

## AFSCHRIFT

Aan het college van Gedeputeerde Staten  
van de provincie Fryslân  
Postbus 20120  
8900 HM LEEUWARDEN

Datum : 16 december 2011  
Ons kenmerk : 83/11, 84/11, 85/11, 86/11 en 87/11  
Commissie : B.S. Wilpstra, F.E. Kronemeijer en P. Mendelts  
Onderwerp : advies inzake bezwaarschrift

Geacht college,

### 1. Inleiding

Hierbij brengen wij uw college advies uit naar aanleiding van het door vereniging Sportvisserij Nederland (hierna te noemen: bezwaarmaker) ingediende bezwaarschrift. Het bezwaarschrift is gericht tegen uw besluiten van 1 juli 2011 (kenmerken: 962085, 962222, 962107, 962230 en 962240), verzonden 1 juli 2011, waarbij uw college heeft meegedeeld dat vergunningen op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn verleend voor het beroepsmatig uitoefenen van visserijactiviteiten in het IJsselmeer, voor de periode tot 1 juli 2012.

### 2. Verloop van de procedure

Bij een vijftal brieven van 1 juli 2011 (kenmerken: 962085, 962222, 962107, 962230 en 962240), verzonden 1 juli 2011, heeft uw college, onder verwijzing naar de motivering bij de brief (zie bijlage 1) met kenmerk 962085 aan de Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A., meegedeeld dat het heeft besloten om opnieuw vergunningen te verlenen voor belangrijke onderdelen van de op 1 juli 2011 aflopende vergunningen.

Daarbij heeft uw college meegedeeld dat het heeft vastgesteld dat twee (knelpunt)onderdelen van de aflopende vergunningen niet opnieuw kunnen worden verleend omdat er aanvullende gegevens en bescheiden voor de beoordeling nodig zijn, die nog ontbreken. Voor de spieringvisserij op het IJsselmeer en voor beroepsmatige visserij in de gesloten gebieden kan daarom thans nog geen toestemming worden gegeven.

In de brief van 1 juli 2011 met kenmerk 962085 wordt de vergunninghouder op grond van artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid gesteld om een nadere onderbouwing binnen 8 weken na verzending van deze brief aan te leveren. Daarbij wordt door uw college overwogen dat in de gegeven omstandigheden een verlenging van de lopende vergunning formeel niet mogelijk is. Verlening is – aldus uw college – alleen mogelijk bij ongewijzigde omstandigheden en zolang de geldige vergunning nog niet is verlopen. Bovendien zou verlenging voor de knelpuntonderdelen naar de mening van uw college in strijd zijn met de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna te noemen: Nbw).

In de motivering van de bestreden besluiten van 1 juli 2011, in bijlage 1 (onder B 4.4.) heeft uw college meegedeeld dat het kan besluiten de aanvragen voor de twee (knelpunt)onderdelen niet te behandelen, totdat alsnog door vergunninghouders verstrekte gegevens en bescheiden voldoende zijn voor de beoordeling van de beide onderdelen van de aanvragen en de voorbereiding van een aanvulling op de bestreden besluiten. Uw college heeft de vergunninghouders in de gelegenheid gesteld om deze onderbouwing binnen 8 weken na verzending van deze brieven te leveren. Indien de hersteltermijn ongebruikt is verstreken, zal uw college besluiten de aanvragen voor deze onderdelen niet verder te behandelen.

Om te voorkomen dat na 1 juli 2011 niet meer legaal kan worden gevisd, verleent uw college de vergunningen opnieuw voor alle andere onderdelen van de aflopende vergunningen.

Aan de nieuwe vergunningen worden de hieronder vermelde, aan de aflopende vergunningen ontleende, voorschriften en beperkingen verbonden:

1. De vergunning staat op naam van de individuele vergunninghouder;
2. De individuele vergunninghouder dient tijdens de uitoefening van de beroepsmatige visserijactiviteiten (een afschrift van) deze vergunning bij zich te dragen en op het eerste verzoek te tonen aan de daartoe bevoegde toezichthouder of opsporingsambtenaar;
3. De vergunning is niet overdraagbaar en strikt persoonlijk. Verzoeken tijdens de looptijd van de vergunning tot overschrijving van de vergunning worden niet gehonoreerd;
4. De vergunninghouder moet de nodige maatregelen nemen om de kans op verlies van vistuig te minimaliseren. Verloren vistuig moet terstond worden geborgen. Indien dit onmogelijk is wegens weersomstandigheden, moet de verantwoordelijke schipper de positie van het verloren vistuig noteren en het verlies melden aan het hoofd van de afdeling landelijk gebied van de provincie Friesland (Postbus 20120, 8900 HM Leeuwarden). Het vistuig moet bij de eerstvolgende gelegenheid alsnog worden geborgen;
5. Bij gebruik van staande netten moet op ieder net een vlag (joon) met reflecterende strips worden bevestigd om vogels zoveel mogelijk op afstand van de netten te houden. In vaargeulen hoeven door de vergunninghouder geen jonen te worden gebruikt. De bijvangst is daar verwaarloosbaar en het aantal jonen levert daar hinder op voor overige gebruikers;
6. Het is niet toegestaan boven of in bekende plaatsen met kranswervegetaties, met een bedekkingsgraad van 5% of meer, visserijactiviteiten uit te voeren. Deze plaatsen zijn aangegeven op de kaart in bijlage 3;
7. Het is verboden om zonder daartoe verstrekte Nb-wetvergunning visserijactiviteiten uit te voeren in de gebieden die door het Ministerie van LNV bij de aanwijzing van de Friese IJsselmeerkust in 1991 en Stoenckherne in 1986 als Staatsnatuurmonumenten als gesloten gebied zijn aangewezen. Deze gebieden zijn in bijlage 4 aangegeven;
8. Als uit metingen van Imares bij het jaarlijks vaststellen van het Spieringbestand van het IJsselmeer blijkt dat er meer dan 2100 spieringen per ha in het IJsselmeer voorkomen, is de visserij op grond van deze vergunning toegestaan. Bij minder dan 2100 spierin-

gen per ha in het IJsselmeer is het vissen op Spiering op grond van deze vergunning verboden;

9. Bij de uitoefening van de visserijactiviteiten moet het verstoren van vogels zoveel mogelijk worden voorkomen;
10. Het is niet toegestaan enig afval achter te laten in het Natura 2000-gebied IJsselmeer;
11. Slechts het vaartuig met de scheepscodex waarmee de vergunninghouder staat geregistreerd mag door de vergunninghouder voor de beroepsmatige visserijactiviteiten worden gebruikt. Daarbij mogen maximaal 2 bijboten voorzien van het bijbehorende registratienummer worden gebruikt;
12. De vergunninghouders/leden en ook een vergunninghouders/niet-leden van de Producentenorganisatie IJsselmeer zijn gehouden aan de bepalingen, opgenomen in de gedragscode Nettenvisserij en vogels (zie hieronder), welke onderdeel zal gaan uitmaken van het Visplan IJsselmeer en Markermeer van de VBC IJsselmeer i.o.;
13. Vergunninghouders zijn verplicht alle door of namens de provincie Fryslân gegeven aanwijzingen strikt op te volgen;
14. De vergunning is geldig tot 1 juli 2012;
15. De voortdurende monitoring van aantallen watervogels in het IJsselmeergebied kan in de komende periode een wijziging van trends laten zien. Dit kan voor mij aanleiding zijn om gedurende de looptijd van de huidige of volgende vergunningen de voorwaarden aan te passen.

Voor de motivering van de vijf besluiten verwijst uw college naar bijlage 1 van de aan de PO IJsselmeer verleende vergunning met kenmerk 00962085.

Blijkens bijlage 1 (p. 12) bij het besluit van 8 augustus 2008 (kenmerk: 777062) zijn in de gedragscode Nettenvisserij en vogels de volgende bepalingen ter voorkoming van bijvangst van watervogels opgenomen:

1. Plan en beoefen de visserij zo, dat schadelijke interactie met natuur en milieu en de hulpbronnen wordt voorkomen;
2. Zorg ervoor dat, wanneer de mogelijkheid bestaat uit meerdere visserijmethoden te kiezen, de bepalingen voor verantwoord natuur- en milieugegedrag meedoen (vermijden bijvangst vogels) om de selectiecriteria vast te stellen;
3. Tref de nodige maatregelen om de kans op het verlies van vistuig te minimaliseren. Indien mogelijk moet worden getracht verloren vistuig zo spoedig mogelijk te bergen. Indien onmiddellijke berging niet mogelijk is moet de verantwoordelijke schipper de positie van het verloren vistuig noteren, het aan de bevoegde autoriteiten melden en het in een later stadium trachten te bergen;
4. Stem, ter voorkoming van overlast (vogelbijvangst), het vistuig dat wordt uitgezet (hoeveelheid, een lengte enzovoort) af op de reële behoeften van de visserijsector, zeker in perioden en op plaatsen met een verhoogde kans op vogelbijvangst en zorg ervoor dat het correct is gemerkt met de identiteit van het vaartuig;
5. Verlaat vrijwillig de visgronden waar de kans bestaat dat vogels in ontoelaatbare hoeveelheden worden bijgevangen. Stimuleer de collega's dit ook te doen en maak melding bij het secretariaat van de PO-IJsselmeer;
6. Verbeter, wanneer nodig, de zichtbaarheid van het netwerk. Gebruik bij voorkeur om de 100 meter reflecterende strips (beschikbaar bij het secretariaat van de PO-IJsselmeer) en vlaggen op de jonen om de vogels te weren en op afstand te houden van het netwerk;
7. Beoefen de nettenvisserij niet in een strook van 25 meter vanaf de oever. Blijf verder vanaf de kant wanneer plaatselijk duidelijk blijkt dat hiermee de bijvangst van vogels in zijn geheel kan worden vermeden;

8. Een groot positief effect op het vermijden van de bijvangst van vogels is te verwachten bij verantwoordelijk gedrag van de vissers zelf. Gebruik dit verantwoordelijk gedrag en overleg in bijzondere situaties met de collega's en het Dagelijks Bestuur van de PO-IJsselmeer. Met een verantwoorde houding is veel winst te behalen en oogst u waardering van de maatschappij.

Bij brief van 10 augustus 2011, ontvangen 11 augustus 2011, heeft bezwaarmaker pro forma bezwaar gemaakt tegen de vijf besluiten van 1 juli 2011 (kenmerken: 962085, 962222, 962107, 962230 en 962240). Bij brief van 12 september 2011, ontvangen 13 september 2011, heeft bezwaarmaker de gronden van het bezwaar toegezonden.

Bij brieven van 19 oktober 2011 (kenmerken: 976198, 977066, 977065, 977067 en 977069) heeft uw college meegedeeld dat het bij de bovenvermelde brieven van 1 juli 2011 de betreffende vergunninghouders op grond van het bepaalde in artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid heeft gesteld hun aanvragen om vergunning voor beroepsmatige visserijactiviteiten op het IJsselmeer binnen 8 weken na verzending van die brieven nader te onderbouwen. Voorts heeft uw college meegedeeld dat het in zijn brieven van 1 juli 2011 heeft vastgesteld dat op 2 onderdelen de in de aanvragen geleverde informatie onvoldoende is voor beoordeling van de aanvragen:

1. er is niet onderbouwd dat er voldoende voedsel voor visetende vogels overblijft als spieringvisserij in slechte jaren al bij bestanden van minder dan 15% beneden het limit reference point wordt toegestaan. Dat is nodig omdat de spieringstand onrustbarend daalt en negatieve effecten op beschermde soorten als de visdief worden gesignaleerd in wetenschappelijke studies;
2. onvoldoende is aangetoond dat de visserijactiviteiten in de "gesloten gebieden" verenigbaar zijn met de met de sluiting beoogde extra bescherming van rustende en foeragerende vogels. De rust in deze gebieden blijkt in het kader van het Beheerplan Natura 2000 essentieel voor de draagkracht van het gehele IJsselmeergebied voor zowel vogels als andere (recreatieve activiteiten). Dit maakt dat niet volstaan kan worden met een verwijzing naar het economische belang van de betreffende vissers.

Uw college constateert dat het de door hem gevraagde nadere onderbouwing niet heeft ontvangen. Uw college heeft daarom op grond van het bepaalde in artikel 4:5, vierde lid, van de Awb besloten de aanvragen voor de onderdelen spieringvisserij op het IJsselmeer en beroepsmatige visserij in de "gesloten gebieden" buiten behandeling te laten.

Op 15 november 2011 heeft de algemene kamer van de commissie voor bezwaar- en beroepschriften en klachten van de provincie Fryslân (hierna te noemen: de commissie) een hoorzitting gehouden, waarbij de heer F.J. Boonstra, werkzaam bij vereniging Sportvisserij Nederland, in de gelegenheid is gesteld het bezwaarschrift namens de vereniging Sportvisserij Nederland nader toe te lichten. Als derdenbelanghebbenden zijn de heer D.J.T. Berends namens de Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A., de heer G.A. Schilder (VD 104) en de heer P.C.J. Schilder (VD 63, VD 64 en VD 65) eveneens in de gelegenheid gesteld hun standpunt naar voren te brengen. Namens uw college was de heer H. Denters, ambtenaar van de provincie Fryslân, aanwezig. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

### 3. Ontvankelijkheid

De commissie is van oordeel dat het bezwaarschrift tijdig binnen de in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) gestelde termijn is ingediend, tegen besluiten ex artikel 1:3 van deze wet. Voorts is de commissie van oordeel dat het bezwaarschrift voldoende is gemotiveerd om dit op grond van artikel 6:5 van de Awb in behandeling te nemen.

Vervolgens ziet de commissie zich voor de vraag gesteld of bezwaarmaker is aan te merken als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Daartoe overweegt de commissie het navolgende.

Bezwaarmaker heeft ten aanzien van het zijn van belanghebbende in het bezwaarschrift aangevoerd dat in Nederland door bijna 2 miljoen mensen wordt gevist en dat zij de landelijke hengelsportorganisatie is en 8 federaties, 900 verenigingen en 570.000 aangesloten sportvissers vertegenwoordigt. Sportvissers vormen – aldus bezwaarmaker – in Nederland de grootste groep waterrecreanten die gezamenlijk een omzet genereren van circa € 700 miljoen per jaar. Deze recreanten hebben – zo meent bezwaarmaker – niet alleen oog voor en belang bij het vissen en een goede natuurlijke visstand. De beleving van de natuur met alle daarin van nature voorkomende dier- en plantensoorten waarbij sprake is van een natuurlijk evenwicht maken volgens bezwaarmaker deel uit van deze recreatieve activiteit. Bezwaarmaker is van mening dat door de bestaande situatie van overbevissing van het IJsselmeer door de beroepsvisserij het natuurlijk evenwicht is verstoord en de visstand dermate achteruit is gegaan dat de aantrekkingskracht van het gebied voor veel sportvissers sterk is afgenomen. Vanuit haar taakopvatting zegt bezwaarmaker belang bij het maken van bezwaar tegen de onderhavige besluiten te hebben.

Daarnaast wijst bezwaarmaker er op dat zij machtiginghouder van de visserij in het IJsselmeer is en ook vanuit die hoedanigheid een direct belang heeft bij de instandhouding van de natuurlijke kenmerken en een gezonde ecologische toestand van het Natura-2000 gebied IJsselmeer en in het bijzonder bij een goede visstand.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, van de Nbw, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, kan uitsluitend een belanghebbende tegen een besluit op grond van de Nbw bezwaar maken.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

In artikel 3 van de statuten van de vereniging Sportvisserij Nederland is het doel van de vereniging als volgt vastgelegd:

Artikel 3.

1. De vereniging heeft tot doel:

i. het op nationaal en internationaal niveau behartigen van de belangen in de ruimste zin van de sportvisserij als vorm van recreatie, zulks ten behoeve van de leden, buitengewone leden, de aangesloten hengelsportverenigingen, de aangesloten sportvissers en alle overige personen die vanuit Nederland de sportvisserij beoefenen;

ii. de inzet hierbij is te komen tot optimale mogelijkheden voor de sportvisseren en een goede en gevarieerde visstand in de zee, kust- en binnenwateren van Nederland, hetgeen omvat:

- a. het streven naar gewenste wet- en regelgeving en de handhaving daarvan;
- b. het streven naar gewenste goede en gevarieerde visserijmogelijkheden;
- c. het streven naar een goede, gevarieerde en duurzame natuurlijke visstand;
- d. het streven naar een zo eenvoudig mogelijk en zo groot mogelijke toegankelijkheid van viswateren;
- e. het aanbieden van door sportvisseren gewenste landelijke activiteiten in de sfeer van recreatie, toerisme en sport;
- f. het bevorderen van draagvlak, kennis, inzet en zorg voor de natuur;
- g. het bevorderen van de juiste vismethoden en een verantwoord omgaan met de gevangen vis;
- h. het verzorgen van een goede voorlichting naar sportvisseren en de samenleving;
- i. het bevorderen van opleiding en begeleiding van met name jeugdige sportvisseren;
- j. het stimuleren van de deelname aan de sportvisserij als vrijetijdsbesteding, het vergroten van het ledenaantal van de hengelsportorganisaties en het versterken van de structuur van de hengelsportorganisaties.

2. Zij tracht dit doel in samenwerking met de leden federaties, de buitengewone leden en de bij hen aangesloten hengelsportverenigingen en sportvisseren onder meer te bereiken door:

- a. nationaal sportvisserijbeleid te formuleren, vast te stellen en uit te dragen;
- b. sportvisserijbelangen te behartigen (lobby, overleg, beïnvloeding) bij de nationale en internationale overheid, politiek en maatschappelijke organisaties;
- c. contacten te onderhouden en waar nodig samen te werken met nationale en internationale organisaties op het gebied van (sport)visserij, recreatie, toerisme en sport, visstandbeheer, waterbeheer en natuurbeheer, ruimtelijke ordening, milieu en dierenwelzijn;
- d. de Nederlandse sportvisserij te vertegenwoordigen in relevante nationale en internationale overlegplatforms, commissies, bestuursorganen en dergelijke;
- e. voorlichting, public relations en promotie op nationaal niveau te verzorgen;
- f. relevante kennis en informatie te verzamelen;
- g. kaderleden van federaties, landelijke specialistenorganisaties en hengelsportverenigingen te informeren over ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau;
- h. kennis en opleiding aan te bieden aan kaderleden van federaties, landelijke specialistenorganisaties en hengelsportverenigingen over onder andere bestuurlijk management, vrijwilligersbeleid, belangenbehartiging, communicatie, visserijwet, controle, visstandbeheer, jeugdopleiding en -begeleiding en verenigingsactiviteiten;
- i. federaties en landelijke specialistenorganisaties en hengelsportverenigingen waar nodig bij hun werkzaamheden te ondersteunen;
- j. naar derden tegen vergoeding van kosten relevante diensten te verlenen en kennis te verstrekken;
- k. nationaal gewenste sportvisserij activiteiten te realiseren;
- l. nationale sportvisserijdocumenten uit te geven;
- m. nationale- en internationale viswedstrijden (mede) te organiseren.

3. De vereniging beoogt een ideële doelstelling te hebben. De vereniging heeft geen winstoogmerk.

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is naar het oordeel van de commissie bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

Met betrekking tot het zijn van belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb, overweegt de commissie dat uit vaste jurisprudentie volgt dat het bij de belangen van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van die wet moet gaan om een aan de statutaire doelstelling ontleend algemeen of collectief belang, dat door een besluit direct wordt of dreigt te worden aangetast, waarbij dat belang los kan worden gezien van dat van de individuele leden en waarvan de behartiging de trekken dient te vertonen van behartiging van bovenindividuele belangen.

De commissie is – overeenkomstig vaste jurisprudentie - van oordeel dat een belangenorganisatie die voor het belang van haar leden opkomt, daarmee opkomt voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt. Blijkens haar statuten stelt bezwaarmaker zich ten doel het op nationaal en internationaal niveau behartigen van de belangen in de ruimste zin van de sportvisserij als vorm van recreatie, zulks ten behoeve van de leden, buitengewone leden, de aangesloten hengelsportverenigingen, de aangesloten sportvissers en alle overige personen die vanuit Nederland de sportvisserij beoefenen, waarbij de inzet is te komen tot optimale mogelijkheden voor de sportvissers en een goede en gevarieerde visstand in de zee, kust- en binnenwateren van Nederland. Het belang van de sportvisserij in het IJsselmeer, waarvoor bezwaarmaker in deze procedure opkomt, is derhalve een belang dat zij, gelet op haar statutaire doelstelling, in het bijzonder behartigt.

Daartoe overweegt de commissie dat het statutaire doel van de vereniging Sportvisserij Nederland weliswaar, zowel in functioneel als in territoriaal opzicht ruim is geformuleerd en daarmee veelomvattend is, maar voldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de vereniging Sportvisserij Nederland rechtstreeks is betrokken bij de bestreden besluiten. Daarbij wijst de commissie er op dat het belang van de sportvisserij in het IJsselmeer nauw samenhangt met het belang van de beroepsmatige visserijactiviteiten in het IJsselmeer waarvoor in het onderhavige geval een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw is verleend. In dit verband wijst de commissie er op dat blijkens het besluit van 8 augustus 2008 (kenmerk: 777062) de effecten van de beroepsvisserij kunnen cumuleren met het effect van de hengelsport c.q. sportvisserij.

Voorts is het de commissie gebleken dat de vereniging Sportvisserij Nederland werkzaamheden verricht die kunnen worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, waaruit blijkt dat zij het rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokken belang in het bijzonder behartigt. Ter zitting is in dit verband namens bezwaarmaker gewezen op het indienen van zienswijzen, het voeren van procedures, het verstrekken van informatie, het verrichten van lobbyactiviteiten, het uitgeven van bladen, het voeren van overleg met overheden, het uitgeven van visvergunningen en het verrichten van visserijkundig onderzoek.

De commissie is gezien de hiervoor weergegeven doelstelling van de vereniging en haar feitelijke werkzaamheden van oordeel dat de vereniging door de bestreden besluiten rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt.

Daarbij neemt de commissie verder in aanmerking dat de vereniging Sportvisserij Nederland door het optreden in rechte in dit geval een bundeling van rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokkē individuele belangen tot stand brengt waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijke optreden van een groot aantal individuele natuurlijke personen die door de bestreden besluiten rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. De commissie sluit met dit criterium aan bij het arrest van de Hoge Raad van 17 juni 1986, nr. 12700 (AB 1987, 173).

Tenslotte wijst de commissie er op dat de (vergunning)besluiten van 8 augustus 2008 (kenmerk: 777062) en 24 juli 2009 (kenmerk: 839920), waarnaar uw college in bijlage 1 bij de bestreden besluiten ter motivering mede naar verwijst, in afschrift onder meer naar bezwaarmaker is gezonden. In bijlage 1 bij het bovenvermelde besluit van 8 augustus 2008, met daarin de motivering van dat besluit, staat vermeld dat onder meer bezwaarmaker op grond van artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid is gesteld tot het indienen van een zienswijze op de ingediende aanvraag. De commissie stelt derhalve vast dat uw college be-

zwaarmaker toendertijd, in het kader van dit eerdere vergunningbesluit, wél als belanghebbende heeft aangemerkt.

Gelet op het vorenstaande is naar het oordeel van de commissie voldoende gebleken dat de vereniging Sportvisserij Nederland het rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokken belang krachtens haar statutaire doelstelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt in de zin van artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb.

Derhalve is de commissie van oordeel dat bezwaarmaker is aan te merken als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, in samenhang met het derde lid, van de Awb bij de onderhavige (vergunning)besluiten. De commissie komt dan ook tot de conclusie dat het bezwaar ontvankelijk is.

#### **4. Toepasselijke wet- en regelgeving**

Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw, voor zover hier van belang, is het verboden om zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Ingevolge artikel 19e, aanhef en onder a, van de Nbw, voor zover hier van belang, houden gedeputeerde staten bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, Nbw rekening met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Ingevolge artikel 19f, eerste lid, Nbw geldt voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, dat de initiatiefnemer alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling maakt van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied. Ingevolge het derde lid van artikel 19f Nbw geldt de verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid, niet in gevallen waarin degene die een project waarop dat besluit betrekking heeft, onderneemt, daarmee een project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, herhaalt of voortzet, voorzover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat project.

Ingevolge artikel 10a, eerste lid, Nbw wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de Vogelrichtlijn (EEG nr. 79/409) en de Habitatrichtlijn (EEG nr. 92/43). Ingevolge het tweede lid bevat een dergelijk besluit de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstelling behoren in ieder geval: de doelstellingen ten aanzien van de in-



standhouding van de leefgebieden, voorzover vereist ingevolge de Vogelrichtlijn of de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten voorzover vereist ingevolge de Habitatrichtlijn. Ingevolge het derde lid kan de instandhoudingsdoelstelling mede betrekking hebben op doelstellingen ten aanzien van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, anders dan vereist ingevolge de genoemde richtlijnen.

De minister heeft het IJsselmeer op 23 december 2009 ingevolge artikel 10a van de Nbw aangewezen als Natura 2000-gebied, ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Bij uitspraak van 14 december 2011 (201002844/1/R2) heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State geoordeeld dat het in dit aanwijzingsbesluit opnemen van een behoudsdoelstelling in plaats van een verbeterdoelstelling voor visetende watervogels in strijd is met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Ingevolge artikel 15a, tweede en derde lid, van de Nbw vervalt van rechtswege de status van de hieronder opgesomde aangewezen natuurmonumenten:

- a. het beschermd natuurmonument Stoenckherne is aangewezen op 14 mei 1982;
- b. het staatsnatuurmonument Stoenckherne is aangewezen op 22 december 1986;
- c. het beschermd natuurmonument Friese IJsselmeerkust is aangewezen op 4 december 1991;
- d. het staatsnatuurmonument Friese IJsselmeerkust is aangewezen op 4 december 1991;
- e. het staatsnatuurmonument De Ven is aangewezen op 3 juni 1980.

Op grond van artikel 15a, derde lid, van de Nbw heeft de instandhoudingsdoelstelling voor het Natura 2000-gebied, voor het gedeelte waarop de aanwijzing als beschermd natuurmonument betrekking had, mede betrekking op de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied zoals bepaald in het vervallen besluit.

Artikel 44, eerste lid, van de Nbw bepaalt dat indien de minister bevoegd is tot verlening van een vergunning hij een afschrift van het verzoek om een vergunning en van de ontvangstbevestiging zendt aan gedeputeerde staten van de provincies en burgemeester en wethouders van de gemeenten, waarin de handeling, waarvoor de vergunning wordt verlangd, zal geschieden. Het tweede lid bepaalt dat indien gedeputeerde staten bevoegd zijn tot verlening van een vergunning, zij een afschrift van de stukken, bedoeld in het eerste lid, zenden aan burgemeester en wethouders van de gemeenten, bedoeld in het eerste lid, alsmede aan de minister. Ingevolge het derde lid kunnen gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders, binnen acht weken na de op de ontvangstbevestiging vermelde datum bij het tot verlening van de vergunning bevoegd orgaan hun zienswijze naar voren brengen.

Ingevolge artikel 3:4 van de Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 4:5, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

- a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b. de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, of

c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

Ingevolge het vierde lid wordt een besluit om de aanvraag niet te behandelen aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 4:8, eerste lid, van de Awb bepaalt dat, voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de beschikking zou steunen op gegevens en feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
- b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

Ingevolge het tweede lid geldt het eerste lid niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

## 5. Zakelijke weergave van de gronden van het bezwaar

Bij brief van 10 augustus 2011, ontvangen 11 augustus 2011, heeft bezwaarmaker pro forma bezwaar gemaakt tegen uw vijf besluiten van 1 juli 2011 (kenmerken: 962085, 962222, 962107, 962230 en 962240). Bij brief van 12 september 2011, ontvangen 13 september 2011, heeft bezwaarmaker de gronden van het bezwaar toegezonden. Bezwaarmaker acht de vijf besluiten in strijd met de Nbw en artikel 4:5 van de Awb. Daartoe heeft bezwaarmaker het navolgende aangevoerd.

### Strijd met de Natuurbeschermingswet 1998

Het toestaan van de beroepsmatige visserij heeft - aldus bezwaarmaker - tot op heden geleid tot overbevissing en op grond van de vijf bovenvermelde besluiten kan volgens haar niet worden uitgesloten dat de vergunde activiteit opnieuw zal leiden tot overbevissing en daarmee tot verdere aantasting van de visstand en tot verslechtering van de natuurlijke kenmerken van het Natura-2000 gebied IJsselmeer. De verdere aantasting van de visstand kan naar de mening van bezwaarmaker tevens een significant verstorend effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Bezwaarmaker zegt dan ook bezwaar tegen de vijf besluiten te maken omdat deze in strijd zijn met artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998. Bezwaarmaker betoogt dat in de bestreden besluiten niet is meegewogen of het toestaan van de beroepsmatige visserij in het IJsselmeer in combinatie met de beroepsmatige visserijactiviteiten in het Natura-2000 gebied IJmeer en Markermeer significante gevolgen kan hebben voor de visstand c.q. een belangrijk natuurlijk kenmerk van het IJsselmeer. Voorts is volgens bezwaarmaker niet meegewogen of en zo ja, welke gevolgen te verwachten zijn voor de visstand in de IJssel en in andere nabijgelegen Natura-2000 gebieden, zoals het Ketelmeer en Zwarte Meer en derhalve voor de doelsoorten die ook buiten het IJsselmeer foerageren.

Bezwaarmaker is van mening dat de bestreden besluiten nooit hadden mogen worden genomen omdat er op het moment dat de besluiten werden genomen geen volledig goedgekeurd visplan was voor het IJsselmeer. Het visplan is immers - aldus bezwaarmaker - slechts ten dele goedgekeurd en dan nog met de nodige kanttekeningen/verbeterpunten. Door het ontbreken van een volledig goedgekeurd visplan konden volgens bezwaarmaker

ten tijde van de vergunningverlening de effecten van de vergunde activiteit niet (volledig) worden beoordeeld.

Volgens bezwaarmaker is bekend dat de huidige visserijdruk leidt tot grote bijvangsten van zowel vis als watervogels. Deze bijvangst is - aldus bezwaarmaker - mede debet aan de neergaande trend van de soortensamenstelling van vis, visstand en de diersoorten waarvoor het gebied is aangewezen als Natura-2000 gebied. Ook leidt dit naar de mening van bezwaarmaker tot verslechtering van de natuurlijke kenmerken van het IJsselmeer.

Bezwaarmaker is van mening dat de gedragscode van de Visserijbond tekortschiet om grote bijvangsten van watervogels te voorkomen. Bepaald is – aldus bezwaarmaker – dat “vrijwillig de visgronden moeten worden verlaten waar de kans bestaat dat vogels in *ontoelaatbare hoeveelheden* worden bijgevangen”. Het begrip “*ontoelaatbare hoeveelheden*” is volgens bezwaarmaker niet nader gekwantificeerd en geeft daardoor geen enkel houvast noch voor de vissers, noch voor het bevoegd gezag. Door deze onzekerheid kunnen – aldus bezwaarmaker – significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen voor watervogels niet worden uitgesloten als gevolg van bijvangsten. De vergunning had daarom naar de mening van bezwaarmaker niet mogen worden verleend.

Bij incidentele handhaving is volgens bezwaarmaker gebleken dat vissers nauwelijks gebruik maken van de verplicht gestelde reflecterende strips om vogels te waarschuwen. Bovendien is – aldus bezwaarmaker – niet zeker of hiermee afdoende het bijvangen van vogels in netten wordt voorkomen. Zolang deze onzekerheid voortduurt, kunnen volgens bezwaarmaker significant negatieve effecten niet worden uitgesloten en had de vergunning niet mogen worden verleend. Bezwaarmaker heeft bovendien geen enkel vertrouwen in het effect van handhavingsinspanningen, aangezien de financiering hiervoor ontbreekt. In de afgelopen periode heeft – aldus bezwaarmaker - nauwelijks handhaving plaatsgevonden en er zijn geen redenen om aan te nemen dat de handhavingsinspanningen in de vergunde periode zullen verbeteren dan wel toenemen. Dit betekent volgens bezwaarmaker dat de visserij vrijwel ongecontroleerd zal kunnen plaatsvinden. Significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen kunnen naar de mening van bezwaarmaker hierdoor niet op voorhand worden uitgesloten.

#### Gedeeltelijke verlenging en artikel 4:5 Awb

Bezwaarmaker meent dat in de besluiten (op pagina 2) terecht is vermeld dat verlenging van de eerder afgegeven vergunningen niet mogelijk is. Tevens wordt – aldus bezwaarmaker – met een beroep op artikel 4:5 van de Awb gesteld dat de vergunningvragers alsnog nadere gegevens en bescheiden kunnen overleggen.

Bezwaarmaker is van mening dat hier een tweetal juridische trucs worden toegepast en gecombineerd die geen stand houden. Een vergunning kan – aldus bezwaarmaker – immers niet gedeeltelijk worden verlengd. Het is volgens bezwaarmaker of wel of geen verlenging, maar een halve verlenging is juridisch niet mogelijk. De enige optie zou – zo meent bezwaarmaker – het verlenen van een nieuwe vergunning kunnen zijn, maar daarvan is volgens haar eveneens geen sprake en deze is naar haar mening ook niet aangevraagd. Van een nieuwe vergunning kan – aldus bezwaarmaker – alleen al daarom geen sprake zijn omdat aan de eisen die de Awb aan de voorbereiding van besluiten stelt, niet is voldaan. Volgens bezwaarmaker wordt dit in bijlage 1 bij de besluiten in punt A 2 ook nadrukkelijk erkend.

Ook was en is het naar de mening van bezwaarmaker niet mogelijk om de aanvragers van de vergunning op grond van artikel 4:5 van de Awb nog een termijn te gunnen om alsnog nadere informatie aan te leveren. Artikel 4:5 van de Awb ziet – aldus bezwaarmaker - immers op de situatie dat een aanvrager – nadat hem daarvoor al eerder een termijn was ge-

gund – niet aan zijn informatieplicht heeft voldaan. Alsdan kan een bestuursorgaan op grond van artikel 4:5 van de Awb de aanvraag buiten beschouwing laten. Nu het bestuursorgaan inmiddels een besluit heeft genomen kan door het bestuursorgaan – zo meent bezwaarmaker – aan de aanvragers uiteraard niet alsnog een termijn worden gegund om de gebreken in de aanvraag – waarop dus al is beslist – alsnog te herstellen.

Volgens bezwaarmaker volgt hieruit dat de eerder afgegeven vergunningen inmiddels zijn verlopen, dat deze niet verlengd kunnen worden omdat verlenging immers alleen mogelijk is bij ongewijzigde omstandigheden, waar ook volgens het bestuursorgaan zelf geen sprake van is, terwijl een gedeeltelijke verlenging juridisch onbestaanbaar is zodat aanvragers thans vissen zonder vergunning.

Tot slot verzoekt bezwaarmaker uw college met een beroep op artikel 7:15 van de Awb om de kosten die zij in het kader van het bezwaar moeten worden gemaakt aan haar te vergoeden.

## 6. Overwegingen

### Vergunningvoorschrift 8

De commissie stelt vast dat uw college bij de bestreden besluiten van 1 juli 2011 heeft meegedeeld dat voor de spieringvisserij op het IJsselmeer – en voor de beroepsmatige visserij in de gesloten gebieden – op dat moment nog geen toestemming kan worden gegeven.

Voorts stelt de commissie vast dat in vergunningvoorschrift 8 van de bestreden besluiten is vastgelegd dat, als uit metingen van Imares bij het jaarlijks vaststellen van het spieringbestand van het IJsselmeer blijkt dat er meer dan 2100 spieringen per ha in het IJsselmeer voorkomen, de visserij op grond van de vergunning is toegestaan. Bij minder dan 2100 spieringen per ha in het IJsselmeer is het vissen op Spiering op grond van de vergunning verboden.

In de motivering (bijlage 1; onder B 4.1. Spieringvisserij) bij de bestreden besluiten heeft uw college vermeld dat het, als uit metingen van Imares blijkt dat er 2100 spieringen of meer per ha in het Markermeer voorkomen, de spieringvisserij op grond van de Nb-wetvergunning toelaatbaar acht. Wanneer er minder dan deze drempelwaarde ligt verbiedt uw college in de vergunning uit voorzorg de spieringvisserij, ook al is die door de minister op grond van de Visserijwet opengesteld.

Ter zitting is namens uw college – na daartoe door de commissie te zijn bevraagd – verklaard dat de inhoud van vergunningvoorschrift 8 niet overeenkomt met de intentie van uw college om een (volledig) verbod op spieringvisserij in het betreffende voorschrift op te nemen. Deze misslag zal – aldus de vertegenwoordiger van uw college – bij de beslissingen op bezwaar worden hersteld en ook de motivering van de bestreden besluiten zal in deze zin worden aangepast.

### Verlenging vergunning

Bezwaarmaker stelt dat een vergunning niet gedeeltelijk kan worden verlengd. Het is volgens bezwaarmaker of wel of geen verlenging, maar een halve verlenging is juridisch niet mogelijk. De enige optie zou – zo meent bezwaarmaker – het verlenen van een nieuwe vergunning kunnen zijn, maar daarvan is naar de mening van bezwaarmaker eveneens geen sprake.

De commissie stelt vast dat uw college uitdrukkelijk heeft overwogen dat in de gegeven omstandigheden een verlenging van de lopende vergunning formeel niet mogelijk is. Verlenging is – aldus uw college – alleen mogelijk bij ongewijzigde omstandigheden en zolang de geldige vergunning nog niet is verlopen. Bovendien zou verlenging voor de (twee) knelpuntonderdelen naar de mening van uw college in strijd zijn met de Nbw. Om te voorkomen dat na 1 juli 2011 niet meer legaal kan worden gevist, verleent uw college de vergunningen opnieuw voor alle *andere* onderdelen van de (af)lopende vergunningen.

De commissie stelt vast – mede gelet op hetgeen hiervoor omtrent vergunningvoorschrift 8 is verklaard – dat uw college bij de bestreden besluiten voor de twee knelpuntonderdelen, te weten de spieringvisserij op het IJsselmeer en de beroepsmatige visserij in de gesloten gebieden, geen vergunningen heeft verleend. Derhalve is er naar het oordeel van de commissie geen sprake van een verlenging van de (af)lopende vergunningen, maar van nieuwe vergunningen.

De commissie is van oordeel dat het bezwaar, voorzover gericht tegen de verlenging van de (af)lopende vergunningen, wegens het ontbreken van een feitelijke grondslag geen doel treft en derhalve ongegrond dient te worden verklaard.

#### Indienen zienswijzen

Bezwaarmaker wijst er op, dat van een nieuwe vergunning alleen al daarom geen sprake kan zijn, omdat aan de eisen die de Awb aan de voorbereiding van besluiten stelt, niet is voldaan. Voorts wijst bezwaarmaker er op dat dit in bijlage 1 bij de bestreden besluiten onder punt A2 ook nadrukkelijk wordt erkend.

De commissie stelt vast dat uw college heeft opgemerkt (onder A2. Procedure) dat het tijdstip waarop de aanvraag is ingediend en het moment waarop de geldige vergunning afloopt (1 juli 2011) het niet mogelijk maken om opnieuw uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 44, derde lid, van de Nbw en artikel 4:8 van de Awb ten aanzien van het inwinnen van zienswijzen.

De commissie is – met bezwaarmaker – van oordeel dat uw college bij de bestreden besluiten ten onrechte geen toepassing aan artikel 44, derde lid, van de Nbw en artikel 4:8 van de Awb heeft gegeven.

Naar het oordeel van de commissie dient het bezwaar op dit punt gegrond te worden verklaard. Dit procedurele gebrek kan bij de beslissingen op bezwaar worden hersteld.

#### Toepassing van artikel 4:5 Awb

Ten aanzien van het bezwaar over de toepassing van artikel 4:5 van de Awb overweegt de commissie het volgende.

De Awb kent wat betreft de primaire besluitvorming op een aanvraag slechts de toe- of afwijzing van een aanvraag en het niet behandelen van een aanvraag met toepassing van artikel 4:5 van de Awb. Ingevolge deze bepaling, voorzover thans van belang, kan het bestuursorgaan, indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

Het wettelijke stelsel verzet zich tegen het niet behandelen van een aanvraag in andere dan in het artikel genoemde gevallen. Het gaat bij een ongenoegzame of onvolledige aanvraag om het door de aanvrager niet hebben voldaan aan procedurele of formele vereisten voor het indienen van een aanvraag of om het door de aanvrager verstrekken van onvoldoende gegevens of bescheiden om een goede beoordeling van de aanvraag mogelijk te maken. Indien een aanvraag *inhoudelijk* niet voldoet aan de vereisten voor het nemen van het gevraagde besluit, kan niet van een ongenoegzame aanvraag gesproken worden en staat de mogelijkheid de aanvraag niet in behandeling te nemen niet open.

Artikel 4:5 van de Awb ziet blijkens de geschiedenis van de totstandkoming daarvan uitsluitend op gevallen waarin de aanvraag onvolledig is of niet voldoet aan een uitdrukkelijk wettelijk vormvoorschrift en waarin die gebreken bovendien herstelbaar zijn. Op andere gevallen is het niet van toepassing. Het ontbreken van gegevens en bescheiden kan dan ook alleen leiden tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag, indien het niet mogelijk is zonder die gegevens of bescheiden op de aanvraag te beslissen. Anders ligt het, indien aanstonds dan wel bij een inhoudelijke beoordeling van de merites van de aanvraag blijkt dat deze niet voor inwilliging vatbaar is. Het artikel komt dan niet voor toepassing in aanmerking; er behoort een inhoudelijke beslissing tot (gedeeltelijke) toe- of afwijzing van de aanvraag te volgen.

De commissie is derhalve van oordeel dat de omstandigheid dat in de onderhavige gevallen slechts sprake is van een gedeeltelijke toewijzing van de aanvragen omdat gegevens en bescheiden voor een volledige toewijzing van de aanvragen naar de mening van uw college ontbreken niet kan worden aangemerkt als een geval als bedoeld in artikel 4:5 van de Awb.

Nu uw college bij de besluiten van 1 juli 2011 (kenmerken: 962085, 962222, 962107, 962230 en 962240) vergunningen op grond van artikel 19d van de Nbw heeft verleend voor het beroepsmatig uitoefenen van visserijactiviteiten in het IJsselmeer, zijn de verstrekte gegevens en bescheiden kennelijk niet onvoldoende voor de beoordeling van de aanvragen. Uw college heeft dit feitelijk bevestigd door in het verweerschrift (onder ad 2.2.) te vermelden dat er geen sprake is van verlenging van de (af)lopende vergunningen, maar van het opnieuw verlenen van een vergunning voor de onderdelen die *ook zonder* de benodigde nadere gegevens en bescheiden konden worden verleend.

Aangezien de commissie ook anderszins niet is gebleken dat er sprake is van een geval als bedoeld in artikel 4:5 van de Awb., acht zij geen grond voor het niet behandelen van de aanvragen met toepassing van artikel 4:5 van de Awb aanwezig. Het wettelijk stelsel verzet zich naar het oordeel van de commissie evenzeer tegen het op de onderscheiden aanvragen een tweetal beschikkingen af te geven, namelijk een (gedeeltelijke) toewijzing van de aanvragen én het niet in behandeling nemen van de aanvragen.

Voorts wijst de commissie er op dat uw college de besluiten van 19 oktober 2011 (kenmerken: 976198, 977066, 977065, 977067 en 977069) om de aanvragen niet te behandelen niet binnen vier weken nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken aan de aanvragers heeft bekendgemaakt. De commissie is derhalve van oordeel dat uw college in strijd met artikel 4:5, vierde lid, van de Awb heeft gehandeld.

Gelet op het vorenstaande is de commissie van oordeel dat bij de bestreden besluiten van 1 juli 2011 ten onrechte toepassing is gegeven aan artikel 4:5 van de Awb. Voorts is de commissie van oordeel dat de besluiten van 19 oktober 2011 (kenmerken: 976198, 977066, 977065, 977067 en 977069), nu deze rechtstreeks voortvloeien uit en onlosmakelijk verbon-

den zijn met het bij de bestreden besluiten onjuist toepassen van artikel 4:5 van de Awb, dienen te worden ingetrokken.

De commissie is van oordeel dat het bezwaar, voorzover dit is gericht tegen de toepassing van artikel 4:5 van de Awb, gegrond dient te worden verklaard en dat de besluiten van 19 oktober 2011 (kenmerken: 976198, 977066, 977065, 977067 en 977069) dienen te worden ingetrokken.

#### Overbevissing

Ten aanzien van het bezwaar betreffende de overbevissing en aantasting van de visstand, in combinatie met beroepsmatige visserijactiviteiten in nabijgelegen Natura-2000 gebieden, alsmede de visplanverplichting, overweegt de commissie het volgende.

De commissie wijst er – met uw college - nadrukkelijk op dat bij de bestreden besluiten in het kader van artikel 19d van de Nbw wordt getoetst of, als gevolg van de vergunde activiteit, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, een significante verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten of een significante verstoring plaatsvindt van de aanwezige beschermde soorten in het Natura 2000 gebied IJsselmeer en in de omliggende Natura-2000 gebieden, alsmede of de natuurlijke kenmerken van deze gebieden worden aangetast.

De commissie wijst er op dat de visstand geen zelfstandige doelstelling is waaraan in het kader van artikel 19d van de Nbw wordt getoetst. Het ministerie van EL&I geeft vergunningen af in het kader van de Visserijwet. Het ministerie beoordeelt welke soorten vis met welke middelen in welke wateren mogen worden gevangen. De commissie is van oordeel dat de visstand in de onderhavige procedure slechts relevant is, indien deze van invloed is op de instandhoudingsdoelstelling.

De commissie is met uw college van oordeel, dat de beoordeling van de effecten van de beroepsmatige visserij op de visstand deel uit maken van de beoordeling van de doelmatigheid van de beroepsmatige visserij, die geschiedt in het kader van de vergunningverlening op grond van de Visserijwet 1963. Tevens is de commissie met uw college van oordeel, dat de visplanverplichting voor een VBC-gebied alleen gevolgen heeft voor de vergunbaarheid van de visserij op grond van de Visserijwet 1963.

Blijkens het besluit van 8 augustus 2008 (kenmerk: 777062) - waarvan de motivering volgens uw college in de bestreden besluiten als herhaald en ingelast dient te worden beschouwd - reguleert het (toenmalige) ministerie van LNV (het huidige ministerie van EL&I) de visserij-inspanning met het oogmerk de overbevissing in het IJsselmeer te beëindigen. De visserij-inspanning wordt – aldus het besluit - verminderd door reductie in vistijd en/of vistuig. Via de voedselvoorziening is blijkens het besluit alleen spieringvisserij van invloed op de instandhoudingsdoelen.

De commissie wijst er in dit verband nogmaals op dat, na aanpassing van vergunningvoorschrift 8 bij de beslissingen op bezwaar, er sprake is van een (volledig) verbod op de spieringvisserij op het IJsselmeer.

Voorts wijst de commissie er op dat uw college er – overeenkomstig het besluit van 8 augustus 2008 - in het verweerschrift (ad 1.1) en ter zitting op heeft gewezen dat, naast het negatieve effect van het wegvangen van vis uit het ecologische systeem op visetende vogelsoorten, de invloed van de beroepsvisserij ten dele waarschijnlijk gunstig is voor de instandhoudingsdoelen. De huidige beroepsvisserij met fuiken en staande netten zorgt

namelijk – aldus uw college - voor een lage stand van grotere snoekbaars en baars. Deze lage roofvisstand leidt volgens uw college tot minder predatiedruk op kleine vis, met als gevolg een groter bestand aan kleine vis en daardoor een waarschijnlijk gunstiger voedselsituatie voor visetende vogelsoorten.

De commissie is van oordeel dat bezwaarmaker ten aanzien van de gestelde overbevissing onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat als gevolg van de vergunde activiteit, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de onderhavige Natura 2000-gebieden verslechteren of een significant verstorend effect hebben op de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Evenmin worden de natuurlijke kenmerken van de desbetreffende gebieden hierdoor aangetast.

Gelet op het vorenstaande is de commissie van oordeel dat het bezwaar betreffende de overbevissing, voorzover wordt betoogd dat op dit punt bij de vergunningverlening sprake is van strijdigheid met artikel 19d van de Nbw, geen doel treft en derhalve ongegrond dient te worden verklaard. Indien en voorzover het bezwaar is gericht tegen vergunningverlening ingevolge de Visserijwet 1963 is de commissie van oordeel dat het bezwaar in de onderhavige procedure niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

#### Bijvangst van vis en watervogels

Ten aanzien van het bezwaar betreffende de bijvangst van vis en watervogels overweegt de commissie het volgende.

De commissie constateert dat in de bij de bestreden besluiten gevoegde bijlage 1 met de motivering van de besluiten wordt vermeld (onder punt A2. Procedure) dat uit de overwegingen onder sub B blijkt dat uw college zich in de onderhavige vergunningen moet beperken tot het opnieuw toestemming geven voor de reeds eerder vergunde en niet gewijzigde activiteiten. Deze kunnen naar het oordeel van uw college worden voortgezet onder in essentie *niet* gewijzigde omstandigheden.

Voorts constateert de commissie dat volgens uw college ten aanzien van de actualisatie van de vogeltrends (onder B1) de aangeleverde "Aanvullende informatie passende beoordeling vergunning Natuurbeschermingswet beroepsvisserij IJsselmeer" (juni 2011) tegemoet komt aan de gevraagde informatie. Ten aanzien van de gewenste reductie van bijvangst van vogels blijft – aldus uw college - onduidelijk in hoeverre de thans voorgeschreven maatregelen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Of deze tot het gewenste resultaat in reductie van bijvangst leiden blijft volgens uw college daarom onzeker. Tevens constateert de commissie dat uw college met betrekking tot de beperking van bijvangsten (onder B2) meent dat een evaluatie van deze maatregelen noodzakelijk is.

Bovendien constateert de commissie – zoals hierboven ook reeds is vermeld - dat in het verweerschrift door uw college wordt aangegeven (ad 3.1.3.1) dat de bijvangst van maatse vis in de vergunning wordt beoordeeld als een voor de visetende watervogels gunstige omstandigheid. De bijvangst van kleine vis treedt – aldus uw college - vooral op bij schietfuiken/grote fuiken. Het ministerie van LNV (het huidige ministerie van EL&I) heeft volgens uw college, op basis van onderzoek naar de ontwikkeling van een vangstmethode met deze fuiken die significant minder bijvangst oplevert, het door haar aangekondigd verbod op gebruik van deze fuiken niet geëffectueerd. De nieuwe vangstmethode bestaat eruit dat van grotere mazen gebruik wordt gemaakt, waardoor met name kleine vis niet meer wordt bijgevangen; dat meer in de oeverzone wordt gevisd (waar de bijvangst minder is) en waarbij gebruik wordt gemaakt van een 'overlevingsbak' voor bijgevangen vis (waarmee de sterfte na bijvangst sterk daalt en meer levende vis kan worden teruggezet). De nieuwe vangstmetho-



de kan volgens het onderzoek leiden tot een vermindering van de bijvangst per kg aal van ongeveer 9 kg schubvis tot ongeveer 4 kg. En daarmee tot een vermindering van de invloed op de vispopulatie. De voedselsituatie voor visetende watervogels verbetert hiermee.

Ook constateert de commissie dat in het verweerschrift door uw college wordt aangegeven (ad 3.1.3.2) dat het sinds juli 2008 maatregelen voorschrijft ter voorkoming van bijvangst van watervogels. De meest recente gegevens over trends van beschermde vogelsoorten hebben – aldus uw college - betrekking op 2008/2009, dus het eerste jaar dat met de (aflopende) vergunning is gewerkt. Ten opzichte van het jaar 2007/2008 is een opleving van grote zaagbek, nonnetje en tafeleend, wat volgens uw college kan wijzen op een positief effect van de maatregelen. Daar tegenover staat een daling van fuut, middelste zaagbek en met name topper. Uit de korte reeks gegevens kan naar de mening van uw college nog geen eenduidige trend worden afgeleid die de effectiviteit van de maatregel aantoont.

Gelet op het vorenstaande stelt de commissie vast dat volgens uw college onduidelijk is in hoeverre de thans voorgeschreven maatregelen ter reductie van bijvangst van vogels worden nageleefd en dat het gewenste resultaat in reductie van bijvangst daarom onzeker blijft, alsmede dat een evaluatie van de maatregelen ter beperking van bijvangst noodzakelijk wordt geacht. Bovendien stelt de commissie vast dat – zoals ook de heer P.C.J. Schilder ter zitting heeft aangegeven - inmiddels een nieuwe vangstmethode, de zogenaamde “overlevingsbak”, is ontwikkeld, alsmede dat nieuwe gegevens over trends in de omvang van de populatie van beschermde vogelsoorten beschikbaar zijn gekomen.

De commissie is van oordeel dat, nu uw college ten aanzien van de bijvangst van vis en vogels onvoldoende heeft gemotiveerd dat er sprake is van *niet* gewijzigde omstandigheden en derhalve voldoende zekerheid bestaat dat op dit punt significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn uitgesloten. Het bezwaar op dit punt dient derhalve gegrond te worden verklaard. Dit motiveringsgebrek kan mogelijk bij de beslissingen op bezwaar worden hersteld.

Daarbij wijst de commissie er op dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 14 december 2011 (201002844/1/R2) heeft geoordeeld dat het in het aanwijzingsbesluit van 23 december 2009 opnemen van een behoudsdoelstelling in plaats van een verbeterdoelstelling voor visetende watervogels in strijd is met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

#### Gedragscode nettenvisserij en vogels

Ten aanzien van het bezwaar tegen het begrip “ontoelaatbare hoeveelheden” in bepaling 5 van de gedragscode Nettenvisserij en vogels overweegt de commissie het volgende.

De commissie stelt vast dat ingevolge vergunningvoorschrift 12 van de bestreden besluiten de leden/vergunninghouders overigens zijn gehouden aan de bepalingen, opgenomen in de gedragscode. Verder stelt de commissie vast dat ingevolge bepaling 5 van de gedragscode Nettenvisserij en vogels de vergunninghouder vrijwillig de visgronden verlaat waar de kans bestaat dat vogels in ontoelaatbare hoeveelheden worden bijgevangen.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 mei 2010 (zaaknummer: 200901224/1/R2) is de commissie van oordeel dat op grond van het rechtszekerheidsbeginsel uit een vergunning duidelijk dient te blijken welke rechten en plichten deze in het leven roept. De commissie is van oordeel dat bepaling 5 van de gedragscode Nettenvisserij en vogels onvoldoende concreet en onvoldoende geobjectificeerd is om duidelijkheid te bieden omtrent de door de vergunninghouder te nemen maatregelen. De commissie is van oordeel dat onduidelijk is hoe wordt bepaald of vogels in “ontoe-

laatbare hoeveelheden" worden bijgevangen. Bepaling 5 van de gedragscode is naar het oordeel van de commissie onvoldoende rechtszeker.

De commissie is derhalve van oordeel dat het gebruik van het begrip "ontoelaatbare hoeveelheden" in bepaling 5 van de gedragscode in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. De commissie acht het bezwaar voorzover dit is gericht tegen het gebruik van het begrip *ontoelaatbare hoeveelheden* in bepaling 5 van de gedragscode gegrond. Een nadere concretisering en objectivering van het begrip "ontoelaatbare hoeveelheden" kan in de beslissingen op bezwaar worden opgenomen.

Ten overvloede wijst de commissie uw college er in dit verband ambtshalve op dat in de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 mei 2010 tevens is geoordeeld dat de desbetreffende (toenmalige) vergunningvoorschriften geen uitsluitel geven omtrent hetgeen in de context van de vergunning onder "schadelijke interactie" en "reële behoeften van de visserijsector" moet worden verstaan en derhalve onvoldoende rechtszeker zijn. De commissie is dan ook van oordeel dat de (huidige) bepalingen 1 en 4 van de gedragscode Nettenvisserij en vogels eveneens in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

#### Handhavingsinspanningen

Ten aanzien van het bezwaar dat onvoldoende handhavingsinspanningen worden gepleegd overweegt de commissie het volgende.

De commissie wijst er op nadrukkelijk op dat in de onderhavige procedure de vergunningverlening ingevolge artikel 19d van de Nbw aan de orde is. Indien bezwaarmaker van mening is dat er sprake is van onvoldoende handhaving van de verplichtingen voortvloeiend uit de Nbw-vergunningen staat het bezwaarmaker vrij bij uw college een verzoek tot handhaving in te dienen. In een dergelijke handhavingprocedure kunnen de door bezwaarmaker aangevoerde onvoldoende handhavingsinspanningen aan de orde komen.

De commissie is derhalve van oordeel dat het bezwaar voorzover dit is gericht tegen – door bezwaarmaker gestelde – onvoldoende handhavingsinspanningen in de onderhavige procedure niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

#### Kostenvergoeding

Ten aanzien van het verzoek van bezwaarmaker aan uw college, met een beroep op artikel 7:15 van de Awb, om de kosten die in het kader van het bezwaar moeten worden gemaakt aan haar te vergoeden, overweegt de commissie het volgende.

De commissie ziet nu de bestreden besluiten naar het oordeel van de commissie dienen te worden herroepen, aanleiding voor een vergoeding van de kosten van bezwaarmaker op de voet van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.

Bij het e-mailbericht van 9 december 2011 is – desgevraagd – namens bezwaarmaker een specificatie van de ex artikel 7:15 Awb gemaakte kosten toegezonden. Als gemaakte reis- en verletkosten in de onderhavige procedure zijn de kosten van een treinretour Meppel-Leeuwarden (€ 21,40) en de desbetreffende reistijd (2 uur à € 25,- bruto per uur = € 50,-) naar en het bijwonen van de hoorzitting (1,5 uur à € 25,- bruto per uur = € 37,50) voor vergoeding in aanmerking gebracht. Voorts is de tijd (2 uur à € 25,- bruto per uur = € 50,-) voor het bestuderen van het dossier en een uittreksel uit het Handelsregister (€ 11,-) voor vergoeding in aanmerking gebracht.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, d en e, van het Besluit proceskosten bestuursrecht kan voor reiskosten, verletkosten en kosten van een uittreksel uit een openbaar register een vergoeding worden toegekend.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder c, van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden de reiskosten vastgesteld overeenkomstig artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit tarieven in strafzaken 2003, dat een tarief waarvan de hoogte gelijk is aan – in het onderhavige geval – de reiskosten per openbaar vervoer, laagste klasse, voorschrijft. Dit betreft in de onderhavige procedure de reiskosten om de hoorzitting bij te wonen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder d, van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden verletkosten vastgesteld overeenkomstig een tarief dat, afhankelijk van de omstandigheden, tussen € 4,54 en € 53,09 per uur bedraagt. Dit betreft in de onderhavige procedure de kosten van tijdverzuim voor het bijwonen van de hoorzitting en de heen- en terugreis. Het gaat dus *niet* om tijdverzuim door voorbereidende handelingen, zoals het opstellen of lezen van stukken (NvT, Stb. 1993, 763; idem: ABRS 12 juni 1997, ABkort 1997, 425; CRvB 11 november 2008, ABkort 2008, 470; HR 21 maart 2001, BNB 2001/235). De commissie is derhalve van oordeel dat de kosten die namens bezwaarmaker voor vergoeding in aanmerking zijn gebracht voor het bestuderen van het dossier niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder e, van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden de kosten van een uittreksel uit een openbaar register op de werkelijke kosten vastgesteld. In de onderhavige procedure betreft het de kosten van een uittreksel uit het handelsregister van de Kamers voor Koophandel.

Gelet op het vorenstaande is de commissie van oordeel dat de namens bezwaarmaker voor vergoeding in aanmerking gebrachte kosten, met uitzondering van de kosten voor het bestuderen van het dossier, voor vergoeding in aanmerking komen. De commissie komt tot de conclusie dat bezwaarmaker voor een vergoeding van de kosten ter hoogte van een bedrag van € 119,90 in aanmerking komt.

#### Overweging ten overvloede

Ten overvloede geeft de commissie uw college in overweging om, nu namens uw college ter zitting is verklaard dat de andere vier vergunninghouders inmiddels ook lid van de Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A. zijn en als individuele vergunninghouders op de lijst in bijlage 2 bij het vergunningbesluit van 1 juli 2011 met kenmerk 962085 staan vermeld, in overleg met deze vier vergunninghouders de vergunningbesluiten van 1 juli 2011 (kenmerken: 962222, 962107, 962230 en 962240) in te trekken.

## 7. Conclusie

De commissie concludeert dat uw college bij de beslissingen op bezwaar in vergunningvoorschrift 8 een (volledig) verbod op spieringsvisserij in het IJsselmeer opneemt en ook de motivering in deze zin aanpast. Tevens komt de commissie tot de conclusie dat geen sprake is van een verlenging van de (af)lopende vergunningen, maar van nieuwe vergunningen.

Voorts concludeert de commissie dat uw college ten onrechte geen zienswijzen heeft ingewonnen en dat uw college de aanvragen ten onrechte (gedeeltelijk) buiten behandeling heeft gelaten.

Bovendien komt de commissie tot de conclusie dat er met betrekking tot de gestelde overbissing geen sprake is van vergunningverlening in strijd met artikel 19d van de Nbw, alsmede dat uw college ten aanzien van de bijvangst van vis en vogels onvoldoende heeft gemotiveerd dat er sprake is van *niet* gewijzigde omstandigheden en derhalve voldoende zekerheid bestaat dat op dit punt significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn uitgesloten.

De commissie concludeert dat het gebruik van het begrip "ontoelaatbare hoeveelheden" in bepaling 5 van de gedragscode in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel – en overweegt ten overvloede dat voor "schadelijke interactie" in bepaling 1 en "reële behoeften van de visserijsector" in bepaling 4 van de gedragscode hetzelfde geldt –, alsmede dat het bezwaar voorzover dit is gericht tegen – door bezwaarmaker gestelde – onvoldoende handhavingsinspanningen niet-ontvankelijk is.

De commissie concludeert dat het bezwaar voor het overige ongegrond is.

Tenslotte komt de commissie tot de conclusie dat het verzoek van bezwaarmaker om vergoeding van de gemaakte kosten tot een bedrag van € 119,90 dient te worden gehonoreerd.

Ten overvloede geeft de commissie uw college in overweging om de vergunningbesluiten voorzover deze niet aan de Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A. zijn verleend in overleg met de betreffende vergunninghouders in te trekken.

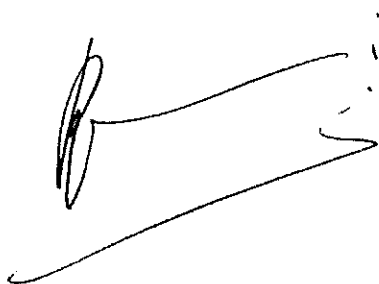
## 8. Advies

De commissie adviseert uw college:

- a. de misslag met betrekking tot vergunningvoorschrift 8 bij de beslissingen op bezwaar te herstellen en ook de motivering van de bestreden besluiten in deze zin aan te passen;
- b. het bezwaar voorzover gericht tegen de verlenging van de (af)lopende vergunningen ongegrond te verklaren, nu er sprake is van nieuwe vergunningen;
- c. het bezwaar voorzover gericht tegen het geen gelegenheid bieden tot het indienen van zienswijzen gegrond te verklaren en hieraan bij de beslissingen op bezwaar alsnog toepassing te geven;
- d. het bezwaar voorzover gericht tegen de toepassing van artikel 4:5 Awb gegrond te verklaren en de besluiten van 19 oktober 2011(kenmerken: 976198, 977066, 977065, 977067 en 977069), in te trekken;
- e. het bezwaar voor zover dit is gericht tegen de bijvangst van vis en vogels, gegrond te verklaren wegens een onvoldoende motivering en dit motiveringsgebrek zo mogelijk bij de beslissingen op bezwaar te herstellen;

- f. het bezwaar voorzover gericht tegen het begrip "ontoelaatbare hoeveelheden" in bepaling 5. van de gedragscode gegrond te verklaren, wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en een nadere concretisering en objectivering van het begrip "ontoelaatbare hoeveelheden" in de beslissingen op bezwaar op te nemen;
- g. het bezwaar voorzover gericht op de handhavingsinspanningen niet-ontvankelijk te verklaren;
- h. het bezwaar voor het overige ongegrond te verklaren;
- i. het verzoek van bezwaarmaker om vergoeding van de gemaakte kosten, met inachtneming van hetgeen de commissie hierover heeft overwogen, tot een bedrag van €119,90 te honoreren.

De commissie voor bezwaar- en beroepschriften  
en klachten van de provincie Fryslân,



drs. B.S. Wilpstra,

voorzitter



mr. drs. S.W. van der Wolf, secretaris

Verslag van de op 15 november 2011 om 16:00 uur gehouden hoorzitting van de algemene kamer van de Commissie voor bezwaar- en beroepschriften en klachten in het Provinciehuis te Leeuwarden.

Aan de orde is het door mr. F.J. Boonstra namens Sportvisserij Nederland ingediende bezwaarschrift tegen vijf besluiten van Gedeputeerde Staten van 1 juli 2011, afdeling Beleid, inhoudende vergunningverlening ex art. 19d Natuurbeschermingswet 1998 voor de beroepsmatige visserij in het Natura 2000-gebied IJsselmeer en het vergunninghouders in de gelegenheid stellen de aanvragen aan te vullen, gericht aan:

1. Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A. (hierna: Vissersbond) (kenmerk 962085)
2. De heer G.A. Schilder (kenmerk 962107);
3. De heer J.S. Lub (kenmerk 962222);
4. IJsselmeervissersbedrijf Schilder, de heer G.F.M. Schilder (kenmerk 962240);
5. De heer G.T.M. Schilder (kenmerk 962230).

Aanwezig: namens de commissie:

- de heer B.S. Wilpstra (voorzitter);
- de heer F.E. Kronemeijer;
- de heer P. Mendelts;
- de heer S.W. van der Wolf (secretaris);
- mevrouw J. van Nus (verslag);

namens bezwaarmaker:

- de heer F.J. Boonstra;

namens derde belanghebbenden:

- de heer D.J.T. Berends (Coöperatieve Producentenorganisatie Nederlandse Vissersbond IJsselmeer U.A.);
- de heer en mevrouw G.A. Schilder (VD 104);
- de heer P.C.J. Schilder (VD 63 – 64 – 65);

namens Gedeputeerde Staten:

- de heer H. Denters.

De voorzitter opent de zitting, heet iedereen van harte welkom, stelt de leden van de commissie voor en legt de gang van zaken uit. Vervolgens geeft hij bezwaarmaker het woord.

De heer Boonstra meent dat de provincie art. 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet mag toepassen zoals zij bij de bestreden besluiten heeft gedaan. Verder vindt bezwaarmaker dat Sportvisserij Nederland wel ontvankelijk is, omdat het om het gehele ecosysteem, de habitat van de vissen, gaat. De provincie Flevoland was het hiermee eens en heeft bezwaarmaker deels in het gelijk gesteld.

Dat er wordt gesproken over positieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen vindt bezwaarmaker verbazingwekkend. Het is vreemd om een keten (vis) welbewust te verstoren, zodat een bepaalde soort (vogels) daar tijdelijk van kan profiteren. Een evenwichtig ecosysteem is voor alle partijen van belang.

In het verweerschrift wordt verwezen naar verschillende oorzaken waardoor de provincie voldoende zeker is dat geen significante verslechtering of verstoring zal optreden. Dit wordt echter op geen enkele manier inhoudelijk nader onderbouwd.

Met betrekking tot het visplan stelt de heer Boonstra dat de provincie herhaaldelijk heeft aangegeven dat er nog geen visplan ligt, dus kan dat ook niet worden meegenomen in de beoordeling van eventuele significant negatieve effecten.

Tevens vindt de heer Boonstra het opmerkelijk dat er geen sprake is van een aanvraag om een vergunning en hij vraagt of een orgaan spontaan een vergunning kan en mag afgeven. Volgens hem wordt art. 44 Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) overtreden. Door de spontane vergunning zou de zienswijzeprocedure worden overgeslagen. Bovendien verplicht art. 19j Nbw om een visplan mede in de beoordeling te betrekken. Dat plan is er niet.

De provincie verwijst naar de meest recente gegevens betreffende enkele vogelsoorten. Met sommige soorten gaat het goed, maar er is geen eenduidige trend te bespeuren, waardoor er geen conclusies zijn te trekken. Dit gebeurt echter wel.

Al met al zijn er veel onzekerheden en onduidelijkheden, waardoor het besluit volgens bezwaarmaker erg wankel wordt. Volgens Sportvisserij Nederland kan niet de conclusie worden getrokken dat van versturende effecten geen sprake zal zijn.

De heer Denters zegt dat de Nbw niet de visstand centraal stelt, maar instandhoudingsdoelstellingen die in de aanwijzingsbesluiten zijn genoemd. Die komen hier maar zijdelings aan de orde.

Betreffende art. 4:5 Awb heeft de provincie gekeken naar datgene wat eerder vergund is en wat per 1 juli 2011 niet legaal kan worden voortgezet zonder vergunning. Verschillende vissers hebben verzocht om de vergunning te verlengen. Voor spieringvisserij en het vissen in gesloten gebieden kon de provincie niet langer uitgaan van ongewijzigde omstandigheden. De heer Denters heeft daarom gevraagd om aanvullende gegevens en het deel van de aanvraag dat daarop betrekking heeft, buiten behandeling gelaten. De provincie is dus van mening dat je de aanvraag kunt splitsen in een deel dat al vanaf 2008 vergund en telkens verlengd is, en een deel met gewijzigde omstandigheden die rechtvaardigen dat een nadere onderbouwing wordt gevraagd. Voor het verlengen van de vergunning stonden twee zaken in de weg. Ten eerste was de termijn daarvoor te krap. Ten tweede is, om te voorkomen dat per 1 juli subiet gestopt zou moeten worden of men illegaal zou vissen, voor het deel dat verlengd kon worden een nieuwe vergunning afgegeven. De Vissersbond heeft geen gebruik gemaakt van de termijn waarbinnen de provincie aanvullende gegevens gevraagd had, maar dat laat onverlet dat men een nieuwe aanvraag kan indienen.

De provincie heeft kennis genomen van het standpunt van de provincie Flevoland over de ontvankelijkheid van een bezwaarschrift over hetzelfde onderwerp. Fryslân vindt het VBC-kader het meer aangewezen kader dan de Nbw. Deze laatste komt pas zijdelings kijken bij de instandhoudingsdoelstelling van watervogels die de vis eten. Doordat de vogels daar in overwegende mate de voedselbehoefte dekken uit de kleinere vissen, is het mogelijk dat de visserij per saldo een positief effect op de visstand heeft. Dat er op termijn misschien sprake kan zijn van ontwrichting van de visstand, is er mede de oorzaak van geweest dat de spieringvisserij al een aantal jaren niet is opengesteld. Ook dat heeft een overweging gevormd bij het splitsen van de vergunning, want mede is afgewogen dat het concrete belang bij het nu vergunnen van de spieringvisserij alleen theorie is. Op het moment dat de Vissersbond dreigt de vergunning voor spieringvisserij te krijgen, omdat de Visserijwet dat open gaat stellen, wordt pas actueel of de provincie in het kader van de Nbw en gelet op de instandhoudingsdoelstellingen gaat vergunnen.

Vanuit het voorzorgbeginsel is wel een extra overweging opgenomen met betrekking tot de visdiefstand. Daar waar de minister al bij 15% onder het limit reference point het besluit

neemt de spieringvisserij open te stellen, doet de provincie dat pas wanneer het aantal spieringen per monstername gelijk aan of boven het limit reference point is. De provincie mag rekening houden met de visstand, en doet dat ook, voor zover dat in het kader van de Nbw de instandhoudingsdoelstelling raakt.

Zaken die zekerheid geven dat visserij in deze vorm geen kwaad kan, zijn allemaal ontleend aan de vergunning die in 2008 is verleend en worden onderbouwd door de Vissersbond. Onder die vergunning ligt een aanvraag met een passende beoordeling en een visplan. Korthedshalve verwijst de heer Denters naar deze vergunning.

Terecht merkt de heer Boonstra op dat er nog geen visplan is, maar dat er wel een gedeeltelijk goedgekeurd plan is. Dat hoeft volgens de heer Denters niet in de weg te staan aan het verlenen van deze vergunning. In feite is er immers geen nieuws onder de zon. In essentie is dit de vergunning die er in 2008 ook al was en daartegen heeft Sportvisserij Nederland destijds geen bezwaar of beroep ingesteld.

De heer Denters stelt dat hij reeds heeft verklaard waarom de provincie de toepassing van art. 44 Nbw niet strikt volgens de wet heeft gedaan. Dit betekent dat degenen die zich hierdoor gedupeerd zouden voelen, in een bezwarenprocedure de mogelijkheid hebben de provincie te vragen dit alsnog toe te passen. In dit geval is het niet toegepast vanwege het spoedeisende belang om de vergunning alsnog te verlenen.

Artikel 19j Nbw richt zich volgens de provincie tot de minister, omdat het goed te keuren visplan van de VBC een kader voor de minister moet gaan vormen om Visserijwetvergunningen te gaan verlenen. De minister krijgt daarmee de verplichting goed te kijken naar instandhoudingsdoelstellingen en of deze niet in gevaar worden gebracht door deze vorm van visserij.

De provincie krijgt het verwijt dat zij conclusies trekt, terwijl op grond van de trends naar aanleiding van de maatregelen die pas sinds 2008 zijn voorgeschreven, niet goed conclusies te trekken zijn. De heer Denters voert aan dat hij trends ziet die positief lijken te zijn, maar tekent daarbij aan dat het moeilijk is om op basis van gegevens die nog maar 1 jaar beschikbaar zijn al conclusies voor de langere termijn te trekken.

Er wordt nu jaarlijks vergund, maar het is de bedoeling dat dit op termijn overbodig wordt gemaakt door een regeling in de beheerplannen. Deze verlening van de vergunning is een kleine tussenstap om te komen tot een uiteindelijke vorm van visserij die duurzaam mogelijk moet blijven op het IJsselmeer. Dit laatste uitgangspunt blijft het College van Gedeputeerde Staten van Fryslân hanteren en hieraan zal de provincie toetsen.

Met betrekking tot de verplichting tot het gebruik van reflecterende strippen die niet zou worden nageleefd, zegt de heer Denters dat dit wordt voorgeschreven, maar dat zijn afdeling er niet op toeziet en ook niet handhaaft. Tot op heden is er echter geen aanleiding om aan het gebruik ervan te twijfelen.

De heer Berends zegt dat een aantal zaken hem opvallen die niet juist zijn met betrekking tot de gemaakte bezwaren. Ten aanzien van de sanering merkt hij op dat de Vissersbond deze heel weldoordacht heeft doorgevoerd in 2005 en 2006. Hier wordt gedaan alsof dat een papieren sanering was, maar gebleken is dat er toen circa 50% is weggesaneerd van het materieel dat in het water stond en daadwerkelijk werd gebruikt. Elk vistuig is gemerkt en heeft een uniek nummer, en kan alleen worden ingezet als men over die nummers beschikt.

Ten aanzien van de vergunningaanvraag zegt de heer Berends dat er wel eerder contact met de provincie is geweest over verlenging, maar dat beiden uitstel beter leek. Vandaar dat er later is aangevraagd, maar dat betekent niet dat er geen aanvraag is.

Ten slotte bevreemdt het de heer Berends dat hier wordt gezegd dat er geen VBC-visplan is. De Vissersbond mag vanaf 1 januari 2011 slechts vissen bij een goedgekeurd VBC-visplan en dat ligt er. Er ligt ook een vergunning, die is goedgekeurd door het ministerie en dat is ook bekend bij Sportvisserij Nederland.



De heer G.A. Schilder vertelt dat hij reeds 48 jaar visser is, waarvan hij de laatste 26 jaar steeds verder in zijn bedrijfsvoering is beperkt. Hij is 90% van zijn bedrijf kwijt, terwijl de vogelstand gigantisch is vermeerderd. Vogels mogen 7 dagen per week vissen. Nu wil men ook nog een gedeelte van de vergunning intrekken. Op deze manier kan de heer Schilder zijn bedrijf niet meer uitoefenen. Als men van de vissers af wil, moet men hen uitkopen. De heer Schilder stelt dat 90% van de vis in het IJsselmeer dood gaat door o.a. de Kaderrichtlijn Water. Vanaf het moment dat de commissies zich ermee bemoeien, gaat alles mis. In kraanwater kan geen vis meer leven. Het IJsselmeer was het rijkste viswater van de hele wereld en dat is nu "naar de filistijnen" geholpen.

De heer P.C.J. Schilder gaat in op de door Sportvisserij Nederland genoemde overlevingsbak op het IJsselmeer. Die heeft de heer Schilder zelf uitgevonden en op de markt gebracht, omdat het ministerie de fuiken op het IJsselmeer wilde verbieden. Het ministerie, en niet de visserman, heeft hierop een onderzoek losgelaten. Hieruit blijkt dat daarmee 99% levende vis weer overboord gaat, terwijl in de fuikenvisserij het overlevingspercentage slechts 13% was. De heer Schilder heeft 5 jaar geleden de Sportvisserij Nederland gebeld en gevraagd het plan met de overlevingsbak te steunen en in heel Nederland door te voeren. Sportvisserij Nederland antwoordde dat zij tegen iedere vorm van beroepsvisserij in Nederland is. Van de minister moeten beide partijen samenwerken in de VBC's, maar volgens de heer Schilder is dat niet mogelijk.

Over de reflecterende strips zegt de heer Schilder dat die kapot waaïen. Zij zijn met onderzoeksbureaus bezig om dat toch voor elkaar te krijgen, want de bekeuring ervoor als de strip er niet op zit, is niet mals.

De beroepsvissers doen hun best en de heer Schilder vraagt hen een kans te geven, want het is tenslotte hun broodwinning.

De heer Kronemeijer zegt dat de ontvankelijkheid van bezwaarmaker wordt bestreden. Hij vraagt aan bezwaarmaker uit welke feitelijke werkzaamheden blijkt dat Sportvisserij Nederland rechtstreeks belanghebbende is in deze zaak.

De heer Boonstra zegt dat Sportvisserij Nederland gebaat is bij een goede visstand. Het gaat om het totaalplaatje: de recreatieve beleving waar vis een belangrijk onderdeel van is.

De heer Kronemeijer vraagt wat Sportvisserij Nederland doet om de instandhoudingsdoelstellingen in stand te houden.

De heer Boonstra zegt dat Sportvisserij Nederland zich bezig houdt met zienswijzen, procedures en informatieverstrekking. Een aantal biologen doet visserijkundig onderzoek en er zijn mensen die in Den Haag hun zegje doen. Sportvisserij Nederland geeft bladen uit en vergunningen voor 500.000 sportvissers. Men is ook in overleg met gemeenten voor het verkrijgen van visrechten.

De heer Kronemeijer vraagt of deze activiteiten zijn gericht op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het IJsselmeer.

De heer Boonstra antwoordt dat Sportvisserij Nederland zich niet specifiek richt op het IJsselmeer, maar op de totale sportvisserij en alles wat ermee te maken heeft in heel Nederland. Dus óók op het IJsselmeer met zijn vele mogelijkheden. Kijkend naar de Nbw gaat het om de habitat. Er is een duidelijke link met handhaving van de aangewezen habitat. Sportvisserij Nederland onderscheidt zich, door de vele activiteiten die ze verrichten, van de burger die over de dijk fietst.

De heer Kronemeijer vraagt waarom bezwaarmaker zich beroept op het feit dat zij machtiginghouder is en daarom belanghebbende zou zijn.

De heer Boonstra antwoordt dat Sportvisserij Nederland een machtiging heeft om namens de Staat vergunningen af te geven voor het vissen met de hengel in het IJsselmeer. Gekeken naar de recreatieve totaalfunctie is dat een belangrijk onderdeel daarvan.

De heer Kronemeijer merkt op dat in de afgelopen jaren de vergunning steeds is verleend. In 2008 heeft de provincie er zienswijzen op gekregen. De heer Kronemeijer mist de aanvraag van de Vissersbond.

De heer Denters zegt dat de commissie de brief van 16 juli 2011 met kenmerk 959850 als zodanig kan beschouwen. Die brief zat niet bij de stukken voor de commissie, maar is geschreven in reactie op de brief van de provincie van 10 mei 2011, waarin is gesteld dat in de vergunning een aantal zaken ontbraken die het gewoon verlengen van de vergunning in de weg zouden staan, omdat op die punten een nadere aanvulling gewenst was. Deze aanvraag had betrekking op de Vissersbond. De andere vissers hadden al eerder een brief gestuurd, waarin zij vroegen om verlenging van de vergunning. Deze mensen waren eerder geen lid van de Vissersbond, maar later bleek via de heer Berends dat zij dat inmiddels wel waren. Om praktische redenen heeft de provincie daarom één motivering gemaakt.

De heer Kronemeijer wil weten wiens verantwoordelijkheid het is om verlenging van een vergunning aan te vragen.

De heer Denters zegt dat dit de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder is. Het is echter gebruikelijk dat de provincie aan degenen die jaarlijks een vergunning krijgen een herinnering stuurt. In dit geval ging de service iets verder, omdat er sprake was van gewijzigde omstandigheden.

De heer Kronemeijer vraagt of in 2009 en 2010 ook om zienswijzen is gevraagd.

De heer Denters heeft deze vraag niet voorbereid en kan dit niet nagaan.

De heer Kronemeijer merkt op dat dit nu in ieder geval niet is gedaan. Op 1 juli 2011 is geen verlenging, maar een nieuwe vergunning afgegeven, waarbij twee onderdelen zijn weggelaten. De provincie heeft hierbij verzuimd om hier bekendheid aan te geven en om zienswijzen te vragen. Als de Vissersbond in september met informatie was gekomen, wat was dan het vervolg van de procedure geweest?

De heer Denters stelt dat daarvoor separaat een vergunningprocedure gevolgd was om te komen tot een aanvullende vergunning voor die twee onderdelen. Dan was ook om zienswijzen gevraagd.

De heer Kronemeijer vraagt of het onder voorschrift 8 van de vergunning genoemde Imaresrapport reeds beschikbaar is. Is er geen vergunning voor spieringvisserij en het vissen in gesloten gebieden?

De heer Denters antwoordt dat de spieringvisserij dit jaar nog gesloten is op basis van een Imaresrapport.

De heer Kronemeijer merkt op dat wanneer is voldaan aan de voorwaarde in voorschrift 8 uit de vergunning van 2011, er op spiering gevist mag worden, terwijl de heer Denters zegt dat de spieringvisserij dit jaar nog gesloten is.

De heer Denters geeft toe dat het consequent was geweest als deze voorwaarde was geschrapt en de spieringvisserij (volledig) was verboden. Hij maakt notitie van deze omissie en zal deze bij de beslissingen op bezwaar herstellen.

De heer Kronemeijer gaat in op de bewering van bezwaarmaker dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met omliggende wateren als het gaat om de instandhoudingsdoelstelling van bepaalde watervogels. De provincie stelt dat er voldoende vis in de omliggende wateren voor die vogels is. Waaruit blijkt dat er daar geen voedseltekort is?

De heer Denters licht toe dat de draagkracht van deze Natura 2000-gebieden kennelijk groot genoeg is voor de populatie, omdat de populatie is vastgesteld op basis van de draagkracht van dat gebied. Als er in de eigen gebieden een voedseltekort is, dan gaan vogels gedwongen van het ene naar het andere gebied, hetgeen tevens zou betekenen dat daar kennelijk voldoende voedsel is. Ecologen hebben verteld dat het in de praktijk zo werkt.

De heer Kronemeijer vraagt of alleen de spieringvisserij van invloed is op de instandhoudingsdoelstelling van de Nbw. Die stelling neemt de provincie namelijk in in het besluit van 2008.

De heer Denters verklaart dat de provincie dit vanwege ontwikkelingen rond eiland de Kreupel uit voorzorg heeft verboden. Daar raakt de visstand als belang de Natura 2000-doelstellingen. Vanzelfsprekend zijn er ook andere zaken van invloed op het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen, zoals verstoringen en bijvangsten van vogels. Hiervoor is echter in de vergunning van 2008 onderbouwd dat er geen significant negatieve effecten zijn en daarom is dit nu niet opnieuw besproken.

De heer Kronemeijer merkt op dat de provincie verwijst naar het visplan van 2008. Er is dus kennelijk wel een visplan. Moet dat er elk jaar komen?

De heer Berends deelt mee dat er elk jaar een visplan was, die allemaal zijn goedgekeurd. In 2011 is het verschil dat het visplan onder de vlag van de VBC is ingediend.

De heer Kronemeijer vraagt of hetgeen nu in het besluit wordt toegelaten, past in wat het visplan daarover aangeeft.

De heer Berends antwoordt dat de zaken die in het visplan staan vooral zijn gericht op de Visserijwet, o.a. voor de instandhouding van de soort. Hier heeft de minister dit jaar zijn goedkeuring voor gegeven. Voor de Kaderrichtlijn Water en de Nbw kon ze nog geen besluit nemen, omdat daar nog geen duidelijkheid over is. Dat neemt niet weg dat zaken die van invloed kunnen zijn op vogels er heel duidelijk in zijn verwoord.

De heer Denters vult aan dat alles wat door Sportvisserij Nederland in het kader van visstandbeheer naar voren is gebracht en relevant zou zijn voor de instandhoudingsdoelstelling, wordt gedekt door de visplannen.

De heer Mendelts wil weten wat de status is van de Gedragscode Nettenvisserij en vogels.

De heer Berends zegt dat de Vissersbond toenadering heeft gezocht tot Vogelbescherming Nederland in verband met de hoge bijvangst van vogels in het verleden. Samen probeert men nieuwe afschrikmethodes te vinden om vogels uit de netten te houden. Er is een gedragscode opgesteld als maatregel om de houding van de man op het water te veranderen. Deze is door het bestuur en de ledenraad van de Vissersbond vastgesteld en is onderdeel van het visplan. De leden hebben zich hieraan te houden. De provincie heeft het overgenomen in haar regelgeving.

De heer Denters beaamt dat de gedragscode onderdeel is van de aanvraag en ook in de voorschriften is opgenomen.

De heer Mendelts vraagt of de provincie heeft overwogen de procedure op een andere manier aan te pakken. De provincie heeft immers aangegeven in tijdsdruk te komen als alle procedures waren gevolgd. Heeft zij overwogen te gedogen?

De heer Denters geeft aan dat het nemen van een gedoogbesluit door de tijd die dat neemt geen alternatief was. De provincie had het op een handhavingprocedure aan kunnen laten komen, maar dat is een vorm van gedogen die de provincie niet kent. In essentie had de vergunning niet afgeweken van die van 2008. Het gebrek dat er nu misschien aan kleeft, heeft de provincie voor lief genomen, in de wetenschap dat een vormfout hersteld kan worden.

De voorzitter vraagt of alles aan de orde is geweest wat aan de orde had moeten komen.

De heer Boonstra denkt dat alles aan de orde is geweest. Hij vindt dat de provincie erg gemakkelijk is omgegaan met de Awb en formaliteiten die haar niet uitkomen. Bezwaarmaker mist in deze procedure de zorgvuldigheid en de zorg voor dit mooie water. De procedures zijn er niet voor niets.

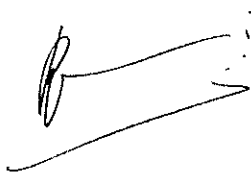
De heer Denters zegt dat hij niets meer heeft toe te voegen aan hetgeen gezegd is.

De heer Berends stelt nog een vraag over de spieringvisserij die de heer Denters vervolgens beantwoordt.

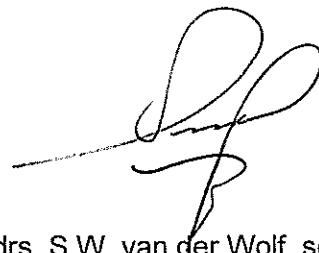
De heer G.A. Schilder bepleit nog dat de vissers schadeloos moeten worden gesteld als de spiering in het IJsselmeer moet blijven voor de vogels. De vissers houden zich aan de maatregelen, maar zij kunnen niet van de wind leven.

De heer P.C.J. Schilder geeft aan dat hij misschien wat emotioneel reageert, maar het vissen zit in zijn bloed. Hij vindt het verschrikkelijk als daaraan op deze manier een eind komt.

De voorzitter geeft aan dat de commissie voldoende informatie heeft om tot een advies te komen. De voorzitter licht de vervolprocedure toe, dankt de aanwezigen en sluit de zitting.



drs. B.S. Wilpstra, voorzitter



mr. drs. S.W. van der Wolf, secretaris