

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4487

Datum uitspraak

5 augustus 2026

Inhoudsindicatie

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft vier ontgrondingsvergunningen vernietigd die de minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft verleend voor schelpenwinning in de Waddenzee en de Noordzeekustzone. De vergunningen waren in december 2023 verleend voor een periode van drie jaar tot en met 31 december 2025. Het ging in totaal om het winnen van 160.000 m³ schelpen per jaar. Dit aantal te winnen schelpen was onderverdeeld in tien kavels van ieder 16.000 m³. In december 2023 heeft de minister een ontgrondingsvergunning verleend aan Zand & Schelpenwinning Waddenzee (16.000 m³, daarover gaat deze uitspraak), aan Zand- & Grinhandel Van Ouwerkerk (64.000 m³), aan Visserij Rousant (32.000 m³) en aan Testamare Holding (48.000 m³, daarover gaat deze uitspraak). De Waddenvereniging en Vereniging Natuurmonumenten zijn het niet eens met de vergunningen en kwamen daartegen in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Zij vinden dat de bedrijven een te grote hoeveelheid schelpen mochten winnen en dat de minister eerst een zogenoemd milieueffectrapport ('mer') had moeten opstellen om te beoordelen of de schelpenwinning belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu. Volgens de minister zal de schelpenwinning geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben, maar hij erkent wel dat er iets schort aan de onderbouwing ervan. Het zogenoemde mer-beoordelingsbesluit vertoont gebreken en daarom vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak de ontgrondingsvergunningen. Omdat de periode waarvoor de

ontgrondingsvergunningen zijn verleend is verstreken op 1 januari 2026, hoeft de minister hierover niet opnieuw te beslissen. Elke drie jaar worden nieuwe ontgrondingsvergunningen verleend voor het winnen van schelpen in de Waddenzee en Noordzeekustzone. Inmiddels zijn nieuwe aanvragen ingediend voor de periode 2026-2028. De bezwaren die de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten tegen deze nieuwe ontgrondingsvergunningen zullen hebben, zullen dezelfde zijn die zijn aangevoerd in de procedure waarover vandaag uitspraak is gedaan. Daarom hebben de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten belang bij een inhoudelijke beoordeling van hun bezwaren in deze rechtszaak.

Volledige tekst

202400952/1/R3.

Datum uitspraak: 5 augustus 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

De Waddenvereniging, gevestigd in Harlingen, en de Vereniging Natuurmonumenten, gevestigd in Vlaardingen,

appellanten,

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2023 heeft de minister aan Testamare Holding B.V. een ontgrondingsvergunning verleend voor het winnen van 48.000 m³ schelpen per kalenderjaar uit de Waddenzee en Noordzeekustzone voor de periode tot en met 31 december 2025.

Tegen dit besluit hebben de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft op 22 juli 2025 een regiezitting gehouden.

Bij besluit van 5 september 2025 heeft de minister enkele voorschriften van de verleende

ontgrondingsvergunning gewijzigd. Bij brief van 8 september 2025 hebben de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten daarop gereageerd. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten en Testamare Holding B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (hierna: de Staat) aangemerkt als partij in deze procedure.

De Afdeling heeft de zaak samen met de zaken nrs. 202400949/1/R3, 202400950/1/R3 en 202400951/1/R3 op een zitting behandeld op 13 maart 2026, waar de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten, vertegenwoordigd door A. Wouda, rechtsbijstandverlener te Sneek, en [gemachtigde], en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.G. Oosterkamp, dr. L.L.J. van Nieuwerburgh, E. Lofvers en mr. M. Oerlemans, zijn verschenen. Verder is op de zitting Testamare Holding B.V., vertegenwoordigd door mr. C.J. IJdema, advocaat te Middelburg, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een ontgrondingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een ontgrondingsvergunning is ingediend op 6 november 2022. Dat betekent dat in dit geval de Ontgrondingenwet, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 22 december 2023 heeft de minister aan vier schelpenwinningsbedrijven ontgrondingsvergunningen verleend voor het winnen van in totaal 160.000 m³ schelpen per kalenderjaar in de Waddenzee en Noordzeekustzone voor de periode tot en met 31 december 2025. De 160.000 m³ te winnen schelpen zijn onderverdeeld in tien kavels van ieder 16.000 m³. De schelpenwinningsbedrijven hebben voorafgaand aan de vergunningverlening op deze kavels kunnen bieden.

Bij besluit van 22 december 2023 heeft de minister aan Testamare Holding B.V. een ontgrondingsvergunning verleend voor het winnen van 48.000 m³ schelpen per kalenderjaar uit de Waddenzee en Noordzeekustzone. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten zijn het niet eens met de verlening van deze vergunning.

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Procesbelang

4. De geldingsduur van de aan Testamare Holding B.V. verleende ontgrondingsvergunning is op 1 januari 2026 verstreken. De Afdeling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten nog procesbelang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van hun beroep.

4.1. Procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een procedure. Dit betekent dat het doel dat de appellant voor ogen staat met het rechtsmiddel kan worden

bereikt en voor de appellant van feitelijke betekenis is. Degene die opkomt tegen een besluit heeft belang bij een beoordeling van diens rechtsmiddel, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is vervallen. Als er geen procesbelang (meer) bestaat, dan is het rechtsmiddel niet-ontvankelijk. De vraag of er procesbelang is, wordt beantwoord naar de stand van zaken op het moment van de uitspraak.

De geldingsduur van de ontgrondingsvergunning voor het winnen van 48.000 m3 schelpen per kalenderjaar uit de Waddenzee en Noordzeekustzone is inmiddels verstreken. Dit betekent dat de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten in beginsel geen belang meer hebben bij de behandeling van hun rechtsmiddel. Dit kan anders zijn als een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van de verleende ontgrondingsvergunning kan worden betrokken bij te verwachten toekomstige aanvragen voor een ontgrondingsvergunning en de toetsing daarvan.

4.2. De Afdeling overweegt dat de minister heeft toegelicht dat er elke drie jaar nieuwe ontgrondingsvergunningen worden verleend voor het winnen van schelpen in de Waddenzee en Noordzeekustzone. De minister heeft op de zitting bevestigd dat er inmiddels nieuwe aanvragen zijn ingediend voor de periode 2026-2028. De Afdeling overweegt dat de bezwaren die de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten tegen deze nieuwe ontgrondingsvergunningen zullen hebben, gelijksoortig zullen zijn aan de bezwaren die in deze procedure naar voren zijn gebracht. De Afdeling is daarom van oordeel dat de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van hun beroep en ziet geen aanleiding om hun beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Beroep van rechtswege tegen het besluit van 5 september 2025?

5. Naar aanleiding van het door de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten ingediende beroepschrift en de regiezitting van 22 juli 2025 heeft de minister bij besluit van 5 september 2025 het besluit van 22 december 2023 gewijzigd, door aan vergunningvoorschrift 1 een derde lid toe te voegen waarin is bepaald dat per afzonderlijk schelpenwingsgebied maximaal 499 hectare mag worden gewonnen. Ook vergunningvoorschrift 7 is gewijzigd. De minister heeft toegelicht dat deze wijzigingen moeten verduidelijken dat de ontgrondingsactiviteit niet onder de gevallen genoemd in kolom 2 van onderdeel C16.2 uit de bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer) valt, zodat in zoverre geen verplichting bestaat tot het opstellen van een milieueffectrapportage.

5.1. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

5.2. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten hebben bij brief van 8 september 2025 laten weten dat met het wijzigingsbesluit van 5 september 2025 is tegemoetgekomen aan hun beroepsgrond dat gelet op onderdeel C16.2 uit de bijlage behorende bij het Besluit mer ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld. Dat met het wijzigingsbesluit is tegemoetgekomen aan die beroepsgrond, is op de zitting bevestigd. Dat betekent dat tegen dit besluit geen beroep van rechtswege als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is ontstaan waarop moet worden beslist, omdat de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten daar geen belang bij hebben.

Toetsingskader

6. Gelet op artikel 10, vijfde lid, van de Ontgrondingenwet staat in de procedure voor de ontgrondingsvergunning ter beoordeling of de minister na afweging van alle bij de ontgroning betrokken belangen de ontgrondingsvergunning heeft kunnen verlenen. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Beroep tegen het besluit van 22 december 2023

Mer-plicht

7. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten betogen dat er gelet op onderdeel C16.2 uit de bijlage behorende bij het Besluit mer ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld. Op de zitting hebben zij toegelicht dat zij deze beroepsgrond, ondanks dat hieraan is tegemoetgekomen met het besluit van 5 september 2025, formeel willen handhaven.

7.1. De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar overweging 5 tot en met 5.2 van deze uitspraak, dat de minister met het wijzigingsbesluit van 5 september 2025 is tegemoetgekomen aan deze beroepsgrond onder meer door aan vergunningvoorschrift 1 een derde lid toe te voegen, waarin een beperking in hectares is opgenomen voor de ontgrondingsactiviteit. De Afdeling leidt hieruit af dat de minister erkent dat het besluit van 22 december 2023 in zoverre gebrekkig was en komt daarom tot het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarin geen beperking van schelpenwinning tot maximaal 499 hectares per schelpenwinplaats was voorgeschreven, niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Mer-beoordeling

Ingetrokken beroepsgrond

8. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten hebben op de zitting hun beroepsgrond over de actualiteit van de aan het mer-beoordelingsbesluit ten grondslag gelegde onderzoeken ingetrokken.

Mer-beoordelingsbesluit

9. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten betogen dat de effectbeoordeling in de aanmeldingsnotitie en de bijbehorende passende beoordeling, op grond waarvan de minister het mer-beoordelingsbesluit heeft genomen, gebreken bevat. Het mer-beoordelingsbesluit is daarmee gebrekkig.

Ter onderbouwing hiervan betogen de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten dat in het mer-beoordelingsbesluit ten onrechte wordt verwezen naar een nog niet door het college van gedeputeerde staten van Fryslân (het college) geaccordeerde passende beoordeling, die ten behoeve van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) is gemaakt. Het feit dat de passende beoordeling nog niet is geaccordeerd door het college, had volgens de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten tot het oordeel moeten leiden dat er een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Daarnaast betogen de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten dat er in de

mer-beoordeling onvoldoende onderzoek is gedaan naar de effecten van schelpenwinning voor niet door de Habitatrichtlijn beschermde soorten, zoals de fint, prikken, weekdieren en benthos. Ook is er onvoldoende onderzoek gedaan naar de rol van vastere structuren, zoals schelpenbanken, bij de ontwikkeling van het geulenstelsel en naar de effecten van het onttrekken van schelpen aan het systeem van de Waddenzee en buitendelta's. In het nadere stuk van 25 februari 2026 hebben de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten ook nog gewezen op de gebreken in de passende beoordeling, die in de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 december 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:5384, zijn vastgesteld.

9.1. De Afdeling overweegt dat niet in geschil is dat de activiteit waarvoor de ontgrondingsvergunning is verleend op grond van artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer (Wm) in samenhang met artikel 2, tweede lid, van het Besluit mer en onderdeel D29.2 van de bijlage behorende bij het Besluit mer, een mer-beoordelingsplichtige activiteit is. Dit betekent dat de minister moet beoordelen of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu die maken dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld. De Afdeling overweegt dat de minister op 9 oktober 2023 het mer-beoordelingsbesluit heeft genomen. De minister heeft daarbij besloten dat geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld. Uit het mer-beoordelingsbesluit blijkt dat dit besluit op basis van de aanmeldingsnotitie van 16 mei 2023, de memo Aanvulling op conclusie passende beoordeling Schelpenwinning van Arcadis van 9 juni 2023 en de memo Aanvulling op conclusie passende beoordeling Schelpenwinning van Arcadis van 17 juli 2023 is genomen.

9.2. Voor zover de minister meent dat de mer-beoordeling vanwege het specialiteitsbeginsel uitgaande van de Ontgrondingenwet geen betrekking kan hebben op natuurbelangen die onder de Wnb vallen, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 7.17, eerste, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer (Wm) moet de minister aan de hand van de relevante criteria uit bijlage III van de mer-richtlijn beoordelen of de voorgenen activiteit belangrijke nadelige milieugevolgen heeft, die maken dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld. In bijlage III is per criterium aangegeven welke aspecten in het bijzonder in overweging moeten worden genomen. Het gaat daarbij ook om aspecten die betrekking hebben op natuur, waaronder Natura 2000-gebieden. De omstandigheid dat sommige van deze natuuraspecten ook worden beschermd onder de Wnb, staat los van de wettelijke verplichting om deze natuuraspecten in de mer-beoordeling te betrekken. Het specialiteitsbeginsel kan er niet toe leiden dat deze aspecten bij de mer-beoordeling in het kader van de ontgrondingsvergunning buiten beschouwing worden gelaten.

9.3. De Afdeling overweegt over het betoog van de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten dat in het mer-beoordelingsbesluit wordt verwezen naar een passende beoordeling die nog niet is geaccordeerd door het college, het volgende. Het nemen van een beslissing in het kader van een mer-beoordeling of een milieueffectrapport moet worden opgesteld, is een bevoegdheid van de minister. De minister is daarbij niet gebonden aan het oordeel van een ander bestuursorgaan, in dit geval het college.

9.4. De Afdeling overweegt daarnaast dat de minister op de zitting heeft erkend dat de passende beoordeling die deel uitmaakt van de mer-beoordeling achteraf gezien, mede gelet op de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 december 2025, gebreken bevat. Hoewel de minister zich primair op het standpunt blijft stellen dat de schelpenwinning geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal hebben, erkent hij dat er iets schort aan de onderbouwing daarvan. Daarmee stelt de minister zich op een ander standpunt dan hij bij het

nemen van het bestreden besluit heeft gedaan. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog slaagt.

9.5. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen reden om nog op de andere door de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten aangevoerde gebreken van het merbeoordelingsbesluit in te gaan.

Tussenconclusie

10. Het hiervoor onder 7.1 en 9.4 overwogene, leidt al tot het oordeel dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. Met het oog op een finale geschilbeslechting en gelet op de te verwachten toekomstige ontgrondingsvergunningen zal de Afdeling wel ingaan op de overige aangevoerde beroepsgronden.

Hoeveelheid te winnen schelpen

11. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten betogen dat de in totaal vergunde winningshoeveelheid van 160.000 m³ schelpen, waarvan de aan Testamare Holding B.V. vergunde winningshoeveelheid van 48.000 m³ onderdeel uitmaakt, te hoog is, zodat de ontgrondingsvergunning is verleend in strijd met artikel 3 van de Beleidsregels ontgrondingen in rijkswateren 2022 (beleidsregels) en met het uitgangspunt uit paragraaf 3.2, onder m, van de PKB Derde Nota Waddenzee van januari 2007 (Derde Nota Waddenzee) dat niet meer mag worden gewonnen dan het langjarig gemiddelde van de natuurlijke netto schelpkalkproductie.

Ter onderbouwing hiervan betogen zij dat in de memo Herberekening langjarig gemiddelde schelpkalkproductie van 15 september 2023 (de herberekening van 2023), op basis van de berekende langjarig gemiddelde netto schelpkalkproductie, is geadviseerd om de hoeveelheid te winnen schelpen vast te stellen op 155.000 m³ per jaar. De minister heeft ten onrechte niet gemotiveerd waarom er is afgeweken van dit advies.

Daarnaast betogen de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten dat de in de herberekening van 2023 geadviseerde gemiddelde schelpkalkproductie van 155.000 m³ ook te hoog is. In de herberekening van 2023 wordt namelijk ten onrechte geen rekening gehouden met de sterke afname van kokkels. Uit figuur 1 van de herberekening van 2023 volgt dat er een afnemende trend zichtbaar is. Daarnaast zijn in figuur 2 en 3 van de herberekening van 2023 prognoses opgenomen voor de te verwachten schelpkalkproductie voor de komende jaren van ongeveer 100.000 tot 120.000 m³. De minister is zonder nadere motivering afgeweken van deze prognoses.

Ook is het volgens de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten onduidelijk op welke manier rekening wordt gehouden met de afnemende kalkproductie door klimaatverandering, meer specifiek het verzuren van de zeeën, zoals de Waddenzee. Kalkvormende organismen, zoals schelpdieren, zijn door deze verzuring minder in staat om schelpen of kalkhoudende skeletten op te bouwen. De in de herberekening van 2023 gehanteerde formule houdt daar geen rekening mee en is dus verouderd. Met name de parameter "fs" die jaren geleden, voorafgaand aan de toenemende verzuring, is vastgesteld op 0,44 kan inmiddels zijn gedaald. In dit kader wijzen de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten op de memo "Kennisoverzicht en aanbevelingen schelpenwinning Waddenzee" van Deltares van 3 oktober 2024 (memo van Deltares), waarin wordt geconcludeerd dat klimaatverandering nu al een zeer negatieve invloed heeft op de hoeveelheid kokkels. Ook wijzen zij op het STAB-advies dat wordt genoemd in de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 16 december 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:5384.

Volgens appellanten volgt ook uit dit STAB-advies dat de voorraad dode schelpen in het algemeen afneemt, waardoor de voorraad door schelpenwinning stelselmatig wordt uitgeput.

11.1. De Afdeling overweegt dat in artikel 3, tweede lid, van de beleidsregels staat dat de ten hoogste in de vergunning toegestane hoeveelheid te winnen schelpen wordt bepaald op grond van door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (ministerie) vastgestelde maximale hoeveelheden. De Afdeling overweegt dat in de toelichting bij artikel 3 van de beleidsregels staat dat de door het ministerie vastgestelde maximale hoeveelheden worden bepaald door een driejaarlijkse berekening van de langjarig gemiddelde schelpkalkproductie.

De Afdeling overweegt dat in paragraaf 3.2, onder m, van de Derde Nota Waddenzee staat dat de jaarlijks gewonnen hoeveelheid schelpen in de Waddenzee en de buitendelta's van de aangrenzende Noordzeekustzone niet meer mag bedragen dan het langjarig gemiddelde van de natuurlijk netto schelpenproductie.

11.2. Over het betoog dat de door het ministerie vastgestelde maximale hoeveelheid te winnen schelpen zonder nadere motivering wordt overschreden, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling overweegt dat in het besluit van 22 december 2023 staat dat de berekende langjarig gemiddelde schelpkalkproductie is weergegeven in de herberekening van 2023. In de herberekening van 2023 wordt, op basis van de berekende schelpkalkproductie, geadviseerd om de ten hoogste toegestane hoeveelheid te winnen schelpen vast te stellen op 155.000 m³ per jaar. De Afdeling overweegt dat de minister hierover heeft toegelicht dat de herberekening van 2023 per abuis bij de verleende ontgrondingsvergunning is gevoegd. Volgens de minister is de herberekening van 2023 niet de formele driejaarlijkse herberekening zoals bedoeld in de beleidsregels. Volgens de minister is de formele berekening de berekening die staat in de memo Herberekening langjarig gemiddelde schelpkalkproductie van 2 mei 2022 (de herberekening van 2022), omdat deze berekening beschikbaar was op het moment van de aanvraag. In de herberekening van 2022 is geadviseerd om voor de maximale hoeveelheid te winnen schelpen uit te gaan van 160.000 m³.

De Afdeling volgt deze toelichting van de minister niet. Daartoe overweegt de Afdeling dat in het bestreden besluit geen aanknopingspunten zijn te vinden voor het oordeel dat de verwijzing naar de herberekening van 2023 per abuis is gebeurd. In het bestreden besluit wordt expliciet verwezen naar de herberekening van 2023 en de herberekening is ook als bijlage 3 bij dit besluit gevoegd. Daarbij valt uit de vormgeving van de herberekening van 2023 niet af te leiden dat het gaat om een niet formele berekening. Verder overweegt de Afdeling dat de minister bij het nemen van een besluit moet uitgaan van de meest actuele feiten en omstandigheden die hem bekend zijn. Op het moment van verlening van de ontgrondingsvergunning op 22 december 2023 was de minister bekend met de herberekening van 2023, die dateert van 15 september 2023. Dat leidt de Afdeling af uit de omstandigheid dat de herberekening van 2023 onderdeel uitmaakt van de verleende ontgrondingsvergunning. Er is verder niet gebleken dat er sprake is van een bestendige praktijk waarin alleen wordt uitgegaan van gegevens die op het moment van de aanvraag bekend zijn, daargelaten of zo'n praktijk meebrengt dat dan van die gegevens moet worden uitgegaan. Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling van het bestreden besluit moet worden uitgegaan van de herberekening van 2023. Op grond van deze herberekening bedraagt de langjarig gemiddelde netto schelpkalkproductie, na actualisatie tot en met 2022, 160.080 m³ per jaar. De maximale winningshoeveelheid is in deze herberekening door het ministerie vastgesteld op 155.000 m³.

De Afdeling overweegt dat de door de minister in totaal vergunde hoeveelheid van 160.000 m³ te winnen schelpen, waarvan de aan Testamare Holding B.V. vergunde hoeveelheid van 48.000 m³ onderdeel uitmaakt, lager is dan het berekende langjarig gemiddelde van de natuurlijke netto schelpkalkproductie van 160.080 m³ per jaar. De ontgrondingsvergunning is dus niet verleend in strijd met het uitgangspunt uit de Derde Nota Waddenzee dat de winningshoeveelheid niet meer mag bedragen dan het langjarig gemiddelde van de natuurlijke netto schelpkalkproductie. De totaal vergunde hoeveelheid van 160.000 m³ is wel hoger dan de vastgestelde maximale winningshoeveelheid van 155.000 m³. Daarmee is de ontgrondingsvergunning verleend in strijd met artikel 3, tweede lid, van de beleidsregels, waarin is bepaald dat de ten hoogste in de vergunning toegestane hoeveelheid te winnen schelpen wordt bepaald op grond van de door het ministerie vastgestelde maximale hoeveelheden.

Het betoog slaagt in zoverre.

11.3. Over het betoog dat de vastgestelde maximale hoeveelheid te winnen schelpen ook te hoog is, omdat er ten onrechte geen rekening wordt gehouden met de dalende trend van kokkels en klimaatverandering, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling overweegt dat uit de herberekening van 2023 volgt dat voor het bepalen van de langjarig gemiddelde schelpkalkproductie de rekenmethode wordt gebruikt, zoals beschreven in het werkdokument "Herziene schelpkalkproductieberekening, tot en met 2009 en scenario's prognose tot en met 2018" van de Rijkswaterstaat Waterdienst van J. de Vlas van 2 augustus 2010 (het werkdokument). De Afdeling overweegt dat de minister heeft toegelicht dat ongeveer elke 20 jaar wordt bezien of de rekenmethode toe is aan herziening. Dat gebeurt ook op dit moment. Op de zitting heeft de minister toegelicht dat dit veel tijd in beslag neemt, zodat voorlopig nog gebruik zal worden gemaakt van de rekenmethode, inclusief de vastgestelde parameters, zoals omschreven in het werkdokument. Deze rekenformule uit het werkdokument is op dit moment de enige beschikbare en meest actuele formule. De Afdeling kan de toelichting van de minister volgen en vindt het dan ook niet onredelijk dat de minister deze rekenmethode in de herberekening van 2023 heeft toegepast. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de herberekening van 2023 volgt dat er na de berekening van de langjarig gemiddelde schelpkalkproductie een correctie plaatsvindt. Zo wordt er op basis van de berekende langjarig gemiddelde schelpkalkproductie een advieswaarde vastgesteld. Deze advieswaarde kan, gelet op mogelijke toekomstige trends, hoger of lager zijn dan de langjarig gemiddelde schelpkalkproductie. De Afdeling wijst erop dat het voorgaande niet betekent dat de rekenmethode uit het werkdokument voor toekomstige besluitvorming niet meer hoeft te worden herzien.

De Afdeling overweegt dat de minister heeft toegelicht dat er in de herberekening van 2023, gelet op de dalende trend van kokkels en klimaatverandering, een voorzichtige insteek is gehanteerd. Zo is de advieswaarde vastgesteld op 155.000 m³, terwijl de langjarig gemiddelde schelpkalkproductie is berekend op 160.080 m³. De Afdeling overweegt dat de minister heeft toegelicht dat deze correctie plaatsvindt aan de hand van geprognosticeerde langjarige gemiddelden, in dit geval het geprognosticeerde langjarige gemiddelde van 156.265 m³ in 2028. De minister heeft toegelicht dat deze geprognosticeerde langjarige gemiddelden worden gebaseerd op de gemiddelden uit de periode 1991 - 2022. De Afdeling overweegt hierover dat de minister niet heeft gemotiveerd waarom er voor het toepassen van de correctie gebruik wordt gemaakt van geprognosticeerde langjarige gemiddelden die zijn gebaseerd op een periode vanaf 1991. Uit de figuren 1, 2 en 3 van de herberekening van 2023 volgt dat de schelpkalkproductie sinds 2013 sterk afneemt. Als de correctie zou

plaatsvinden aan de hand van geprognosticeerde gemiddelden die zijn gebaseerd op een kortere periode, dan zou de correctie wellicht veel groter moeten zijn. De minister heeft niet gemotiveerd en ook op de zitting niet kunnen toelichten waar uit blijkt dat de toegepaste correctie op deze manier voldoende beantwoordt aan de dalende trend van kokkels. De Afdeling is daarom van oordeel dat het besluit van 22 december 2023 in zoverre onvoldoende is gemotiveerd. Dat is in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt ook in zoverre.

Werelderfgoedverdrag

12. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten betogen dat de minister de aanvraag om een ontgrondingsvergunning had moeten toetsen aan artikel 4 van het Werelderfgoedverdrag om te voorkomen dat uitvoering van de vergunning de waarden en integriteit van het werelderfgoed Waddenzee zal aantasten. Ter onderbouwing hiervan verwijzen zij naar het rapport "Europees- en internationaalrechtelijke status van de Waddenzee" van de Waddenacademie (het rapport).

12.1. De Afdeling overweegt dat toetsing aan een artikel van een verdrag alleen kan plaatsvinden als dit artikel rechtstreekse werking heeft. Artikel 4 van het Werelderfgoedverdrag richt zich tot staten en bevat, gelet op de formulering, geen norm die door de rechter rechtstreeks als toetsingsmaatstaf voor besluiten toepasbaar is, aangezien deze bepaling niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast.

Het betoog slaagt niet.

Overschrijding redelijke termijn

13. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten hebben de Afdeling verzocht om een schadevergoeding wegens de overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

13.1. De redelijke termijn is overschreden als de duur van de totale procedure te lang is. Voor een procedure als deze die uit één rechterlijke instantie bestaat zonder voorafgaande bezwaarprocedure, is in beginsel een totale lengte van ten hoogste twee jaar redelijk. De termijn begint op het moment van ontvangst van het beroepsschrift door de Afdeling.

13.2. De Afdeling heeft het beroepsschrift van de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten ontvangen op 2 februari 2024. De redelijke termijn is in deze procedure dus afgerond naar boven met zeven maanden overschreden. Deze overschrijding moet aan de Afdeling worden toegerekend.

13.3. De Afdeling overweegt dat deze zaak tegelijkertijd met de zaken met nrs. 202400949/1/R3, 202400951/1/R3 en 202400952/1/R3 op een zitting is behandeld. Deze zaken gaan in wezen over hetzelfde onderwerp, en daarom heeft de Afdeling geoordeeld dat voor deze vier zaken gezamenlijk slechts eenmaal het bedrag van € 500,00 per half jaar aan schadevergoeding is verschuldigd. De Afdeling verwijst hiervoor naar overwegingen 13 tot en met 13.5 uit de uitspraak van vandaag met [ECLI:NL:RVS:2026:4484](#).

Conclusie

14. Gelet op de overwegingen 7.1, 9.4, 11.2 en 11.3 is het besluit van 22 december 2023 in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb en artikel 3, tweede lid, van de beleidsregels

genomen. Het beroep is gegrond. Het besluit van 22 december 2023 moet worden vernietigd.

15. Omdat het tijdvak waarvoor de ontgrondingsvergunning was verleend op 1 januari 2026 is geëxpireerd, ziet de Afdeling aanleiding te bepalen dat niet opnieuw op de aanvraag van Testamare Holding B.V. hoeft te worden beslist.

16. De minister moet de proceskosten vergoeden. Bij de vaststelling van de te vergoeden kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand is in aanmerking genomen dat deze zaak en de zaken nrs. 202400949/1/R3, 202400950/1/R3 en 202400951/1/R3, in welke zaken ook vandaag uitspraak is gedaan, samenhangende zaken zijn als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). In deze vier zaken heeft A. Wouda, rechtsbijstandverlener te Sneek, namens de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten hetzelfde beroepschrift ingediend. Verder heeft de Afdeling de vier zaken gelijktijdig op zitting behandeld. De vier zaken worden voor de bepaling van de hoogte van de te vergoeden kosten in beroep daarom als één zaak beschouwd, waaraan met toepassing van het bepaalde in C2 van de bijlage bij het Bpb een wegingsfactor van 1,5 is toegekend. Dit komt neer op een vergoeding van in totaal € 4.203,00. Dit bedrag moet worden verdeeld over de appellanten in deze vier zaken. Dit betekent dat de minister aan de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten samen in deze zaak een bedrag van € 1.050,75 moet vergoeden voor het indienen van het beroepschrift en het verschijnen op de zittingen van 22 juli 2025 en 13 maart 2026.

Ook de reiskosten moeten worden vergoed. De Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten hebben samen één beroepschrift ingediend, zodat de reiskosten van slechts één van de namens hen ter zitting opgetreden gemachtigden worden vergoed. Omdat deze zaak en de zaken nrs. 202400949/1/R3, 202400950/1/R3 en 202400951/1/R3 tegelijkertijd op een zitting zijn behandeld, wordt eenmaal een vergoeding toegekend in verband met reiskosten voor het bijwonen van de zittingen van 22 juli 2025 en 13 maart 2026. Deze vergoeding wordt ook verdeeld over de vier zaken.

Gelet op het voorgaande moet de minister aan de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten samen in totaal een bedrag van € 4.349,26 vergoeden. Dit bedrag wordt gelijkelijk verdeeld over de vier zaken. Dat betekent dat de minister in deze zaak en in de zaken nrs. 202400949/1/R3, 202400950/1/R3 en 202400951/1/R3 aan de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten samen een bedrag moet vergoeden van € 1.087,32.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 22 december 2023 met kenmerk RWS-2023/37748;

III. bepaalt dat de minister geen nieuw besluit hoeft te nemen;

IV. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van de bij de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten in verband met de behandeling van hun beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.087,32, waarvan een bedrag van € 1.050,75 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de minister aan zijn

betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 371,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de minister aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, voorzitter, en mr. A.B. Blomberg en mr. M.J.M. Ristra-Peeters, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Gundelach
voorzitter

w.g. Wolvers-Poppelaars
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2026

780-1116

BIJLAGE

Werelderfgoedverdrag

Artikel 4

Elke Staat die partij is bij deze Overeenkomst erkent dat in eerste instantie op hem de verplichting rust de identificatie, de bescherming, het behoud, het toegankelijk maken en het overdragen aan komende generaties van het op zijn grondgebied liggende en in de artikelen 1 en 2 bedoelde cultureel en natuurlijk erfgoed te waarborgen. Hij dient zich daartoe tot het uiterste in te spannen voor zover zijn eigen hulpbronnen dat toelaten en, waar zulks ter zake dienende is, met gebruikmaking van internationale bijstand en samenwerking, welke hij zou kunnen verkrijgen, in het bijzonder op financieel, artistiek, wetenschappelijk en technisch gebied.

Ontgrondingenwet

Artikel 3

[...]

2. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.

[...]

Artikel 10

[...]

5. Beschikkingen als bedoeld in het eerste lid worden genomen na afweging van de in artikel 3, tweede lid, bedoelde belangen.

Wet milieubeheer

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden activiteiten aangewezen:

[...]

b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Artikel 7.17

1. Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapportage moet worden gemaakt.

[...]

3. Het bevoegd gezag neemt zijn beslissing op grond van de informatie, bedoeld in artikel 7.16, tweede en vierde lid, en houdt bij zijn beslissing rekening met:

a. voor zover relevant de resultaten van eerder uitgevoerde controles of andere beoordelingen van gevolgen voor het milieu;

b. de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

4. In de motivering van zijn beslissing verwijst het bevoegd gezag in ieder geval:

a. naar de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn.

[...]

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

[...]

2. Als activiteit als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, alsmede activiteiten die in onderdeel C van de bijlage zijn omschreven en die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

[...]

Bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage

[...]

Onderdeel C. Activiteiten en besluiten ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapportage verplicht is

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
	Activiteiten	Gevallen	Plannen	Besluiten
C16.2	De winning dan wel wijziging of uitbreiding van de winning van oppervlaktedelfstoffen op de Noordzee (territoriale zee en continentaal plat), met uitzondering van oppervlaktedelfstoffen als bedoeld in categorie 16.4 van onderdeel C van deze bijlage.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. een winplaats van 500 hectare of meer dan wel het winnen van 10.000.000 m³ of meer of, 2°. enkele winplaatsen, die tezamen 500 hectare of meer omvatten, dan wel 10.000.000 m³ of meer betreffen en in elkaars nabijheid liggen.	De structuurvisie, bedoeld in artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening en het plan, bedoeld in artikel 4.1 van de Waterwet.	Het besluit bevestigend in artikel 3 van de Wet Ontgrondingen

[...]

Onderdeel D. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de wet van toepassing is

	Kolom 1 Activiteiten	Kolom 2 Gevallen	Kolom 3 Plannen	Kolom 4 Besluiten
D29.2	De winning van mineralen door <u>afbaggering</u> van de zee-, meer- of rivierbodem dan wel de wijziging of uitbreiding daarvan.	In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 50 hectare of meer en plaatsvindt in een gevoelig gebied als bedoeld onder a, b of d, van punt 1, onderdeel A, van deze bijlage.	De structuurvisie, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, en de plannen, bedoeld in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van die wet.	De besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn.

Beleidsregels ontgrondingen in rijkswateren 2022

Artikel 3

1. Een ontgrondingsvergunning voor schelpenwinning kan alleen worden verleend voor winning die plaatsvindt dieper dan vijf meter beneden NAP:

- a. in de in onderdelen A en B van de bijlage aangewezen gedeelten van het Marsdiep, de Vlie, het Friesche Zeegat en de Voordelta;
- b. in de in onderdeel B van de bijlage aangewezen gedeelten van de Westerschelde en de Vlake van de Raan, met het oog op de kustverdediging; of
- c. in de overige delen van de Noordzee vanaf 3 mijl uit de kust gemeten bij het laagst mogelijke, tijdens springtij optredend laagwater tot 50 km uit de kust.

2. Voor de verlening van een ontgrondingsvergunning voor de winning van schelpen in de gebieden, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, gelden kwantitatieve beperkingen. De ten hoogste in de vergunning toegestane hoeveelheid te winnen schelpen wordt bepaald op grond van door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vastgestelde maximale hoeveelheden.

3. Voor de verlening van een ontgrondingsvergunning voor de winning van schelpen in de gebieden, bedoeld in het eerste lid, onder c, geldt geen kwantitatieve beperking.

4. Een ontgrondingsvergunning voor schelpenwinning wordt verleend voor ten hoogste drie jaar.

PKB Derde Nota Waddenzee van januari 2007

Paragraaf 3.2 Ruimte voor menselijke activiteiten

[...]

m. Ontgrondingen

[...]

Uitgangspunt is dat de jaarlijks gewonnen hoeveelheid schelpen in de Waddenzee en de buitendelta's van de aangrenzende Noordzeekustzone niet meer bedraagt dan het langjarig gemiddelde van de natuurlijk netto schelpenproductie, waarvan de helft en tot een maximum van 90.000 m³ per jaar in het pkb-gebied."

[...]

Besluit proceskosten bestuursrecht

Artikel 3

[...]

2. Samenhangende zaken zijn: door een of meer belanghebbenden gemaakte bezwaren of ingestelde beroepen, die door het bestuursorgaan of de bestuursrechter gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig zijn behandeld, waarin rechtsbijstand als bedoeld in artikel 1, onder a, is verleend door dezelfde persoon dan wel door een of meer personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in elk van de zaken nagenoeg identiek konden zijn.