

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7511
Datum uitspraak	27 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 augustus 2010 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geweigerd aan [appellante] ontheffing te verlenen van het verbod om in de periode van 1 september 2010 tot en met 30 november 2010 te vissen met visfuisen en kreeftenkorven (lees: aalfuisen).

Volledige tekst

201200613/1/A3.

Datum uitspraak: 27 maart 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Gorinchem,

tegen de uitspraak van de rechtbank Dordrecht van 16 december 2011 in zaak nr. 10/1480 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Procesverloop

Bij besluit van 12 augustus 2010 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geweigerd aan [appellante] ontheffing te verlenen van het verbod om in de periode van 1 september 2010 tot en met 30 november 2010 te vissen met visfuisen en kreeftenkorven (lees: aalfuisen).

Bij besluit van 10 november 2010 heeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: de minister), thans: de staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: de staatssecretaris), het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 december 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 december 2012, waar 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, vierde lid, aanhef en onder d, van de Visserijwet 1963 wordt voor het bepaalde bij of krachtens deze wet verstaan onder "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 artikel 16, eerste lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van het vissen in de wateren, bedoeld in artikel 1, vierde lid, aanhef en onder d, regelen worden gesteld:

- a. in het belang van de visserij in die wateren, de doelmatigheid daaronder begrepen, of
- b. ter voorkoming van schade voor de volksgezondheid bij consumptie van de in die wateren voorkomende vis als gevolg van het gebruik van bepaalde vang- of lokmethoden.

Ingevolge het tweede lid wordt bij het stellen van regelen als bedoeld in het eerste lid mede rekening gehouden met:

- a. de belangen van de natuurbescherming, en
- b. de invloed van het gebruik van bepaalde vang- of lokmethoden op het welzijn van de in de in het eerste lid bedoelde wateren voorkomende vis.

Ingevolge het derde lid kunnen bij of krachtens een maatregel als bedoeld in het eerste lid mede voorschriften worden gegeven in het belang van de naleving van de aldaar bedoelde regelen.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder d, van het Reglement voor de binnenvisserij 1985 (hierna: het Reglement) wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen verstaan onder "visfuij": fuij waarvan het netwerk, met uitzondering van de inkelingen, een maaswijdte heeft van ten minste 45 mm.

Ingevolge deze aanhef en onder e, wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen verstaan onder "aalfuij": fuij waarvan het netwerk een maaswijdte heeft van ten hoogste 35 mm.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder d en e, is het verboden te vissen met andere vistuigen dan de visfuij en de aalfuij.

Ingevolge het derde lid, is het verboden te vissen met een vistuij waarvan het netwerk van metaal- of niet vervormend kunststofgaas is vervaardigd.

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.

2. Ingevolge artikel 32a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling visserij (hierna: de Uitvoeringsregeling) is de binnenvisserij in de periode van 1 september tot en met 30 november verboden met de aalfuik als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder e, van het Reglement.

Ingevolge deze aanhef en onder i, is de binnenvisserij in diezelfde periode ook verboden met de visfuik als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder d, 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 vierde lid wordt van het verbod, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder 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, zoals dat luidde ten tijde van belang, geldt de vrijstelling, bedoeld in het vierde lid, slechts voor ondernemers die een controleovereenkomst hebben gesloten met Productschap Vis.

3. [appellante] heeft de minister verzocht haar ontheffing te verlenen van het verbod om te vissen met visfuiken en kreeftenkorven (lees: aalfuiken) in de periode van 1 september 2010 tot en met 30 november 2010, omdat zij in die periode met visfuiken in de Boven Merwede wil vissen op wolhandkrabben en met aalfuiken in het poldergebied van de Alblasserwaard wil vissen op rivierkreeften.

De minister heeft geweigerd [appellante] zo'n ontheffing te verlenen, omdat deze slechts wordt verleend ten behoeve van onderzoek dan wel monitoring, afvissingen of baggerwerkzaamheden en uit haar aanvraag niet blijkt dat zij een van die activiteiten zal uitvoeren met de vis- en aalfuiken.

4. De minister heeft de weigering in het besluit op bezwaar gehandhaafd en aan de motivering toegevoegd dat met het verbod op vissen met bepaalde vistuigen wordt beoogd de stand van de aal te beschermen en op termijn te bevorderen. Ontheffing van dat verbod wordt gelet op het te beschermen belang alleen verleend in specifieke gevallen, namelijk ten

behoefte van onderzoek dan wel monitoring, afvissingen of baggerwerkzaamheden die uit biologische en bestandsoverwegingen alleen in de gesloten periode kunnen plaatsvinden. Het met het verbod op vissen met bepaalde vistuigen te beschermen belang weegt volgens de minister zwaarder dan het gestelde financiële belang van [appellante] bij ontheffingverlening. Hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, noopt niet tot afwijking van de beleidslijn dat slechts ten behoeve van onderzoek dan wel monitoring, afvissingen of baggerwerkzaamheden ontheffing wordt verleend, aldus de minister. [appellante] heeft volgens de minister aan zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 oktober 2009 (Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 XIV, nr. 20) niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontleen dat aan haar voor het jaar 2010 ontheffing zou worden verleend.

5. De rechtbank heeft overwogen dat de visfinken, waarop de aanvraag van [appellante] betrekking heeft, aangepaste visfinken zijn met een maaswijdte van 60 mm en voldoen aan de definitie van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder d, van het Reglement. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat niet in geschil is dat de kreeftenkorven, waarvoor [appellante] ontheffing heeft gevraagd, aalfinken zijn in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder e, van het Reglement die zij heeft laten aanpassen voor de rivierkreeftenvangst. De rechtbank heeft het door de minister toegepaste beleidsuitgangspunt, dat slechts ontheffing wordt verleend ten behoeve van onderzoek dan wel monitoring, afvissingen of baggerwerkzaamheden, die uit biologische en bestandsoverwegingen alleen in de gesloten periode kunnen plaatsvinden, geduid als een vaste gedragslijn, en deze gedragslijn niet kennelijk onredelijk geacht. Het bij haar bestreden besluit is volgens de rechtbank genomen overeenkomstig deze vaste gedragslijn en zij heeft in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de minister in dit geval wegens bijzondere omstandigheden daarvan had moeten afwijken. De rechtbank heeft [appellante] verder evenmin gevolgd in het betoog dat het vertrouwensbeginsel is geschonden.

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de minister ten onrechte heeft geweigerd haar ontheffing te verlenen van het verbod om in de periode van 1 september 2010 tot en met 30 november 2010 te vissen met vis- en aalfinken. De rechtbank heeft ten onrechte geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de minister in dit geval van de vaste gedragslijn had moeten afwijken, aldus [appellante].

Zij heeft naar aanleiding van de toezegging van de minister in zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 oktober 2009, dat voor het gebruik van bijzondere vistuigen ontheffing zou worden verleend, de bedoelde vistuigen laten vervaardigen. Daardoor is met ontheffingverlening voor haar onderneming een aanzienlijk economisch belang gemoeid, zonder dat het gebruik van de bedoelde vistuigen aan de bescherming van de Europese aal in de weg staat. Voorts stelt [appellante] dat het poldergebied van de Alblasserwaard niet voor de migrerende Europese aal toegankelijk is.

6.1. In de brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 oktober 2009 is vermeld:

"Zoals u weet, is de aalvisserij dit jaar niet toegestaan in de periode van 1 oktober tot en met 30 november. (...)

Veel aalvissers vangen naast paling in toenemende mate de Chinese wolhandkrab. Dit is een exoot. Vanuit visstandbeheer is er geen aanleiding de bevissing van deze soort te beperken. Omdat de krab goed verkocht kan worden is het een aantrekkelijke neveninkomst voor de vissers. Daarom heb ik uw Kamer toegezegd dat deze visserij ook in de periode dat het aalvisverbod van kracht is, kan doorgaan mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. geen vangst van aal en een goede controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de ontsnappingsmogelijkheid voor aal
2. geen extra lasten voor de controle en handhaving.

Op basis hiervan heb ik besloten voor het gebruik van specifieke korven voor de visserij op wolhandkrab ontheffing te verlenen. Daarnaast verleen ik ook ontheffing voor het gebruik van de «visfuk», mits voorzien van een controleerbare ontsnappingsmogelijkheid voor de dikke schieraal. De visfuk verschilt van de aalfuk omdat het een grotere maaswijdte heeft, en wordt beperkt gebruikt, voornamelijk in de kustwateren. Tot op heden wordt in de meeste gevallen de wolhandkrabvisserij uitgevoerd met reguliere aalfuiken. Ik heb echter besloten het gebruik van aalfuiken, zelfs indien deze zijn voorzien van een ontsnappingsvoorziening voor aal, niet toe te staan voor de visserij op wolhandkrab. Gezien de grote aantallen fuiken die dan gebruikt gaan worden is een effectieve handhaving van het aalvisverbod in dat geval niet meer mogelijk."

6.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister in redelijkheid kon weigeren [appellante] ontheffing te verlenen van het verbod om in de periode van 1 september 2010 tot en met 30 november 2010 te vissen met vis- en aalfuiken. De minister mocht het belang dat is gemoeid met die weigering, te weten het beschermen en op termijn bevorderen van de aalstand, zwaarder laten wegen dan het economische belang van [appellante] bij de door haar gewenste ontheffing. Het beroep van [appellante] op het vertrouwensbeginsel leidt niet tot een ander oordeel. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, heeft de rechtbank terecht geen bijzondere omstandigheden gezien die voor de minister aanleiding hadden moeten zijn om van zijn beleid af te wijken. Niet is gebleken dat namens de minister concrete en ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan dat aan [appellante] voor de hier aan de orde zijnde periode een ontheffing zou worden verleend. Aan de brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 7 oktober 2009 welke ziet op de periode van 1 oktober 2009 tot en met 30 november 2009 kon [appellante] niet de in rechte te honoreren verwachting ontlelen dat aan haar voor de hier aan de orde zijnde periode van 1 september 2010 tot en met 30 november 2010 een ontheffing zou worden verleend. Dat het poldergebied van de Alblasserwaard niet voor de migrerende Europese aal toegankelijk is, en de bestaande populatie aal daar is gekomen door de uitzet van gevangen aal in het verleden, kan evenmin als bijzondere omstandigheid worden aangemerkt die tot afwijking van de door de minister gehanteerde beleidslijn noopt. Het betoog faalt.

7. De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat nu [appellante] geen vrijstelling heeft aangevraagd in de zin van artikel 32a, vierde en vijfde lid, van de Uitvoeringsregeling hetgeen zij ten aanzien daarvan heeft aangevoerd buiten de omvang van dit geding valt. Hetgeen [appellante] ten aanzien van deze vrijstellingsmogelijkheid in hoger beroep heeft betoogd, blijft derhalve buiten bespreking.

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

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

10. 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. B.P. Vermeulen en mr. J.C. Kranenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Nell, ambtenaar van staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2013

597