te zijn van een geschikt winvaartuig. Het staat dan immers een ieder vrij schelpen te gaan winnen met ieder schip dat men wenst. Dit zal bij een gelijkblijvend beleid grote invloed hebben op de schelpensector. Als eerste valt te voorzien dat het aantal vergunninghouders exponentieel zal gaan toenemen. Daarnaast zullen er grote schommelingen op gaan treden in het aantal winners dat werkzaam is in de schelpenwinning, doordat winners failliet gaan, hun vergunning doorspelen aan andere winners of gewoon niet meer voldoende geïnteresseerd zijn in het winnen van schelpen. Deze gevolgen zijn als ongunstig voor de schelpensector bestempeld. De nadelen zullen hieronder punt voor punt toegelicht worden.

#### *handhaving*

Doordat er een groot aantal vergunninghouders actief zal zijn in de Waddenzee en hier bovendien constant veranderingen optreden, zal RWS het zeer moeilijk krijgen de schelpenwinning goed te beheren. Hoe groter de massa, hoe gemakkelijker het is ongezien een overtreding te begaan. Daarnaast brengt een groot aantal vergunningen evenzoveel administratie met zich mee. Dit is juist iets wat RWS in 1977 bij de oprichting van de VNS heeft proberen te voorkomen. Met de huidige situatie zouden ze dus terug bij af zijn.

Het huidige beleid maakt het een persoon mogelijk om schelpen onder zo veel vergunningen te winnen als hij zelf maar wil. Zo is bijvoorbeeld in de periode 1999-2001 de naam van één van de schelpenwinners gelieerd aan vier verschillende schelpenwinbedrijven<sup>39</sup>. Deze situatie is te vergelijken met Shell. Ook Shell heeft allemaal dochtermaatschappijen die zelf moeten zorgen dat ze winst maken. Op deze manier heeft een faillissement van één van deze dochters veel minder drastische implicaties voor de rest van de bedrijven. Hiernaast kan er ook een andere motivatie zijn om te winnen met meerdere vergunningen. Een schelpenwinner kan, om een zo groot mogelijk quotum te verkrijgen, gestimuleerd worden tot ofwel de oprichting van (schijn)bedrijven, ofwel het aanvragen van extra vergunningen (al dan niet tegen een vergoeding) door andere personen, om vervolgens uit naam van deze persoon het vergunde contingent op te vissen. Met de regel van de schipsgebondenheid is het aantal vergunninghouders nog enigszins aan banden gelegd, maar wanneer hier verandering in komt zal er geen directe beperking meer zijn op het aantal vergunningaanvragen.

Het kan niet de bedoeling zijn van het beleid dat er in de vergunningverlening naar allerlei kleine bedrijven wordt gewerkt die zelf handeltjes opzetten in vergunningen. In het ergste geval zou dit uiteindelijk kunnen resulteren in een monopoliepositie in de hele schelpenbranche. Een dergelijk systeem druist rechtstreeks in tegen de beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien is iedere doorzichtigheid in de schelpensector verdwenen, waardoor voor RWS de handhaving absoluut niet meer op adequate wijze valt uit te voeren. Er valt te vrezen dat de Waddenzee als natuurgebied de grote verliezer zal zijn. Bij verminderde controle zullen winbedrijven omwille van hun eigenbelang aangezet worden tot het begaan van overtredingen ten opzichte van de eisen die in de vergunning staan vermeld.

---

<sup>39</sup> Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat drie van de vier bedrijven op dezelfde naam staan en de vierde op de broer van de betreffende persoon.

### *rendabiliteit van schelpenwinning*

Bij een gelijkblijvend totaal quotum te winnen schelpen geldt: hoe meer winners, hoe kleiner het contingent schelpen dat per vergunning toegewezen kan worden. RWS/DNN heeft voor drie verschillende schelpenwinvaartuigen een onderzoek uit laten voeren naar de rendabiliteit van schelpenwinning ten opzichte van de hoeveelheid schelpen die jaarlijks gewonnen wordt. Hieruit valt af te lezen dat bij een jaarlijkse winning lager dan 20 à 30 duizend m<sup>3</sup> de rendabiliteit zal afnemen dat de schelpen niet meer voor een maatschappelijk aanvaardbare prijs afgezet kunnen worden zonder dat de schelpenwinner verlies draait. Een kleiner contingent per vergunninghouder werkt dus negatief op de marktprijs van schelpen. Het algemeen maatschappelijk belang is hier geenszins mee gediend.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt voor dat schelpenwinners nevenactiviteiten ontplooiën naast de schelpenwinning om op deze wijze de schelpen bij een lager contingent toch nog rendabel af te kunnen zetten. Om bedrijven de kans te geven hun bedrijfsvoering aan te passen op een lager contingent, schrijft de LBS voor dat deze verlaging gespreid over twee vergunningsperioden wordt doorgevoerd. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij het feit dat het Ministerie het overgaan tot nevenactiviteiten afdwingt.

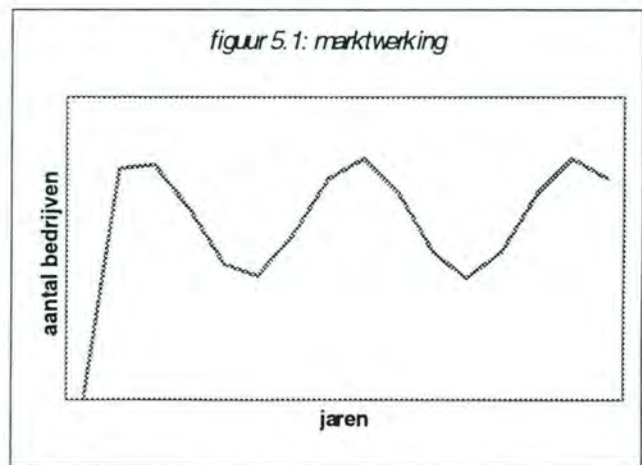
In de eerste plaats moeten er voor een schelpenwinner wel mogelijkheden zijn om nevenactiviteiten te ontplooiën zonder dat hij daar al te zware investeringen voor hoeft te doen. Logische alternatieven lijken de zandwinning en de visserij. Slechts enkele lichte aanpassingen aan het schip, waarmee normaal schelpen gewonnen worden, maken het geschikt om op te treden in deze sectoren. Aan beide sectoren kleven voor schelpenwinners echter nogal wat (onoverkomelijke) problemen. Volgens een schelpenwinner, die momenteel al actief is in de Waddenzee, biedt zandwinning geen soelaas, omdat het niet meer toegestaan is in het PKB-gebied van de Waddenzee en zandwinning in de Noordzee voor hen volstrekt oninteressant is vanwege de ongeschiktheid van hun schepen voor winning op de Noordzee. Bovendien staat het zandwinbeleid momenteel in de steigers, waardoor de sector nog omgeven is door vele onzekerheden. De enige beperkte mogelijkheid die hij nu ziet in de zandwinning is om dit te doen in het kader van het jaarlijkse vaargeulonderhoud in de Waddenzee. Als een goudmijntje valt dit echter geenszins te bestempelen, waardoor zandwinning momenteel (nog) niet dé oplossing is voor schelpenwinners. Voor de visserijsector ligt de problematiek hierin dat aan het aantal uit te geven visvergunningen een direct maximum is gesteld. Toetreding tot de visserijsector is dan pas mogelijk, wanneer één van de huidige vergunninghouders stopt.

De enige optie die dan nog overblijft om rendabel te blijven is ervoor te zorgen dat er een hogere toegevoegde waarde aan de gewonnen schelpen wordt gegeven door ze zelf te gaan verwerken. Door bijvoorbeeld schelpen fabrieksmatig te verwerken tot grit voor vogels en tot bouw materiaal. Op deze wijze vormt de schelpenwinning zelf een kleiner deel van de gehele bedrijfsvoering. Het is alleen niet te zeggen of deze manier van bedrijfsvoering doelmatiger is.

Door het toekennen van onrendabele contingenten worden schelpenwinners, zij het op indirecte wijze, nu eigenlijk dus verplicht om ofwel op zoek te gaan naar nevenactiviteiten, ofwel op één of andere wijze een toegevoegde waarde toe te kennen aan de gewonnen schelpen. Vanuit het oogpunt van de schelpenwinners is dit bezwaarlijk aangezien zij stappen moeten ondernemen om niet failliet te gaan. Niet alleen ten opzichte van schelpenwinners die momenteel al nevenactiviteiten hebben of reeds aan de verwerking van schelpen doen, maar ook ten opzichte van iedere zandwinner, visser, bouwstoffenproducent of kippenboer zijn de 'pure' schelpenwinners op een achterstand gezet. Een ieder die reeds in het bezit is van een schip, waarmee hij door enkele aanpassingen schelpen kan gaan winnen, en een ieder die reeds bezig is met de verwerking danwel toepassing van schelpen, kan bij het verdwijnen van de schipgebondenheid op zeer eenvoudige wijze overgaan tot schelpenwinning, waarbij deze winning voor hen gemakkelijker uit zal kunnen dan voor de 'pure' schelpenwinners.

#### *instabiliteit in de schelpensector*

Het marktwerkingsprincipe neemt met zich mee dat er een constant komen en gaan van bedrijven kan zijn, zoals te zien valt in figuur 5.1. Bedrijven gaan failliet of zoeken hun heil elders, terwijl andere bedrijven juist hun kans weer schoon zien in de betreffende markt. Het beleid van de LBS maakt het zeer gemakkelijk in het bezit te komen van een schelpenwinvergunning. Zonder grote investering te doen (slechts een kleine bijdrage aan leges) kan men toetreden tot de schelpensector, zodat het principe: 'nooit geschoten, altijd mis' voor velen van toepassing zal zijn en zij dus een vergunning aanvragen. Wanneer ze deze vergunning krijgen en een contingent krijgen toegewezen kunnen zij altijd nog stoppen wanneer de schelpenwinning niet rendabel is.



Een dergelijke situatie vraagt echter om een zeer flexibele markt. Op de schelpensector is dit niet van toepassing, doordat er gewerkt wordt met een vergunningstermijn van 3 jaren. Pas aan het einde van een vergunningstermijn kunnen er weer nieuwe vergunningen uitgereikt worden. Dit impliceert dus dat, wanneer een vergunninghouder stopt met het winnen van schelpen, het aan hem toegewezen deel van het nationale quotum niet opgevist zal worden. Er wordt de maatschappij dan dus een deel van de nationale schelpenvoorraad, die jaarlijks vrij zou moeten komen, onthouden. Hierbij geldt dat hoe verder men gevorderd is in een vergunningstermijn, hoe groter het niet opgeviste quotum zal zijn. Een flexibeler vergunningstelsel zou de oplossing kunnen zijn.

Aan meer flexibiliteit in de vergunningverlening kleven in dit opzicht echter ook enkele bezwaren. Ten eerste zijn bedrijven werkzaam in de schelpensector gebaat bij enige continuïteit. Ze stemmen hun bedrijfsvoering af op de hun toegewezen contingenten en wensen hierin op redelijke termijn inzicht te hebben. Voortdurende wijzigingen in de contingentering kan de bedrijfsvoering bemoeilijken. Ook voor RWS is een te flexibel systeem in de vergunningverlening niet wenselijk. Bij iedere in- of uitreding van een vergunninghouder in de schelpensector zouden bedrijven weer in moeten kunnen schrijven op de vergunning, op basis waarvan dan weer een nieuwe winrechtenverdeling tot stand zou moeten komen. Dit zou veel werk met zich meebrengen, waardoor het evenwicht bij de afweging tussen doelmatigheid voor de overheid en doelmatigheid voor de schelpenbranche verloren gaat.

#### 5.4.4 *Iedereen zonder meer gelijk behandelen?*

In de LBS is de SOD1-richtlijn, dat aan alle bedrijven in principe gelijke kansen worden gegeven, in het verdelingssysteem vertaald door aan iedere vergunninghouder hetzelfde contingent toe te wijzen [V&W en VROM 1995]. Het is de vraag of dit juist is, wanneer het eerste artikel van de Grondwet hiermee vergeleken wordt. Negatief uitgelegd zegt dit immers dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden naar de mate waarin zij verschillen. Door te kijken naar de mate waarin vergunningaanvragers verschillen, voor zover relevant voor de schelpenwinning in de Waddenzee, zouden de woorden 'in principe' uit de richtlijn 4 van het SOD1 wel eens een veel zwaarder gewicht kunnen krijgen. Deze verschillen tussen vergunningaanvragers kunnen dan een rol gaan spelen bij de belangenafweging in het kader van de verdeling van een landelijk quotum over verschillende bedrijven. In andere sectoren is al eerder nagedacht over het opstellen van een gedegen afwegingskader bij verdelingsproblemen. Hieronder zijn enkele relevante voorbeelden naar voren gebracht.

In de melkveehouderij is het quotum puur vastgesteld op basis van de hoeveelheid melk die iedere boer in het referentiejaar 1983 op de markt bracht. De uitgangspunten van de mededinging komen niet in het gedrang, omdat het de bedrijven vervolgens vrij staat quota over te nemen van andere bedrijven. Dit moet dan gebeuren in combinatie met de uitbreiding van het landbouwareaal. Een dergelijke regeling dient zich niet voor de schelpensector, waardoor het baseren van de contingenten op een bepaald referentiejaar van de baan is.

Ook in de ontgrondingssector is de door de Ontgrondingenwet verplichte belangenafweging al vertaald naar specifieke afwegingsaspecten voor het eigen gebied. Zo moeten in het Grondstoffenplan van de Provincie Limburg de volgende aspecten aan de orde komen, wanneer meerdere vergunningsaanvragen binnenkomen voor winning in een nieuwe locatie: [Provincie Limburg 1997]

- de mogelijkheden op het voldoen aan de inrichtingseisen;
- de historische situatie van de aanvrager binnen de toepasselijke markt of afzetsituatie;
- de vitaliteit van het bedrijf en de daarbij betrokken werkgelegenheid;
- de afhankelijkheid van delfstoffenwinning, transport en verwerking;
- de mate waarin de aanvrager over andere winlocaties beschikt.

De Provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg hebben bij hun intentieverklaring voor beton- en metselzand soortgelijke afwegingscriteria gehanteerd: [Provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg 1994]

- de historische situatie;
- de kwaliteit/capaciteit van het bedrijf c.q. bedrijven;
- het landelijk marktaandeel c.q. marktaandelen, zoals dat over meerder jaren is opgebouwd;
- de herinrichting van de locatie;
- de financiële situatie van het bedrijf c.q. bedrijven;
- de bijdrage aan de aan de vergunningverlening voorafgaande planvorming, met name het herinrichtingsplan.

De afwegingscriteria van het Grondstoffenplan en de Intentieverklaring kunnen ingedeeld worden in vier typen criteria:

- criteria over de herinrichting van het gebied na de ontgroning;
- criteria over de historische situatie van de aanvrager;
- criteria over de adequaatheid van de aanvrager;
- criteria over het economisch belang van de aanvrager bij de ontgroning.

Uitgezonderd het eerste type zouden dergelijke criteria ook op de schelpenwinsector toegepast kunnen worden. In plaats van een herinrichting gaat het er bij de schelpenwinning om dat, uit het oogpunt van duurzaamheid, tijdens de ontgronding het systeem van de Waddenzee zo weinig mogelijk beïnvloed wordt. Het systeem van de Waddenzee is dan zelf in staat de 'herinrichting' uit te voeren. Door vergunningseisen zijn hier regelingen voor getroffen (zie hoofdstuk: vergunningen). Met betrekking tot de schelpenwinning in de Waddenzee, kunnen vergunningaanvragers dus op de overige drie criteria onderscheiden worden. Zo kan er gekeken worden naar de (historische) betekenis die de vergunningaanvrager tot dan toe heeft gehad voor enerzijds de schelpenbranche en anderzijds het Waddengebied. Hierbij dient het begrip historie eerder geïnterpreteerd te worden al de voorgaande vergunningperiode als twintig jaar geleden. De vergunningaanvrager zou ook doorgelicht kunnen worden op de adequaatheid van het bedrijf, waarmee hij tot de schelpenwinning over wil gaan. Een derde onderscheid is te maken door na te gaan in welke mate de vergunningaanvrager voor zijn bedrijfsvoering afhankelijk is van het toegewezen krijgen van het aangevraagde contingent. De genoemde punten van onderscheid zijn in de volgende paragrafen uitgebreider behandeld.

#### *historische situatie*

Met betrekking tot de beoordeling van de historische situatie van de vergunningaanvrager zijn een tweetal aspecten van belang. Als eerste kan aandacht gegeven worden aan de betekenis die de vergunningaanvrager voor de schelpensector heeft gehad. Voor nieuwe toetreders tot de schelpensector zal dit vrij eenvoudig liggen, omdat zij hiervoor nog niks hebben betekend. Aanvragers, die reeds werkzaam waren in de schelpenwinning, zullen in de loop der jaren echter een bepaalde reputatie opgebouwd hebben met betrekking tot ervaring, gedrag en zorgvuldigheid. Deze hebben ze opgebouwd door bepaalde verdiensten die ze gehad hebben, ervaring die ze opgebouwd hebben en de manier waarop ze zich al die jaren opgesteld hebben in relatie tot de schelpensector. Bedrijven kunnen hierdoor positief of juist negatief uitsteken boven andere vergunningaanvragers. Bij de toewijzing van een nieuw contingent zou een bedrijf beoordeeld kunnen worden naar haar daden in het verleden. Dit kan vergunninghouders stimuleren zich zo positief mogelijk op te stellen tegenover de schelpensector. Het tweede aspect met betrekking tot de historische situatie is, de betekenis die een bedrijf kan hebben voor de Waddenzee. Hiervoor gelden dezelfde criteria als bij het vorige punt. Wederom kan de vergunningaanvrager beoordeeld worden op diens handelen in het verleden, waarbij het deze keer echter draait om het handelen ten opzichte van de Waddenzee. Ook aanvragers die nog nooit werkzaam zijn geweest in de schelpenwinning kunnen hier wel reeds een reputatie op hebben gebouwd ten aanzien van de Waddenzee, doordat zij er voor een andere sector bezig waren (denk bijvoorbeeld aan vissers en zandwinners).

Het Beheersplan Waddenzee onderkent de invloed van menselijk gedrag op de Waddenzee en stimuleert om dit te beïnvloeden: [V&W 1995b]

'Om het menselijk gebruik van de Waddenzee op een verantwoorde wijze te laten plaatsvinden, is het beheer gericht op regulering van menselijk gebruik en minimalisatie van milieu-effecten door: *gedragsbeïnvloeding door middel van voorlichting en educatie*'. Het gedrag van vergunninghouders kan inderdaad beïnvloed worden door middel van voorlichting en educatie. Een vergunninghouder, die reeds werkzaam was in de Waddenzee, zou bij de educatie en voorlichting van nieuwe toetreders indirect een rol kunnen spelen, doordat hij zich altijd welwillend heeft opgesteld ten opzichte van de Waddenzee en ten aanzien van de informatieverstrekking aan de overheid. Dit kan een overweging zijn om een dergelijke vergunninghouder, met voorkeur boven een nieuwe toetreder, voor langere tijd vergunning te verlenen.



### *adequaatheid van het winbedrijf*

Een winbedrijf is adequaat tot het opvissen van het door haar aangevraagde contingent, wanneer ze over de mogelijkheden beschikt om dit contingent daadwerkelijk op te vissen en om dit tevens voor een redelijke prijs op de markt te brengen of zelf toe te passen. Voor de beoordeling van de adequaatheid van een winbedrijf is het vaartuig waarmee de schelpenwinning plaats zal gaan vinden het belangrijkste. Temeer daar een winbedrijf op andere aspecten, waarin het voor de adequaatheid uit zou kunnen blinken (bijvoorbeeld excellent personeel, goed marktinzicht), praktisch niet te beoordelen valt.

De schelpenwinners zelf onderkennen ook het belang van een goed winvaartuig voor hun bedrijf. Ze zijn voortdurend bezig verbeteringen aan te brengen aan hun schepen. Als aandachtspunten noemen zij: de stabiliteit van het schip, de pompen en het materiaal aan boord. Daarnaast zou een slechte zeef er toe kunnen leiden dat er meer moet worden gezogen voor het quotum wordt behaald. In het onderzoek naar de rendabiliteit van schelpenwinning door RWS/DNN wordt bevestigd dat schepen met verschillen in grootte, voortstuwingsvermogen en zuigpompvermogen verschillen naar rendabiliteitskarakteristieken.<sup>40</sup> Maar er kleeft één mits aan het kunnen beoordelen van de adequaatheid van een vergunningaanvrager: Er moet wel bekend zijn met welk winvaartuig een vergunningaanvrager zijn contingent denkt op te gaan vissen. Met de regel van de *schipgebondenheid* van een vergunning is dit geen probleem. Meerdere malen is echter naar voren gekomen dat juist deze regel zwaar ter discussie staat.

### *afhankelijkheid van schelpenwinning*

In tegenstelling tot de vorige aandachtspunten, waarbij een onderscheid gemaakt werd naar vergunningaanvragers in het belang van de maatschappij of de natuur, is het puur omwille van het eigenbelang van schelpenwinners om te kijken naar de mate waarin een vergunningaanvrager voor zijn bestaan afhankelijk is van de schelpenwinning. Het maken van deze afweging wordt verantwoord door het beginsel van de *égalité devant les charges publiques*. Een door de overheid genomen besluit mag dus niet veel zwaarder op de één drukken dan op de ander.

Om deze reden is het dan ook gerechtvaardigd bij de behandeling van een vergunningaanvraag te kijken of de bedrijfsvoering van het aanvragende bedrijf puur afhankelijk is van het winnen van schelpen in de Waddenzee of dat er sprake is van neveninkomsten. Deze neveninkomsten kunnen opgesplitst worden naar inkomsten door andere activiteiten en inkomsten door schelpenwinning elders. Dit laatste komt echter uitgebreider aan bod in de volgende paragraaf.

#### *5.4.5 Verdeling per regio?*

Er zijn drie regionale RWS directies actief in de verdeling van de schelpen, namelijk de directies Noord-Nederland, Noordzee en Zeeland. De verdeling van de schelpenquota heeft tot op heden altijd nog plaatsgevonden op regionale basis. Dit is historisch zo ontstaan, omdat schelpenwinners zich voor het winnen van schelpen beperkten tot hun eigen regio. De tijden zijn echter veranderd en ook schelpenwinners verruimen hun grenzen. Zo kan men tegenwoordig Zeeuwse schelpenwinners in de Waddenzee aantreffen. Verkeer en Waterstaat speelt voor zoverre op deze nieuwe situatie in dat het iedereen, uit welke regio dan ook, vrij laat schelpenwinvergunningen aan te vragen bij iedere regionale directie. Een schelpenwinner zal in Nederland dus het maximum aantal schelpen toebedeeld krijgen, wanneer hij bij alle drie de directies een vergunningaanvraag indient.

<sup>40</sup> Zie bijlage 7: rendabiliteit van 3 verschillende winvaartuigen

Had er met de komst van de LBS dan niet beter ingespeeld kunnen worden op de grensverruiming in de schelpensector? Een landelijke beleidsnota had er zich uitstekend voor geleend om de totale Nederlandse schelpenvoorraad op landelijke basis te verdelen, waarbij dan gepoogd kon worden iedere schelpenwinner zoveel mogelijk actief te laten zijn in zijn eigen regio. Op de huidige wijze kan iedere schelpenwinner bij alle drie de directies een vergunning aanvragen en deze drie directies zullen alle afzonderlijk de aanvraag van precies dezelfde aanvrager behandelen. Dit kan tot veel meer werk leiden dan voor de RWS directies. Uit het oogpunt van de schelpenwinners kan het bezwaarlijker zijn dat bij het huidige beleid iedere winner, die zoveel mogelijk schelpen wil winnen, gedwongen kan worden jaarlijks een aantal lange vaarten aan te gaan naar wingebieden. Hierbij kunnen winners uit het zuiden gedwongen worden naar het noorden te komen en andersom. Een tocht van de Waddenzee naar Zeeland duurt al gauw zo'n 18 uren.

Dat de LBS dan toch niet tot een landelijke verdelingsregeling overgaat, mag echter niet als kortzichtig bestempeld worden, voordat de keerzijde van het verhaal gehoord is. Het overgaan tot een verdeling op landelijke basis vergt namelijk veel inspanning van de regionale directies. Zij zullen veel meer overleg moeten gaan voeren en elkaar constant moeten voorzien van alle benodigde informatie over de stand van zaken om de vergunde contingenten te kunnen handhaven. Daarnaast wordt het komen tot een eerlijke landelijke verdeling nog eens bemoeilijkt door de regionale verschillen in samenstelling van de schelpenvoorkomens. Voor de schelpenvoorraad in de Waddenzee geldt dat zij grotendeels bestaat uit kokkelrijke mengsels. In Zeeland zijn echter sinds de afsluiting van de Oosterschelde steeds minder kokkels te winnen. Sommige schelpenwinners hebben een voorkeur bij het winnen van kokkelrijke mengsels, omdat die zich voor alle mogelijke toepassingen lenen.<sup>41</sup> Wanneer nu bij een landelijke verdeling van de schelpenvoorraad er gewerkt zou worden aan een situatie dat iedere winner zoveel mogelijk in zijn eigen regio blijft, betekent dit een benadeling van de Zeeuwse winners ten opzichte van die uit Noord-Nederland.

## 5.5 Conclusies en aanbevelingen voor een nieuwe verdeling

### 5.5.1 Inleiding

De voorgaande paragrafen hebben geprobeerd aan te tonen dat het huidige verdelingssysteem van de LBS enkele tekortkomingen heeft. Er is in de vorige paragraaf gepoogd de diepere problematiek achter de huidige winrechtenverdeling zo goed mogelijk te ontrafelen. De signalering van de problemen zal in deze paragraaf uit moeten monden in aanbevelingen over de wijze van oplossing van die problemen. De aanbevelingen moeten gelezen worden in het licht van een eerste verkenning, waarbij het de bedoeling is dat ze uitnodigen tot verder onderzoek en discussie.

### 5.5.2 Begrenzing aan het aantal vergunninghouders

In paragraaf 5.4.3 is betoogd dat zowel het belang van de schelpenwinners, als dat van de overheid, als het algemene belang voor nu en voor later niet gebaat zijn bij een onbeperkt aantal vergunninghouders in de schelpensector. Omwille van de mededinging zou toetreding tot de schelpenwinning echter voor iedereen open moeten staan. Zoals in paragraaf 5.2.2 echter al naar voren is gekomen zijn er uitzonderingen in het mededingingsrecht, waardoor er wel beperkingen aan de mededinging gesteld kunnen worden. Zo mag een overheid beperkingen op leggen omwille van duurzaamheidsredenen. Tevens is een beperking op de mededinging mogelijk, wanneer die beperking een positief effect heeft op andere mededingingsaspecten.

---

<sup>41</sup> zie ook: Vervolgonderzoek Schelpenwinning [V&W 2000].

Er is in paragraaf 5.4.3 aangetoond dat een onbeperkt aantal vergunninghouders voor de schelpenwinning een negatief effect zal hebben op de kwaliteit van de handhaving, waardoor de duurzame instandhouding van een natuurgebied als de Waddenzee in gevaar komt.

Voor de onderbouwing van een positief effect op andere mededingingsaspecten zal het SOD1 ter hand genomen moeten worden. Eén van de kernpunten van deze PKB is dat het gebruik van vernieuwbare grondstoffen in de bouw zo veel mogelijk bevorderd moet worden. Een schelp is zo'n vernieuwbare grondstof. Het is aan de overheid hier de randvoorwaarden voor te scheppen. Een absolute randvoorwaarde is dat schelpen voor een aannemelijke prijs op de markt gebracht kunnen worden. Immers hoe hoger de prijs, hoe minder interessant het product voor de consument. RWS/DNN hanteert bij het opstellen van haar ramingen altijd een kostprijs van fl.17,50 voor de wal. Wanneer dit bedrag geëxtrapoleerd wordt in de rendabiliteitsgrafieken, zoals die onlangs door RWS/DNN voor drie verschillende winbedrijven zijn opgemaakt, blijkt dat een bedrijf gemiddeld gezien jaarlijks zo'n 20.000 m<sup>3</sup> zal moeten winnen om rendabel te kunnen zijn. Deze 20.000 m<sup>3</sup> lijkt dan ook een goed uitgangspunt om te komen tot een beperking van het aantal uit te geven schelpenwinvergunningen. Er kan nu op twee manieren een maximum gesteld worden aan het aantal uit te geven vergunningen: op directe of op indirecte wijze.

Bij een direct maximum deelt men het totale quotum van het wingebed door het kritieke contingent (hier: 20.000m<sup>3</sup>) om zo te komen tot het maximaal aantal uit te geven vergunningen. Meer vergunningen dan dit cijfer zullen er niet uitgegeven worden. Een nieuwe toetredster tot de schelpensector is dus pas mogelijk wanneer een ander uittreedt. Variatie in contingenten tussen de verschillende vergunninghouders is mogelijk door de 'rest' die overblijft bij de deling van het totale quotum door het kritieke contingent en doordat vergunninghouders minder willen winnen dan 20.000 m<sup>3</sup>, waardoor door anderen weer meer gewonnen kan worden. Directe maxima aan het aantal vergunninghouders worden momenteel al gehanteerd in de melkveehouderij en in vrijwel alle visserijsectoren.

Het is, vertrekkende vanuit de uitzonderingsmogelijkheden op het EG mededingingsrecht, ook mogelijk er op indirecte wijze voor te zorgen dat er een grens gesteld wordt aan het aantal uit te geven vergunningen. Dit kan gedaan worden door alleen vergunningen uit te geven vanaf het vastgestelde kritieke rendabele contingent. Uitgaande van het rendabiliteitsonderzoek van RWS/DNN zou dit dus goed op 20.000m<sup>3</sup> gesteld kunnen worden. Er staat dus nog niet direct vast hoeveel vergunningen uitgereikt zullen worden. Dit is afhankelijk van de contingenten die vergunningaanvragers aanvragen en vooral toebedeeld krijgen. Ten opzichte van het directe maximum is dit systeem flexibeler. Daarnaast sluit het beter aan bij de uitgangspunten waarop de beperking van het aantal uit te reiken vergunningen berust. In de commerciële natte zandwinning wordt momenteel reeds gewerkt met de koppeling van een minimum aan een vergunning. Vooral in combinatie met enkele extra regelingen zou dit een goede oplossing kunnen zijn in de schelpenwinning.

Voor het welslagen van het stellen van een indirect maximum aan het aantal vergunninghouders zal een vergunninghouder zich verplicht voelen het minimum bepaalde contingent op te vissen. Dit is het makkelijkst te bereiken door het koppelen van een zogenaamde *winplicht* aan de vergunning. Een winplicht wil zeggen dat een van te voren bepaalde proportie van het aan de vergunninghouder toegekende contingent ook daadwerkelijk door de vergunninghouder gewonnen zal moeten worden. De huidige Ontgrondingenwet staat het stellen van een winplicht als eis in een vergunning niet toe [TK, 23 568, nr.9, p.11-12].

Vooraf wanneer tegenover het verlenen van een vergunning maar weinig eisen aan het handelen van de vergunninghouder (bijvoorbeeld het betalen van leges of het doen van bepaalde investeringen) staan, valt nog maar te bezien of een vergunninghouder het hem toegewezen contingent wel (in zijn geheel) gaat winnen. Een vergunninghouder kan dan dus een zo hoog contingent aanvragen als hij maar wil, zonder dat hij hier enige prestatie tegenover hoeft te stellen. Wanneer meerdere vergunninghouders inderdaad het hun vergunde contingent niet opvissen, komt de SOD1-doelstelling, dat er voldoende bouwstoffen voorradig moeten zijn, in gevaar. In de zandsector speelt dit gevaar niet, doordat door bepaalde eisen voor het toekennen van een zandwinvergunning een vergunninghouder zichzelf financieel zwaar benadeelt, wanneer hij niet een zo groot mogelijk deel van het hem vergunde contingent daadwerkelijk gaat winnen.

Wil de overheid niet een groot risico lopen op het feit dat vele uitgereikte vergunningen in de praktijk 'leeg' zijn, dan lijkt het dus onontkoombaar dat zij, net als in de zandwinning, het (gedeeltelijk) niet winnen van een contingent onrendabel maakt. Hierbij zal gezocht moeten worden naar andere methoden dan het verhogen van de leges van een vergunning, omdat op deze wijze de prijs van schelpen naar onaanvaardbare hoogten zal stijgen. Op één of andere manier zal het doen van bepaalde investeringen bij de vergunningaanvrager afgedwongen moeten worden. In paragraaf 5.5.5 zijn hieromtrent enkele voorbeelden aangedragen.

### 5.5.3 *Samenwerking tussen de schelpenwinners?*

Wanneer RWS zich aan één vergunninghouder wil houden zou dit betekenen dat nieuwe toetreders tot de Waddenzee in de VNS opgenomen zouden moeten of dat er een geheel nieuwe vereniging van noordelijke schelpenwinners wordt opgericht. Om deze reden is er al door de overheid gesuggereerd dat nieuwe vergunninghouders samen gaan werken met de VNS. Dit heeft echter nooit tot resultaat geleid, zoals ook de LBS onderschrijft [V&W 1998]. Afgaande op de interviews die eind 2000 met enkele schelpenwinners zijn gehouden is een vrijwillige samenwerking nog steeds niet aan de orde.

Om opnieuw slechts één vergunning te beschikken zou RWS dus tot het oprichten van een vergunning moeten dwingen. Dit staat de Ontgrondingenwet echter expliciet niet toe [TK, 23 568, nr.3, p.43-44]. Alleen wanneer het om technisch-organisatorische redenen echt niet mogelijk is dat er in een wingebed meerdere vergunninghouders naast elkaar werkzaam zijn, kan de overheid tot samenwerking verplichten. Hierbij wordt de ontgronders de keuze gelaten of zij dit doen in de vorm van een vereniging of door een overeenkomst af te sluiten, waarin vastgelegd staat welk bedrijf vergunninghouder wordt en welk bedrijf wat ontgrond.

In het geval van de schelpenwinning in de Waddenzee is echter geen sprake van technisch-organisatorische onmogelijkheden, ondanks dat er begrip valt op te brengen voor de wenselijkheid die RWS/DNN laat blijken om slechts met één vergunninghouder te maken te hebben. Ze hoeft dan maar één keer de vergunningprocedure te doorlopen, heeft één vast aanspreekpunt en kan de verdeling van de contingenten overlaten aan de schelpenwinners zelf. De VNS heeft jarenlang op deze wijze gefunctioneerd. Met het toelaten van andere vergunninghouders in de Waddenzee heeft RWS/DNN te maken gekregen met meerdere vergunninghouders. Desalniettemin heeft RWS/DNN nog steeds de behoefte om zo weinig mogelijk aanspreekpunten te hebben.

#### 5.5.4 *Beoordeling vergunningaanvragen*

Uit de vorige paragraaf kan geconcludeerd worden dat RWS geen andere keus staat dan het zelf verdelen van de contingenten over de vergunningaanvragers. Er is reeds gewezen op de mogelijkheden om het aantal vergunninghouders te beperken. Ook kon in paragraaf 5.4.4 vastgesteld worden dat iedere vergunningaanvrager niet zonder meer gelijk gesteld kan worden. Wanneer deze ondervindingen als uitgangspunt worden genomen kan gewerkt worden aan een nieuw afwegingskader voor de beoordeling wie van de vergunninghouders voor een vergunning in aanmerking komen en welk contingent daaraan verbonden moet worden. Wanneer de juiste afwegingsaspecten gekozen worden kan deze wijze van beoordeling als gunstig bijkomend effect hebben dat het de vergunninghouder aanzet tot een positieve opstelling tegenover de schelpenwinning in de Waddenzee. Dit bepaalt immers voor een groot deel het contingent dat hem vergund zal worden.

In paragraaf 5.4.4 is reeds behandeld op welke wijze vergunninghouders in relatie tot de schelpenwinning in de Waddenzee van elkaar kunnen verschillen. Kijkende naar de wijze waarop in andere sectoren tot een afwegingskader is gekomen, zouden voor de schelpenwinning nu de volgende aandachtspunten meegenomen kunnen worden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag:

- de adequaatheid van het winvaartuig of de winvaartuigen, waarmee het aangevraagde contingent gewonnen moet worden;
- de historische situatie;
- de afhankelijkheid van schelpenwinning.

Om de belangenafweging op zo gedegen mogelijke wijze plaats te kunnen laten vinden, zullen de beoordelingen van de verschillende aandachtspunten zoveel mogelijk in gekwantificeerde scores uitgedrukt moeten worden. Tevens moeten de aandachtspunten goed onderbouwde gewichten meekrijgen. Door toepassing van een geschikte analysemethode op de gevonden scores en gewichten kan op deze wijze aan iedere vergunningaanvrager op gegronde wijze al dan niet een bepaald contingent toegekend worden. De wijze waarop met de genoemde aandachtspunten geïnterpreteerd dienen te worden, wordt in het onderstaande puntsgewijs toegelicht.

#### *adequatheid van het winvaartuig*

Tot nu toe werd een vergunning altijd uitgegeven op naam van een bepaald schip. Bij het vaststellen van het toe te kennen contingent werd echter niet gekeken naar de kwaliteiten van het winvaartuig dat de vergunningaanvrager wenste in te zetten. De *schipgebondenheid* werd slechts gehanteerd, opdat er slechts schelpen gewonnen zouden worden met schepen die voldoen aan de eisen die in de vergunning vermeld staan en die van de Scheepvaartinspectie. Door een schip te gaan beoordelen op haar doelmatigheid met betrekking tot het winnen van schelpen, kan zij een belangrijke afwegingsfactor worden bij de beoordeling van het toe te kennen contingent aan een vergunningaanvrager. Voor het beoordelen hiervan zou voor een betreffend schip een soortgelijk rendabiliteitsonderzoek verricht kunnen worden, zoals RWS/DNN dat heeft gedaan.<sup>42</sup> Naar eigen zeggen kostte een dergelijk onderzoek betrekkelijk weinig moeite.

Wil dit afwegingsaspect mee kunnen wegen dan zal het de vergunningverlener wel bekend moeten zijn met welk(e) winvaartuig(en) er gewonnen gaat worden. Om een juiste belangenafweging te kunnen maken zou dit verplicht gesteld kunnen worden bij een vergunningaanvraag. In tegenstelling tot de huidige regel zou het een vergunningaanvrager dan echter wel vrij moeten staan om hierbij meerdere winvaartuigen aan te dragen. Bij de behandeling zal dan een soort gemiddelde van de prestaties van deze aangedragen winvaartuigen bepaald moeten worden.

<sup>42</sup> zie bijlage 7: Rendabiliteit van 3 verschillende winvaartuigen