



Uitspraak 201603349/1/A3

Datum van uitspraak: woensdag 30 augustus 2017

Tegen: de Kamer voor de Binnenvisserij

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Overige

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:2338**

201603349/1/A3.

Datum uitspraak: 30 augustus 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Vereniging Sportvisserij Zuidwest-Nederland (hierna: de vereniging), gevestigd te Drimmelen,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Hardinxveld-Giessendam, en anderen, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 15 maart 2016 in zaak nr. 15/4966 in het geding tussen:

de vereniging

en

de Kamer voor de Binnenvisserij (hierna: de Kamer).

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 16 januari 2015 heeft de Kamer goedkeuring verleend aan de door Staatsbosbeheer aan [appellante sub 2] e.a. verleende schriftelijke toestemming voor de zegenvisserij op schubvis in bepaalde wateren van de Biesbosch.

Bij besluit van 20 maart 2015 heeft de Kamer het door de vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 maart 2016 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

[appellante sub 2] e.a. hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven en tevens incidenteel hoger beroep ingesteld.

De vereniging heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Kamer heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vereniging, de Kamer en [appellante sub 2] e.a. hebben nadere stukken ingediend.

Staatsbosbeheer heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 mei 2017, waar de vereniging, vertegenwoordigd door mr. M.P. Wolf, advocaat te Breda, en mr. R. Bil, [appellante sub 2] e.a., vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J.H. Hermsen, advocaat te Zutphen, en de Kamer, vertegenwoordigd door J.S. Poelsma, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante sub 2] e.a. houden zich bedrijfsmatig bezig met het vangen en verhandelen van diverse soorten schubvis. Zij bevissen reeds jaren bepaalde wateren van de Biesbosch, waarvan Staatsbosbeheer eigenaar is. Om hun bedrijfsmatige activiteiten aldaar te kunnen voortzetten, hebben zij Staatsbosbeheer gevraagd om toestemming voor zegenvisserij op schubvis voor de jaren 2015 en 2016. De Kamer heeft deze toestemming op 16 januari 2015 goedgekeurd.

De vereniging is de koepelorganisatie voor hengelsportverenigingen in het zuidwesten van Nederland en behartigt de belangen van ongeveer 155.000 sportvissers. De vereniging heeft voor bepaalde wateren in de Biesbosch een visrecht voor het vissen op schubvis. Dit recht huurt de vereniging. De vereniging maakt zich ernstige zorgen over de visstand in de wateren van de Biesbosch.

2. De Visserijwet 1963 bepaalt als volgt:

"Artikel 21

1. Behoudens indien het betreft het uitzetten van vis, is het verboden in een water als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onderdeel d, te vissen voor zover een ander rechthebbende is op het visrecht van dat water.

2. Het verbod in het eerste lid geldt niet:

a. voor hem, die voorzien is van een schriftelijke toestemming van de rechthebbende, geldende voor de visserij, welke wordt uitgeoefend;

[...]

Artikel 22

1. Schriftelijke toestemmingen, als bedoeld in artikel 21, mogen slechts worden verleend met goedkeuring van de Kamer.

2. Indien een doelmatig bevissen van het water, waarop de aanvraag tot het verkrijgen van goedkeuring betrekking heeft, dan wel van het complex van wateren, waartoe dat water behoort, door de voorgenomen uitreiking van schriftelijke toestemmingen zou worden belemmerd, wijst de Kamer de aanvraag af, dan wel verbindt zij aan de goedkeuring voorschriften, met dien verstande dat deze voorschriften slechts kunnen betreffen het aantal schriftelijke toestemmingen, dat ten hoogste mag worden uitgereikt, de aard van het vistuig, voor het gebruik waarvan uitsluitend schriftelijke goedkeuring mag worden verleend en de geldigheidsduur der schriftelijke toestemmingen.

3. De Kamer kan aan de goedkeuring voorschriften verbinden ter verzekering van de bij de voorgenomen uitreiking betrokken belangen van derden.

[...]"

Procesbelang van de vereniging

3. Voor zover de Kamer ter zitting bij de Afdeling heeft betoogd dat de vereniging geen procesbelang meer heeft nu de bestreden goedkeuringsbesluiten per 1 januari 2017 zijn vervallen, overweegt de Afdeling als volgt. Hoewel de bestreden goedkeuringsbesluiten inmiddels zijn uitgewerkt, kan het belang van een oordeel omtrent de rechtmatigheid van deze besluiten zijn gelegen in de omstandigheid dat het inhoudelijke oordeel van de Afdeling bij toekomstige besluiten kan worden betrokken. Staatsbosbeheer verleent al jaren aan [appellante sub 2] e.a. toestemming voor de zegenvisserij op schubvis in de wateren van de Biesbosch. Ook de bijzondere voorwaarden waaronder deze toestemmingen worden uitgegeven zijn jarenlang nagenoeg ongewijzigd gebleven. De beoordeling van het hoger beroep van de vereniging met betrekking tot de bestreden goedkeuringsbesluiten is derhalve relevant voor toekomstige toestemmingen. De omstandigheid dat voor 2017 voor 1 jaar toestemming is verleend en de vereniging daartegen geen bezwaar heeft gemaakt, maakt die beoordeling niet minder relevant. Die afwijkende geldigheidsduur is, zoals ter zitting is toegelicht, gekozen in afwachting van de uitkomst van dit hoger beroep.

Incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] e.a.

4. [appellante sub 2] e.a. betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het beroep van de vereniging ontvankelijk is. Daartoe voeren zij aan dat de vereniging zich jegens Staatsbosbeheer contractueel heeft verbonden in te stemmen met de uitgifte van de zegentoeestemmingen. Die verbintenis vloeit voort uit het oogmerk van de Staat om de van oudsher door de beroepsvissers uitgeoefende zegenrechten te beschermen. Volgens [appellante sub 2] e.a. behoort deze privaatrechtelijke onbevoegdheid te leiden tot bestuursrechtelijke niet-ontvankelijkheid.

4.1. Of de bijzondere voorwaarde in de huurovereenkomst van het schubvis-visrecht, inhoudend dat de vereniging moet toestaan dat aan [appellante sub 2] e.a. toestemming wordt verleend voor de zegenvisserij, meebrengt dat de vereniging contractueel gehouden is geen rechtsmiddelen in te stellen tegen de verlening van goedkeuring aan een dergelijke toestemming, staat niet ter beoordeling van de bestuursrechter. De inhoud van de huurovereenkomst is dan ook geen reden tot niet-ontvankelijkverklaring van een tegen de toestemming ingesteld bestuursrechtelijk rechtsmiddel.

4.2. Terecht heeft de rechtbank geoordeeld dat het beroep van de vereniging ontvankelijk is. Het betoog faalt.

5. Het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] e.a. is derhalve ongegrond.

Hoger beroep van de vereniging

6. De vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Kamer aan haar onderzoeksplicht heeft voldaan door de goedkeuringen te baseren op het rapport van Witteveen+Bos van 8 november 2013, "Visstandonderzoek in het VBC-gebied 'Benedenrivieren en Haringvliet' in het najaar van 2012" (hierna: het WB-rapport). Daartoe betoogt de vereniging dat dat rapport niet de vraag beantwoordt of door de voorgenomen bevissing de visstand in de Biesbosch onaanvaardbaar wordt aangetast. De beantwoording van die vraag was ook niet de insteek van het rapport. Volgens de vereniging is het WB-rapport gedateerd, een momentopname en onvolledig, zodat het onvoldoende basis kan bieden voor de besluitvorming. Voorts heeft de rechtbank ten onrechte het rapport van Imares van 27 januari 2015, nr. C011/15, "Toestand vis en visserij in de Zoete Rijkswateren: 2013 Deel I: Trends van de visbestanden, vangsten en ecologische kwaliteit ratio's" (hierna: het Imares-rapport), waarop de vereniging heeft gewezen, opgevat als een contra-expertise, terwijl zij dat rapport nooit als zodanig heeft gepresenteerd. Het Imares-rapport bevestigt juist de zorgen die in het WB-rapport worden uitgesproken. Volgens de vereniging complementeren de rapporten elkaar. Het is van belang rekening te houden met de ontwikkeling van de

visstand en te weten hoeveel vis er wordt weggevangen. Gelet hierop vormt het WB-rapport onvoldoende basis voor de conclusie dat een doelmatige bevissing niet in het geding is, aldus de vereniging. Voorts heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat uit het Imares-rapport kan worden afgeleid dat over de exacte visstand ter plaatse veel onduidelijkheid bestaat, maar niet dat er aldaar een acuut gevaar voor overbevissing is. Volgens de vereniging is dat een onjuist criterium en moet worden beoordeeld of sprake is van verantwoord gebruik van het viswater. Onduidelijk is voorts waarom de rechtbank verwijst naar het visplan, aldus de vereniging.

6.1. Ingevolge artikel 22, tweede lid, van de Visserijwet moet de Kamer goedkeuring van de toestemming weigeren indien door de voorgenomen bevissing een doelmatige bevissing van het water zou worden belemmerd. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (Kamerstukken II 1961/62, 6560, nr. 3, blz. 14, herbevestigd in Kamerstukken II 1989/90, 21 436, nr. 3, blz. 9) is de invulling van het begrip "doelmatige bevissing" aan de Kamer overgelaten. De Kamer beschikt derhalve over beoordelingsruimte. In de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BB2513](#), is overwogen dat, gelet op artikel 22, tweede lid, van de Visserijwet 1963 en de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, de Kamer de gevraagde toestemming (thans: goedkeuring) uitsluitend mag weigeren indien de voorgenomen uitreiking van vergunningen (thans: schriftelijke toestemmingen) geen basis kan vormen voor een, uit visserijkundig oogpunt, verantwoord gebruik van het viswater. Dit betekent dat de Kamer goedkeuring van de gevraagde toestemming moet weigeren indien naar haar oordeel door de voorgenomen bevissing de visstand in een gebied onaanvaardbaar zou worden aangetast.

6.2. In het besluit van 20 maart 2015 stelt de Kamer zich op het standpunt dat de bevindingen in het WB-rapport en het Imares-rapport de constatering in het WB-rapport rechtvaardigen dat een vergelijking met eerdere bemonsteringen laat zien dat de omvang van de visbiomassa sterk afhankelijk is van de lokale omstandigheden in het gebied. Daarom kan niet worden gesproken van een constante, gebiedseigen visstand. Volgens de Kamer lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er vooralsnog geen sprake lijkt te zijn van een te hoge visserijdruk of overbevissing in het Benedenrivierengebied. Derhalve zal de visstand volgens de Kamer niet onaanvaardbaar worden aangetast door de door [appellante sub 2] e.a. voorgenomen bevissing.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de Kamer zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat door de voorgenomen bevissing een doelmatige bevissing in de bepaalde wateren van de Biesbosch niet wordt belemmerd. Volgens het WB-rapport laten de resultaten van het visstandonderzoek zien dat er geen sprake lijkt te zijn van een te hoge visserijdruk of overbevissing. Daar komt bij dat bij de bemonstering kanttekeningen worden geplaatst in die zin dat het werkelijke visbestand waarschijnlijk groter is, vanwege onder meer onderschatting van jonge vis en de verspreiding over het gebied. Anders dan de vereniging betoogt, heeft de Kamer zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat de voor het WB-rapport gebruikte bemonstering representatief is. De bemonstering is in het najaar uitgevoerd omdat de beroepsvisserij met name in die periode op schubvis vist en is afgestemd op het vangen van grote vis, waardoor er een representatief beeld ontstaat van het benutbare schubvisbestand. Doordat de lengte van de vissen ook in het visstandonderzoek betrokken wordt, geeft dit onderzoek ook een zeker inzicht in de bevissing gedurende de voorgaande jaren.

6.4. Uit de trendonderzoeken in het Imares-rapport volgt niet dat ten tijde van het besluit van 20 maart 2015 zodanig te vrezen viel dat de visstand in het gebied door de voorgenomen bevissing onaanvaardbaar zou worden aangetast, dat de Kamer daarin aanleiding had moeten zien om nader onderzoek te doen alvorens goedkeuring te kunnen verlenen. Ondanks de onzekerheid over de actuele visstand - nu die in het gebied zeer dynamisch is - geven het WB-rapport en het Imares-rapport er geen blijk van dat het visbestand in de bepaalde wateren van de Biesbosch dusdanig is, dat deze door de voorgenomen bevissing onaanvaardbaar wordt aangetast.

6.5. Er bestaat voorts geen grond voor het oordeel dat de Kamer, alvorens goedkeuring te kunnen verlenen, de concrete aantallen gevangen vissen moet onderzoeken. Bij de beoordeling of de voorgenomen bevissing de visstand in een gebied onaanvaardbaar zou aantasten, moet ook het visserijkundig gebruik van het water door derden - zoals beroepsvisseren en sportvisseren - worden betrokken. De onderzoeksplicht van de Kamer gaat evenwel niet zover dat in dit geval ingegaan moet worden op de exacte vangsten en inkomsten van de beroepsvisseren en de sportvisseren. Daartoe overweegt de Afdeling dat ter zitting is vastgesteld dat sinds jaar

en dag het Benedenrivierengebied op dezelfde wijze wordt bevestigd en er geen concrete aanwijzingen zijn dat daarin wijzigingen te verwachten zijn. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat geen sprake lijkt te zijn van een te hoge visserijdruk of een onaanvaardbare aantasting van de visstand, bestond geen aanleiding voor de Kamer om onderzoek te doen naar de concrete aantallen gevangen vis.

6.6. Het betoog faalt.

7. De rechtbank heeft zich volgens de vereniging ten onrechte niet uitgelaten over haar betoog dat aan de verleende toestemming (quoterings)voorschriften verbonden moeten worden.

7.1. Hoewel de vereniging terecht aanvoert dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op dat betoog, leidt dit niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Ingevolge artikel 22, tweede lid, van de Visserijwet 1963 kan de Kamer aan de goedkeuring voorschriften verbinden wanneer de voorgenomen bevissing het doelmatig bevissen van het water belemmert. Nu de visstand evenwel niet onaanvaardbaar wordt aangetast door de voorgenomen bevissing, bestond geen aanleiding voor de Kamer om vangstbeperkende voorschriften op te nemen. Ditzelfde geldt voor een terugzetverplichting van snoekbaars. Daarbij verdient opmerking dat snoek en baars niet bevestigd mogen worden en dat het WB-rapport vermeldt dat een hoge visserijdruk op snoekbaars niet aanwezig lijkt. Voorts dienen de door de vereniging gewenste voorschriften niet ter verzekering van de bij de voorgenomen goedkeuring betrokken belangen van derden. Deze voorschriften kunnen derhalve evenmin ingevolge artikel 22, derde lid, van de Visserijwet 1963 aan de goedkeuring worden verbonden.

7.2. Het betoog faalt.

8. Gezien het vorenstaande is het hoger beroep van de vereniging ongegrond.

Conclusie

9. Het hoger beroep van de vereniging is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] e.a. 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:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Borman w.g. Van Deventer-Lustberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2017

587.