

ECLI:NL:RBROT:2021:8603

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	03-09-2021
Datum publicatie	03-09-2021
Zaaknummer	ROT 19/3809 e.a.
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Uitspraak in beroepen van pulsvissers uit groep 3 over het niet verder verlengen van hun pulstoestemming. Naar het oordeel van de rechtbank verzetten het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel zich niet tegen het niet verder verlengen van de pulstoestemmingen en was er in die besluiten geen ruimte voor de beoordeling van de nadelige gevolgen van die niet verdere verlenging in het kader van een onzelfstandig schadebesluit.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2022/91 met annotatie van S.D.P. Kole

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 19/3809, ROT 19/3811, ROT 19/3813, ROT 19/3843, ROT 19/4048, ROT 19/4051, ROT 19/4053, ROT 19/4055, ROT 19/4056, ROT 19/4057, ROT 19/4058, ROT 19/4059, ROT 19/4703, ROT 19/4704, ROT 19/4705, ROT 19/4706, ROT 19/4707, ROT 19/4708 en ROT 19/4709

uitspraak van de meervoudige kamer van 3 september 2021 in de zaken tussen

1. **[eiseres 1]** (vaartuig [vaartuig 1]), te [plaats]
2. **[eiseres 2]** (vaartuig [vaartuig 2]), te [plaats]
3. **[eiseres 3]** (vaartuig [vaartuig 3]), te [plaats]
4. **[eiseres 4]** (vaartuig [vaartuig 4]), te [plaats]
5. **[eiseres 5]** (vaartuig [vaartuig 5]), te [plaats]
6. **[eiseres 6]** (vaartuig [vaartuig 6]), te [plaats]
7. **[eiseres 7]** (vaartuig [vaartuig 7]), te [plaats]
8. **[eiseres 8]** (vaartuig [vaartuig 8]), te [plaats]
9. **[eiseres 9]** (vaartuig [vaartuig 9]), te [plaats]
10. **[eiseres 10]** (vaartuig [vaartuig 10]), te [plaats]
11. **[eiseres 11]** (vaartuig [vaartuig 11]), te [plaats]
12. **[eiseres 12]** (vaartuig [vaartuig 12]), te [plaats]
13. **[eiseres 13]** (vaartuig [vaartuig 13]), te [plaats]
14. **[eiseres 14]** (vaartuig [vaartuig 14]), te [plaats]
15. **[eiseres 15]** (vaartuig [vaartuig 15]), te [plaats]
16. **[eiseres 16]** (vaartuig [vaartuig 16]), te [plaats]

17. [eiseres 17] (vaartuig [vaartuig 17]), te [plaats]

18. [eiseres 18] (vaartuig [vaartuig 18]), te [plaats]

19. [eiseres 19] (vaartuig [vaartuig 19]), te [plaats]

eisers,

gemachtigde: mr. K. Boele,

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,

gemachtigde: mr. P.J. Kooiman.

Procesverloop

Bij besluiten van 28 maart 2019 (de primaire besluiten I) heeft verweerder de aan eisers verleende toestemming voor pulskorvissen verlengd tot 1 juni 2019.

Bij besluiten van 3 mei 2019 (de primaire besluiten II) heeft verweerder de verzoeken van eisers tot verlenging van de pulstoestemming na 1 juni 2019 afgewezen.

Bij besluiten van 24, 25 en 26 juni 2019 en 26 juli 2019 heeft verweerder de bezwaren van eisers tegen de primaire besluiten I en II ongegrond dan wel niet-ontvankelijk verklaard.

Eisers hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld. Het beroep in de zaken ROT 19/4057, ROT 19/4058 en ROT 19/4059 en ROT 19/4706 is uitsluitend gericht tegen het besluit van 25 juni 2019 voorzover daarbij het bezwaar tegen het bestreden besluit I ongegrond is verklaard.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 12 februari 2021. De beroepen van eisers uit groep 3 zijn gezamenlijk behandeld met beroepen van eisers uit groep 1 en 2 waarin de rechtbank ook vandaag uitspraak doet (ROT 19/5364 e.a.). Eisers hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde, bijgestaan door kantoorgenoot mr. P.S. Slob. Daarnaast zijn namens eisers uit groep 1 verschenen [naam] en [naam] en namens eisers uit groep 2 zijn verschenen [naam] en [naam]. Namens eisers uit groep 3 zijn verschenen [naam] (van eiseres onder 10) en [naam] (van eiseres onder 19). Ook waren van de organisatie VisNed aanwezig P. Visser, directeur, G. Meun, secretaris, en K. van Beveren, waarnemend voorzitter. Daarnaast hebben een aantal personen namens de visserijbedrijven de zitting bijgewoond via een videoverbinding. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door mr. S.F. Plessius, wetgevingsjurist, A.R. Strating, beleidsmedewerker visserij, en H.C. Demkes, medewerker uitvoering visserijregelingen.

Ter zitting heeft de rechtbank besloten de zaken aan te houden in afwachting van de uitkomst van de door de Staat der Nederlanden bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) gestarte procedure C-

733/19. Ook heeft de rechtbank het vooronderzoek heropend en verweerder de gelegenheid gegeven duidelijkheid te verschaffen over de wettelijke grondslag van de primaire besluiten I en II. Bij brief van 12 april 2021 heeft verweerder een toelichting gegeven op de wettelijke grondslag. Op 15 april 2021 heeft het HvJ uitspraak gedaan in procedure C-733/19. Bij brief 3 juni 2021 hebben eisers gereageerd op de toelichting van verweerder en het arrest. Bij brief van 7 juni 2021 heeft verweerder aangegeven geen aanleiding te zien voor een nadere reactie. Met instemming van partijen heeft de rechtbank vervolgens het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. Eisers exploiteren vissersvaartuigen met aan boord pulskorinstallaties voor de vangst van platvis (met name tong). De vis wordt gevangen met netten die over de zeebodem slepen, waaraan strengen van elektroden zijn bevestigd die ervoor zorgen dat de vis op de bodem door elektriciteitsstootjes (pulsen) wordt opgeschrikt. Eisers hadden van verweerder toestemming gekregen voor deze wijze van vissen (pulstoestemming), maar die toestemming is afgelopen en niet (verder) verlengd en daarover gaan deze beroepen.

2. In deze beroepen zijn de volgende Europese verordeningen relevant:

- Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (Verordening 850/98);
- Verordening (EG) nr. 43/2009 van de Raad van 16 januari 2009 tot vaststelling, voor 2009, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Gemeenschap en, voor vaartuigen van de Gemeenschap, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn, en tot vaststelling van de bij de visserij in acht te nemen voorschriften (Verordening 43/2009);
- Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (Verordening 1380/2013);
- Verordening (EU) 2019/1241 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 en (EU) 2019/1022 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 894/97, (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2549/2000, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 812/2004 en (EG) nr. 2187/2005 van de Raad (Verordening 2019/1241).

De relevante Europese en nationale regelgeving is opgenomen in de bijlage die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

2.1. In 1998 is binnen de Europese Unie besloten om elektrisch vissen te verbieden. Dit verbod is toen opgenomen in artikel 31 van Verordening 850/98. Door aanhoudende hoge brandstofkosten, discussies over bijvangst en groeiend milieubewustzijn in de daarop volgende jaren kwam aanpassing van de gangbare visserijpraktijken steeds meer ter sprake. Vanuit dit oogpunt werd eind 2006 besloten om het pulskorvissen onder voorwaarden toe te staan, voor 5 procent van de vloot. In de verschillende verordeningen waarin jaarlijks de vangstmogelijkheden werden vastgesteld is die uitzondering op het

pulsverbod opgenomen.

- 2.2. In 2010 zijn op grond van die uitzondering voor 5 procent van de vloot door Nederland 22 pulstoestemmingen voor onbepaalde tijd verleend aan vissers (aangeduid als groep 1). Die pulstoestemmingen waren aanvankelijk gebaseerd op Bijlage III van Verordening 43/2009 en met ingang van 2013 op grond van artikel 31bis van Verordening 850/98. Er waren echter veel meer aanvragen van vissers om te mogen pulskorvissen, waarop Nederland heeft gezocht naar mogelijkheden om ook aan hen pulstoestemmingen te geven. De basis daarvoor is toen gevonden in artikel 43 van Verordening 850/98 waarin is bepaald dat deze verordening (en dus ook het pulsverbod) niet van toepassing is op visserijactiviteiten die uitsluitend worden uitgeoefend voor wetenschappelijk onderzoek. In mei 2011 heeft Nederland 20 pulstoestemmingen voor onbepaalde tijd verleend aan vissers (aangeduid als groep 2) in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Omdat de animo voor pulskorvissen nog steeds groot was is gezocht naar een verdere mogelijkheid. Die werd gevonden in onderzoek in het kader van de aanlandplicht (de plicht om bijvangst niet terug te gooien in zee maar aan wal te brengen) die in 2014 is ingevoerd met Verordening 1380/2013. In artikel 14 van Verordening 1380/2013 is een mogelijkheid opgenomen om voor onderzoek proefprojecten uit te voeren in het kader van die aanlandplicht. Op grond van die onderzoeksmogelijkheid (in samenhang met artikel 43 van Verordening 850/98) zijn in april 2014 nog eens 42 pulstoestemmingen verleend aan Nederlandse vissers (aangeduid als groep 3), voor een periode van vijf jaar.
- 2.3. De afgelopen jaren waren er steeds meer kritische geluiden te horen binnen Europa over de toegenomen pulskorvisserij. Begin 2019 werd een politiek akkoord gesloten over een algeheel verbod op pulskorvisserij. Op 16 april 2019 heeft het Europees Parlement ingestemd met Verordening 2019/1241, waarin in artikel 7 een algeheel verbod voor het vissen met elektrische stroom is opgenomen. Deze Verordening is op 20 juni 2019 vastgesteld en op 14 augustus 2019 in werking getreden. Vanaf toen gold er dus (weer) een bijna algeheel verbod om te vissen met een pulskorvistuig. Wel is in Bijlage V, deel D, van Verordening 2019/1241 voor de pulstoestemmingen die zijn verleend op basis van artikel 31bis van Verordening 850/98 (5 procent van de vloot) voorzien in een overgangsperiode tot 1 juli 2021. Tot die datum konden dus de vissers uit groep 1 nog (onder voorwaarden) doorgaan met pulskorvissen. Voor de andere pulstoestemmingen verleend in het kader van wetenschappelijk onderzoek (groep 2 en 3) is in Verordening 2019/1241 geen overgangsregeling opgenomen.
- 2.4. Naar aanleiding van het Europese pulsverbod heeft verweerder de aan de Nederlandse vissers verleende pulstoestemmingen ingetrokken dan wel niet verder verlengd. Gelet op de overgangsregeling van Verordening 2019/1241 heeft verweerder de pulstoestemmingen van groep 1 ingetrokken per 1 juli 2021. Groep 2 nam deel aan een meerjarig onderzoeksprogramma naar pulskorvisserij waarvan de afronding was voorzien eind 2019 en verweerder heeft daarom besloten die pulstoestemmingen in te trekken per 1 januari 2020. Groep 3 had pulstoestemmingen voor bepaalde tijd gekregen die afliepen in maart 2019. In afwachting van de stemming in het Europees Parlement over Verordening 2019/1241 heeft verweerder die pulstoestemmingen nog verlengd tot 1 juni 2019 maar daarna niet meer omdat duidelijk was dat deze verordening met het pulsverbod in werking zou treden.

Beroepsgronden

3. Eisers (de vissers uit groep 3) voeren aan dat verweerder de pulstoestemmingen heeft ingetrokken op een niet bestaande grond; er is sprake van intrekking door het aflopen van de termijn waarvoor de pulstoestemming waren afgegeven. De pulstoestemmingen zijn verleend op grond van artikel 53, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij, maar in de primaire besluiten I zijn de pulstoestemmingen verlengd op grond van artikel 55, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij. Dit kan niet. Bovendien geldt voor beide gronden dat een bevoegdheid tot intrekking ontbreekt. Voorts voeren eisers aan dat de besluiten in strijd zijn met algemene rechtsbeginselen. Door het niet (verder) verlengen van de pulstoestemmingen is het vertrouwensbeginsel geschonden.

Eisers mochten een gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen aan verschillende uitspraken van verweerder en ambtenaren van het ministerie dat de pulstoestemmingen zouden worden verlengd totdat de vissers over een alternatief vistuig beschikten dan wel tot het moment waarop het Europees pulsverbod definitief in werking zou zijn getreden. Daarnaast worden eisers onevenredig hard geraakt door de besluiten in vergelijking met de pulsvissers in groep 1 en 2, van wie de pulstoestemmingen langer doorlopen. Eisers hebben aanzienlijke investeringen gedaan en zijn leningen aangegaan en hebben onvoldoende tijd gehad om die terug te verdienen of af te lossen. In dat verband voeren eisers ook aan dat sprake is van schaarse vergunningen en dat bij de verdeling van die schaarse pulstoestemmingen diverse rechtsbeginselen zijn geschonden, waaronder het gelijkheidsbeginsel. De vissers uit groep 1 worden nu ten onrechte bevoordeeld ten opzichte van de volstrekt identieke bedrijven in groep 2 en groep 3 die destijds niet konden meedingen naar de te verlenen pulstoestemmingen voor 5 procent van de vloot. Ten slotte voeren eisers aan dat zij schade lijden door hun pulstoestemming niet verder te verlengen. Verweerder moet die schade vergoeden omdat die weigeringen onrechtmatig zijn. De verdeling van de pulstoestemmingen tussen de verschillende groepen is dat ook. Verweerder heeft de besluiten niet kunnen nemen, zonder in het kader van de belangenafweging acht te slaan op de ingrijpende financiële gevolgen van deze besluiten voor eisers en hen daarvoor te compenseren, aldus eisers.

Grondslag

- 4.1. Het gaat in deze beroepen om twee besluiten: de verlenging van de pulstoestemmingen tot 1 juni 2019 (de primaire besluiten I) en de afwijzing van verzoeken van eisers om de pulstoestemmingen nog verder te verlengen (de primaire besluiten II). De rechtbank stelt vast dat in de beroepen ROT 19/4057, ROT 19/4058 en ROT 19/4059 het bezwaar tegen de afwijzing van het verzoek om verlenging niet-ontvankelijk is verklaard omdat in die zaken geen verzoek om verlenging was ingediend. In ROT 19/4706 is het bezwaar tegen het verzoek om verlenging niet-ontvankelijk verklaard omdat het bezwaar te laat zou zijn ingediend. Eisers (onder 10, 11, 12 en 16) hebben ter zitting hun beroep, voor zover gericht tegen die niet-ontvankelijkverklaringen, ingetrokken. Dit betekent dat in de beroepen ROT 19/4057, ROT 19/4058 en ROT 19/4059 en ROT 19/4706 alleen de besluiten tot verlenging van de pulstoestemmingen tot 1 juni 2019 ter beoordeling voorliggen. Voor zover hierna de afwijzing van verlengingsverzoeken wordt besproken, is dit dus niet relevant voor de genoemde vier beroepen.
- 4.2. Het betoog dat sprake is van intrekking van de pulstoestemmingen van de vissers uit groep 3 volgt de rechtbank niet. Duidelijk is dat de pulstoestemmingen destijds voor de duur van vijf jaar zijn verleend. Na verloop van die periode liepen ze dus van rechtswege af. Daarna heeft verweerder in de primaire besluiten I de pulstoestemmingen verlengd tot 1 juni 2019 en ook die pulstoestemmingen liepen op die datum van rechtswege af. Dit is niet gelijk te stellen met een intrekking van de pulstoestemming (zoals bij groep 1 en 2). Wat eisers hebben aangevoerd over het ontbreken van een intrekkingsbevoegdheid kan in deze zaken van groep 3 dan ook geen rol spelen.
- 4.3. Over de grondslag van de bevoegdheid van de hier aan de orde zijnde besluiten, namelijk het (beperkt) verlengen en afwijzen van (verdere) verlenging van de pulstoestemmingen, overweegt de rechtbank dat dit dezelfde is als van de bevoegdheid om de pulstoestemming te verlenen. De grondslag voor het verlenen van de pulstoestemmingen aan de drie groepen is ook ter zitting met partijen besproken, waarna verweerder bij brief van 12 april 2021 een nadere toelichting heeft gegeven. Door verweerder is toegelicht dat de pulstoestemmingen waren gegrond op artikel 8 van de Regeling Technische Maatregelen 2000, later artikel 53 van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij.
- 4.4. De rechtbank kan verweerder volgen in deze toelichting. De door eisers gegeven reactie van 3 juni 2021 biedt voor de rechtbank geen aanknopingspunten om te oordelen dat de uiteenzetting van verweerder over de grondslag onjuist zou zijn. Duidelijk is dat de pulstoestemmingen aan groep 3 zijn verleend voor wetenschappelijk onderzoek in het kader van de aanlandplicht. Die mogelijkheid is geregeld in artikel 14 van Verordening 1380/2013 gelezen in samenhang met artikel 43 van

Verordening 850/98.

Voor de rechtbank is (thans) duidelijk dat de pulstoestemmingen van alle groepen een grondslag hadden in artikel 8, tweede lid, van de Regeling Technische Maatregelen, later artikel 53, vierde en vijfde lid, van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij. Deze grondslag is ook genoemd in de destijds aan groep 1, 2 en 3 afgegeven besluiten tot pulstoestemming. Overigens is de rechtbank in de uitspraak van 7 mei 2021 (ECLI:NL:RBROT:2021:4000), anders dan nu, uitgegaan van een grondslag in artikel 55 van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij voor de pulstoestemmingen die zijn gegeven in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Die grondslag is ook genoemd in de verlengingsbesluiten van groep 3 (de primaire besluiten I). Maar met de op 12 april 2021 door verweerder gegeven toelichting (die in voornoemde zaak niet is gegeven en dus ook niet in de beoordeling was betrokken) is voor de rechtbank voldoende duidelijk dat ook de pulstoestemmingen in het kader van wetenschappelijk onderzoek (groep 2 en 3) zijn te scharen onder artikel 53, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij. Weliswaar verwijst dit artikellid naar artikel 31bis van Verordening 850/98 (de vrijstelling voor 5 procent van de vloot, dus groep 1), maar de rechtbank volgt verweerder in zijn lezing dat die verwijzing uitsluitend betrekking heeft op de afbakening van het soort visserij waarvoor de vrijstelling geldt, namelijk het pulskorvissen. Overigens, ook indien niet artikel 53, vierde en vijfde lid, maar artikel 55, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij als grondslag voor de pulstoestemmingen van groep 3 moet worden aangemerkt, maakt dit de uitkomst niet anders. Beide artikelen geven immers verweerder de bevoegdheid om een toestemming te verlenen (voor vrijstelling van het pulsverbod, dan wel voor vrijstelling van de visvoorschriften in Verordening 850/98 in het kader van wetenschappelijk onderzoek). En die bevoegdheid omvat ook het verlenen van die toestemming voor bepaalde tijd (de primaire besluiten I) en het afwijzen van verzoeken om verlenging ervan (de primaire besluiten II).

Algemene rechtsbeginselen

- 5.1. Naar het oordeel van de rechtbank verzetten het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel zich niet tegen het niet verder verlengen van de pulstoestemmingen.
- 5.2. De primaire besluiten I en II komen voort uit het pulsverbod dat is opgenomen in artikel 7 van Verordening 2019/1241. Verweerder heeft er meermaals op gewezen dat hij gebonden is aan dat Europese (in een Verordening opgenomen) voorschrift en dat hij niet anders kon dan besluiten de verleende pulstoestemmingen niet verder te verlengen. Nederland heeft nog wel geprobeerd het Europese pulsverbod nietig te laten verklaren; op 4 oktober 2019 heeft Nederland beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ingesteld bij het HvJ, maar dit beroep is bij arrest van 15 april 2021 (ECLI:EU:C:2021:272) door het HvJ verworpen. Overigens hebben eisers naar aanleiding van dit arrest hun beroepsgrond dat het pulsverbod buiten toepassing moet worden gelaten, ingetrokken.
- 5.3. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat hij door de komst van het (bijna) algehele pulsverbod in Verordening 2019/1241 gehouden was de verleende pulstoestemmingen niet verder te verlengen. Weliswaar kent Verordening 2019/1241 zelf geen plicht tot intrekking of niet verdere verlenging van lopende pulstoestemmingen, maar er geldt natuurlijk wel het beginsel van loyale samenwerking en Unietrouw (artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, VEU). Bovendien is van belang dat de EU op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, exclusief bevoegd is (artikel 3 VWEU). De Verordening 2019/1241 is in dat kader vastgesteld. Zoals volgt uit artikel 288 van het VWEU, heeft een verordening een algemene strekking en is zij verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

De Verordening 2019/1241 kent een absoluut pulsverbod en op grond van het beginsel van loyale samenwerking en Unietrouw was verweerder dan ook gehouden om aan het verbod uitvoering te geven door lopende pulstoestemmingen in te trekken dan wel niet verder te verlengen. Het beginsel van Unietrouw kent immers ook de verplichting om maatregelen te treffen die nodig zijn om de nakoming van het pulsverbod te verzekeren, anders zou immers ernstig afbreuk worden gedaan aan

de effectiviteit het algehele verbod. De situatie dat in Nederland met de puls kon worden gevestigd, kon dus niet langer worden voortgezet. De met de Verordening 2019/1241 strijdige situatie moest worden beëindigd en de vergunningen konden dus niet verder worden verlengd. De onderhavige besluiten tot beperkte verlenging en afwijzing van verdere verlenging kunnen dus als zulke maatregelen waartoe de nakoming van het pulsverbod noopte, worden aangemerkt.

- 5.4. De rechtbank kan ook niet anders dan concluderen dat verweerder alles heeft gedaan wat hij kon, in het belang van de Nederlandse pulsvissers. Nederland heeft zich steeds binnen Europa ingezet voor behoud van de pulskorvisserij omdat de Nederlandse overheid net als de pulsvissers ervan overtuigd is dat de pulskorvisserij ten opzichte van traditionele vismethoden (zoals de boomkor) beter is voor o.a. natuur en milieu. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder niet het vertrouwen gewekt dat de pulsvisserij kon doorgaan. Voor iedereen was duidelijk dat men binnen Europa bezig was met een nieuwe regeling voor de pulskorvisserij en dat het aan het Europees Parlement en de Raad (en dus niet aan verweerder) was om daarover te beslissen. De komst van een algeheel pulsverbod was niet uitgesloten en de vissers konden er redelijkerwijs dan ook niet van uitgaan dat het goed zou komen en zij ook in de toekomst zouden kunnen doorgaan met pulskorvissen. Ook verweerder heeft bij de vissers op dat punt geen vertrouwen gewekt; uit de stukken en uitlatingen van verweerder waarnaar eisers hebben verwezen kan dit ook niet worden afgeleid. Weliswaar bestond bij zowel de Nederlandse overheid als de vissers de hoop en wens dat het pulsverbod er niet zou komen, maar dat is nog geen gerechtvaardigd vertrouwen dat de vergunningen zouden doorlopen ook als er een daadwerkelijk verbod zou komen.
- 5.5. Daarbij geldt voor de pulsvissers uit groep 3 des te meer dat zij redelijkerwijs rekening moesten houden met een beëindiging van hun pulsvisserij aangezien hun pulstoestemming slechts voor bepaalde tijd was verleend. In de pulstoestemming is uitdrukkelijk opgenomen dat deze eindigt op 16 april 2019 en bovendien staat erin dat als de uitkomsten van het proefproject onvoldoende zijn en niet tot een generieke toelating van de puls leiden, het verbod om met pulstuig te vissen onverkort geldt en daarop dan geen uitzondering meer zal worden toegestaan. Eisers hadden daar redelijkerwijs rekening mee kunnen en moeten houden. Bij iedereen was bekend dat het maar zeer de vraag was of er een Europese generieke toelating van de puls zou komen.
- 5.6. Hoewel ten tijde van de primaire besluiten I (28 maart 2019) geheel onzeker was of er een Europese generieke toelating van pulskorvisserij zou komen, heeft verweerder besloten de pulstoestemmingen nog te verlengen. Daarbij heeft verweerder gekozen voor een verlenging tot 1 juni 2019. Verweerder heeft toegelicht dat ten tijde van de primaire besluiten I nog niet zeker was of het Europees pulsverbod het zou halen. Er was al wel een politiek akkoord gesloten over Verordening 2019/1241 met daarin het pulsverbod, maar het Europees Parlement zou daarover in april 2019 stemmen en er waren enkele amendementen in voorbereiding. Omdat er in maart 2019 dus nog een mogelijkheid tot een goede afloop was, heeft verweerder besloten de pulstoestemmingen tijdelijk te verlengen. De pulstoestemmingen zijn verlengd tot 1 juni 2019 omdat het er toen naar uitzag dat de inwerkingtredingsdatum van Verordening 2019/1241 rondom deze datum zou vallen. Ook wilde verweerder duidelijkheid verschaffen over de ingangsdatum van het verbod; het koppelen van de verlenging aan de datum van de daadwerkelijke inwerkingtreding van Verordening 2019/1241 vond verweerder ongeschikt vanwege de onzekerheid die daardoor zou ontstaan. Bovendien heeft die verlenging in overleg met de Europese instanties plaatsgevonden en was daarin volgens verweerder 1 juni 2019 nog net haalbaar. De rechtbank acht die keuze van verlenging tot 1 juni 2019 niet onredelijk. Eisers hebben ook niet aannemelijk gemaakt dat verweerder zou hebben toegezegd dat zij nog tot de inwerkingtreding van het pulsverbod zouden kunnen doorpulsen. Dit volgt niet uit de brieven van 19 februari 2019, 22 maart 2019 en 18 april 2019 van verweerder aan eisers, respectievelijk de Tweede Kamer. Ook uit andere stukken is de rechtbank niet gebleken dat verweerder een dergelijke toezegging heeft gedaan.
- 5.7. Ten tijde van de primaire besluiten II (3 mei 2019) had het Europees Parlement inmiddels ingestemd met Verordening 2019/1241 en het daarin opgenomen pulsverbod. Duidelijk was dus dat het (bijna)

algehele pulsverbod er zou komen. Verweerder heeft toen besloten de pulstoestemmingen niet verder te verlengen zoals eisers hadden gevraagd. De rechtbank acht dit niet onredelijk. Er zou immers op korte termijn een Europees pulsverbod in werking treden waarmee de afgegeven pulstoestemmingen in strijd zouden zijn. Daarbij zou het dan gaan om een verlenging van slechts anderhalve maand, terwijl verweerder druk ervaarde vanuit Europa om de toestemmingen voor de pulskorvisserij te beëindigen. Verweerder heeft toegelicht dat er al een pre-infractieprocedure tegen Nederland was gestart over de verschillende pulstoestemmingen en toen is ook met de Europese Commissie gesproken over het laten vervallen van de pulstoestemmingen van groep 3. Uit vrees voor een daadwerkelijke infractieprocedure heeft verweerder de pulstoestemmingen voor groep 3 dus niet nog eens verlengd. Daarbij is ook relevant dat verweerder de pulstoestemmingen van groep 1 nog liet doorlopen tot wat maximaal was toegestaan op grond van Verordening 2019/1241 en de pulstoestemmingen van groep 2, die eigenlijk vanaf inwerkingtreding van de verordening al niet meer met een pulskor mocht vissen, nog enkele maanden daarna heeft laten doorlopen. Dit is volgens verweerder met instemming van de Europese instanties gebeurd maar maakte wel dat er weinig ruimte was om ook voor groep 3 nog een verlenging te bewerkstelligen. Daarbij had verweerder aan groep 3 al een verlenging gegeven op het moment dat de komst van Verordening 2019/1241 al in zicht was.

5.8. Ten aanzien van de drie verschillende groepen hebben eisers ook een en ander aangevoerd over schaarse vergunningen, maar dat slaagt niet. Dat betoog ziet immers op de wijze waarop destijds de pulstoestemmingen zijn verstrekt. De beschikbare licenties zijn toen verdeeld onder de vissers die zich daarvoor hadden aangemeld en daarbij is een onderscheid aangebracht tussen drie groepen die op verschillende momenten, op verschillende Europese gronden en voor een (deels) verschillende periode de pulstoestemmingen hebben verkregen. Daardoor is de uitwerking van het Europees pulsverbod voor die drie groepen nu anders, maar dat is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu van gelijke gevallen geen sprake is. Het verschil in de groepen vindt zijn basis in de verlening destijds van de pulstoestemmingen en die staat in deze procedure niet ter discussie; de gegeven pulstoestemmingen staan in rechte vast.

Schadevergoeding

- 6.1. Uit het voorgaande volgt dat het niet verder verlengen van de pulstoestemmingen op zichzelf rechtmatig was. Dit neemt niet weg dat verweerder wel gehouden kan zijn om de schade die daaruit voortvloeit aan eisers te vergoeden. Een dergelijk schadevergoedingsverzoek kan worden meegenomen in de beoordeling van het gestelde schadeveroorzakende besluit. Een bestuursorgaan moet namelijk in het kader van een evenredige belangenafweging als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beoordelen of de schade die betrokkenen door een besluit lijden zo ernstig en evident is dat het besluit niet op rechtmatige wijze genomen kon worden zonder die schade bij wijze van een onzuiver schadebesluit te compenseren. Volgens eisers is sprake van dergelijke schade en zijn zij daarvoor ten onrechte niet gecompenseerd.
- 6.2. De rechtbank overweegt dat in deze procedure, die gaat over besluiten inzake de verlenging van de pulstoestemmingen, alleen binnen het kader van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb (de evenredigheid) het verzoek om schadevergoeding zou kunnen worden betrokken. In dit geval ziet de rechtbank daarvoor echter geen mogelijkheid. In artikel 3:4, eerste lid, van de Awb staat dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De rechtbank leest het tweede lid, waarin staat dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn, binnen het kader van de op grond van het eerste lid te maken belangenafweging. De rechtbank ziet zich in die lezing bevestigd in de conclusie van staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel van 7 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1468), waarin onder meer staat (onder 9.4.3.): *"In de literatuur is de vraag bediscussieerd of beperking van de belangenafweging door een wettelijk voorschrift, bedoeld in lid 1, doorwerkt in lid 2, aldus dat als uit zoon voorschrift volgt dat het bestuur geen ruimte heeft voor een belangenafweging omdat de bevoegdheidsuitoefening gebonden*

is, het bestuur evenmin toepassing kan geven aan het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4(2) Awb. [] Maar als bij wettelijk voorschrift is bepaald dat het bestuursorgaan geen belangen mag afwegen, kan het orgaan volgens ons ook niet nagaan of de nadelige gevolgen van dat besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Evenredigheidstoetsing van de nadelige gevolgen van een besluit in verhouding tot de daarmee te dienen doelen vooronderstelt onzes inziens de mogelijkheid om belangen af te wegen. Als die afweging bij het nemen van een bepaald besluit is uitgesloten, kan het bestuur zijn besluit niet baseren op een evenredigheidsbeoordeling. Dat volgt onzes inziens ook uit de parlementaire geschiedenis van art. 3:4 Awb."

Zoals hiervoor is overwogen was verweerder met de rechtstreeks verbindende Verordening 2019/1241, gelet op het loyaliteitsbeginsel van artikel 4, derde lid, van het VEU, gehouden de verleende pulstoestemmingen niet verder te verlengen. Aldus volgt uit een wettelijk voorschrift en de aard van de bevoegdheid dat verweerder de opdracht had om deze besluiten te nemen en dat verhoudt zich niet met een uit te voeren belangenafweging als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Dan zou die belangenafweging er immers toe kunnen leiden dat het pulsverbod door Nederland niet zou worden uitgevoerd. Voor die belangenafweging was dus bij de besluiten tot het niet verder verlengen van de pulstoestemmingen geen ruimte en dus is er ook geen ruimte voor de beoordeling van de nadelige gevolgen van die niet verdere verlenging in het kader van een onzelfstandig schadebesluit.

6.3. Het voorgaande neemt niet weg dat de door eisers gestelde schade wel kan worden beoordeeld, namelijk in het kader van een, los van deze procedure, door eisers ingediend verzoek om een zuiver schadebesluit.

7. De beroepen zijn dus ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaan geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.R. Houweling, voorzitter, en mr. L.E.M. Wilbers-Taselaar en mr. A.S. Flikweert, leden, in aanwezigheid van mr. A.L. van der Duijn Schouten, griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 3 september 2021.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

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.

bijlage

Artikel 31 van Verordening 850/98 (geldend tot 14-08-2019)

1. Het is verboden mariene organismen te vangen met gebruikmaking van explosieven, giftige of bedwelmende stoffen, of elektrische stroom.

[]

Artikel 31bis van Verordening 850/98 (geldend tot 14-08-2019)

1. In afwijking van artikel 31 wordt vissen met de boomkor met elektrische stroom toegestaan in de ICES-sectoren IVc en IVb bezuiden een loxodroom die de onderstaande punten met elkaar verbindt (gemeten volgens het WGS84-coördinatensysteem):

- een punt op de oostkust van het Verenigd Koninkrijk op 55° NB,
- dan oostwaarts tot 55° NB, 5° OL,
- dan noordwaarts tot 56° NB,
- en ten slotte op een punt op de westkust van Denemarken op 56° NB.

2. Het vissen met elektrische stroom wordt alleen toegestaan onder de volgende voorwaarden:

3. per lidstaat vist ten hoogste 5 % van de boomkottervloot met de boomkor met elektrische stroom;
4. de maximale elektrische stroom in kW bedraagt voor elke boomkor niet meer dan de lengte in meter van de boomkor vermenigvuldigd met 1,25;
5. het werkelijke voltage tussen de elektroden bedraagt ten hoogste 15 V;
6. het vaartuig is uitgerust met een automatisch computergestuurd beheerssysteem dat de maximale stroom per boom en het werkelijke voltage tussen de elektroden van ten minste de laatste 100 trekken registreert. Niet-bevoegde personen kunnen dit automatische computergestuurde beheerssysteem niet wijzigen;
7. het is verboden om vóór de klossenpees één of meer kietelaars (tickle chains") te bevestigen.

Artikel 43 van Verordening 850/98 (geldend tot 14-08-2019)

1. Deze verordening is niet van toepassing op visserijactiviteiten die uitsluitend worden uitgeoefend ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek dat wordt uitgevoerd met toestemming en onder het gezag van de betrokken lidstaat of lidstaten en waarvan de Commissie en de lidstaat of lidstaten in de wateren waarvan het onderzoek plaatsvindt, tevoren in kennis zijn gesteld.

[]

Artikel 14 van Verordening 1380/2013

1. Teneinde de invoering van de verplichting tot het aanlanden van alle vangsten overeenkomstig artikel 15 ("de aanlandingsverplichting") in de diverse visserijen te vergemakkelijken, kunnen de lidstaten, op basis van het best beschikbare wetenschappelijke advies en rekening houdend met de adviezen van de bevoegde adviesraden, proefprojecten uitvoeren om alle haalbare methoden ter voorkoming, beperking en uitbanning van ongewenste vangsten in een visserij volledig te onderzoeken.

[]

Artikel 7 van Verordening 2019/1241

1. Het is verboden mariene soorten te vangen of te oogsten met de volgende methoden:
2. giftige, verdoovende of bijtende stoffen;
3. elektrische stroom, behalve voor elektrische pulskorren, waarvan het gebruik enkel overeenkomstig de specifieke bepalingen van bijlage V, deel D, wordt toegestaan;
4. explosieven;
5. pneumatische hamers of andere klopwerktuigen;
6. gesleepte voorzieningen voor het oogsten van rode koraal, andere soorten koraal en koraalachtigen;
7. andreaskruisen en soortgelijke grijpers voor het oogsten van met name rode koraal, andere soorten koraal en koraalachtigen;
8. projectielen, met uitzondering van de projectielen die worden gebruikt voor het doden van gekooide of in tonnaras gevangen tonijn en de draagbare harpoenen en harpoengeweren die tussen zonsopgang en zonsondergang zonder aqualong worden gebruikt in de recreatievisserij.

[]

Bijlage V, deel D, van Verordening 2019/1241

Het gebruik van elektrische pulskorren in de ICES-sectoren 4b en 4c

1. Vissen met een elektrische pulskor is vanaf 1 juli 2021 verboden in alle Uniewateren.
2. Gedurende de overgangperiode die afloopt op 30 juni 2021, blijft het toegestaan in de ICES-sectoren 4b en 4c te vissen met een elektrische pulskor onder de voorwaarden die in dit deel zijn vastgesteld en onder alle voorwaarden die overeenkomstig artikel 24, lid 1, onder b), van deze verordening zijn vastgesteld en die betrekking hebben op de kenmerken van de gebruikte puls en monitoringmaatregelen die van kracht zijn, ten zuiden van een loxodroom die de volgende punten met elkaar verbindt (gemeten volgens het WGS84-coördinatensysteem):

- een punt op de oostkust van het Verenigd Koninkrijk op 55° NB
- oostwaarts tot 55° NB, 5° OL
- noordwaarts tot 56° NB
- ten oosten van een punt op de westkust van Denemarken op 56° NB

De volgende voorwaarden zijn van toepassing:

- a. per lidstaat vist ten hoogste 5 % van de boomkottervloot met de boomkor met elektrische stroom;
- b. de maximale elektrische stroom in kW bedraagt voor elke boomkor niet meer dan de lengte in meter van de boomkor vermenigvuldigd met 1,25;
- c. het werkelijke voltage tussen de elektroden bedraagt ten hoogste 15 V;
- d. het vaartuig is uitgerust met een automatisch computergestuurd beheerssysteem dat de maximale stroom per boom en het werkelijke voltage tussen de elektroden van ten minste de laatste honderd trekken registreert. Niet-bevoegde personen kunnen dit automatische computergestuurde beheerssysteem niet wijzigen;
- e. het is verboden om vóór de klossenpees een of meer kietelaars (tickler chains") te bevestigen.
- f. Gedurende deze periode worden geen nieuwe vergunningen uitgereikt voor vaartuigen.
- g. Tot en met 30 juni 2021 mogen de lidstaten in de wateren tot twaalf zeemijl vanaf basislijnen die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, niet-discriminerende maatregelen nemen om het gebruik van

elektrische pulskorren te beperken of te verbieden. De lidstaten stellen de Commissie en de betrokken lidstaten in kennis van de overeenkomstig dit punt ingevoerde maatregelen.

[]

Artikel 3 van het Reglement zee- en kustvisserij 1977

1. In het belang van de visserij is Onze Minister bevoegd regelen te stellen:
2. ter uitvoering van op grond van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden;
3. ter verzekering van de instandhouding dan wel uitbreiding van de visvoorraden.
4. Bij het stellen van regelen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b,
5. kan, voor zover de regelen betrekking hebben op de visserij in de wateren, bedoeld in artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de wet, mede rekening worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming;
6. wordt, voor zover de regelen betrekking hebben op de visserij in de wateren, bedoeld in artikel 1, vierde lid, onderdeel c, van de wet, mede rekening gehouden met de belangen van de natuurbescherming.
7. De in het eerste lid bedoelde regelen kunnen betrekking hebben op de visserij op alle dan wel bepaalde door Onze Minister aan te wijzen vissoorten.
8. Onze Minister kan voorschriften geven ter naleving van de in het eerste lid bedoelde regelen.

Artikel 6d van het Reglement zee- en kustvisserij 1977

1. Onze Minister kan vrijstelling of ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens dit besluit.
2. Aan vrijstellingen en ontheffingen als bedoeld in het eerste lid kunnen voorschriften worden verbonden. Zij kunnen onder beperkingen worden verleend. Zij kunnen te allen tijde worden ingetrokken.

Artikel 8 van de Regeling Technische Maatregelen 2000 (geldend tot 23-07-2011)

1. Het is verboden:
2. machines, waarmee haring, makreel en horsmakreel automatisch naar grootte of geslacht gesorteerd worden, aan boord te hebben of te gebruiken, tenzij dit is toegestaan op grond van artikel 32, tweede en derde lid, van verordening nr. 850/98;
3. mariene organismen te vangen met gebruikmaking van explosieven, giftige of bedwelmende stoffen, of elektrische stroom;
4. mariene organismen, die zijn gevangen met enigerlei projectiel te verkopen, uit te stallen of te koop aan te bieden;
5. aan boord van een vissersvaartuig fysische of chemische verwerking van vis tot vismeel, visolie of dergelijke producten te laten plaatsvinden of visvangsten met dat doel over te laden, tenzij dit is toegestaan op grond van artikel 42 van verordening nr. 850/98.
6. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing indien en voor zover:
7. het gebruik van elektrische stroom is toegestaan op grond van artikel 12 van verordening (EG) nr. 973/2001 van de Raad van 14 mei 2001 tot vaststelling van technische maatregelen voor de instandhouding van bepaalde over grote afstanden trekkende visbestanden (PbEG L 137);
8. de minister toestemming heeft gegeven om te vissen met een pulskor in het gebied, bedoeld in onderdeel 3.1 van bijlage III van verordening nr. 43/2009, en het gebruikte vistuig voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in onderdeel 3.2, onderdelen b tot en met e, van bijlage III van die verordening.
9. De minister rangschikt de aanvragen tot toestemmingverlening, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, in volgorde van ontvangst, waarbij aanvragen met dezelfde ontvangstdatum worden gerangschikt door loting voor zover op die datum het maximum van 42 kotters met de boomkor met elektrische stroom wordt overschreden.
10. De minister kan aan de toestemming voorschriften verbinden of de daaraan verbonden voorschriften wijzigen.

Artikel 53 van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij (geldend van 2014 tot 14-08-2019)

1. Het is verboden in strijd te handelen met de artikelen 4, tweede tot en met vierde lid, 5, derde lid, 6 tot en met 10, 11, eerste lid, 11bis, 14 tot en met 16, 18, eerste, derde en vierde lid, 19 tot en met 21, 22, eerste en derde lid, 23, 25, 26, eerste lid, 27 tot en met 29bis, 29ter, eerste, tweede en vierde lid, 29quater, 29quinquies, eerste tot en met zevende, negende en twaalfde lid, 29sexies, 29septies, eerste tot en met derde en vijfde lid, 29octies, eerste tot en met vijfde lid, 29nonies, 30, 31, 32, 32bis, 34, eerste tot en met vijfde lid, 34bis tot en met 37, 39 en 40, en 42, eerste lid van verordening nr. 850/98.

[]

4. Het in het eerste lid bedoelde verbod is voor zover dat betrekking heeft op artikel 31, eerste lid, van verordening nr. 850/98, niet van toepassing voor de visserij, bedoeld in artikel 31bis, eerste lid, van die verordening, voor zover:

5. ten behoeve van het desbetreffende vaartuig door de minister toestemming is gegeven op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel b, van de Regeling technische maatregelen 2000, zoals dit artikelonderdeel luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling of op grond van het vijfde lid;

6. wordt voldaan aan artikel 31bis, tweede lid, onderdelen b tot en met e, van verordening nr. 850/98; en

7. wordt voldaan aan de aan de toestemming verbonden voorschriften.

8. Op aanvragen tot toestemming als bedoeld in het vierde lid, die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling, wordt beslist overeenkomstig artikel 8, derde en vierde lid, van de Regeling technische maatregelen 2000, zoals deze leden luiden voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling.

[]

Artikel 55 van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij (geldend tot 14-08-2019)

1. De toestemming, bedoeld in de artikelen 43, eerste lid, en 44, eerste lid, van verordening nr. 850/98 wordt op aanvraag door de minister verleend.

2. De minister stelt de criteria vast die worden gehanteerd bij de verlening van de toestemming.

3. De minister kan aan de toestemming voorschriften verbinden of de daaraan verbonden voorschriften wijzigen.

4. Degene aan wie toestemming is verleend, handelt overeenkomstig artikel 43, tweede lid, of 44, tweede lid, van verordening nr. 850/98 en overeenkomstig de aan de toestemming verbonden voorschriften.