

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BO5703
Datum uitspraak	1 december 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 maart 2007 heeft de minister de in totaal twaalf aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Prins & Dingemanse, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Holland Shellfish B.V. en aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Roem van Yerseke B.V. (hierna: Prins en anderen) verleende vergunningen voor het vissen van strandschelpen (hierna: de spisulavergunningen) ingetrokken en aan elk van hen een vergunning verleend voor het vissen van zwaardschedes en mesheften voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007.

Volledige tekst

201003355/1/H3.

Datum uitspraak: 1 december 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ensis B.V., gevestigd te Kamperland, gemeente Noord-Beveland, en anderen, (hierna tezamen en in enkelvoud: Ensis),
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 25 februari 2010 in zaken nrs. 07/1105 en 07/1187 in het geding tussen:

Ensis

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, thans de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 maart 2007 heeft de minister de in totaal twaalf aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Prins & Dingemanse, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Holland Shellfish B.V. en aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Roem van Yerseke B.V. (hierna: Prins en anderen) verleende vergunningen voor het vissen van strandschelpen (hierna: de spisulavergunningen) ingetrokken en aan elk van hen een vergunning verleend voor het vissen van zwaardschedes en mesheften voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007.

Bij besluit van 2 april 2007 heeft de minister deze vergunningen vervallen verklaard en aan Prins en anderen drie vergunningen verleend voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007 voor het vissen van zwaardschedes en mesheften met een mechanisch gesleept vistuig in de visserijzone, met uitzondering van omschreven delen van de Voordelta en de Noordzeekustzone (hierna: de ensisvergunningen).

Bij besluit van 25 september 2007 heeft de minister het door Ensis daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 februari 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door Ensis daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Ensis bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 april 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 12 mei 2010.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Prins en anderen en de stichting Stichting De Faunabescherming (hierna: de Faunabescherming) hebben een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 november 2010, waar Ensis, vertegenwoordigd door mr. A.P. Cornelissen en B.J. Keus, advocaat te Middelharnis onderscheidenlijk deskundige, en de minister, vertegenwoordigd door mr. G.W.P.A. van Schijndel, werkzaam op het ministerie, zijn verschenen.

Voorts zijn Prins en anderen, vertegenwoordigd door mr. P.W.H.M. Haans en mr. ir. J.D. Holstein, advocaat te Bergen op Zoom onderscheidenlijk deskundige, als belanghebbende gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3a, eerste lid, van de Visserijwet 1963 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van op grond van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden regelen worden gesteld in het belang van de visserij.

Ingevolge artikel 3a, tweede lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in het eerste lid, mede voorschriften worden gegeven in het belang van de naleving van de aldaar bedoelde regelen.

Krachtens onder meer artikel 3a, eerste lid, van de Visserijwet 1963 is het Reglement zee- en kustvisserij 1977 (hierna: het Reglement) vastgesteld.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Reglement is de minister bevoegd regelen te stellen in het belang van de visserij ter uitvoering van op grond van

internationale overeenkomsten of besluiten van volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden en ter verzekering van de instandhouding dan wel uitbreiding van de visvoorraden.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, kan, voor zover hier van belang, bij het stellen van regelen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b mede rekening worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming.

Ingevolge artikel 3, vierde lid, kan de minister voorschriften geven ter naleving van de in het eerste lid bedoelde regelen.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, kan, indien de in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, bedoelde regelen een verbod tot het verrichten van bepaalde handelingen inhouden, worden bepaald dat het verbod niet geldt voor degene, die is voorzien van een vergunning van de minister.

Krachtens onder meer artikel 3 van het Reglement is de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren (hierna: de Beschikking) vastgesteld.

Ingevolge artikel 4 van de Beschikking is het verboden te vissen met enig vistuig geschikt voor het vangen van schelpdieren in de gebieden, genoemd in bijlage 3, de exclusieve 12-mijlszone, bedoeld in artikel 2 van de Regeling eisen, administratie en registratie inzake uitoefening visserij, in het zeegebied en in de kustwateren.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, voor zover hier van belang, geldt het in artikel 4 gestelde verbod niet voor degene, die is voorzien van een vergunning van de minister.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, derde volzin, kunnen vergunningen worden ingetrokken.

Ingevolge artikel 13a, voor zover hier van belang, wordt bij het verlenen van vergunningen, alsmede bij het daaraan verbinden van voorschriften en het verlenen onder beperkingen, rekening gehouden met de belangen van de natuurbescherming.

2.2. De minister heeft het beleid met betrekking tot de schelpdiervisserij neergelegd in het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020, "Ruimte voor een zilte oogst, naar een omslag in de Nederlandse schelpdiercultuur" (hierna: het Beleidsbesluit). Dit beleid hield een wijziging in van het tot 2005 gevoerde beleid, waarbij steeds niet naar soort gesplitste vergunningen werden verleend voor het vissen van alle schelpdieren met uitzondering van kokkels en mosselen. Hoofddoel van dit beleid is de ontwikkeling van een economisch gezonde, bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden respecteren en daar waar mogelijk versterken en die een brede maatschappelijke acceptatie hebben. In hoofdstuk 4.4 is over schelpdiervisserij in de Noordzee vermeld dat vanaf 2005 een overdraagbare vergunning zal worden verleend voor het vissen op uitsluitend die schelpdiersoorten waarop de vergunninghouder gedurende de periode 1993-2003 in belangrijke mate aantoonbaar heeft gevestigd.

De minister heeft bij brief van 28 november 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Commissie uit de Tweede Kamer van 14 december 2005 uiteen gezet dat zijn beleid niet strekt tot inperking, maar tot verdeling van de bestaande rechten. Daarbij heeft hij zich bereid verklaard af te wijken van de bestaande verdeelsleutel, indien een substantieel deel van de sector zelf alsnog met een onderbouwd voorstel voor een evenwichtiger verdeling zou komen, waarin recht werd gedaan aan de eisen van duurzaamheid. Hierbij diende gedacht te worden aan het inleveren van een aantal spislavergunningen voor een nieuwe ensisvergunning. Medio 2006 heeft de minister

besloten twaalf spisulavergunningen om te zetten in drie ensisvergunningen. De minister heeft dit voorstel aan de Tweede Kamer meegedeeld.

2.3. Ensis heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister zijn besluit om aan Prins en anderen in ruil voor twaalf spisulavergunningen drie ensisvergunningen te verlenen in bezwaar in redelijkheid heeft kunnen handhaven. Zij heeft betoogd dat de verleende vergunningen in strijd zijn met het in het Beleidsbesluit neergelegde vereiste dat alleen vergunning wordt verleend voor het vissen op schelpdiersoorten waarop de vergunninghouder in het verleden in belangrijke mate aantoonbaar heeft gevestigd. De rechtbank heeft daarbij ten onrechte het argument van Ensis dat de wijziging van het beleid niet op juiste wijze bekend is gemaakt en derhalve niet geacht kan worden in werking te zijn getreden, buiten beschouwing gelaten wegens strijd met de goede procesorde. Voorts heeft Ensis gesteld dat de vergunningen van Prins en anderen niet als inruilobject konden worden gebruikt, omdat ze al waren vervallen. Ten slotte heeft zij aangevoerd dat de wijziging van het beleid onrechtmatig is omdat de effecten op het ensisbestand als gevolg van de uitbreiding van het aantal ensisvergunningen onvoldoende is onderzocht.

2.3.1. Vaststaat dat Ensis pas ter zitting bij de rechtbank als grond heeft aangevoerd dat het beleid niet op juiste wijze bekend is gemaakt en derhalve niet geacht kan worden in werking te zijn getreden. Niet is gebleken dat Ensis deze grond niet in een eerder stadium van de procedure voor de rechtbank naar voren heeft kunnen brengen, in welk geval de minister hierop naar behoren had kunnen reageren. De rechtbank heeft deze grond dan ook buiten beschouwing mogen laten wegens strijd met de goede procesorde.

2.3.2. Een beleidsregel dient om in werking te treden, te worden bekendgemaakt. Voor beleidsregels van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt dat door kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Vaststaat dat het Beleidsbesluit en de wijziging daarvan niet zijn gepubliceerd in de Staatscourant. De Afdeling is, onder verwijzing naar de uitspraak van 13 december 2006 in zaak nr. 200603029/1, van oordeel dat het niet in de Staatscourant bekend maken van het Beleidsbesluit en de wijziging daarvan, niet tot gevolg heeft dat het daarin neergelegde beleid inzake het verlenen van vergunningen voor het vissen van schelpdieren in de Noordzee, rechtens geen betekenis toekomt.

Het Beleidsbesluit is tot stand gekomen naar aanleiding van de sluiting van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee. Uit vrees dat deze sluiting zou leiden tot een grote toename van spisula- en ensisvisserij in de Noordzee heeft de minister gekozen voor het bevriezen van de bestaande visvergunningen om zo de instroom van nieuwe vergunninghouders te voorkomen. Oogmerk van het beleid was volgens de minister het stabiliseren van deze schelpdiervisserij, niet specifiek het maximaliseren van de ensisvisserij. Wegens de sterke afname van de stand van spisula en de zeer grote bestanden aan ensis, heeft de minister besloten tot een herverdeling van de bestaande vergunningen voor het vissen op beide schelpdieren. Evenmin als de rechtbank ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat die beslissing, die blijft binnen de hoofdlijn van het gevoerde beleid, niet redelijk is. Het omzetten van twaalf spisulavergunningen in drie ensisvergunningen doet recht aan het streven naar een economisch gezonde bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden respecteren en daar waar mogelijk versterken. De herverdeling brengt met zich dat, rekening houdend met de omvang van het schelpdierbestand en de daartoe behorende soorten, het totaal aantal vergunningen afneemt en meer visserijbedrijven economisch gezonder kunnen functioneren. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het

verlenen van de drie ensisvergunningen niet in strijd is met het door hem dienaangaande gevoerde beleid.

2.3.3. Vaststaat dat aan Prins en anderen vóór 2005 vergunningen voor het vissen op spisula en ensis zijn verleend. Omdat zij niet aantoonbaar voor die tijd op ensis hebben gevestigd, konden zij vanaf 2005 slechts beschikken over in totaal twaalf spisulavergunningen. Deze vergunningen zijn in rechte onaantastbaar, zodat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, hetgeen Ensis heeft aangevoerd omtrent de rechtmatigheid van deze vergunningen in deze procedure niet meer aan de orde kan worden gesteld.

Blijkens de stukken hanteert de minister sinds 2005 een systeem waarbij degenen die voldoen aan de algemene, op hun eerdere visactiviteiten betrokken voorwaarden in beginsel het recht toekomt op verlening per jaar van een vergunning. Dit recht kan geldend worden gemaakt door het aanvragen van de vergunning en het betalen van leges. Aan die status van rechthebbende wordt niet afgedaan indien betrokkene besluit een jaar geen aanvraag in te dienen en geen leges te betalen, bijvoorbeeld omdat de visstand te laag is. Hij blijft als rechthebbende in aanmerking komen voor een vergunning. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat ten tijde van de omzetting van de vergunningen Prins en anderen rechthebbende waren tot het verlenen van spisulavergunningen, hoewel zij voor 2006 geen aanvragen voor spisulavergunningen hadden ingediend omdat vanwege het geringe spisulabestand geen voor het vissen in zogenoemde Natura 2000-gebieden benodigde vergunningen ingevolge de Natuurbeschermingswet (hierna: de Nbw) konden worden verleend. Dat de spisulavergunningen feitelijk nooit zijn gebruikt, zoals Ensis heeft gesteld en door Prins en anderen niet is weersproken, doet er niet aan af, nu het beleid niet vereist dat vergunningen die voor de omzetting in aanmerking komen feitelijk zijn gebruikt.

2.3.4. Anders dan Ensis heeft aangevoerd, heeft de rechtbank niet overwogen dat natuurbelangen niet kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van de vergunningen, maar dat de bescherming van de natuurwaarden in de eerste plaats een belang is dat in het kader van de verlening van vergunning op grond van de Nbw wordt beoordeeld.

De door Prins en anderen benodigde Nbw-vergunningen zijn verleend.

In hetgeen Ensis heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond het oordeel van de rechtbank, dat niet is gebleken dat de instandhouding van de ecologische waarden door de bestreden vergunningverlening wordt aangetast, onjuist te achten. Ensis heeft niet aannemelijk gemaakt dat de minister er ten onrechte van is uitgegaan dat het bestand aan ensis groot is, dat de dichtheid aan ensis per m² zeer hoog is, dat de vissnelheid vanwege de te gebruiken techniek bij het vissen op ensis laag is, dat jaarlijks ongeveer 1% van het ensisbestand wordt weggevestigd en dat vissporen in het algemeen weer snel worden bevolkt. Uit het in hoger beroep door de minister overgelegde rapport van Imares van september 2009 kan voorts worden opgemaakt dat het ensisbestand in omvang varieert en dat recente experimenten bevestigen dat het aantal mesheften hoger is dan tot nog toe gemeten kon worden. Ter zitting in hoger beroep heeft de vertegenwoordiger van de minister onweersproken verklaard dat uit een concept-rapport van Imares blijkt dat het totale ensisbestand in 2010 zelfs is vervijfvoudigd.

De vrees van Ensis dat de drie vergunningen zullen leiden tot doorkruising van het door haar in samenwerking met natuurorganisaties opgestelde beheersplan komt de Afdeling niet gerechtvaardigd voor reeds omdat Prins en anderen een vergelijkbaar beheersplan hanteren. Prins en anderen hebben voorts onweersproken gesteld dat onderling is afgesproken dat zal worden uitgegaan van een gezamenlijke vangst van maximaal 8000 ton ensis per jaar en dat

onderling een verdeling is gemaakt van de maximaal op te vissen hoeveelheid. Voorts heeft Ensis niet aan de hand van concrete cijfers of een deskundigenrapport aannemelijk gemaakt dat de omzetting van de twaalf spisulaverGUNningen voor drie ensisverGUNningen een zodanige belasting voor de bodem en bodemfauna met zich zal brengen dat niet meer kan worden voldaan aan de herstelopgave voor Habitatype 1110 zoals geformuleerd in het ontwerp-aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied de Noordzeekustzone.

2.3.5. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid het besluit op bezwaar heeft kunnen nemen.

2.4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. C.W. Mouton, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van Tuyll van Serooskerken
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 december 2010

290.