



Rijkswaterstaat  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Retouradres Postbus 2232 3500 GE Utrecht

Den Hollander Advocaten  
[REDACTED]  
Postbus 50  
3240 AB Middelharnis

**Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst**

Griffioenlaan 2  
3526 LA Utrecht  
Postbus 2232  
3500 GE Utrecht  
T 088 797 11 11  
F 088 797 18 99  
kcc@rws.nl  
www.rijkswaterstaat.nl

**Contactpersoon**

[REDACTED]  
@rws.nl

**VERZONDEN 10 JULI 2014**

Datum 10 juli 2014  
Onderwerp Beslissing op bezwaar, beroepsvissers 'de Grevelingen'

**Ons kenmerk**  
RWS-2014/31136

**Uw kenmerk**  
BC/JM/113611

**Bijlage(n)**  
Eén

Geachte heer [REDACTED]

Op 18 februari 2014 heeft mr. [REDACTED] namens de Vereniging van Beroepsvissers 'De Grevelingen' een inleidend bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 13 januari 2014, waarbij het verzoek om schadevergoeding wordt afgewezen. De gronden van het bezwaar heeft u aangevuld per brief van 21 maart 2014.

Bijgaand treft u het besluit van de minister, waarin het bezwaarschrift ontvankelijk en ongegrond wordt verklaard. Voor de motivering mag ik u korthedshalve wel verwijzen naar de inhoud van dat besluit.

Als bijlagen bij het besluit treft u het verslag van de hoorzitting d.d. 27 mei 2014 en informatie voor het instellen van beroep.

Ik vertrouw er op u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,  
namens deze,  
directeur Communicatie, Personeel en Recht Rijkswaterstaat Corporate Dienst

[REDACTED]



# besluit

5.1.1c

VERZONDEN 10 JULI 2014

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Griffioenlaan 2  
3526 LA Utrecht  
Postbus 2232  
3500 GE Utrecht  
T 088 797 11 11  
F 088 797 18 99  
www.rijkswaterstaat.nl

Contactpersoon

[REDACTED]

Datum 10 juli 2014  
Nummer RWS-2014/31137  
Onderwerp Beslissing op bezwaar, nadeelcompensatie vereniging van beroepsvissers 'de Grevelingen'

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Datum  
10 juli 2014

Beslissende op het bezwaarschrift van Den Hollander Advocaten, als gemachtigde van de Vereniging van Beroepsvissers 'De Grevelingen' alsmede namens vijf individuele leden van die vereniging, ingediend op 18 februari 2014, met aanvulling van de bezwaargronden op 21 maart 2014.

## 1. Procedure en feiten

Gemachtigde heeft per brief van 14 april 2009, ontvangen op 15 april 2009, een verzoek om schadevergoeding ingediend in verband met gestelde schade als gevolg van het besluit van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 11 november 2004, houdende het continueren tot 2009 van het Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003. Als gevolg van dit besluit is het zogenaamde "Palingalternatief" ook genoemd de "dertigdagenregeling" uiteindelijk met ingang van 2007 beëindigd. Kort samengevat komt dit palingalternatief er op neer dat gedurende 30 dagen in de periode september tot en met december de Brouwerssluis wordt afgesloten ter bevordering van de schieraalvangst. De gestelde schade bedraagt een bedrag van [REDACTED] - euro te vermeerderen met handels- c.q. wettelijke rente.

Het verzoek om schadevergoeding is behandeld conform de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999<sup>1</sup> (hierna Regeling nadeelcompensatie) en ter advisering voorgelegd aan een meervoudige commissie (hierna de schadecommissie) onder voorzitterschap van de heer mr. ing. [REDACTED]

Op 22 juli 2010 vond een hoorzitting plaats bij de schadecommissie. Het verslag van de hoorzitting is op 13 augustus 2010 verzonden naar het bestuursorgaan en naar de gemachtigde.

De schadecommissie heeft driemaal een conceptadvies uitgebracht, achtereenvolgens op 13 oktober 2010, 5 november 2012 en op 27 februari 2013. Op de drie conceptadviezen is telkenmale door de gemachtigde van verzoekers en door Rijkswaterstaat schriftelijk gereageerd.

Op 30 september 2013 heeft de schadecommissie haar definitief advies uitgebracht. De commissie adviseert het verzoek om schadevergoeding gedeeltelijk toe te wijzen en gedeeltelijk af te wijzen. Voor zover het verzoek om schadevergoeding wordt toegekend, komt de commissie tot een schadebedrag van [REDACTED] te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 14 april 2009.

Bij besluit van 13 januari 2014 heb ik het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

<sup>1</sup> Met ingang van 17 juni 2014 gewijzigd in 'Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014'



5.1.1c

Tegen dit besluit heeft de gemachtigde van verzoekers een bezwaarschrift ingediend en verzocht om vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand in de bezwaarfase.

In het bezwaarschrift verzocht gemachtigde om in te stemmen met toepassing van artikel 7:1a Algemene wet bestuursrecht en de bezwaarfase over te slaan. Per brief van 16 april 2014 is beslist om niet met dit verzoek in te stemmen.

In verband met het ingediend bezwaarschrift is op 27 mei 2014 een hoorzitting gehouden waar [redacted] als gemachtigde en vier leden van de Vereniging van Beroepsvissers 'de Grevelingen' zijn verschenen. De [redacted] was tijdens de hoorzitting aanwezig namens het bestuursorgaan. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, waarvan een afschrift bij deze beslissing op bezwaar is gevoegd.

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137

## 2. Ontvankelijkheid

Het primair besluit is genomen en verzonden op 13 januari 2014. Het daartegen ingediend (pro forma) bezwaarschrift van 18 februari 2014 is ontvangen op 19 februari 2014. Voor het aanvullen van de gronden van bezwaar is uitstel verleend tot 22 maart 2014. De gronden van bezwaar zijn ingediend en ontvangen op 21 maart 2014. Het bezwaar is derhalve tijdig ingediend en ook anderszins is niet gebleken van feiten of omstandigheden die aan de ontvankelijkheid van het bezwaar in de weg kunnen staan. Het bezwaar is derhalve ontvankelijk.

## 3. De gronden van bezwaar

In het bezwaarschrift worden, kort samengevat, de volgende gronden aangevoerd:

1. Er is causaal verband tussen het openstellen van de sluis en gedaalde vangsten in 2007 en 2008.
2. Het bestreden besluit is ontoereikend gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid.
3. Het is duidelijk waarover de drempel van 15% is berekend, namelijk over de jaaromzet van de onderneming per individuele visser. Daarnaast betwisten bezwaarden zonder nadere motivering de hoogte van de drempel.
4. De jaren 2002 tot en met 2006 zijn representatief als referentieperiode.
5. In het verleden hadden de vissers invloed op het openstellen van de sluis. Dat is met het beëindigen van de dertigdagenregeling niet meer het geval. De sluisen worden nu slechts gesloten als dat nodig is voor het spuiregime of vanwege weersomstandigheden.
6. Het is onmogelijk om voor de ingang van de sluis fuiken te plaatsen. De dertigdagenregeling is daarop niet van invloed.
7. Voor het bepalen van de schade maakt het niet uit of deze schade wel of niet per visser wordt berekend. Ook maakt het voor de schade niet uit dat het aalvisrecht aan zes vissers in één vergunning is geregeld.
8. De geleden schade heeft uitsluitend betrekking op schieraal. In de periode tussen september en december kan uitsluitend bij de Brouwerssluis schieraal worden gevangen. De vraag of elders in de Grevelingen wordt gevestigd, is in dit verband onbegrijpelijk.
9. [redacted]

5.1.1.c

De gemachtigde verzoekt om het bestreden besluit te herroepen en alsnog de aangevraagde schadevergoeding toe te kennen. Tijdens de hoorzitting deelde de gemachtigde desgevraagd mede dat hieronder wordt verstaan het bedrag van [redacted] - euro, zoals verzocht per brief van 14 maart 2009, te





vermeerderen met rente.

#### 4. Wettelijk kader en beoordeling

Van toepassing is de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014 en de Algemene wet bestuursrecht.

In dit onderdeel van het besluit volgt eerst een schets van de ontwikkeling van het beheer en de visserij in het Grevelingenmeer. Daarna volgt een inhoudelijke reactie op de bevindingen van de schadecommissie. Vervolgens worden conclusies getrokken en tot slot volgt een inhoudelijke reactie op de gronden van het bezwaar.

##### 4.1 Beheer van de Grevelingen en visserij

De voormalige zeearm Grevelingen is ter uitvoering van de Deltawet in 1971 met het voltooiën van de Brouwersdam afgesloten van de Noordzee. De afsluiting aan de oostelijke zijde was in 1965 voltooid met de bouw van de Grevelingendam. Aanvankelijk werd beoogd om het aldus ontstane Grevelingenmeer te laten verzoeten. Na het besluit om de Oosterschelde niet af te sluiten, zoals aanvankelijk de bedoeling was in de Deltawet, en de voorziene gevolgen van die beleidswijziging, werd ook de keuze om het Grevelingenmeer te laten verzoeten, ter discussie gesteld. In 1979 was de Brouwerssluis in de Brouwersdam gereed, waardoor water met de Noordzee kon worden uitgewisseld. Die uitwisseling was zowel mogelijk voor het verzoeten als voor het zout houden van het meer. In 1986 werd definitief besloten om het Grevelingenmeer zout te houden.

Beroepsvissers die als gevolg van het afsluiten en verzoeten van de Grevelingen niet langer hun oorspronkelijke visbedrijf zoals mosselvisserij konden uitoefenen, werden gecompenseerd. Een deel van de compensatie bestond uit het onder voorwaarden vergunnen van het exclusief recht om beroepsmatig op paling te vissen. Een vorm van visserij die, naar men verwachtte, zou kunnen groeien als gevolg van het verzoeten van het meer.

Het besluit in 1986 om de Grevelingen zout te houden, betekende dat de verwachte groei in de palingvisserij niet tot stand kon komen. Tegelijkertijd was het gevolg dat visserij die ten dode was opgeschreven, zoals de vangst van oesters, juist wél toekomstperspectief kreeg.

De palingvissers voorzagen destijds die ontwikkeling en verschulping in mogelijkheden. Sinds 1980 participeerden de palingvissers in de oesterkweek op 30 hectare in het Grevelingenmeer. Na een aantal procedures werd in 1986 besloten om de palingvissers te compenseren voor de verwachte minder opbrengst uit palingvisserij als gevolg van het zout houden van het meer. Als compensatie kregen de palingvissers percelen in het Grevelingenmeer toegewezen voor oesterkweek. Ieder vissersbedrijf kreeg 15 hectare toegewezen, hetgeen een bedrijfsrendabel volume is. Dat de oesterkweek in het Grevelingenmeer een succesvolle bedrijfstak is, blijkt wel uit het feit dat anno 2014 reeds 550 hectare is uitgegeven en dat de branche vraagt om uitgifte van nog meer oesterpercelen. Het is vooralsnog niet duidelijk wat de impact van de intensieve oesterkweek op de palingvangst is.

Met de keuze voor een zout Grevelingenmeer, is ook beleid ontwikkeld voor het beheer. Het landelijk beleid uit de Vierde Nota Waterhuishouding (1999) is regionaal uitgewerkt in het Beheersplan Nat (1998). In het streefbeeld voor het Grevelingenmeer wordt onder andere gesteld "Vissoorten worden niet in hun trekbewegingen gestoord". In het Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003 wordt het "Beheer tot op heden" (p.9) omschreven als het duurzaam in stand houden van het unieke zoute ecosysteem" en "om aan het streefbeeld te kunnen

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137



voldoen, wordt gestreefd naar maximale uitwisseling met de Noordzee". Op p.15 vermeldt het Waterbeheersplan "Voor de visfunctie is het wenselijk dat de zuurstofloosheid beperkt blijft tot de diepe putten. Het visbestand blijkt in sterke mate afhankelijk van uitwisseling met de Noordzee, waarbij vooral het voorjaar van belang is in verband met de intrek van vis. Op dit moment wordt niet aan het streefbeeld voldaan dat vissen ongehinderd het meer in- en uit kunnen zwemmen. Door de maximale uitwisseling met de Noordzee is de uitwisseling van organismen tussen de Grevelingen en de Noordzee vergroot. Volgens de deskundigen betekent dit o.a. dat er meer intrek van glasaal kan plaatsvinden en dat het gebied een functie krijgt als opgroei gebied voor vrij zwemmende vissen als sprout en haring". Met betrekking tot het palingalternatief is vermeld dat dit "in strijd is met het streefbeeld voor de functie natuur met betrekking tot ongehinderde vistrek". In het Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003 is besloten om de Brouwerssluis het gehele jaar open te houden, om zodoende een optimaal zuurstofgehalte te bereiken en te behouden. Voor de palingvissers werd de 'dertigdagenregeling' opgenomen. Met het besluit van 11 november 2004 werd het beheer voortgezet en om de uitwisseling met de Noordzee te optimaliseren ten behoeve van het zuurstofgehalte, kwam de 'dertigdagenregeling' met ingang van 2005 te vervallen. Met ingang van 2007 is dit besluit geëffectueerd.

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137

Met het jaar rond openstellen van de Brouwerssluis werd de palingvisserij niet verboden, belemmerd of anderszins beperkt, of onmogelijk gemaakt. De visactiviteiten konden doorgaan op dezelfde wijze, met dezelfde fuiken en hulpmiddelen en op dezelfde locaties.

Het gaat niet goed met de palingstand. Dat is niet alleen in Nederland het geval, maar ook internationaal. De hoeveelheid glasaal was in 2007 gedurende twintig voorafgaande jaren afgenomen tot 1% van het oorspronkelijke niveau<sup>2</sup>. Voor het Grevelingenmeer komt daar nog bij dat na 1992 geen glas- of pootaal meer is uitgezet. Het ligt in de rede dat de internationaal drastische terugloop van de palingstand en het niet meer uitzetten van glasaal, van invloed is op de omvang van de palingstand, ook in het Grevelingenmeer. In 2007 is de paling ondergebracht in het CITES-verdrag. Op de rode lijst van de IUCN staat de paling als 'critically endangered'.

#### 4.2 De bevindingen van de schadecommissie

Het definitief advies van de schadecommissie is voor mij aanleiding voor de volgende opmerkingen en kanttekeningen.

De schadecommissie constateert op pagina 7 dat het probleem van de zuurstofverhouding in het Grevelingenmeer een probleem "van nu" is. De commissie miskent hiermee dat reeds vanaf 1999 juist om redenen van waterkwaliteit en zuurstofgehalte, gestreefd wordt naar een optimale uitwisseling tussen het Grevelingenmeer en de Noordzee. Ik wijs in dit verband ook op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 21 februari 2007, 200603693/1.

Op pagina 7 vermeldt het advies dat de wijziging van het regime voor de vissers kwam "als een donderslag bij heldere hemel". Reeds vanaf 1998 geldt echter als streefbeeld en is als zodanig bekendgemaakt, dat vissoorten niet in hun

<sup>2</sup> Bron: Persbericht ministerie van LNV, 11 juni 2007 "Europese visserijministers eens over herstelplan paling"





trekbewegingen worden gestoord. Het Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003 is naar zijn aard tijdelijk en periodiek vindt bijstelling plaats. Dit beheersplan vermeldt dat er is gekozen voor een jaar rond openstelling van de Brouwerssluis, omdat dit de beste resultaten geeft voor de zuurstofhuishouding en de bewegingsvrijheid voor organismen tussen het Grevelingenmeer en de Noordzee. Het is duidelijk dat uitvoering van het palingalternatief een optimale uitwisseling met de Noordzee belemmert.

Daarbij komt dat de palingstand al sinds de jaren 80 een drastische terugloop laat zien. Gegeven deze ontwikkelingen is het niet realistisch om te veronderstellen dat de dertigdagenregeling als palingvisserij bevorderende maatregel, die bovendien een negatieve invloed heeft op de zuurstofhuishouding in het meer, tot in lengte van jaren zal worden gecontinueerd. Bovendien is het besluit om de dertigdagenregeling af te schaffen niet per omgaande in 2005 tot uitvoering gebracht, maar is de uitkomst van ingestelde rechtsmiddelen afgewacht, tot het moment dat daarop onherroepelijk was beslist in 2007. De commissie heeft deze ontwikkelingen miskend. Het standpunt van de commissie op pagina 11 dat uiteindelijk het besluit tot het openhouden van de sluis zeer plotseling is genomen en dat verzoekers daardoor niet in de gelegenheid waren om in aanloop hiernaar na te denken over alternatieven, kan ik niet volgen. De commissie gaat hier voorbij aan de diversiteit in de bedrijfscultuur van verzoekers, zoals hierna in dit besluit omschreven.

Op pagina 8 vermeldt de commissie dat verzoekers geen inzicht hebben verschaft in de vangsten per maand. Hierdoor moest de commissie werken met gegevens op jaarbasis. Juist nu de schade is geconcentreerd op 4 maanden per jaar, is voor een zuivere berekening van schade inzicht in de gegevens per maand noodzakelijk. De verzoekers zijn hierin bewust tekortgeschoten. Ik ben van oordeel dat niet gesteld kan worden dat de commissie volledig en zorgvuldig onderzoek heeft verricht. Dit klemt temeer omdat de vissers op grond van de voorwaarden die aan het palingalternatief waren verbonden, het overzicht van palingvangst al sinds 1999 aan Rijkswaterstaat bekend hadden moeten maken. Aan die voorwaarde is niet voldaan door de vissers.

Op pagina 10 en 11 constateert de commissie dat de vangst in 2004 sterk achterloopt op andere jaren. De lage temperatuur ziet de commissie als mogelijke reden waarom de vangst in dat jaar is achtergebleven ten opzichte van andere jaren uit de reeks. De temperatuur kan echter niet de oorzaak zijn geweest. Het KNMI vermeldt namelijk over 2004 op de website jaaroverzichten "Met een gemiddelde temperatuur in De Bilt van 10,3°C tegen een langjarig gemiddelde van 9,8°C was 2004 warm. In alle maanden, met uitzondering van mei, juli en december, lag de gemiddelde temperatuur boven normaal".

Met de verwijzing op pagina 11 naar het vissen op kreeft sinds 2002, beoogt de commissie aan te geven dat de vissers als goed ondernemer ook vóór het besluit tot openhouden van de sluis zich hebben georiënteerd op alternatieve vangsten. Ik leid hier uit af dat de vissers inderdaad anticipeerden op alternatieve bronnen van inkomsten. Tegelijkertijd is dit een indicatie dat ook de vissers reeds geruime tijd (jaren) rekening hielden met een achteruitgang van inkomsten uit palingvangst. Dit blijkt overigens niet uitsluitend uit de kreeftvangst, maar ook uit andere vis activiteiten, zoals de vangst van oesters, creuses, garnalen, mosselen en sprot. Daarnaast is nog sprake van inkomsten uit omzet van een winkel, bijdrage visrechten en visloon. Kortom de vissers hebben – zonder personeel – nog tal van activiteiten naast palingvangst. Op de keuze om niet langer alleen te

**Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst**

**Datum**  
10 juli 2014

**Nummer**  
RWS-2014/31137



focussen op palingvisserij, maar daarnaast ook te investeren in andere bedrijfsactiviteiten, zal de verwachte teruggang van de palingstand van invloed zijn geweest. De schadecommissie gaat hier aan voorbij.

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137

De gemachtigde stelt per brief van 26 maart 2013, in reactie op het tweede conceptadvies dat verzoekers geen gegevens over de vangst van rode aal hebben overgelegd, omdat die vangsten niet relevant zijn voor de schade als gevolg van de openstelling van de sluis. [REDACTED]

[REDACTED] Ik concludeer dat de schadecommissie er aan voorbij is gegaan dat de opbrengsten uit de vangst van rode aal een substantieel deel van de omzet van de palingvisserij beslaat.

De schadecommissie heeft een onjuist beeld bij de mogelijkheden om fuiken te plaatsen nabij de sluis. Op pagina 15, als onderbouwing van het causaal verband, stelt de commissie ten onrechte dat verzoekers aangeven dat na openstelling van de sluis het niet meer mogelijk is fuiken te plaatsen in de nabijheid van de sluis. Tijdens de hoorzitting van de bezwaarcommissie is nadrukkelijk vastgesteld dat in de monding van de sluis geen fuiken kunnen worden geplaatst. Dat kon niet tijdens de 'dertigdagenregeling' en het was daarna ook niet mogelijk. De commissie dwaalt op dit punt en heeft deze dwaling mede ten grondslag gelegd aan de conclusie dat causaal verband bestaat tussen de 'dertigdagenregeling' en de afname van vangst van schieraal.

Ten onrechte betreft de schadecommissie bij de beoordeling of sprake is van causaal verband niet de drastische terugloop van de palingstand, als een mogelijke oorzaak van de afname van de omvang van de palingvangst. De commissie volstaat met op te merken dat dit leidt tot een verdere vermindering van de schieraalvangst. De commissie wekt hiermee de indruk er op voorhand van uit te gaan dat het afschaffen van de dertigdagenregeling dé oorzaak is van de vermindering van palingvangst, en argumenten die mogelijk leiden in de richting van een andere oorzaak terzijde te schuiven.

Op het punt van de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak in het kader van de risicoaanvaarding merkt de commissie uitsluitend op dat verzoekers sinds 2002 vissen op kreeft en slechts een visrecht hebben voor het Grevelingenmeer. De commissie concludeert dienaangaande dat verzoekers niet hebben stil gezeten. Kennelijk bedoelt de commissie dat verzoekers reeds in 2002 (terecht) voorzagen dat de opbrengsten uit palingvangst in de toekomst zouden verminderen. In 1986 zijn de vissers gecompenseerd met bedrijfsrendabele oesterpercelen. Daarnaast hebben de vissers nog inkomsten uit diverse andere bedrijfsactiviteiten. Uit het rapport blijkt niet dat de schadecommissie rekening heeft gehouden met de diversiteit van de ondernemingen van verzoekers.

Op welke wijze de tegemoetkoming als gevolg van het geheel of gedeeltelijk anderszins verzekerde bedrag (pr. 4.6) is verwerkt in de schadeberekening kan uit het rapport van de schadecommissie niet worden opgemaakt.

#### 4.3 Conclusies

Op grond van het vorenstaande en al het voorgaande kom ik tot de volgende conclusies:





1. De achteruitgang van palingvangst in de jaren 2007 en 2008, kan niet zonder meer worden toegeschreven aan het afschaffen van de dertigdagenregeling. Andere oorzaken kunnen onder andere zijn de keuzes binnen de bedrijfsvoering van de vissers, de algehele zorgwekkende stand van de aal en de temperatuur. Anders dan de schadecommissie, concludeer ik dat causaal verband tussen het afschaffen van de dertigdagenregeling en de verminderde palingvangst in 2007 en 2008 niet is aangetoond.
2. Met de Afdeling Bestuursrechtspraak in de uitspraak van 21 februari 2007, 200603693/1, ben ik van mening dat geen sprake is van ernstige schade voor verzoekers. Voor zover sprake is van schade door verminderde palingvangst, was die schade voorzienbaar. Bovendien ben ik van mening dat de gevolgen van minder palingvangst bezien moeten worden in het perspectief van het totaal aan bedrijfsactiviteiten van verzoekers. Dit te meer omdat, zoals vastgesteld door de schadecommissie, de ondernemingen geen personeelslasten hebben.
3. Indien en voor zover sprake is van causaal verband en van schade, hebben verzoekers op grond van artikel 13, eerste lid van de algemene voorwaarden voor de verhuring van plaatsen voor de visserij met vaste vistuigen, afstand gedaan van alle aanspraken. Deze voorwaarden zijn van toepassing ingevolge de akte van verhuring van visrecht nr. VIS/ZLD/A/H/129, ingaande 1 juli 2001 tot en met 30 juni 2007, verlengd tot en met 30 juni 2013.

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137

#### 4.4. Reactie op de gronden van het bezwaar

##### **Bezwaargrond 1**

Bezwaarders stellen dat sprake is van causaal verband tussen het openstellen van de sluis en gedaalde vangsten in 2007 en 2008. De door de vissers geleverde vangstcijfers over 2007 en 2008 zijn lager dan over de voorgaande jaren vanaf 2002. Allereerst merk ik op dat deze cijfers door mijn organisatie niet gecontroleerd konden worden. Zo hebben de vissers niet voldaan aan de voorwaarde uit het palingalternatief dat jaarlijks vangstcijfers aan Rijkswaterstaat zouden worden overgelegd.

Daarnaast blijkt dat 2004 eveneens lage vangstcijfers heeft opgeleverd, terwijl de dertigdagenregeling dat jaar gewoon is toegepast. Bij de beoordeling van de schade (par. 5.3) stelt de commissie dat de temperatuur van belang is voor de vangst van de aal. Kort gezegd, hoe hoger de temperatuur des te actiever de aal en daardoor meer vangst. De commissie beschouwt de temperatuur als mogelijke oorzaak dat in 2004 de vangst in kilo's achterbleef ten opzichte van de overige jaren. Uit gegevens van het KNMI blijkt echter dat 2004 geen uitzonderlijk koud jaar is geweest. Integendeel; het was een warm en zonnig jaar en in alle maanden met uitzondering van mei, juli en december lag de gemiddelde temperatuur boven normaal. De temperatuur kan derhalve niet de achterblijvende vangst van 2004 verklaren.

Waar de commissie ook aan voorbij gaat is dat 2006 een jaar was met extreme hitte. Dit zou wel de relatief hoge vangst in dat jaar kunnen verklaren en zou daarmee ook kunnen verklaren dat 2006 (nog) geen terugloop in vangst vertoonde ten opzicht van de voorgaande jaren. Het jaar 2006 wordt door het KNMI omschreven als het warmste jaar in drie eeuwen. Het KNMI heeft gemeten dat in 2006 met uitzondering van augustus alle maanden warmer verliepen dan normaal. Juli en september waren record warm; beide maanden eindigden als warmste in tenminste 300 jaar. Oktober en november eindigden op de tweede plaats in de rij van warmste overeenkomstige maanden sinds 1901. De klimatologische herfst (september, oktober, november) was daardoor de warmste





in drie eeuwen. De zomer (juni, juli en augustus) was goed voor een derde plaats sinds 1901.

Het is dan ook goed mogelijk dat in geval van gemiddelde temperaturen ook 2006 reeds een daling in de vangst te zien zou hebben gegeven. Dat de commissie een lage temperatuur in 2004 beschouwt als mogelijke oorzaak van verminderde vangst is gezien de data van het KNMI onbegrijpelijk. In dat licht bezien is evenzeer onbegrijpelijk dat de commissie met betrekking tot de palingvangst in 2006 geen (mogelijke) conclusies verbindt aan de extreem hoge temperaturen in dat jaar.

Daarnaast was de oestersterfte in het Grevelingenmeer in 2006 extreem hoog. Gemiddeld is jaarlijks sprake van 10 tot 15 procent sterfte, maar in 2006 betrof het 60 tot 90 procent en op sommige plaatsen waren zelfs alle oesters dood. Als gevolg van die oestersterfte waren de vissers in de gelegenheid om meer tijd te besteden aan de palingvisserij. Ook dit aspect kan van invloed zijn geweest op de relatief hoge palingvangst in 2006.

In het door gemachtigde aangehaalde artikel van dr. J. van der Meer staat ook te lezen dat het Grevelingenmeer de laatste jaren te maken heeft met grote hoeveelheden kwallen die het vissen met fuiken bemoeilijken.

De internationaal drastische terugloop van de palingstand en het niet meer uitzetten van pootaal, zal eveneens van invloed zijn op de teruggang in de palingvangst.

De Brouwerssluis heeft niet alleen een spuisluis, maar ook een vissluis. Het Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003 vermeldt dat de vissluis het gehele jaar open staat. Dat betekent dus dat glasaal langs die route ongehinderd het Grevelingenmeer kon binnen zwemmen. Tijdens de hoorzitting van de bezwaarcommissie verklaarden de verzoekers dat de schieraal naar buiten trekt op de plaats waar ze als glasaal is binnengekomen. Gebleken is dat in 2007 en 2008 de vissluis in de Grevelingen permanent gesloten was. Glasaal die vóór 2007 via de vissluis is binnengezwommen, kon derhalve in de 'schadejaren' 2007 en 2008 niet meer als schieraal 'ontsnappen' via de vissluis en dus makkelijker worden gevangen dan in de voorgaande jaren.

Er zijn dan ook meer factoren van invloed op de vangstresultaten van 2007 en 2008 dan alleen het open houden van de spuisluis. Het causaal verband zoals door de gemachtigde gesteld is naar mijn oordeel niet komen vast te staan.

### **Bezwaargrond 2**

Voor zover sprake zou zijn dat het besluit ontoereikend is gemotiveerd en onzorgvuldig is voorbereid, wordt dit met deze beslissing op bezwaar hersteld.

### **Bezwaargrond 3**

De wijze waarop de drempel van 15% is berekend, laat ik in dit besluit buiten beschouwing. Zoals hiervoor geconcludeerd is naar mijn mening geen sprake van causaal verband en geen sprake van onevenredige schade. De niet gemotiveerde bezwaargrond over de hoogte van de drempel, laat ik om dezelfde reden buiten beschouwing.

### **Bezwaargrond 4**

Gemachtigde stelt dat de jaren 2002 tot en met 2006 representatief zijn als referentieperiode. Dienaangaande overweeg ik zoals aangegeven in mijn besluit van 13 januari 2014, dat een langere referentietermijn sterke voorkeur heeft. Dat zou overigens goed mogelijk zijn geweest indien de vissers hun plicht om de vangsten jaarlijks te melden bij Rijkswaterstaat hadden ingevuld. Veel meer gewicht hecht ik bij het concluderen van trends, aan het meewegen van alle

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 Juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137



relevante factoren. Daarvan is, zoals aangegeven bij mijn reactie op de eerste bezwaargrond, in casu geen of onvoldoende sprake geweest. De 'kort door de bocht' conclusies zoals thans getrokken, kunnen niet worden onderbouwd op basis van de beperkte gegevens over de jaren 2002 tot en met 2006.

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137

#### **Bezwaargrond 5**

Het is correct dat de vissers in het verleden ingevolge de dertigdagenregeling inspraak hadden op het sluiten van de sluizen. Er zijn twee redenen waarom dat niet meer het geval is. De eerste reden is dat de Europese Commissie op 19 juli 2004 besloten heeft dat er een herstelpan komt voor de paling en dat voor de korte termijn maatregelen worden getroffen om de schieraal te beschermen. De minister van LNV heeft in zijn ambtsbericht van 8 september 2004, de staatsecretaris van VenW medegedeeld voortzetting van de dertigdagenregeling ongewenst te achten. De tweede reden waarom de vissers geen inspraak meer hebben op het sluiten van de sluizen is om een optimale wateruitwisseling tussen het Grevelingenmeer en de Noordzee mogelijk te maken, zodat een optimaal zuurstofgehalte in het meer kan worden gerealiseerd.

Dat wil niet zeggen dat de spuisluzen in plaats van dertig dagen ineens niet meer zouden worden gesloten. De spuisluzen van de Brouwerssluis waren in 2007 gedurende de maanden september t/m december op 50 dagen gedurende minimaal 6 uren per dag gesloten. In 2008 was dat op 36 dagen het geval. Daarnaast was de vissluis in 2007 en 2008 het gehele jaar gesloten, terwijl deze voorheen juist het gehele jaar geopend was.

In dit verband wijs ik er op dat ook de vissers zowel met betrekking tot paling als met hun andere bedrijfsactiviteiten in het Grevelingenmeer, gebaat zijn bij een optimaal zuurstofgehalte en dus ook bij het optimaal openstellen van de spuisluzen.

#### **Bezwaargrond 6**

Met bezwaarden ben ik het eens dat de dertigdagenregeling geen verband houdt met de mogelijkheid om fuiken te plaatsen in de opening van de sluis. In reactie op de concept adviezen van de schadecommissie heeft Rijkswaterstaat hier bij herhaling op gewezen. De schadecommissie volhardt echter, ook in het definitieve advies, in haar standpunt en lijkt op dit punt niet te overtuigen.

#### **Bezwaargrond 7**

In het bezwaar wordt gesteld dat het voor het bepalen van de schade niet uit maakt of de schade al dan niet per visser wordt berekend en evenmin dat het aalvisrecht aan zes vissers in één vergunning is geregeld.

Voorop gesteld zij dat ik van oordeel ben dat geen sprake is van onevenredige schade. Ten overvloede merk ik op dat indien wel sprake zou zijn van schade, per individuele visser bezien moet worden of sprake is van causaal verband. De schadecommissie heeft vastgesteld dat de ondernemingen van de vissers geen personeelslasten hebben. Ook is duidelijk dat de ondernemingen naast palingvisserij tal van andere bedrijfsactiviteiten hebben. Als sprake is van schade zou zijn, dan dient per visser bezien te worden of en zo ja in welke mate dat veroorzaakt kan zijn door de accenten binnen de individuele bedrijfsactiviteiten.

[REDACTED]

Dat het aalvisrecht in één vergunning is geregeld is in zoverre relevant dat de algemene voorwaarden waarin afstand wordt gedaan van alle aanspraken jegens de Staat, van toepassing zijn voor alle vissers.

5.1.1.c



### **Bezwaargrond 8 en 9**

Gemachtigde stelt dat niet relevant is of elders in het Grevelingenmeer is gevestigd, omdat de geleden schade uitsluitend betrekking heeft op schieraal. Indien sprake zou zijn van schade, is wel degelijk van belang welke bedrijfsactiviteiten zijn uitgeoefend en kan ook de locatie een rol spelen.

Zo blijft het opmerkelijk (



Indien de exacte locatie dermate grote invloed heeft, dan zou hieruit een trend moeten zijn te destilleren in de voorgaande jaren. Op basis van de beschikbare gegevens is een dergelijke trend niet vast te stellen. Een nauwkeurige opgave van de exacte fuiklocaties per visser per jaar over de periode 2002 tot en met 2008 zou dat anders kunnen maken. Evenzeer is denkbaar dat M. Bezuijen om andere redenen dan de locatie meer heeft gevangen dan zijn collega's. Accenten binnen de bedrijfsvoering kunnen hier bijvoorbeeld evenzeer op van invloed zijn.

#### *5. Besluit*

Het bezwaarschrift is ontvankelijk en ongegrond. Het verzoek om vergoeding van de kosten voor rechtsbijstand in de bezwaarfase, wordt afgewezen.

Tegen dit besluit kan beroep worden ingesteld. Hiervoor verwijs ik u naar de bijgevoegde mededelingen.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,  
namens deze,  
directeur Communicatie, Personeel en Recht Rijkswaterstaat Corporate Dienst,



Aantal bijlagen: Twee

- Informatie over het instellen van beroep
- Het verslag van de hoorzitting d.d. 27 mei 2014

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

Datum  
10 juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137

5.1.1.c





## Mededelingen

Rijkswaterstaat Corporate  
Dienst

### Beroep:

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt tegen dit besluit beroep instellen bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, sector Bestuursrecht, Postbus 90006, 4800 PA Breda.

Het ondertekende beroepschrift dient tenminste te bevatten:

- uw naam en adres;
- de dagtekening;
- vermelding van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en zo mogelijk de datum en het kenmerk van het besluit;
- een opgave van redenen waarom u zich niet met het besluit kunt verenigen.

Tevens dient ten behoeve van de rechtbank een afschrift van het besluit waartegen het beroep is gericht te worden overgelegd.

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op genoemde site voor de precieze voorwaarden.

### Voorlopige voorziening

U bent voorts in de gelegenheid om - gelijktijdig met of na de indiening van het beroepschrift - een verzoek te doen tot het treffen van een voorlopige voorziening. Een zodanig verzoek dient te worden gericht aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant (voor adres: zie hierboven).

### Griffierecht

Zowel in verband met de behandeling van het beroep als in verband met het verzoek om voorlopige voorziening wordt griffierecht geheven. Omtrent de hoogte daarvan, de wijze waarop en de termijn waarbinnen u dient te betalen, krijgt u na de indiening van het beroep c.q. het verzoek om voorlopige voorziening bericht van de griffie.

Datum  
10 Juli 2014

Nummer  
RWS-2014/31137