

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY0407
Datum uitspraak	17 oktober 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 oktober 2009 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [appellante] op straffe van een dwangsom gelast binnen tien dagen na dagtekening van het besluit de waargenomen aalfuiken uit de Nederlandse wateren te verwijderen en verwijderd te houden tot 1 december 2009.

Volledige tekst

201111024/1/A3.

Datum uitspraak: 17 oktober 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Dordrecht van 2 september 2011 in zaak nr. 10/340 in het geding tussen:

[appellante]

en

de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Procesverloop

Bij besluit van 21 oktober 2009 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [appellante] op straffe van een dwangsom gelast binnen tien dagen na dagtekening van het besluit de waargenomen aalfuiken uit de Nederlandse wateren te verwijderen en verwijderd te houden tot 1 december 2009.

Bij uitspraak van 16 november 2009 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Dordrecht dat besluit geschorst en de voorlopige voorziening getroffen dat [appellante] tot 1 december 2009 wordt behandeld als ware zij in het bezit van een ontheffing om te vissen op wolhandkrab met aalfuiken die daartoe zodanig zijn aangepast dat aal daaruit kan ontsnappen.

Bij besluit van 1 februari 2010 heeft de minister het door [appellante] tegen het besluit van 21 oktober 2009 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 september 2011 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen

ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.
Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juli 2012, waar [appellante], vertegenwoordigd door [directeur], [gemachtigde] en J. Tromp, bijgestaan door mr. J.H. Hermesen, advocaat te Apeldoorn, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. W. van Dijk en ir. L.A. Bak-Schep, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van verordening (EG) nr. 1100/2007 van de raad van 18 september 2007 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal (Pb 2007 L 248; hierna: de verordening) wordt bij deze verordening het kader vastgesteld voor de bescherming en de duurzame benutting van het bestand van Europese aal van de soort *Anguilla anguilla* in de wateren van de Gemeenschap, in de kustlagunes, in de estuaria en in de rivieren en aansluitende binnenwateren van de lidstaten die uitmonden in zee in de ICES-gebieden III, IV, VI, VII, VIII en IX, of in de Middellandse Zee.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, bepalen en omschrijven de lidstaten welke individuele stroomgebieden op hun grondgebied een natuurlijke habitat voor Europese aal vormen („stroomgebied voor aal”); die stroomgebieden kunnen maritieme wateren omvatten. De lidstaten kunnen, indien dat behoorlijk wordt verantwoord, hun gehele grondgebied of een bestaande regionale administratieve eenheid als één stroomgebied voor aal aanwijzen.

Ingevolge het derde lid stellen de lidstaten voor elk stroomgebied voor aal als omschreven op grond van lid 1 een beheersplan voor aal op.

Ingevolge het vierde lid is doel van de beheersplannen voor aal het verminderen van de antropogene sterfte, zodat er een grote kans bestaat dat ten minste 40% van de biomassa van schieraal kan ontsnappen naar zee, gerelateerd aan de beste raming betreffende de ontsnapping die plaats zou hebben gevonden indien de mens geen invloed had uitgeoefend op het bestand. De beheersplannen voor aal worden opgesteld met het oog op het bereiken van die doelstelling op lange termijn.

Ingevolge het zevende lid voorzien de beheersplannen voor aal in maatregelen om het in het vierde lid vastgestelde doel te bereiken en om te monitoren en te controleren of dat doel wordt bereikt. De lidstaten kunnen de middelen omschrijven naargelang van de lokale en regionale omstandigheden.

Ingevolge het achtste lid kan een beheersplan voor aal onder meer in de volgende maatregelen voorzien:

- vermindering van de commerciële visserijactiviteiten;
- beperking van de sportvisserij;
- maatregelen voor de uitzet;
- structurele maatregelen om rivieren passeerbaar te maken en de rivierhabitats te verbeteren, samen met andere milieumaatregelen;
- overbrenging van schieraal van binnenwateren naar wateren van waaruit zij vrij kunnen

- ontsnappen naar de Sargassozee;
- bestrijding van predatoren;
- tijdelijke uitschakeling van hydro-elektrische turbines,
- maatregelen met betrekking tot de aquacultuur.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, delen de lidstaten uiterlijk op 31 december 2008 aan de Commissie de overeenkomstig artikel 2 opgestelde beheersplannen voor aal mee.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, leggen de lidstaten de door de Commissie goedgekeurde beheersplannen voor aal ten uitvoer met ingang van 1 juli 2009, of zo spoedig mogelijk voor die datum.

Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Visserijwet 1963 wordt voor het bepaalde bij of krachtens deze wet verstaan onder:

- a. "visserijzone": de zone ingesteld krachtens de Machtigingswet instelling visserijzone;
- b. "zeeverij": het vissen in zee, met inbegrip van het vissen in de visserijzone en in daar aangrenzende, bij algemene maatregel van bestuur als zeegebied aangewezen wateren;
- c. "kustvisserij": het vissen in de bij algemene maatregel van bestuur als kustwater aangewezen wateren;
- d. "binnenvisserij": het vissen in de overige wateren van Nederland.

Ingevolge artikel 3a, eerste lid, 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 het tweede lid kunnen bij of krachtens een 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.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van het vissen in de wateren, bedoeld in artikel 1, vierde lid, onderdeel d, regelen worden gesteld in het belang van de visserij in die wateren, de doelmatigheid daaronder begrepen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, wordt bij het stellen van regelen als bedoeld in het eerste lid mede rekening gehouden met de belangen van de natuurbescherming.

Ingevolge artikel 54b is de minister bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, van het Reglement voor de binnenvisserij 1985 (hierna: het Reglement) wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen verstaan onder aalfuik: fuik waarvan het netwerk een maaswijdte heeft van ten hoogste 35 mm.

Ingevolge artikel 6, derde lid, eerste volzin, kan de minister het vissen verbieden in een of meer door hem aan te wijzen wateren met één of meer door hem aan te wijzen vistuigen gedurende het gehele jaar dan wel gedurende een nader te bepalen gedeelte van het jaar.

Ingevolge artikel 10b is de minister in het belang van de visserij bevoegd regelen te stellen ter uitvoering van op grond van internationale overeenkomsten of van besluiten van

volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden. Ingevolge artikel 11 kan de minister vrijstelling of ontheffing verlenen van de bepalingen bij of krachtens dit besluit.

Ingevolge artikel 32a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling visserij (hierna: de Uitvoeringsregeling), zoals die bepaling luidde ten tijde van het besluit van 21 oktober 2009, zijn de zeevisserij, de kustvisserij en de binnenvisserij in de periode van 1 september tot en met 30 november verboden met de aalfuik als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van het Reglement.

Ingevolge het tweede lid is het verboden om in de periode, genoemd in het eerste lid, een vistuig als genoemd in het eerste lid, voorhanden te hebben op of in de nabijheid van de Nederlandse wateren.

Ingevolge het derde lid begint de periode, genoemd in het eerste lid, in het kalenderjaar 2009 op 1 oktober.

Ingevolge artikel 32a, vierde lid, zoals dat luidt vanaf 1 juli 2010, wordt van het verbod, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en in het tweede lid, vrijstelling verleend voor de visserij met een aalfuik waarin:

- a. als afsluiting van de fuik achter de laatste inkeling een hoepel van gelijke grootte als de laatste hoepel van de fuik is aangebracht, bespannen met een netwerk met een maaswijdte van ten minste 60 mm, dat zodanig is aangebracht, dat de mazen in de te water staande fuik vierkant van vorm zijn;
- b. als afsluiting van de fuik achter de laatste inkeling een hoepel van gelijke grootte als de laatste hoepel van de fuik is aangebracht, waaraan een in een punt toelopend netwerk met een maaswijdte van ten minste 60 mm is bevestigd, of
- c. waarin achter de laatste inkeling een verlenging van de fuik is bevestigd, bestaande uit om twee hoepels van gelijke grootte als de laatste hoepel van de fuik gespannen netwerk met een maaswijdte van ten minste 60 mm.

Ingevolge het vijfde lid geldt de vrijstelling, bedoeld in het vierde lid, slechts voor ondernemers die voor 1 september van het betreffende jaar een controleovereenkomst hebben gesloten met Productschap Vis.

2. De minister heeft [appellante] op straffe van een dwangsom gelast de waargenomen aalfuiken uit de Nederlandse wateren te verwijderen en verwijderd te houden tot 1 december 2009, omdat tijdens controles in oktober 2009 is vastgesteld dat zij met aalfuiken viste, terwijl het op dat moment verboden was met dergelijk vistuig te vissen.

3. De staatssecretaris betoogt in verweer dat [appellante] geen belang heeft bij een beoordeling van het door haar ingestelde hoger beroep. De voorzieningenrechter heeft het besluit van 21 oktober 2009 geschorst en de voorlopige voorziening getroffen dat [appellante] tot 1 december 2009 wordt behandeld als ware zij in het bezit van een ontheffing om te vissen op wolhandkrab met aalfuiken die daartoe zodanig zijn aangepast dat aal daaruit kan ontsnappen. Er zijn geen dwangsommen verbeurd. Verder heeft de minister artikel 32a van de Uitvoeringsregeling bij besluit van 13 juni 2010 aangepast, waardoor vrijstelling wordt verleend van het in het eerste lid vervatte verbod voor aalfuiken die zodanig zijn aangepast dat aal eruit kan ontsnappen, voor zover ondernemers een controleovereenkomst hebben gesloten met het Productschap Vis. De gewijzigde Uitvoeringsregeling is op 1 juli 2010 in werking getreden. De situatie die zich in 2009 voordeed, kan zich daarom niet meer

voordoen, tenzij [appellante] ervoor kiest geen controleovereenkomst met het Productschap Vis te sluiten.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 juni 2011 in zaak nr. 201009247/1/H3) kan een betrokkene belang hebben bij de beoordeling van zijn beroep wegens het afwijzen van het verzoek om vergoeding van proceskosten in bezwaar. [appellante] heeft in bezwaar verzocht om vergoeding van de door haar gemaakte kosten in verband met de behandeling van het bezwaar. Zij heeft reeds daarom belang bij het door haar ingestelde hoger beroep.

Het betoog faalt.

4. Bij beschikking van de Europese Commissie van 20 oktober 2009 is het Nederlandse Aalbeheersplan goedgekeurd. Een van de maatregelen die in dat plan zijn genoemd, is het verbod om in de periode van 1 september tot en met 30 november te vissen met vistuig waarmee op aal kan worden gevestigd, waaronder aalfuiken. Volgens het Aalbeheersplan zal hierdoor 45% minder aal sterven.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het in artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod, zoals die bepaling luidde ten tijde van het besluit van 21 oktober 2009, niet in strijd is met de verordening of het Aalbeheersplan en daarom niet onverbindend is. Dat verbod verhindert naast het vissen op aal ook het vissen op wolhandkrab, waarop zij vist in de periode dat niet op aal mag worden gevestigd. Het verhinderen van vissen op wolhandkrab draagt op geen enkele wijze bij aan het verbeteren van de Europese aalstand en is in zoverre een onrechtmatige uitvoering en implementatie van de verordening en het Aalbeheersplan.

5.1. Artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling, is een algemeen verbindend voorschrift, gelet op artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Visserijwet 1963, gelezen in verbinding met artikel 6, derde lid, en artikel 10b van het Reglement. Slechts indien een algemeen verbindend voorschrift kennelijk onredelijk is of in strijd is met een hogere regeling, bestaat grond voor het oordeel dat het onverbindend is.

Hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, biedt geen grond voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat het in artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod onverbindend is wegens strijd met de verordening of het Aalbeheersplan.

Zoals de rechtbank heeft overwogen, dienen de lidstaten ingevolge artikel 2, derde lid, van de verordening een beheersplan voor aal op te stellen en kan zo'n plan ingevolge het achtste lid voorzien in de vermindering van de commerciële visactiviteiten. In het Aalbeheersplan, dat is goedgekeurd door de Commissie, is opgenomen dat een verbod op het vissen op aal zal worden ingevoerd dat van kracht zal zijn van 1 september tot en met 30 november en dat dit verbod vorm zal worden gegeven door middel van een verbod op het gebruik van vistuig waarmee op aal kan worden gevestigd. Daarbij is onder meer de aalfuik vermeld.

Het doel van het in artikel 32a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod is het verminderen van de antropogene sterfte van aal. Niet in geschil is dat het verbod op het gebruik van de aalfuik daaraan bijdraagt. Dat door dat verbod tevens het vissen op wolhandkrab wordt belemmerd, maakt niet dat dat verbod in strijd is met de verordening of het Aalbeheersplan.

Het betoog faalt.

6. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat

onvoldoende grond bestaat voor het oordeel dat het in artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod, zoals dat luidde ten tijde van het besluit van 21 oktober 2009, onrechtmatig en daarom onverbindend is wegens het ontbreken van een tegemoetkoming voor het niet in oktober en november 2009 op wolhandkrab kunnen vissen met daartoe aangepaste aalfuiken. Volgens haar volgt uit het gegeven dat die bepaling bij besluit van 13 juni 2010 is aangepast dat het technisch mogelijk is een regeling te treffen waarbij kan worden gevestigd op wolhandkrab zonder de doelstellingen van de verordening en het Aalbeheersplan te schenden. Die mogelijkheid bestond reeds op 1 oktober 2009. De rechtbank heeft daarom ten onrechte overwogen dat de minister zich op het standpunt mocht stellen dat in 2009 geen effectieve handhaving mogelijk was van een ontheffing voor het vissen met aalfuiken die zodanig zijn aangepast dat daarmee slechts wolhandkrab kan worden gevangen, aldus [appellante]. Verder was de beroepsgroep wel in staat om voor 1 oktober 2009 tot afdoende afspraken te komen, maar verhinderde de minister de totstandkoming daarvan. Hij heeft volgens [appellante] de technische voorstellen van de beroepsgroep afgedaan zonder toereikend onderzoek. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de minister het voor rekening en risico van bedrijven als [appellante] mocht laten dat de beroepsgroep van wolhandkrabvissers niet in staat was om voor 1 oktober 2009 tot afdoende afspraken te komen die een effectieve handhaving door de minister waarborgde bij het op wolhandkrab vissen met daartoe aangepaste aalfuiken. Het risico van het overhaast invoeren van artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling, zoals die bepaling luidde ten tijde van het besluit van 21 oktober 2009, kan niet in redelijkheid bij de beroepsgroep worden neergelegd. Het was voor haar verder onvoorzienbaar dat per 1 oktober 2009 een aalbeheermaatregel als vervat in die bepaling van kracht zou worden die tevens het vissen op wolhandkrab onmogelijk zou maken, aldus [appellante].

6.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling onverbindend is omdat niet is voorzien in een tegemoetkoming voor vissers die in de periode van 1 oktober tot en met 30 november 2009 niet op wolhandkrab konden vissen. De minister mocht een verbod instellen op het gebruik van vistuig waarmee aal kan worden gevangen. Hij mocht er daarbij rekening mee houden dat er voor de binnenvisserij geen vaste aanlandpunten voor aal zijn en een verbod op het aan land brengen ervan niet effectief te handhaven was, terwijl een verbod op het voorhanden hebben en het gebruik van bepaald vistuig wel handhaafbaar was.

Dat artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling bij besluit van 13 juni 2010 is aangepast, is onvoldoende voor een ander oordeel. Deze bepaling is pas gewijzigd nadat de minister met het Productschap Vis een overeenkomst had gesloten die het mogelijk maakt te controleren of wordt gevestigd met aalfuiken die zodanig zijn aangepast dat daarmee slechts wolhandkrab kan worden gevangen. Dat het reeds in 2009 technisch mogelijk was de aalfuiken op de thans voorgeschreven wijze aan te passen, doet hier niet aan af. De wijziging wordt niet gerechtvaardigd door de enkele technische mogelijkheid om aalfuiken zodanig aan te passen dat aal eruit kan ontsnappen en wolhandkrab niet, maar door de introductie van een systeem dat het mogelijk maakt effectief te controleren of de fuiken waarmee wordt gevestigd daadwerkelijk aldus zijn aangepast.

[appellante] heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat de minister het maken van afdoende afspraken heeft verhinderd. De voorstellen die door hem zijn genoemd, zijn alle voorstellen om het verbod op het voorhanden hebben van bepaald vistuig, zoals aalfuiken, te vervangen door een verbod op het in bezit hebben van aal tijdens het vissen en bij het aanlanden. Een dergelijk verbod achtte de minister evenwel niet te handhaven, nu dit permanente controle vergt en er voor de binnenvisserij geen vaste aanlandpunten voor aal zijn.

Voorts heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister het voor rekening en risico van de beroepsgroep van wolhandkrabvisserij mocht laten dat niet voor 1 oktober 2009 tot afdoende afspraken is gekomen om controle op het vissen met aalfuiken die zodanig zijn aangepast dat daarmee slechts wolhandkrab kan worden gevangen, mogelijk te maken. Uit artikel 2, achtste lid, van de verordening volgt dat in een beheersplan voor aal kan worden voorzien in een vermindering van de commerciële visactiviteiten. Daaronder kan ook een verbod op het gebruik of voorhanden hebben van bepaald vistuig vallen. Het verbod op het gebruik van aalfuiken was daarmee niet onvoorzienbaar. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het in die bepaling vervatte verbod overhaast is ingevoerd, nu ingevolge artikel 5, tweede lid, van de verordening de lidstaten de goedgekeurde beheersplannen voor aal uiterlijk ten uitvoer dienden te leggen voor 1 juli 2009.

Het betoog faalt.

7. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister haar ten onrechte een last onder dwangsom heeft opgelegd, omdat die last haar is opgelegd voor het in het binnenwater hebben van aalfuiken op 2, 5 en 6 oktober 2009 en het in artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod onverbindend was tot 20 oktober 2009. Pas op die datum heeft de Commissie het Aalbeheersplan goedgekeurd.

7.1. Zoals de rechtbank heeft overwogen, was de minister krachtens artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Visserijwet, gelezen in verbinding met artikel 6, derde lid, van het Reglement, bevoegd het in artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod vast te stellen. Voor de vaststelling of geldigheid van dat verbod is niet vereist dat het Aalbeheersplan, waarvan dat verbod een uitvoering is, door de Commissie is goedgekeurd. De rechtbank heeft daarom terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de minister [appellante] ten onrechte een last onder dwangsom heeft opgelegd.

8. Ten slotte betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de inkomstenderving die zij als gevolg van het in artikel 32a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling vervatte verbod, zoals die bepaling luidde ten tijde van het besluit van 21 oktober 2009, heeft geleden, geen bijzondere omstandigheid oplevert op grond waarvan geoordeeld moet worden dat de minister had moeten afzien van handhavend optreden. Zij verwijst ter ondersteuning van haar betoog naar hetgeen zij heeft aangevoerd zoals weergegeven in overweging 6.

8.1. De Afdeling begrijpt dit betoog aldus, dat [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhavend optreden in dit geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat de minister van handhavend optreden had moeten afzien.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat voor dat oordeel geen grond bestaat. Niet is gebleken dat de gevolgen van handhaving van het - op zichzelf rechtmatige - verbod op het vissen met aangepaste aalfuiken, los van dit verbod, zodanig onevenredig zijn dat de minister van handhaving had moeten afzien.

Verder heeft [appellante] niet aangevoerd dat haar belangen zodanig zijn geschaad in verhouding tot de belangen die gediend zijn met handhaving, dat op grond daarvan de minister van handhavend optreden had moeten afzien. Gelet op het belang van de bescherming van de aalstand, behoefde de minister niet van handhavend optreden af te zien.

Het betoog faalt.

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

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Reuveny, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink w.g. Reuveny
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 17 oktober 2012

622.