

ADVIESRAPPORT
inzake
VRIJWILLIGE SANERINGSREGELING
MECHANISCHE KOKKELVISSERIJ
IN DE WADDENZEE

INHOUDSOPGAVE

Inleiding

- 1 Adviesvraag
- 2 Beleidsbesluit 1999-2003
- 3 Beheersplan 1999-2003
- 4 Toegevoegde waarde van een vrijwillige saneringsregeling
- 5 Economisch belang van de mechanische kokkelvisserij
- 6 Vergunninghouders
- 7 Weerstandsvermogen van de sector
- 8 Randvoorwaarden voor een vrijwillige saneringsregeling
- 9 De saneringsvergoeding
- 10 Eindconclusie en slotopmerkingen

Bijlage:

Motie Dijsselbloem

1 Adviesvraag

De ons verstrekte opdracht is als volgt geformuleerd.

Onderzoek en beschrijf de mogelijkheden en onmogelijkheden alsmede de financiële consequenties van een vrijwillige saneringsregeling voor de mechanische kokkelvisserij, waarbij winst wordt geboekt met betrekking tot de natuurwaarden in de Waddenzee. Voorts dient aandacht te worden besteed aan de juridische haalbaarheid daarvan (ook binnen de Europese Unie) en het mogelijke tijdpad voor de invoering.

Met verwijzing naar hetgeen in de inleiding van dit rapport omtrent de beschikbaarheid van gegevens is vermeld, is de mate van detaillering van het in dit rapport opgenomen advies zo ver als redelijkerwijs mogelijk doorgevoerd opdat op grond daarvan besluitvorming in het parlement kan plaatsvinden. De ter onderbouwing van dit advies in het rapport opgenomen informatie is daarentegen zoveel als mogelijk kernachtig gehouden.

2 Beleidsbesluit 1999-2003

Aan het door de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij opgestelde 'Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003' (uitgebracht in maart 1999 en in juli 1999 door de Kamer geaccordeerd) ontleen wij de volgende relevante aspecten:

Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee (PKB-Waddenzee)

Momenteel wordt een nieuwe PKB-Waddenzee voorbereid. Deel I, de ontwerp planologische kernbeslissing waarin het Kabinet zijn beleidsvoornemens heeft opgenomen, is in februari 2001 voor inspraak gepubliceerd. Deel II, de resultaten van de inspraakreacties en de resultaten van het bestuurlijk overleg met andere overheden alsmede een advies van de Waddenadviesraad, wordt momenteel voorbereid. In het najaar van 2001 zal deel III, het Kabinetsstandpunt, in het Parlement worden behandeld. Tenslotte bevat deel IV de planologische kernbeslissing waarmee door het Parlement is ingestemd. De looptijd van de PKB-Waddenzee is 10 jaar. Partiële wijzigingen zijn gedurende de looptijd mogelijk.

Ingevolge de planologische kernbeslissing wordt de Waddenzee duurzaam beschermd en als natuurgebied ontwikkeld. Menselijke activiteiten met een economische betekenis zijn echter niet uitgesloten doch binnen randvoorwaarden mogelijk.

Beleid vanaf 1993 zoals geformuleerd in de Structuurnota Zee- en Kustvisserij

Vanaf 1993 is het beleid voor de kustvisserij gericht op het behoud van de vogelpopulatie op het niveau van de jaren '80 en behoud en herstel van natuurlijke biotopen (waaronder stabiele mosselbanken en zeegrasvelden). In dit kader is een deel van de droogvallende platen in de Waddenzee voor de kokkelvisserij gesloten, wordt de visserij geheel gesloten in jaren dat de kokkelbestanden van zodanig laag niveau zijn dat de vogelpopulatie daar schade van zou kunnen ondervinden en wordt de visserij in de opengestelde gebieden in niet-schaarse jaren door de sector zelf beheerst (via een beheersplan en daaruit afgeleide visplannen).

Evaluatie kustvisserijbeleid 1993-1997

Het regime van voedselreservering heeft het effect van de schelpdiervisserij op de vogelpopulatie grotendeels beperkt. Het door de sector uitgevoerde Beheersplan Schelpdiervisserij is goed verlopen. Door gereguleerde visserij-inspanningen, quotering en inkrimping van de vloot heeft de kokkelsector de visserijdruk doen afnemen maar heeft daarbij aanzienlijk omzetverlies geleden.

Cultuuromslag bedrijfsleven

Bij het bedrijfsleven is duidelijk sprake geweest van een cultuuromslag hetgeen mede blijkt uit de invoering van een black box op de schepen ter handhaving van het beheersplan en het sanctioneringsbeleid van de producentenorganisatie dat goed heeft gewerkt.

Advies van de Raad voor het Landelijk Gebied

De Raad heeft op hoofdlijnen positief geoordeeld over de tot nu toe bereikte resultaten maar stelt vraagtekens bij de mogelijkheid om op langere termijn de kokkelvisserij in te passen in de natuurdoelstellingen van de kustwateren. In het beleidsbesluit is opgenomen dat hierover in 2003 een definitief oordeel zal worden gegeven.

Hoofdlijnen beleid 1999-2003

Deze blijft gehandhaafd conform het beleid vanaf 1993. Daar waar onzekerheid bestaat over de relatie visserij-ecosysteem wordt gehandeld op basis van het voorzorgbeginsel. Het voortschrijdend inzicht in het ecosysteem van de Waddenzee geeft voorts aanleiding tot aanscherping van bepaalde maatregelen (o.a. vergroting van het areaal ongestoorde gebieden). Van het visserijbedrijfsleven wordt een grote inbreng en inspanning verwacht teneinde een duurzame visserij te bereiken (in casu een economisch optimale vorm en omvang binnen de ecologische randvoorwaarden).

Beheersplan Schelpdiervisserij

Het beleid waarin de sector zijn eigen verantwoordelijkheid neemt wordt voortgezet. Aan de sector is verzocht om door middel van het beheersplan voor de periode 1999-2003 gebieden met een aanzienlijke potentie voor het ontstaan van stabiele mosselbanken en zeegrasvelden uit te sluiten van visserij. Voorts zal door de kokkelsector - ook in rijke jaren - aan de aanvoer van kokkelvles uit de Waddenzee een bovengrens worden gesteld van 10.000 ton (12.000 ton landelijk).

Monitoringsprogramma (EVA II)

Voor de periode 1999-2003 zal een monitoringsprogramma worden gehanteerd dat uitsluitend moet geven over de mogelijke schadelijke effecten van de kokkelvisserij op de platen opdat in 2003 een definitief besluit kan worden genomen over de toekomst van deze vorm van visserij.

3 Beheersplan 1999-2003

Voor de periode 1999-2003 is in februari 2000 door de visserijsector, in casu de Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur, de Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij (verder aangeduid als PO-Kokkels) en de Vereniging van Handmatige Kokkelvisserij Cardium, een geactualiseerd Beheersplan Schelpdiervisserij Kustwateren vastgesteld. In algemene zin zijn de afspraken zoals vastgelegd in het eerste beheersplan zoals deze gold voor de periode 1993-1998 ongewijzigd gehandhaafd en aangevuld met nieuwe maatregelen welke mede zijn ingegeven door het beleidsbesluit van de staatssecretaris.

De sector heeft in het beheersplan het uitgangspunt vastgelegd dat de visserij geen bedreiging mag vormen voor het duurzaam behoud van alle soorten en ecologische structuren die het ecosysteem van de Waddenzee en de Oosterschelde kenmerken. Een hiervan afgeleid doel betreft het zoveel mogelijk veiligstellen van de natuurlijke ontwikkeling van stabiele mosselbanken en zeegrasvelden. De beheersing van de kustvisserij geschiedt door de sector in co-management met de overheid. De sector plaatst hierbij in het beheersplan wel een kanttekening. Door het geringe overleg tussen overheid en sector bestaat naar de mening van de sector een gebrek aan overeenstemming over een aantal randvoorwaarden van het beleid. De sector heeft aangegeven desondanks de verantwoordelijkheden welke voortvloeien uit het beleidsbesluit te zullen nemen en te zullen toezien op de naleving van de afspraken in het beheersplan. Na overleg met het Productschap Vis heeft de staatssecretaris aangegeven zich te zullen inzetten voor een goede invulling van het co-management.

In het beheersplan 1999-2003 zijn voor de kokkelvisserij ondermeer de volgende concrete maatregelen vastgelegd:

1. in voedselarme jaren wordt in de Waddenzee 7.560 ton kokkelvlees gereserveerd (60% van voedselbehoefte vogels);
2. de kokkelvisserij wordt door visplannen gereguleerd en onder verantwoordelijkheid van de sector gehandhaafd (een black box op de schepen is daartoe verplicht);
3. de meest kansrijke gebieden voor de ontwikkeling van stabiele mosselbanken of zeegrasvelden blijven voor de mechanische kokkelvisserij gesloten (op basis van de zogenaamde 5% contour op de meest recente habitatkaart);
4. indien geen quotum in het kader van voedselreservering is vastgesteld zal door de mechanische sector in de Waddenzee maximaal 10.000 ton kokkelvlees worden gevist (landelijk maximaal 12.000 ton).

Noot:

Het voedselreserveringsbeleid is recent verder aangescherpt, waarbij spisula, mosselen en kokkels als uitwisselbaar worden beschouwd en ook in het sublitoraal voedsel gereserveerd dient te worden. In dat kader wordt thans gewerkt aan een voedselreserveringsmodel (in concept gereed) op grond waarvan in de toekomst een meerjarige vergunningverlening zou kunnen plaatsvinden. Hierbij geldt ondermeer als uitgangspunt dat in het sublitoraal Waddenzee en Noordzeekustzone tezamen minimaal 8,6 miljoen kg kokkel-, mossel- en spisulavlees voor de eidereend en litoraal 10 miljoen kg kokkel- en mosselvlees ten behoeve van de scholekster en de eidereend dient te worden gereserveerd. In het model zijn formules uitgewerkt op grond waarvan jaarlijks het maximum aantal kg op te vissen kokkelvlees nader kan worden bepaald.

4 Toegevoegde waarde van een vrijwillige saneringsregeling

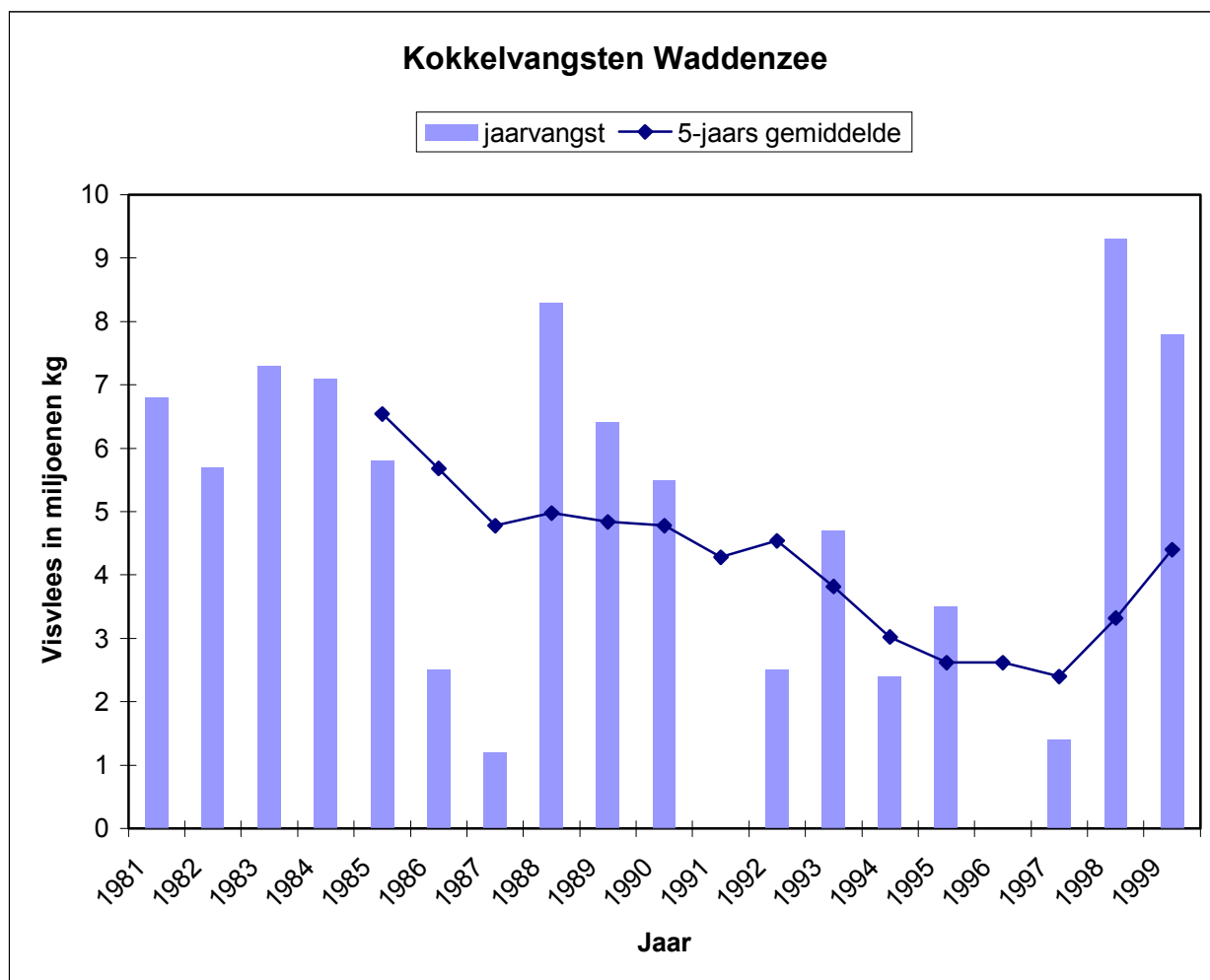
Wij stellen vast dat het door de sector opgestelde beheersplan in overeenstemming is met het door de staatssecretaris opgestelde beleidsbesluit en dat daarmee concreet invulling is gegeven aan het doel om duurzame visserij te realiseren. Dit laat echter onverlet dat de verkregen inzichten uit wetenschappelijke studies en beleidsevaluaties naar de relatie visserij en ecosysteem ruimte laten voor het innemen van verschillende standpunten als het gaat om het causale verband tussen de visserij en de feitelijke ontwikkeling van natuurwaarden in de Waddenzee. De onzekerheid op dit punt is inherent aan de natuur en maakt het, mede tegen de achtergrond van de soms grillige natuurverschijnselen in de Waddenzee, bijzonder moeilijk om het veronderstelde positieve effect van extra maatregelen ter beperking van de visserij op haar meerwaarde ten opzichte van de reeds genomen maatregelen in te schatten. Een vrijwillige saneringsregeling zal, mits daarvan gebruik wordt gemaakt, ontegenzeggelijk tot een reductie leiden van de menselijke activiteiten in de Waddenzee. Het hiervoor te brengen economische offer kan weliswaar in geld worden uitgedrukt maar laat zich niet op bedrijfseconomische wijze relateren aan de meerwaarde voor het ecosysteem. Tegen deze achtergrond is een eventuele verdere sanering naar onze mening vooral een principiële keuze om de natuur zoveel als mogelijk ongestoord te laten. Deze keuze impliceert alsdan dat op politiek niveau de daarvoor te brengen economische offers als investering in de natuur dienen te worden beschouwd. Onvermijdelijk is dat het 'rendement' van deze investering zich nauwelijks objectief laat toetsen en mogelijke positieve effecten eerst op langere termijn zullen kunnen worden waargenomen. Op voorhand staat vast dat deze effecten, indien aanwezig, zullen worden beïnvloed door natuurlijke omstandigheden en ontwikkelingen. In materieel opzicht is de toegevoegde waarde van een saneringsregeling, tegen de achtergrond van de reeds genomen beheersmaatregelen en de natuur als zodanig, door ons niet in te schatten en zal deze naar onze mening ook achteraf in het gunstigste geval slechts met de nodige armslag aantoonbaar zijn. In immaterieel opzicht zal een saneringsregeling, mits daarvan voldoende gebruik wordt gemaakt, het bestaande spanningsveld tussen politiek, sector en natuurorganisaties als het gaat om het ecosysteem in de Waddenzee en de inbreuk daarop door de kokkelvisserij belangrijk kunnen verminderen. Op het punt van de voortschrijdende discussie omtrent natuureffecten zal dan relatieve rust kunnen ontstaan.

Wij tekenen bij het voorgaande nog aan dat volgens de PO-Kokkels (bron: internet) uit de black box registraties op de kokkelschepen blijkt dat jaarlijks slechts een zeer beperkt gedeelte van de oppervlakte van de Waddenzee feitelijk wordt bevestigd. Dit zou impliceren dat het merendeel van de oppervlakte onberoerd blijft. De 'winst' van een saneringsregeling dient mede tegen deze achtergrond te worden beschouwd. Indien alleen de oppervlakte van de kokkelbanken in de beschouwing wordt betrokken is uiteraard sprake van geheel andere verhoudingen (daarvan is een substantieel deel daadwerkelijk bevestigd; in de periode 1992-1996 circa 1/3 gedeelte).

5 Economisch belang van de mechanische kokkelvisserij

Vangstgegevens

Op basis van door de sector geregistreerde en aan Directie Visserij verstrekte vangstgegevens kunnen de jaarlijkse kokkelvangsten in de Waddenzee over de periode 1981 tot en met 1999 alsmede de trendmatige ontwikkeling daarvan op basis van een 5-jaars gemiddelde als volgt worden weergegeven (in miljoenen kilogrammen visvlees):



In de periode 1981 tot en met 1992 hebben de kokkelvangsten in de Waddenzee gemiddeld 4,9 miljoen kg per jaar bedragen. Dit gemiddelde is in de periode 1993 tot en met 1999, waarin het beheersplan van toepassing is geweest, met circa 15% afgenomen tot 4,2 miljoen kg. Het aandeel van de kokkelvangsten in de Waddenzee ten opzichte van het landelijk totaal is echter toegenomen van 65% in de periode 1981-1992 tot 77% in de periode 1993-1999. De relatieve betekenis van de Waddenzee voor de kokkelvisserij is derhalve ten opzichte van de Oosterschelde en de Westerschelde in de afgelopen jaren belangrijk toegenomen.

Uit de grafiek blijkt dat de jaren 1998 en 1999 topjaren zijn geweest (overigens bedroegen de vangsten in 2000 volgens de internetsite van PO-Kokkels slechts circa 2,6 miljoen kg). Mede daardoor is het 5-jaars gemiddelde van de vangsten ultimo 1999, na een neergaande tendens vanaf 1993, weer belangrijk gestegen c.q. terug op het niveau ultimo 1992. Voorts blijkt dat in de afgelopen 20 jaar in geen enkel jaar de vangsten hoger zijn geweest dan 10 miljoen kg (10.000 ton). In de jaren 1991 en 1996 heeft in de Waddenzee geen kokkelvisserij plaatsgevonden.

Toegevoegde waarde en netto winst

In het kader van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij, Evaluatie Kustvisserijbeleid 1993-1997 heeft het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) de economische effecten van het beperkingsbeleid geëvalueerd en daaromtrent in januari 1998 gerapporteerd. LEI-DLO heeft in dat kader de netto toegevoegde waarde (loonkosten + rente + netto winst) van de kokkelsector, mede op basis van beschikbare bedrijfsinformatie over de periode 1993-1997, nader in beeld gebracht. Uit de cijfers in deze rapportage leiden wij af dat de netto toegevoegde waarde in de periode 1993-1997 voor de kokkelsector globaal ruim *f* 6,00 per kilogram visvlees heeft bedragen (bestaande uit circa *f* 1,80 voor de visserij en circa *f* 4,40 voor de handel en verwerking van kokkels). Met nadruk merken wij op dat dit cijfer mede op basis van ramingen en aannames van LEI-DLO tot stand is gekomen en derhalve slechts een indicatie geeft van de werkelijke netto toegevoegde waarde op bedrijfsniveau.

In een werkdocument van de Rijksuniversiteit Groningen uit 1999, waarin een verkenning van de bedrijfseconomische kosten van het stopzetten van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee is opgenomen, wordt de netto winst uitgaande van de gegevens in voormeld rapport van LEI-DLO geraamd op 50 à 60% van de netto toegevoegde waarde. Op basis hiervan zou de netto winst per kilogram visvlees in de periode 1993-1997 voor het totaal van visserij, handel en verwerking indicatief circa *f* 3,00 à *f* 3,50 hebben bedragen.

Uitgaande van voormelde cijfers heeft de Waddenzee in de periode 1993-1999 op basis van een gemiddelde vangst van 4,2 miljoen kg visvlees voor de kokkelsector een gemiddelde netto toegevoegde waarde van circa *f* 25 miljoen met een netto winst van *f* 13 à *f* 15 miljoen per jaar gegenereerd.

Exportwaarde

Op de internetsite van de PO-Kokkels is vermeld dat de exportwaarde van de kokkels ruim *f* 100 miljoen per jaar bedraagt. Omdat de consumptie in eigen land minimaal is en de voor export bestemde kokkels vrijwel geheel wordt ingeblikt, geeft dit cijfer een redelijk beeld van de (directe) economische betekenis van de totale bedrijfskolom (visserij, handel en verwerking). Voorts is vermeld dat in de kokkelvisserij en verwerking circa 300 personen werkzaam zijn.

6 Vergunninghouders

Door Directie Visserij zijn 37 vergunningen uitgegeven welke het recht geven om met één vaartuig in zowel de Waddenzee als in de Oosterschelde op mechanische wijze naar kokkels te vissen. In de praktijk worden door de sector ingevolge het visplan echter maximaal 22 schepen ingezet. Voorts

is sprake van 11 vergunningen voor mechanische kokkelvisserij in de Westerschelde en 71 vergunningen voor handkokkelvisserij, doch deze blijven verder buiten beschouwing.

Uit nadere analyse van het vergunningenbestand voor de Waddenzee blijkt dat de 37 vergunningen op naam staan van 26 verschillende bedrijven. Op basis van de adresgegevens kan het aantal vergunninghouders verder worden teruggebracht tot 12. Hierbij is door ons aangenomen dat de bedrijven die op hetzelfde adres gevestigd zijn in concernverband of anderszins samenwerken. Deze economische eenheden zijn als één vergunninghouder aangemerkt. Duidelijk is dat de kokkelvisserij in de Waddenzee feitelijk slechts door een beperkt aantal ondernemingen wordt beheerst.

7 Weerstandsvermogen van de sector

Teneinde ons een beeld te vormen van de financiële positie van de kokkelbedrijven hebben wij van elk bedrijf de laatst gedeponeerde publicatiejaarrekening bij het handelsregister opgevraagd. Het betreft hier de 26 bedrijven, alle besloten vennootschappen, die in de Waddenzee actief zijn. Van 21 bedrijven zijn balansen met een balansdatum in 1999 ontvangen (in de meeste gevallen eindigt het boekjaar per 31 maart, 31 juli of 31 december). In een aantal gevallen is tevens informatie omtrent de resultatenrekening verkregen (het deponeren van deze informatie is ingevolge Titel 9 Boek 2 BW voor zogenaamde kleine ondernemingen niet verplicht). In 5 gevallen is geen bruikbare informatie verkregen omdat gegevens niet zijn gedeponerd of inmiddels zijn verouderd.

Met betrekking tot de 21 bedrijven (ruim 80% van het totaal aantal bedrijven) waarvoor bruikbare informatie is verkregen, vermelden wij het volgende:

<i>(bedragen in miljoenen guldens, naar de stand in 1999)</i>	Totaal 21 bedrijven	Gemiddeld per bedrijf
	_____	_____
Balanstotaal	146,0	7,0
Eigen vermogen	96,1	4,6
Solvabiliteit (eigen vermogen gedeeld door balanstotaal)	66 %	66 %

Van deze groep bedrijven kon in 10 gevallen het resultaat over het boekjaar eindigend in 1999 aan de cijfers worden ontleend:

<i>(bedragen in miljoenen guldens, naar de stand in 1999)</i>	Totaal 10 bedrijven	Gemiddeld per bedrijf
	_____	_____
Eigen vermogen	89,6	9,0
Netto jaarwinst 1998/1999	23,8	2,4
Rendement op eigen vermogen	26,6 %	26,6 %

Uit de verkregen informatie kon niet worden herleid in hoeverre bij onderhavige bedrijven sprake is van andere bedrijfsactiviteiten dan de visserij, handel en verwerking van kokkels. Van de grotere bedrijven is evenwel bekend dat zij ook op andere gebieden in de visserij actief zijn.

Het voorgaande laat onverlet dat in algemene zin kan worden geconcludeerd dat de financiële positie van de kokkelbedrijven bijzonder goed te noemen is en dat de bedrijfsresultaten over 1998/1999, voorzover waargenomen, uitstekend zijn. Wij tekenen hierbij nog aan dat in vermelde cijfers in de meeste gevallen de resultaten over het goede kokkelseizoen 1999 (periode september tot medio november) nog niet zijn begrepen.

Wij concluderen dat het weerstandsvermogen van de kokkelbedrijven omvangrijk is. Wij achten het tegen deze achtergrond niet aannemelijk dat voor de bedrijven op korte termijn een (financiële) noodzaak zal ontstaan om tot sanering van de kokkelactiviteiten over te gaan. Wij schatten de kans dat bedrijven uit financiële noodzaak van een vrijwillige saneringsregeling gebruik zullen maken daarom laag in.

8 Randvoorwaarden voor een vrijwillige saneringsregeling

In voorgaande hoofdstukken is een weergave gegeven van de ons inziens relevante factoren en omstandigheden welke een belangrijke rol spelen in het afwegingsproces om, indien daartoe wordt besloten, tot een adequate saneringsregeling te komen. In dit kader concluderen wij het volgende:

1. het kokkelbeleid zoals dit voor komende jaren wordt gevoerd biedt voor de sector, ondanks de huidige beperkende maatregelen en lopende discussies (bijvoorbeeld inzake uitruil van gebieden), in beginsel nog voldoende perspectief voor een renderende bedrijfsvoering;
2. het voorgaande blijkt ook uit de inspanningen van de sector die erop zijn gericht dit perspectief te behouden (co-management via beheersplannen e.d.) en waar mogelijk tegenwicht te bieden aan bedreigingen teneinde de bestaande vangstmogelijkheden te beschermen;
3. de kokkelbedrijven zijn financieel gezond;
4. de vangstgegevens over de afgelopen 20 jaar laten enerzijds zien dat de vangsten van jaar tot jaar sterk kunnen fluctueren (hetgeen in deze sector als een inherent ondernemingsrisico dient

- te worden beschouwd), maar tonen anderzijds aan dat, zoals in 1998 en 1999, ook in de huidige omstandigheden goede vangsten mogelijk zijn;
5. de beperkende maatregelen vergroten feitelijk het ondernemingsrisico maar de beschikbare financiële gegevens duiden erop dat (nog) geen sprake is van een situatie waarin de bedrijfswinsten niet langer tegen dit risico opwegen;
 6. voor de periode na 2003 is thans onzeker in hoeverre vangstmogelijkheden in de Waddenzee blijven bestaan.

Randvoorwaarde 1: bedrijfseconomisch reële vergoeding

Naar onze inschatting impliceert het bovenstaande dat de kokkelbedrijven een vrijwillige saneringsregeling vooral op haar bedrijfseconomische waarde zullen toetsen. Deze waarde zal zodanig hoog moeten zijn dat zij voor het individuele bedrijf tenminste opweegt tegen het verwachte bedrijfseconomische rendement bij een voortzetting van de kokkelactiviteiten op langere termijn. Bovendien zal de saneringsvergoeding een redelijke compensatie moeten geven voor de eenmalige kosten welke samenhangen met de liquidatie van de kokkelactiviteiten (zoals waardevermindering van af te stoten bedrijfsmiddelen, afvloeiingskosten personeel en doorlopende vaste kosten). Voor de bedrijven vormt de onzekerheid die geldt voor de periode na 2003 een complicerende factor bij de in dit kader te maken afwegingen. De kans op en de omvang van verdere vangstbeperkingen na 2003 kan op dit moment nauwelijks worden ingeschat. Voorts is niet duidelijk of en in hoeverre een gehele of gedeeltelijke sluiting van de Waddenzee na 2003 voor de bedrijven aanspraak zal geven op nadeelcompensatie. Deze omstandigheden betekenen dat het maken van een keuze een enigszins speculatief karakter in zich heeft. Anderzijds biedt een vrijwillige saneringsregeling de mogelijkheid te kiezen voor een zekere opbrengst nu versus onzekere opbrengsten in de toekomst. Vanzelfsprekend zullen per bedrijf voorts tal van subjectieve en emotionele factoren een rol van betekenis spelen.

Aan het voorgaande ontlene wij de volgende randvoorwaarde.

Randvoorwaarde

Een vrijwillige saneringsregeling dient in financieel opzicht een bedrijfseconomisch reële vergoeding te bieden. Deze vergoeding dient voor het bedrijf een redelijke compensatie te geven voor het verlies van toekomstige inkomsten als gevolg van sanering van de kokkelactiviteiten alsmede voor de kosten die samenhangen met de beëindiging van de hieraan gerelateerde bedrijfsactiviteiten (liquidatiekosten). De saneringsvergoeding dient recht te doen aan de verdien capaciteit van het bedrijf. Gezien het vrijwillige karakter van de saneringsregeling dient deze voorts in zijn totale samenhang met aantrekkelijke voorwaarden een redelijk alternatief te bieden teneinde bedrijven 'over de streep' te trekken.

Randvoorwaarde 2: maatwerk door onafhankelijke deskundige

Per definitie is de verdien capaciteit niet voor alle bedrijven gelijk. Verschillen in de bedrijfsvoering en in de mix van activiteiten (visserij, handel en verwerking van kokkels) zullen in de praktijk tot verschillende inkomsten en winsten leiden. Een algemene grondslag voor de bepaling van de saneringsvergoeding, zoals bijvoorbeeld toegepast in de ‘Regeling capaciteitsvermindering zeevisserij’ waarbij de vergoeding is gebaseerd op de scheepsinhoud, die bovendien voldoende recht doet aan de verschillen in verdien capaciteit tussen bedrijven achten wij in onderhavige situatie niet aanwezig. Derhalve is maatwerk vereist teneinde te waarborgen dat de saneringsvergoeding in overeenstemming is met de door het bedrijf opgeofferde verdien capaciteit en te maken liquidatiekosten. Ten behoeve van een consistente toepassing van een op maatwerk gebaseerde saneringsregeling is wel van belang dat voldoende heldere uitgangspunten en berekeningsgrondslagen in de regeling zijn gedefinieerd. Voorts is van belang dat in alle gevallen dezelfde berekeningsmethodiek wordt gehanteerd en gelijke interpretaties plaatsvinden. Dit pleit ervoor dat de saneringsvergoedingen door een onafhankelijk financieel deskundige worden berekend. Deze deskundige dient het vertrouwen te hebben van zowel de sector als het Ministerie en brengt omtrent de saneringsvergoeding een bindend advies uit.

Randvoorwaarde

De saneringsvergoeding dient op basis van maatwerk te worden vastgesteld. Voor dit doel dienen in de regeling de uitgangspunten en berekeningsgrondslagen op heldere wijze en voldoende concreet te zijn vastgelegd. Teneinde een gelijke behandeling voor alle bedrijven te waarborgen is gewenst dat de berekeningen worden uitgevoerd door een gezamenlijk door de sector en het Ministerie aangewezen deskundige die daaromtrent bindend advies uitbrengt.

Randvoorwaarde 3: blijvende reductie kokkelvisserij

Van cruciale betekenis is dat de uitvoering van de saneringsregeling, gezien de daaraan ten grondslag liggende (politieke) redenen, de natuurwaarden in de Waddenzee ten goede komt. Concreet betekent dit dat een sanering, afgezet tegen de thans geldende omstandigheden, dient te leiden tot een evenredige reductie van de visserij c.q. bodemberoering in de Waddenzee. Van groot belang is dat wordt gewaarborgd dat dit effect blijvend optreedt. Gezien de wijze waarop de visserij thans is geregeld impliceert het voorgaande de blijvende intrekking van vergunningen en structurele aanpassing van het door de sector opgestelde beheers- en visplan opdat de vangstmogelijkheden in evenredigheid met de gesaneerde vangstcapaciteit worden gereduceerd. Tegenover deze verdere vangstbeperking staat een kleiner aantal kokkelvisserij. Voor de overblijvende vissers blijven de vangstmogelijkheden daarom per saldo gelijk.

Randvoorwaarde

De saneringsregeling dient te leiden tot een evenredige reductie van de visserij c.q. bodemberoering in de Waddenzee. De regeling dient te voorzien in maatregelen die waarborgen dat deze reductie in de praktijk wordt geëffectueerd. Naast de intrekking van vergunningen is voor dit doel mede noodzakelijk dat met de sector overeenstemming wordt bereikt omtrent de daarvoor benodigde (structurele) aanpassingen van het beheers- en visplan.

9 De saneringsvergoeding

Tegen de achtergrond van de randvoorwaarde dat een vrijwillige saneringsregeling een in financieel opzicht bedrijfseconomisch reële vergoeding dient te bieden, ligt het voor de hand om voor de bepaling van deze vergoeding een bedrijfseconomische benadering te volgen. In dit kader achten wij een waardebeoordeling van de onderneming op basis van de zogenaamde rentabiliteitswaarde een goede grondslag voor de nadere vaststelling van de saneringsvergoeding. In onderhavige situatie adviseren wij om de rentabiliteitswaarde te bepalen door kapitalisatie van het voor dit doel genormaliseerde netto winst van de kokkelactiviteiten van het bedrijf voorzover deze rechtstreeks samenhangen met de eigen visactiviteiten in de Waddenzee (de resultaten van andere activiteiten dienen buiten beschouwing te blijven tenzij een zelfstandige voortzetting daarvan bedrijfseconomisch niet reëel is).

De kapitalisatiefactor wordt in beginsel bepaald op basis van een rendementseis die veelal wordt gebaseerd op de rente op staatsleningen verhoogd met een risico-opslag waarin het ondernemingsrisico tot uitdrukking komt. Dit risico is voor onderhavige kokkelbedrijven relatief hoog gezien de onzekerheden die samenhangen met het natuurlijke aanbod van kokkels en geldende vangstbeperkingen. Uitgaande van een rente op staatsleningen van 5% en een risico-opslag van 15% zou een rendementseis van toepassing zijn van 20%. De daarop gebaseerde kapitalisatiefactor bedraagt dan 5 (100 gedeeld door 20). Wij achten deze factor in het kader van een investeringsbeslissing, gezien vanuit het standpunt van een potentiële koper, op zichzelf reëel maar in het kader van een vrijwillige saneringsregeling niet voldoende aantrekkelijk.

Om voor dit doel te komen tot een redelijk aanbod zou aansluiting kunnen worden gezocht met de Deltaschadewet. Daarin wordt in situaties van bedrijfsbeëindiging een factor 8 gehanteerd. Wij achten deze factor in de gegeven omstandigheden redelijk en billijk. Voorts merken wij op dat de in dit rapport geadviseerde opzet en uitwerking van de saneringsregeling overeenkomsten vertoont met de Regeling Nadeelcompensatie Rijkswaterstaat. Ingevolge deze regeling wordt een schadevergoeding, bijvoorbeeld indien een belanghebbende schade leidt door de aanleg van infrastructurele werken, door onafhankelijke deskundigen op basis van maatwerk en met toepassing van bedrijfseconomische beginselen nader bepaald. Daarbij wordt overigens tevens in aanmerking genomen of en in hoeverre, uit het oogpunt van voorzienbaarheid en maatschappelijk risico, de schade voor rekening van belanghebbende dient te blijven. Wij adviseren echter om in het kader van onderhavige saneringsregeling geen aftrek uit hoofde van voorzienbaarheid en maatschappelijk risico toe te passen. Een dergelijke aftrek zou immers de aantrekkelijkheid van een saneringsregeling c.q. de kans dat een bedrijf daarvan op vrijwillige basis gebruik maakt belangrijk reduceren.

Op basis van het voorgaande bestaat de saneringsvergoeding uit 8 maal de genormaliseerde winst van de te saneren kokkelactiviteiten, te verhogen met de daarmee samenhangende liquidatiekosten. Met betrekking tot de liquidatiekosten adviseren wij ten behoeve van de eenvoud en praktische toepassing van de regeling een vast (nader te bepalen) normbedrag per gesaneerde kg (gemeten in visvlees) te hanteren. Deze norm dient een redelijke weerslag te zijn van de werkelijke liquidatiekosten voor een gemiddeld bedrijf. Het aantal gesaneerde tonnen kan worden vastgesteld op basis van het gemiddelde relatieve productie-aandeel van het bedrijf in de totale productie (over een reeks van bijvoorbeeld 5 jaar vast te stellen). Wij adviseren voorts bedoeld normbedrag op te bouwen uit de componenten visserij, handel en verwerking. Voor een bedrijf met alleen visserij is dan alleen het normbedrag voor visserij van toepassing.

De saneringsvergoeding

Wij adviseren de saneringsvergoeding vast te stellen op:

8 maal de genormaliseerde jaarwinst van de te saneren kokkelactiviteiten verhoogd met een vergoeding voor liquidatiekosten op basis van een normbedrag per gesaneerde ton kokkels

Uitgaande van een maximaal te saneren kokkelvangst van 4.200 ton visvlees (gebaseerd op de gemiddelde vangsten in de periode 1993-1999), hebben wij de kosten van een volledige sanering bij wijze van globale indicatie volgens een tweetal scenario's berekend.

In scenario 1 is uitgegaan van een genormaliseerde netto winst van *f* 3.000 per ton (gebaseerd op het cijfer genoemd in hoofdstuk 5) en een stelpost voor liquidatiekosten van *f* 5.000 per ton (op dit punt bestaat thans nog onvoldoende inzicht om tot een reëel voorstel te komen). Teneinde een beeld te schetsen van de mogelijke bovengrens is in scenario 2 uitgegaan van een netto winst van *f* 5.000 per ton en een stelpost voor liquidatiekosten van *f* 10.000 per ton.

Indicatie saneringsvergoeding bij volledige uitkoop

	<u>Scenario 1</u>	<u>Scenario 2</u>
	<i>f</i>	<i>f</i>
Netto winst per ton	3.000	5.000
Normbedrag liquidatiekosten per ton	5.000	10.000
Per ton te vergoeden winstkapitalisatie (netto winst x 8)	24.000	40.000
Per ton te vergoeden liquidatiekosten	5.000	10.000
Totale saneringsvergoeding per ton	<u>29.000</u>	<u>50.000</u>
Aantal te saneren tonnen	<u>4.200</u>	<u>4.200</u>
Indicatie saneringsvergoeding bij volledige uitkoop kokkelvisserij Waddenzee	<u><i>f</i> 121,8 miljoen</u>	<u><i>f</i> 210 miljoen</u>

Met nadruk merken wij op dat wij niet beschikken over actuele bedrijfsinformatie op grond waarvan wij nader inzicht hebben kunnen verkrijgen in hoeverre deze cijfers een redelijke weerspiegeling vormen van de werkelijkheid.

10 Eindconclusie en slotopmerkingen

Op grond van het door ons uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een vrijwillige saneringsregeling voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee, concluderen wij samengevat het volgende:

1. een vrijwillige saneringsregeling komt bovenop de reeds door de sector in het kader van duurzame kokkelvisserij genomen beheersmaatregelen;
2. de toegevoegde waarde van een saneringsregeling voor de natuur is, mede gegeven de reeds vigerende beheersmaatregelen, nauwelijks vast te stellen;
3. de te saneren bedrijven zijn financieel gezond en beschikken over een groot weerstandsvermogen;
4. ondanks geldende vangstbeperkingen bieden de kokkelactiviteiten in de Waddenzee vooralsnog voldoende perspectief voor een bedrijfseconomisch rendabele exploitatie;
5. voor de periode na 2003 is onzeker of en in hoeverre in de Waddenzee nog kokkelvisserij zal worden toegestaan; deze onzekerheid kan bedrijven doen besluiten te kiezen voor de zekere opbrengst uit hoofde van een saneringsvergoeding;
6. mede gezien de financiële weerbaarheid van de bedrijven en het nog geldende perspectief op een gunstig rendement dient een vrijwillige saneringsregeling in financieel opzicht een bedrijfseconomisch reële vergoeding te bieden en met aantrekkelijke voorwaarden een redelijk alternatief te bieden teneinde bedrijven 'over de streep' te trekken;
7. geadviseerd wordt de saneringsvergoeding op basis van maatwerk vast te stellen opdat recht wordt gedaan aan de verdien capaciteit van het betreffende bedrijf;
8. ten behoeve van gelijke behandeling wordt geadviseerd de berekeningen te laten uitvoeren door een gezamenlijk door de sector en het Ministerie aangewezen deskundige die daaromtrent bindend advies uitbrengt;
9. gewaarborgd dient te worden dat de saneringsregeling leidt tot een evenredige reductie van de visserij c.q. bodemberoering in de Waddenzee; hiervoor is noodzakelijk dat overleg met de sector plaatsvindt en overeenstemming wordt bereikt omtrent de consequenties voor het beheers- en visplan van 2002 en volgende jaren;
10. geadviseerd wordt de saneringsvergoeding te baseren op de grondslag van 8 maal de genormaliseerde jaarwinst van de te saneren kokkelactiviteiten verhoogd met een vergoeding voor liquidatiekosten op basis van een normbedrag per gesaneerde ton kokkels.

Met betrekking tot de juridische haalbaarheid van een vrijwillige saneringsregeling hebben wij via onze collega's van Holland Van Gijzen Advocaten en Notarissen een quick scan uitgevoerd. Daarbij is de Europese wetgeving en de mededingingswet ondermeer via zoekprogramma's op internet geraadpleegd. Noch op basis van de Europese wetgeving noch op basis van de mededingingswet zijn daarbij beperkingen of mogelijke problemen op het gebied van de mededinging gebleken. Hierbij wordt opgemerkt dat de saneringsregeling zoals in dit rapport voorgesteld is gericht op een evenredige verlaging van de vangstcapaciteit, zodat uit dat oogpunt geen bevoordeling van andere bedrijven plaatsvindt of anderszins concurrentievervalsing optreedt.

Tenzij slagvaardig en snel wordt gehandeld is het ons inziens niet reëel te veronderstellen dat een eventuele sanering reeds voor de aanvang van het kokkelseizoen 2001 kan worden geëffectueerd. De afwikkeling van een eventuele eerste saneringsronde voor het seizoen 2002 achten wij, mits binnen redelijke termijn politieke besluitvorming plaatsvindt, goed haalbaar. Wel wijzen wij erop dat ermee rekening dient te worden gehouden dat met een nadere uitwerking van een saneringsregeling en vervolgens de uitvoering daarvan (verzamelen bedrijfsgegevens, opstellen berekeningen e.d.) enige maanden zullen zijn gemoeid. Overigens zijn wij gaarne bereid om bij de nadere uitwerking van de regeling, op grond van onze ervaring met het opstellen van soortgelijke regelingen, ondersteuning te geven.

Wij vertrouwen erop met dit rapport aan de opdracht te hebben voldaan en zijn uiteraard gaarne tot nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants
namens deze

W.H.M. Zuiderwijk RA

P.G.M. Giezeman RA

Bijlage