

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 15/4966

uitspraak van 15 maart 2016 van de meervoudige kamer in de zaak tussen

de vereniging 'Sportvisserij Zuidwest-Nederland', gevestigd te Breda, eiseres,

en

de Kamer voor de binnenvisserij, verweerder.

Als derde partijen hebben aan het geding deelgenomen:

- **Staatsbosbeheer**;
- de vennootschap 'Visserijbedrijf v/h Fa. Klop B.V.' (Klop);
- de vennootschap 'Koman's vishandel B.V.' (Koman);
- de vennootschap 'vof Visserijbedrijf Struik' (Struik).

Procesverloop

Klop, Koman en Struik (hierna: Klop c.s.) hebben aan Staatsbosbeheer gevraagd om toestemming voor zegenvisserij op schubvis in een aantal nader aangeduide delen van de Brabantse Biesbosch.

Bij afzonderlijke beslissingen van 8 december 2014 (hierna: toestemmingen) heeft Staatsbosbeheer de gevraagde toestemmingen verleend.

Bij afzonderlijke besluiten van 16 januari 2015 (hierna: primaire besluiten), verzonden op 19 januari 2015, heeft de Kamer goedkeuring aan de toestemmingen verleend.

Per afzonderlijke brieven gedateerd 27 februari 2015, door de Kamer ontvangen op 2 maart 2015, heeft eiseres bezwaren tegen de primaire besluiten gemaakt.

Bij besluit van 20 maart 2015 (hierna: bestreden besluit), verzonden op 11 juni 2015, heeft de Kamer de bezwaren ongegrond verklaard en de primaire besluiten in stand gelaten.

Per brief gedateerd 12 juli 2015, door de rechtbank ontvangen op 23 juli 2015, heeft eiseres beroep tegen het bestreden besluit ingesteld.

Op 2 september 2015 heeft eiseres gronden tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Op 12 oktober 2015 heeft de Kamer een verweerschrift ingediend.

Op 1 februari 2016 hebben Klop c.s. een schriftelijke uiteenzetting over de zaak gegeven.

Op 5 februari 2016 heeft eiseres nadere gronden tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden in Breda op 19 februari 2016. Daarbij waren aanwezig:

- mr. F. Kooijman (advocaat te Breda), alsmede mr. F.J. Boonstra, J. Quack en W.T. de Vries (allen lid van het bestuur van eiseres), namens eiseres;
- mr. J.H. Hermsen (advocaat te Apeldoorn) namens Klop c.s. De Kamer is, met voorafgaand bericht, niet ter zitting verschenen.

Overwegingen

1. Klop c.s. exploiteren bedrijven die zich (onder meer) bezighouden met het vangen en verhandelen van diverse soorten schubvis. In dit kader bevissen zij reeds een aantal jaren wateren in de Brabantse Biesbosch waarvan Staatsbosbeheer de eigendom heeft. Klop c.s. willen hun bedrijfsmatige activiteiten ter plaatse voortzetten. Daarom hebben zij aan Staatsbosbeheer – in diens hoedanigheid van eigenaar – gevraagd om toestemming voor zegenvisserij op schubvis gedurende de jaren 2015 en 2016.

De aan Klop verleende toestemming heeft betrekking op de wateren die kadastraal bekend staan als:

- gemeente Made en Drimmelen, sectie L, nummer 814 (ged.);
- gemeente Werkendam, sectie U, nummer 308 (ged.).

De aan Koman verleende toestemming heeft betrekking op de wateren die kadastraal bekend staan als:

- gemeente Dussen, sectie P, nummers 169;
- gemeente Dussen, sectie U, nummers 9, 177, 179, 190, 191 en 192;
- gemeente Made en Drimmelen, sectie L, nummers 773 (ged.), 800 (ged.) en 811 (ged.);
- gemeente Werkendam, sectie AB, nummers 416 (ged.), 550 (ged.), 543 (ged.), 553 en 732 (ged.).

De aan Struik verleende toestemming heeft betrekking op de wateren die kadastraal bekend staan als:

- gemeente Dordrecht, sectie W, nummers 164 (ged.) en 165 (ged.);
- gemeente Made en Drimmelen, sectie L, nummers 762 (ged.), 767 (ged.), 778 (ged.), 779 (ged.), 814 (ged.), 817 (ged.), 821 (ged.) en 824 (ged.);
- gemeente Werkendam, sectie AB, nummers 406 (ged.), 407 (ged.) en 409 (ged.).

De toestemmingen waren nodig voor opheffing van het – krachtens de Visserijwet 1963 (hierna: Visserijwet) bestaande – verbod op bevissing van de zojuist aangeduide wateren (hierna gezamenlijk: het bevissingsgebied). Blijkens de Visserijwet mogen de toestemmingen slechts worden geëffectueerd na goedkeuring van de Kamer.

Blijkens de primaire besluiten zag de Kamer op 16 januari 2015 geen reden om goedkeuring aan de toestemmingen te onthouden. Blijkens het bestreden besluit was zijn oordeel over de aanvaardbaarheid van de toestemmingen op 20 maart 2015 niet gewijzigd. Hierbij heeft de Kamer zich in belangrijke mate gebaseerd op het rapport van T.J.A. Puts Msc (Witteveen+Bos) gedateerd 8 november 2013 met de titel “Visstandonderzoek in het VBC-gebied ‘Benedenrivieren en Haringvliet’ in het najaar van 2012” (hierna: WB-rapport).

Artikel 22, tweede lid, van de Visserijwet – voor zover hier relevant – bepaalt dat de Kamer de gevraagde goedkeuring weigert (dan wel aan voorschriften verbindt) indien een doelmatig bevissen van het water waarop de betreffende aanvraag betrekking heeft (dan wel van het complex van wateren waartoe dat water behoort), door de voorgenomen uitreiking van schriftelijke toestemmingen zou worden belemmerd.

7. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) heeft in haar uitspraak van 29 augustus 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BB2513) – onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van artikel 22, tweede lid, van de Visserijwet (zie Kamerstukken II 1961-1962, kamerstuk 6560, nummer 3, bladzijde 14) – overwogen dat de Kamer de gevraagde goedkeuring uitsluitend mag weigeren indien de voorgenomen schriftelijke toestemming geen basis kan vormen voor een, uit visserijkundig oogpunt, verantwoord gebruik van het viswater. De rechtbank ziet geen reden voor een andere uitleg van artikel 22, tweede lid, van de Visserijwet.

Dit betekent concreet dat de Kamer de door Staatsbosbeheer – in december 2015 of januari 2016 – gevraagde goedkeuringen moet weigeren, als de visstand in het bevissingsgebied wegens de door Klop c.s. voorgenomen activiteiten onaanvaardbaar zou worden aangetast.

8. Het ligt op de weg van de Kamer om aannemelijk te maken dat de visstand in het bevissingsgebied wegens de door Klop c.s. voorgenomen activiteiten in de jaren 2015 en 2016 niet onaanvaardbaar zal worden aangetast. Mede gelet hierop wordt de kern van het thans aan de rechtbank voorgelegde geschil gevormd door de discussie over de vraag of de Kamer aan de zojuist omschreven onderzoeksplicht (annex bewijslast) heeft voldaan.

Bij de beantwoording van die vraag neemt de rechtbank de uitspraak van de ABRvS van 21 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:783) tot uitgangspunt, en met name rechtsoverweging 5.3 van de betreffende uitspraak:

“Gelet op hetgeen in de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007 is overwogen, mocht de Kamer tot uitgangspunt nemen dat de visstand in de Reeuwijkse Plassen destijds goed was. Het bepaalde in de artikelen 22, 26 en 29 van de Visserijwet 1963 noopt de Kamer er niet toe om in alle gevallen voorafgaand aan het goedkeuren van overeenkomsten van huur en verhuur dan wel van schriftelijke toestemmingen uitgebreid onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de visstand. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Kamer daartoe in dit geval slechts aanleiding behoefde te zien indien er concrete aanwijzingen waren dat de visstand sinds de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007 in betekenende mate was gewijzigd.”

9. Blijkens de gedingstukken meent de Kamer dat hij aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan door te verwijzen naar – en de in geding zijnde goedkeuringen (ook na heroverweging ervan) te baseren op – het WB-rapport.

Voor de rechtbank staat buiten twijfel dat Puts terzake deskundig, onafhankelijk en onpartijdig is. Verder constateert de rechtbank dat het WB-rapport inzicht geeft in de door Puts gekozen uitgangspunten en de door hem gevolgde gedachtegang, en vervolgens dat de conclusies van het betreffende rapport logisch aansluiten op de bevindingen van Puts. Gelet hierop kwalificeert de rechtbank het WB-rapport als een deskundigenadvies waaraan de Kamer in beginsel veel gewicht mag hechten.

2. Eiseres staat op het standpunt dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid en niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering. Daartoe betoogt zij in hoofdzaak dat de visstand in het bevissingsgebied meer onder druk staat dan de opsteller van het WB-rapport veronderstelt. Ter onderbouwing van dit betoog verwijst eiseres naar het rapport van M. de Graaf e.a. (Imares Wageningen UR) gedateerd 27 januari 2015 met de titel “Toestand vis en visserij in de Zoete Rijkswateren: 2013” (hierna: Imares-rapport).

Eiseres wil dat de rechtbank het beroep gegrond verklaart en het bestreden besluit vernietigt, en uiteindelijk dat de primaire besluiten worden herroepen en vervangen door weigeringen om de toestemmingen goed te keuren, althans dat aan de primaire besluiten alsnog nadere voorschriften worden verbonden.

3. De rechtbank constateert dat eiseres met het beroep nog kan bereiken wat zij wil, namelijk dat Klop c.s. het bevissingsgebied niet langer mogen gebruiken voor zegenvisserij op schubvis. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de toestemmingen – en de goedkeuringen daarvan – eerst per 1 januari 2017 vervallen.

Op basis van een en ander is de rechtbank van oordeel dat eiseres voldoende procesbelang bij de inhoudelijke toetsing van het bestreden besluit heeft. Dit oordeel wijzigt niet indien eiseres – jegens Klop c.s. en/of Staatsbosbeheer – privaatrechtelijk zou zijn gehouden om geen rechtsmiddelen tegen de primaire besluiten en/of het bestreden besluit aan te wenden. Deze door Klop c.s. aangevoerde omstandigheid kan immers hoogstens tot gevolg hebben dat eiseres – door het (toch) instellen en handhaven van het beroep – onrechtmatig jegens Klop c.s. en/of Staatsbosbeheer handelt.

4. De rechtbank is van oordeel dat de Kamer de primaire besluiten terecht op grondslag van de daartegen gerichte bezwaren volledig heeft heroverwogen, en in dit kader dat het belang van eiseres rechtstreeks bij die besluiten is betrokken. Eiseres stelt namelijk dat (ook) zij het bevissingsgebied mag gebruiken voor het vangen van schubvis, terwijl uit de gedingstukken en de daarop ter zitting gegeven toelichtingen niet zonder meer kan worden afgeleid dat die stelling evident onjuist is. In dit kader overweegt de rechtbank dat de burgerlijke rechter de eerst aangewezen is om geschillen over de privaatrechtelijke aanspraken van eiseres jegens Staatsbosbeheer (althans de Staat der Nederlanden) te beslechten.

5. De rechtbank komt toe aan de inhoudelijke toetsing van het bestreden besluit, en daarmee aan de beantwoording van de vraag of de Kamer de primaire besluiten in stand mocht laten.

6. Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet – voor zover hier relevant – is het verboden in een water (als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder d) te vissen voor zover een ander rechthebbende (in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c) op het visrecht in dat water is.

Krachtens artikel 21, tweede lid, aanhef en onder a, van de Visserijwet geldt het in het eerste lid bedoelde verbod niet voor wie is voorzien van een schriftelijke toestemming van de rechthebbende (in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c).

Blijkens artikel 22, eerste lid, van de Visserijwet behoeven schriftelijke toestemmingen als bedoeld in artikel 21, goedkeuring van de Kamer.

Om die reden neemt de rechtbank voorshands aan dat de Kamer aan diens onderzoeksplicht heeft voldaan. In aansluiting hierop is de rechtbank van oordeel dat het aan eiseres is om met behulp van tegenbewijs zoveel twijfel over de juistheid van het WB-rapport te zaaien, dat moet worden geoordeeld dat de Kamer dit rapport niet – althans niet zonder nadere motivering – aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen.

10. Blijkens de gedingstukken en de behandeling ter zitting meent eiseres dat het Imares-rapport moet worden aangemerkt als tegenbewijs in de zojuist bedoelde zin. De rechtbank deelt die mening niet en overweegt daartoe het volgende.

Het Imares-rapport kan niet worden aangemerkt als een contra-expertise in strikte zin, aangezien dit rapport niet is bedoeld als een reactie op – en dus evenmin als een betwisting van – het WB-rapport. Het Imares-rapport vormt namelijk (slechts) de weerslag van het onderzoek dat De Graaf e.a. in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Rijkswaterstaat hebben verricht. In zoverre heeft het Imares-rapport dan ook niet de betekenis die eiseres er blijkbaar aan gehecht wil zien.

Vervolgens constateert de rechtbank dat het Imares-rapport slechts een globaal beeld van de situatie in (onder meer) het bevissingsgebied geeft, door het signaleren van algemene trends. Uit dit rapport kan worden afgeleid dat over de exacte visstand ter plaatse veel onduidelijkheid bestaat, maar niet dat er een acuut gevaar voor overbevissing aldaar is. Daarom heeft het Imares-rapport in zoverre evenmin de betekenis die eiseres er blijkbaar aan ge-hecht wil zien.

Voorts wijst de rechtbank op de versie van het Visplan “Benedenrivieren en Haringvliet” die als gedingstuk 8 onderdeel van het procesdossier vormt, en op het – door Klop c.s. in het geding gebrachte – rapport van F. van Herpen e.a. (RoyalHaskoningDHV) gedateerd 11 juni 2015 met de titel “Ontwikkeling visstand in Nederland”. Die documenten geven evenmin aanleiding tot de gedachte dat Puts diens onderzoek onvoldoende zorgvuldig heeft verricht, en evenmin tot de gerechtvaardigde veronderstelling dat diens conclusies in de eerste helft van 2015 – toen de primaire besluiten en het bestreden besluit werden genomen – niet langer actueel en betrouwbaar waren.

11. De rechtbank concludeert dat de Kamer aan diens onderzoeksplicht heeft voldaan, en in het verlengde daarvan het bestreden besluit voldoende zorgvuldig is voorbereid en kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering.

12. Eiseres klaagt nog over het feit dat zij niet bij de voorbereiding van de primaire besluiten is betrokken. Die klacht – wat daarvan ook zij – kan niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Immers, voor zover de primaire besluiten op dit punt gebreken vertonen, zijn die gebreken tijdens de bezwaarschriftprocedure hersteld. In die procedure heeft eiseres namelijk voldoende gelegenheid gekregen om haar zienswijze over de plannen van Klop c.s. en de gevolgen daarvan voor de visstand in het bevissingsgebied te geven, en om te reageren op de stukken waarop de Kamer diens visie baseert. Het bestreden besluit komt dan ook niet in strijd met het formele (procedurele) zorgvuldigheidsbeginsel en evenmin met het gelijkheidsbeginsel.

13. De rechtbank komt tot de slotsom dat de tegen het bestreden besluit aangevoerde gronden niet slagen. Daarom zal zij het beroep ongegrond verklaren. Gelet hierop ziet de rechtbank geen aanleiding om de Kamer te veroordelen tot vergoeding van de proceskosten die eiseres wegens de door mr. Kooijman verleende rechtsbijstand heeft gemaakt.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.F.I. Sinack, voorzitter, en mr. Th. Peters en mr. C.A.F. van Ginneken, leden, in aanwezigheid van W.J. Steenbergen, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 15 maart 2016.

griffier

Afschrift verzonden aan partijen op:

voorzitter

25 MRT 2016

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



VOOR FOTOKOPIE CONFORM
De griffier van de rechtbank
Zeeland-West-Brabant