

Advies over de Landelijke Nota Schelpenwinning en het MER, gericht  
aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, ~~en Waterstaat~~,  
vastgesteld in de plenaire vergadering van 2 december 1998

---

### **Samenvatting**

De Raad is gevraagd te adviseren over de Landelijke Nota Schelpenwinning en het bijbehorende MER. Het beleid in de nota wil inhoud geven aan de doelstellingen van de Structuurnota Oppervlaktedelfstoffen, waarin ondermeer wordt gestreefd naar een uitbreiding van de toepassing van vernieuwbare grondstoffen, zoals schelpen.

In het MER worden twee alternatieven getoetst aan de hand van verschillende criteria. De Raad is van mening dat de keuze voor twee alternatieven te beperkt is, en adviseert twee aanvullende alternatieven uit te werken. In het MER wordt als leemte aangegeven dat de beschikbare kennis ten aanzien van de aanwas, het transport, de ouderdom en de beschikbare voorraad schelpen nog onvoldoende is om de rol van schelpen in het systeem goed te kunnen beoordelen. De Raad adviseert dan ook hier meer onderzoek naar te doen, waarbij ook gebruik moet worden gemaakt van gegevens vanuit de schelpenwinsector zelf.

Op basis van de geldende afwegingskaders voor de winning van schelpen in de verschillende wingebieden dient expliciet te worden gemaakt welke randvoorwaarden vanuit de natuurfunctie gelden. Duurzame winning betekent in de visie van de Raad een winning die de huidige voorraad niet uitput en een winning die past binnen een terughoudend schelpenwinbeleid, zoals neergelegd in de pkb-Waddenzee. Hierbij mag geen schade worden toegebracht aan de aanwezige natuurwaarden en moet tevens rekening worden gehouden met de mogelijkheden van het herstel van de Waddenzee als natuurgebied. Een uitbreiding van schelpenwinning is met de huidige informatie niet voldoende onderbouwd. De Raad adviseert op basis van de huidige informatie schelpenwinning af te stemmen op de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke aanwas van gemengde schelpen. Een dergelijke winning past binnen de hoofddoelstelling van de pkb-Waddenzee, die een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied nastreeft.



## 1. Inleiding

Op 13 juli 1998 heeft de Raad het concept Landelijke Nota Schelpenwinning en het bijbehorende MER van de Minister van Verkeer en Waterstaat ontvangen met het verzoek hierover de adviseren.

Het beleid voor schelpenwinning in de Waddenzee is in hoofdlijnen in diverse sectorale nota's vastgelegd. De Landelijke Nota Schelpenwinning zal het beleid op hoofdlijnen invullen en vervangt alle voorgaande schelpenwinbeleid, zoals dat geformuleerd is in de pkb-Waddenzee en het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD). De Nota Schelpenwinning streeft in het kader van een duurzame grondstoffenvoorziening, zoals verwoord in het SOD naar de uitbreiding van de toepassing van schelpen als vernieuwbare grondstof.

De Nota wil, op basis van een nieuw verdelingssysteem, vergunningaanvragers gelijke kansen geven om een deel van de maximaal toegestane hoeveelheid schelpen te kunnen winnen, aangezien nieuwe vergunningaanvragen, die de afgelopen jaren werden ingediend, zijn geweigerd. Reden hiervoor is dat de totale vraag naar schelpen het huidige winningscontingent overstijgt. Om nieuw landelijk beleid te kunnen opstellen, is onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van schelpen, de jaarlijks natuurlijke aanwas en de effecten van winning op het ecosysteem. Dit is in een milieu-effectrapportage vastgelegd, die door de initiatiefnemer, de Minister van Verkeer en Waterstaat, is opgesteld. Dit MER diende te worden opgesteld op grond van het Besluit milieu-effectrapportage, aangezien de Nota winplaatsen aanwijst, die de 500 ha overschrijden. Voor nieuwe vergunningaanvragen die passen binnen het beleid in de Nota hoeft geen aparte MER meer te worden opgesteld. De effecten van schelpenwinning zijn in het MER beschreven en het MER vormt hiermee de basis voor de Landelijke Nota Schelpenwinning.

In het vervolg van dit advies zal worden ingegaan op eerdere advisering, het MER Schelpenwinning, de Landelijke Nota Schelpenwinning in relatie tot het huidige beleid voor schelpenwinning in de Waddenzee en de toepassing van nationale en internationale afwegingskaders.

## 2. Eerdere advisering

De Raad heeft op 5 juni 1997 gereageerd naar aanleiding van de Startnotitie MER Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning. De Raad heeft in zijn reactie op de Startnotitie van 4 april 1997 aangegeven verheugd te zijn over het plangebied van het MER, dat de gehele Noordzeekustzone, de Waddenzee, het Eemsgebied en de Zeeuwse Wateren betreft. De Raad merkte echter op dat voor de kust van Noord- en Zuid-Holland geen schelpenwinning plaatsvindt en er nauwelijks schelpenbanken worden gevormd en vroeg zich dan ook af in hoeverre dit bij de alternatieven moet worden betrokken.

Voor wat betreft de toetsing van alternatieven en effecten heeft de Raad aangegeven dat:

- het wenselijk is de huidige winningspraktijk in de Waddenzee en zeegaten als apart alternatief op te nemen in het MER, zodat de milieu-effecten van de huidige winning kunnen worden afgezet tegen de andere alternatieven;
- voor het vaststellen van gemiddelde natuurlijke aanwas van schelpen een lange onderzoeksperiode nodig is (zo'n 25 jaar);



- bij de beschrijving van milieu-effecten ook moet worden ingegaan op de relaties tussen schelpenwinning en andere menselijke activiteiten en de milieugevolgen van het transport van de winplaatsen naar de vaste wal;
- er verder onderzoek nodig is naar de morfologische functie van schelpenbanken en de mogelijke invloed van schelpenwinning op deze functie.

### 3. Het MER

Voor de onderbouwing van de Landelijke Nota Schelpenwinning is het MER opgesteld. Het MER wil antwoord geven op de vraag wat duurzame schelpenwinning inhoudt en koppelt hieraan de vragen hoe groot de jaarlijks natuurlijke aanwas van schelpen is in de verschillende watersystemen, hoe winning kan worden afgestemd op natuurwaarden en op welke manier kan worden voorzien in een groeiende vraag naar schelpen. In het MER worden twee beleidsalternatieven uitgewerkt voor nieuw schelpenwinbeleid. Het eerste alternatief is het nul-alternatief. Dit alternatief beschrijft de huidige praktijk van schelpenwinning en de gevolgen van schelpenwinning wanneer dit op het huidige niveau wordt doorgezet. Het tweede alternatief is het uitbreidingsalternatief. Dit alternatief gaat uit van een uitbreiding van schelpenwinning tot 400.000 m<sup>3</sup> per jaar, waarbij tevens een verschuiving plaatsvindt van de locaties waarop gewonnen mag worden. Beide alternatieven zijn getoetst aan de hand van enkele criteria. Het wordt echter niet duidelijk waarom juist het nul-alternatief en het uitbreidingsalternatief worden getoetst en niet wordt gekozen voor een verschuiving van het huidige winningsniveau naar andere, mogelijk minder kwetsbare locaties.

**De Raad is van mening dat de keuze voor twee alternatieven te beperkt is en adviseert meerdere alternatieven uit te werken. Het toetsen van meerdere alternatieven bevordert een goede besluitvorming.**

#### 3.1 Effecten op de schelpbalans

Schelpen zijn een vernieuwbare grondstof, die elk jaar een variabele natuurlijke aanwas kent. Het MER heeft voor de berekening van de natuurlijke aanwas in de Waddenzee gebruik gemaakt van het onderzoek van Cramer (1998) en dat van Beukema en Cadeé (1997). In dit laatste onderzoek wordt de totale jaarlijkse gemiddelde productie in de hele Nederlandse Waddenzee op 132.000 m<sup>3</sup> aan winbare kokkelschelpen geschat (na aftrek van schelpen die worden vergruisd door eidereenden en de kokkelvisserij). In de Waddenzee en de zeegaten is in totaal 178.000 m<sup>3</sup> aan gemengde schelpen beschikbaar voor winning.

De gemiddelde gewonnen hoeveelheid schelpen in de Waddenzee, de zeegaten en de Noordzeekustzone bedroeg de afgelopen vijf jaar gemiddeld 183.000 m<sup>3</sup>, wat bijna overeenkomt met de natuurlijke jaarlijkse aanwas (Beukema en Cadeé, 1997).

Het MER beschouwt de Waddenzee, de zeegaten en de kustzone tot 3 mijl uit de kust als één geheel. In het MER wordt de kokkelaanwas in de Waddenzee en de *Spisula* aanwas tot 10 km uit de kust als totaal beschikbare voorraad opgenomen voor winning in de Waddenzee en de kustzone. De uiteindelijke uitkomst van het MER is dat de effecten van een uitbreiding van schelpenwinning op de jaarlijks natuurlijke aanwas niet veel verschillen van het nul-alternatief.



De Raad adviseert meer onderzoek te doen naar de jaarlijkse natuurlijke aanwas en de ruimtelijke verdeling van deze aanwas, alvorens de conclusie kan worden getrokken dat bij uitbreiding van winning de effecten niet veel zullen verschillen van die van de huidige winpraktijk. Onderzoek naar de natuurlijke aanwas dient gedifferentieerd te worden naar de Waddenzee, de buitendelta en de kustzone en naar soorten en winbaarheid. Deze indeling geeft meer inzicht in de lokale effecten en kan een betere basis vormen voor de besluitvorming over de te winnen contingenten per deelgebied. Hierbij kan tevens gebruik worden gemaakt van gegevens vanuit de schelpenwinsector zelf.

De Raad is van oordeel dat de *Spisula* in de kustzone en de kokkelaanwas niet zondermeer kunnen worden opgeteld als totaal beschikbare voorraad. Er dient dan ook meer onderzoek te worden gedaan naar de concentratiegebieden van *Spisula* en de bruikbaarheid van *Spisula* voor de markt.

### 3.2 Effecten op de morfologie en de troebelheid

Het MER beschrijft zowel de effecten van schelpenwinning op sedimentatie- en erosieprocessen als op de morfologische dynamiek en structuur. In de Waddenzee worden schelpen gewonnen met een steekhopperzuiger. Deze zuigers veroorzaken zuigputten in de bodem, die volgens het MER kort na winning niet meer vindbaar zijn. Er wordt aangenomen dat deze putten zich snel weer vullen en geen effecten veroorzaken op de sedimentbalans. Over de ecologische -en morfologische functie van schelpen in erosie- en sedimentatieprocessen is nog weinig bekend. De Raad heeft in zijn reactie op de Startnotitie reeds aangegeven dat er onderzocht zou moeten worden wat de functie van schelpenbanken vanuit morfologisch oogpunt is en de invloed van schelpenwinning hierop.

Bij het uitbreidingsalternatief zullen volgens het MER de effecten van winning niet erg verschillen met de effecten van het nul-alternatief.

Bij de beschouwing van de effecten van schelpenwinning op de troebelheid geldt dat deze, net als de effecten van de (kokkel)visserij sterk afhankelijk zijn van de locatie waarop wordt gevestigd. Ecologisch waardevolle habitats worden ontzien met de vergunningvoorwaarden. Bij uitbreiding van schelpenwinning heeft winning in de zeegaten volgens het MER de minste invloed op het bodemsysteem.

**Aangezien onzekerheid bestaat over de morfologische functie van schelpen, is de Raad van mening dat verder onderzoek hiernaar wenselijk is, voordat uitbreiding van de te winnen hoeveelheden mogelijk wordt gemaakt.**

### 3.3 Effecten op de ecologie

Door het effect dat schelpenwinning heeft op de bodemstructuur, kan schade ontstaan aan de bodemfauna. Schelphoudende geulbodems kunnen volgens het MER de basis vormen voor een hardsubstraat gemeenschap, waarop kleine organismen zich vestigen. Er wordt gesteld dat slechts een klein deel van de schelphoudende bodems wordt bevestigd en dat om deze reden weinig schade wordt aangebracht aan de bodemfauna. Deze habitat is beschreven in het MER, maar de functie van de gemeenschap wordt niet geheel duidelijk uit het MER.



Spisula komt voor in de waddenkustzone en is tot een strook van 10 km uit de kust in kaart gebracht. Uit het MER komt naar voren dat een uitbreiding van schelpenwinning in het waddegebied meer winning van dode Spisulaschelpen betekent. Broedval van Spisula vindt echter veelal plaats op de reeds bestaande banken met dode schelpen. Winning van Spisulaschelpen kan op deze manier leiden tot sterfte van de nog levende schelpen.

Bij de beoordeling van het uitbreidingsalternatief wordt aangegeven dat een toename van schelpenwinning een toename van verstoring betekent. Herstel van de biotoop schelpbank is volgens het MER alleen mogelijk als delen van geulen voor winning van schone schelpen worden uitgesloten.

**De Raad adviseert meer onderzoek te doen naar de functie van de schelpenbanken binnen het ecosysteem Waddenzee. Voor wat betreft de bijdrage van Spisula aan het op te vissen quotum adviseert de Raad het beleid voor schelpenwinning af te stemmen op het beperkende visserijbeleid voor Spisula in de Noordzeekustzone en het beleid voor overige bodemberoerende activiteiten. Aangezien dode Spisula zich in de ondiepere delen van de Noordzeekustzone bevindt op de levende Spisula, is winning vanuit dit oogpunt in die gebieden ongewenst.**

#### **3.4 Effecten van schelpenwinning voor andere gebruiksfuncties**

In het MER worden zandwinning, bagger- en stortactiviteiten en visserij beschreven als activiteiten die naast schelpenwinning morfologische effecten veroorzaken. Alle ingrepen veroorzaken effecten voor sedimentatie- en erosieprocessen en de troebelheid van het water. De ingrepen veroorzaken effecten op verschillende schaalniveaus. Het MER schetst echter geen duidelijk beeld van de onderlinge ingreep-effect relaties.

**De Raad is van mening dat het cumulatieve effect van de activiteiten niet geheel duidelijk wordt. Het beschreven beeld in het MER geeft niet goed zicht op de gevolgen van winning voor andere activiteiten.**

#### **3.5 Keuze voor het Meest Milieuvriendelijke Alternatief**

Het huidige beleid is in grote mate gebaseerd op de berekende jaarlijkse natuurlijke aanwas. Bij de keuze voor het meest milieuvriendelijke alternatief (mma) is de ecologische inpasbaarheid van schelpenwinning afhankelijk van de natuurlijke aanwas, de morfologische omstandigheden en ecologische kwetsbaarheid van het betreffende gebied.

In het MER wordt gesteld: "uit de milieu-effecten kan de toelaatbare hoogte van de contingenten niet worden afgeleid. Bij vergunningverlening van schelpenwinning is vooral de mitigeerbaarheid van effecten op morfologie en ecologie van belang."

Volgens het MER is in de Waddenzee en de kustzone bij uitbreiding van schelpenwinning voldoende materiaal beschikbaar. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat uitwisseling tussen zeegaten en kustzone plaatsvindt en winning met een sleephopperzuiger in de kustzone mogelijk is.

**De Raad adviseert meer onderzoek te doen naar de uitwisseling van schelpen tussen de zeegaten en de kustzone, aangezien hier nog onzekerheid over bestaat. Zolang niet duidelijk is hoe deze plaatsvindt, en of deze plaatsvindt, kunnen geen duidelijke uitspraken worden gedaan over de totale beschikbaarheid van schelpen voor winning.**



De Raad is van mening dat het meest milieuvriendelijke alternatief een schelpenwinning is die zich verhoudt met de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke aanwas van gemengde schelpen.

#### 4. De Landelijke Nota Schelpenwinning en het vigerende beleid

De Landelijke Nota Schelpenwinning gaat uit van een duurzame winning in het kader van een 'zo duurzaam mogelijke grondstoffenvoorziening'. Het beleid uit de Nota past binnen het gevoerde rijksbeleid voor grondstoffen, neergelegd in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, met als hoofddoelstelling:

- het bevorderen van een zo zuinig mogelijk gebruik van grondstoffen;
- het bevorderen van het op een verantwoorde manier inzetten van zoveel mogelijk secundaire grondstoffen;
- het bevorderen van het gebruik van meer vernieuwbare grondstoffen;
- het zorgen voor het tijdig winbaar zijn van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen uit Nederlandse bodem in de totale grondstoffenvoorziening voor de bouw.

De Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning vertaalt deze hoofddoelstelling naar een schelpenwinbeleid dat gericht is op behoud en versterking van natuurwaarden, toepassing van meer vernieuwbare grondstoffen, zoals schelpen en het scheppen van voorwaarden voor nieuwe vergunningaanvragen.

Hierbij merkt de Raad op dat het huidige beleid van de sector reeds gericht is op een terughoudend schelpenwinbeleid, zoals neergelegd in de pkb-Waddenzee (zie ook paragraaf 4.2) en het behoud en de versterking van natuurwaarden. Zo zijn er nog slechts drie schelpenwinners actief in het waddengebied na een sanering in de jaren zeventig en komt de huidige winningspraktijk grotendeels overeen met de jaarlijkse natuurlijke aanwas.

Het beleid in de Nota is gebaseerd op drie elementen; de marktvraag naar schelpenmateriaal, de beschikbaarheid van schelpen en de effecten van winning op het betreffende watersysteem. De uiteindelijke doelstelling van de Nota is "het bieden van een toetsingskader voor aanvragen van ontgrondingsvergunningen tot winning van schelpen".

Schelpen worden onder andere toegepast voor drainage, verharding van paden, grietfabricage, als vochtwerend materiaal, schelpkalk en helofytenfilters. Voor al deze toepassingen bestaan alternatieven, maar de schelpen hebben vanuit het duurzaamheidsperspectief in de meeste gevallen de voorkeur. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen schone schelpen en kleischelpen, waarbij de laatste voor minder hoogwaardige toepassingen worden gebruikt (fietspaden). Voor de genoemde toepassingen bestaat volgens de Beleidsnota een toenemende vraag.

Door deze toegenomen vraag naar schelpen is de huidige contingentering volgens de Beleidsnota niet meer toereikend. De totale jaarlijkse vraag (1995) ligt op 257.000 - 277.000 m<sup>3</sup>. Volgens de Beleidsnota zal deze vraag de komende tien tot vijftien jaar toenemen tot 347.000 - 414.000 m<sup>3</sup>. Als erkende vraag wordt uiteindelijk 272.000 - 339.000 m<sup>3</sup> aangehouden, afgerond op een maximale erkende vraag voor de periode tot 2010 van 325.000 m<sup>3</sup>. Volgens de Nota bedraagt de behoefte aan winning uiteindelijk 300.000 m<sup>3</sup> per jaar voor de periode tot 2010.



**De Raad adviseert het aanbod (de gemiddelde jaarlijkse natuurlijke aanwas) als uitgangspunt te hanteren voor beleid en niet op voorhand uit te gaan van een mogelijke groei van de markt.**

#### **4.1 Beleid voor de Waddenzee**

In de Landelijke Beleidsnota Schelpenwinning wordt gekozen voor een uitbreiding van de huidige schelpenwinning, aangezien de toekomstige vraag volgens de Nota groter is dan het huidige quotum.

De vergunning voor de Waddenzee, de zeegaten en de 3-mijlzone ten noorden van de Waddeneilanden bedraagt in 1998 180.000 m<sup>3</sup>, waarvan 140.000 binnen het pkb-gebied. Deze hoeveelheid schelpen is ongeveer identiek aan de jaarlijks natuurlijke aanwas van schelpen, die door Beukema en Cadeé (1997) op 178.000 m<sup>3</sup> aan gemengde schelpen wordt geschat in de Waddenzee en de aangrenzende zeegaten.

Voor de Waddenzee, de aangrenzende zeegaten en de Noordzeekustzone wordt het quotum uitgebreid tot 220.000 m<sup>3</sup>. Kleischelpen mogen volgens de Nota alleen worden gewonnen in de kleinere geulen in de Waddenzee, waaraan een maximum is gesteld van 60.000 m<sup>3</sup>.

De berekende totale jaarlijkse aanwas bedraagt volgens de Nota voor dit gehele gebied 270.000 m<sup>3</sup> per jaar. Dit is 50.000 m<sup>3</sup> meer dan de maximaal toegestane winning. Volgens de Nota is er geen sprake van duidelijke twijfel over de gevolgen van schelpenwinning voor het ecosysteem van de Waddenzee en zijn de effecten voor het ecosysteem gering.

Winning binnen het pkb-gebied wordt met het nieuwe beleid toegestaan tot 100.000 m<sup>3</sup> per jaar. Er mag niet worden gewonnen in die gebieden die reeds zijn uitgesloten voor de bodemberoerende visserij. In delen van de zeegaten buiten het pkb-gebied en de buitendelta van de Waddenzee mag 120.000 m<sup>3</sup> worden gewonnen. Binnen het pkb-gebied mag onder het nieuwe beleid 40.000 m<sup>3</sup> minder worden gewonnen dan in de oude situatie (140.000 m<sup>3</sup>). Er vindt zo een verschuiving naar de zeegaten buiten het pkb-gebied en de buitendelta plaats, waarbij waarschijnlijk het aandeel *Spisula* zal toenemen.

De Raad merkt op dat de huidige winning voor de Waddenzee exclusief de zeegaten de afgelopen jaren gemiddeld 90.000 m<sup>3</sup> bedraagt. Dit is 10.000 m<sup>3</sup> minder dan de onder het nieuwe beleid toegestane hoeveelheid.

**De Raad is van mening dat het quotum van 220.000 m<sup>3</sup> niet wordt onderbouwd met het MER. De Raad adviseert meer gebruik te maken van kennis die bij de sector aanwezig is voor het vaststellen van het quotum en de te winnen hoeveelheden op de verschillende winlocaties.**

#### **De vergunningverlening en de verdeling van contingenten**

De huidige vergunningverlening vindt plaats op basis van de Ontgrondingenwet. De voorwaarden waaronder winning mag plaatsvinden worden opgelegd via de vergunningvoorschriften. Deze vergunningvoorschriften zullen volgens de Nota zowel met de economische haalbaarheid als met de voorwaarden vanuit natuur rekening houden.



Tevens dienen richtlijnen te worden gehanteerd voor de vergunningverlening in de Waddenzee<sup>1</sup>. Bij nieuwe vergunningaanvragen die passen binnen het beleid van de Beleidsnota Schelpenwinning hoeft in het vervolg geen afzonderlijk MER meer te worden opgesteld.

Het grootste deel van de Waddenzee valt onder de Natuurbeschermingswet, uitgezonderd de vaargeulen. Door de externe werking van de Nb-wet moet echter ook voor schelpenwinning in de vaargeulen een ontheffing worden aangevraagd.

In het waddengebied wordt een vergunning voor de toegestane te winnen hoeveelheid schelpen uitgegeven aan één winner, de Vereniging van Nederlandse Schelpenvissers. Zij zijn na de sanering van de schelpenwinnvloot opgegaan in één vergunninghouder (bestaande uit drie schelpenwinners). Recentelijk is een nieuwe ontgrondingsvergunning voor schelpenwinning aangevraagd. Dit leidt volgens de Nota tot een nieuw verdelingsprobleem, aangezien het weigeren van nieuwe vergunningaanvragen niet mogelijk is.

In de nieuwe situatie blijft de vergunning geldig voor drie jaar. Nieuwe vergunningen worden eventueel afgegeven, afhankelijk van de economisch nog rendabele verdeling van het contingent.

**De Raad is van mening dat nieuwe vergunningaanvragen niet dienen te leiden tot een uitbreiding van het contingent, alvorens een goede afweging is gemaakt tussen natuurwaarden en economische belangen.**

**Het te winnen contingent voor het waddengebied zal, gezien de hoofdoelstelling van het waddengebied primair gebaseerd moeten zijn op de natuurlijke aanwas in de Waddenzee en de aangrenzende zeegaten. Een dergelijke winning is volgens de Raad een duurzame winning in het kader van de grondstoffenvoorziening.**

**De Raad adviseert om in nader overleg met de sector de verdeling van het contingent vast te stellen.**

**Voorts adviseert de Raad winning niet te laten plaatsvinden in de nabijheid van ecologisch kwetsbare habitats. Afstemming met andere activiteiten is hierbij van groot belang.**

#### 4.2 Het vigerend beleid voor de Waddenzee

Het huidige bestaande (gebiedsgerichte) beleidskader dient de randvoorwaarde voor het beleid in de Nota te zijn. Dit betekent dat bij de invulling van nieuw landelijk schelpenwinbeleid rekening moet worden gehouden met de pkb-Waddenzee en de internationale richtlijnen en verdragen die gelden voor de Waddenzee.

---

<sup>1</sup> Voor de Waddenzee gelden voor de vergunningverlening de volgende richtlijnen:

- winning mag plaatsvinden op minimaal 500 m afstand van waterkeringen, kweiders, kunstwerken, kabel- en buisleidingen en afgebakende mosselpercelen;
- binnen een afstand van 500 a 1000 m van afgebakende mosselpercelen is winning alleen toegestaan onder nadere voorwaarden van en in overleg met de visserijkundig ambtenaar;
- winning op minimaal 1500 m afstand van rust- en zooggebieden van zeehonden en op 500 m van vogelkolonies;
- winning is niet toegestaan in gebieden ondieper dan 5 m beneden NAP;
- in de krachtens de Nb-wet aangewezen artikel 17-gebieden mogen gedurende het hele jaar, danwel een deel hiervan, geen schelpen worden gewonnen.



### Pkb-Waddenzee

Voor de Waddenzee geldt de hoofddoelstelling van de pkb-Waddenzee, *"een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied"*. Menselijke activiteiten zijn onder beperkende voorwaarden mogelijk. Dit geldt ook voor schelpenwinning in de Waddenzee, waarbij de pkb-Waddenzee stelt voor schelpenwinning dat *"het huidige terughoudende beleid ten aanzien van schelpenwinning wordt voortgezet"*.

Voorts is op basis van het afwegingskader uit de pkb-Waddenzee het translokatiebeginsel van toepassing, als blijkt dat schelpenwinning evengoed buiten de Waddenzee kan worden uitgevoerd. Om negatieve milieu-effecten te voorkomen of te verminderen kan/dient zoneringsmaatregelen te worden toegepast. Het compensatiebeginsel moet in acht worden genomen als schade wordt toegebracht aan de aanwezige natuurwaarden door schelpenwinning.

### Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen

De pkb-Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (deel 4, 1994) zegt over schelpenwinning ondermeer: *"[...] Er wordt onderzoek verricht naar de effecten van schelpenwinning op het watersysteem van de Waddenzee en de Noordzee. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat schelpenwinning in de Nederlandse wateren ook in de toekomst kan plaatsvinden."*

### Structuurschema Groene Ruimte

Het Structuurschema Groene Ruimte wijst de Waddenzee en de driemijlszone aan als ecologisch kerngebied. Hier geldt dat ingrepen en ontwikkelingen in en in de nabijheid van de kerngebieden niet zijn toegestaan, indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten. Alleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. Het Structuurschema kent evenals de pkb-Waddenzee het compensatiebeginsel, dat van toepassing is wanneer schade ontstaat aan de aanwezige natuurwaarden. Schelpenwinning binnen het pkb-gebied valt onder de pkb-Waddenzee, terwijl buiten het pkb-gebied het afwegingskader van het Structuurschema Groene Ruimte van toepassing is.

### Habitat- en de Vogelrichtlijn

In het kader van de Vogelrichtlijn kwalificeert de Noordzeekustzone zich als Speciale Beschermingszone, al is deze nog niet als zodanig aangewezen. Dit betekent dat voor het schelpenwinbeleid rekening moet worden gehouden met de werking van de Vogelrichtlijn in die gebieden die als zodanig zijn aangewezen en zich als zodanig kwalificeren.

Een groot deel van de Waddenzee is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn. Een tweede aanmelding is intussen gedaan, waaronder de kustzone en de buitendelta's. Hierbij moet worden aangekend dat de Europese Commissie met de implementatiewijze nog akkoord moet gaan, vooral op het punt van de voorwaarde die Nederland heeft gesteld, dat de nationale afwegingskaders geldend blijven.

De Raad is van mening dat het afwegingskader van de Habitatrichtlijn ook van toepassing is op die gebieden, die zich als zodanig kwalificeren, maar nog niet als zodanig zijn aangewezen. Zij leidt dit af uit de uitspraak van het Europese Hof van Justitie, die de Vogelrichtlijn ook van toepassing acht op gebieden die zich als zodanig kwalificeren, maar nog niet zijn aangewezen.

Een uitbreiding van schelpenwinactiviteiten moet getoetst worden aan het afwegingskader van de Habitatrichtlijn. Overigens is het afwegingskader van de



Habitatrichtlijn al van toepassing op de aangewezen vogelbeschermingsgebieden (het pkb-gebied en de gekwalificeerde gebieden).

**De Raad adviseert het nieuwe schelpenwinbeleid voor de Waddenzee en de kustzone te toetsen aan nationale en internationale afwegingskaders. Er dient op basis van de geldende afwegingskaders voor de winning van schelpen in de verschillende wingebieden expliciet te worden gemaakt welke randvoorwaarden vanuit de natuurfunctie gelden.**

**Duurzame winning in de Waddenzee betekent in de visie van de Raad een winning die de huidige voorraad niet uitput. Hierbij mag geen schade worden toegebracht aan de aanwezige natuurwaarden en moet tevens rekening gehouden worden met de mogelijkheden van het herstel van de Waddenzee als natuurgebied.**

Leeuwarden, 2 december 1998