

**DEN HOLLANDER ADVOCATEN**

anno 1934

Per telefax vooraf: 088-7971899  
Aantal pagina's: 9

**AANTEKENEN**

De Minister van Infrastructuur en Milieu  
t.a.v. Rijkswaterstaat Corporate Dienst  
Afdeling Projectadvisering  
Postbus 2232  
3500 GE UTRECHT

Behandeld door : [REDACTED]  
E-Mail : [REDACTED]@denhollander.nl

Middelharnis, 21 maart 2014

Inzake : Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat  
Uw ref. :  
Onze ref. : BC/JM/113611

Geachte Minister,

Bij brief van 18 februari jongstleden heb ik namens diverse cliënten pr forma bezwaar aangetekend tegen uw besluit van 13 januari 2014. Daarbij werd beslist op het verzoek dat cliënten op 14 april 2009 bij u hebben ingediend en dat strekt tot nadeelcompensatie als gevolg van de openstelling van de Brouwersluis.

U heeft mij tot en met 21 maart in de gelegenheid gesteld de gronden van dit bezwaarschrift aan te vullen. Deze gronden zullen hierna worden uitgewerkt. Voorafgaand daaraan geef ik een overzicht van de voorgeschiedenis en van de belangrijkste feiten en een korte samenvatting van het bestreden besluit.

**1. Voorgeschiedenis en feiten**

Cliënten zijn beroepsvissers op het Grevelingenmeer. Zij beschikken over de visrechten op aal, destijds verstrekt als compensatie voor het afsluiten van de Grevelingen, toen deze zeearm in het kader van de Deltawerken werd afgedamd. Voor de aalvisserij vissen cliënten op schieraal, de volwassen paling die paairijp is.

Den Hollander Advocaten is de handelsnaam van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Den Hollander Advocaten B.V., statutair gevestigd te Middelhamis en ingeschreven in het Handelsregister onder nr. 24437043. Alle werkzaamheden worden verricht krachtens overeenkomst, gesloten met Den Hollander Advocaten B.V. Daarop zijn van toepassing de aan de omz zijde vermelde algemene voorwaarden, waarin een beperking van aansprakelijkheid is opgenomen, Nederlands recht van toepassing is verklaard en de rechtbank te Rotterdam exclusief als bevoegde rechter is aangewezen. Deze voorwaarden zijn ook in te zien en te downloaden op [www.denhollander.nl](http://www.denhollander.nl).

Mr A.A. den Hollander  
Mr G.J. Helmig  
Mr J. van Groningen  
Mr W.M. Bijloo  
Mr A.P. Cornelissen  
Mr J.M. van der Wulp  
Mw Mr N. Robijn-Meljer  
Mr A. Buth  
Mw Mr M. Trouwborst  
Mw Mr M.I.J. Toonders  
Mr A.C. Teeuw

Adviseur:

Mr [REDACTED]

Juridisch medewerker:

Mw [REDACTED]

Oostelijke Achterweg 82  
Postbus 50  
3240 AB Middelhamis


Telefoon 0187 - 48 50 00

Telefax 0187 - 48 61 62

Website: [www.denhollander.nl](http://www.denhollander.nl)

NL81RABO 0342 0593 00 derdengelden

OFFICIAL PARTNER OF



ERASMUS SCHOOL OF LAW  
www.erasmus.nl

5.1.1c

## DEN HOLLANDER ADVOCATEN

- 2 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

De visserij op schieraal vindt plaats in de periode september tot en met december. In deze maanden trekt de schieraal naar open zee. Aangezien het Grevelingenmeer door de Brouwersdam is afgesloten, kan de schieraal alleen door de spuisluis, de zogeheten Brouwersluis, naar de Noordzee uittrekken. Tijdens deze trek was de sluis daarom aanvankelijk helemaal dicht en later uiteindelijk, als onderdeel van het waterbeheersplan voor de Grevelingen in de periode 1999-2003, alleen gedurende dertig dagen per jaar. De sluitingsdagen werden op basis van gemaakte afspraken in nauw overleg met cliënten vastgesteld. Op deze wijze werd het voortbestaan van de bedrijven van cliënten destijds gegarandeerd.

Met ingang van 1 juli 2004 heeft u ontwerp het nieuwe Waterbeheersplan Grevelingenmeer 1999-2003 gepubliceerd, dat betrekking had op de periode 2004-2009. Tegen dit ontwerp, waarin de dertigdagenregeling werd gecontinueerd, zijn destijds verschillende zienswijzen ingebracht. De zienswijzen en, zo blijkt uit het besluit, voorzorgsmaatregelen die in Europees verband zijn besproken ter bescherming van de uittrek van schieraal, vormden de aanleiding bij de vaststelling van het besluit te bepalen dat de Brouwersluis met ingang van 2005 het gehele jaar doorlopend opengesteld zou worden. Dit besluit dateert van 11 november 2004.

Cliënten hebben tegen het zojuist genoemde besluit rechtsmiddelen aangewend. Uiteindelijk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 21 februari 2007 het besluit in stand gelaten<sup>1</sup>. Vanaf oktober 2007 is de Brouwersluis daadwerkelijk opengesteld<sup>2</sup>. Omdat de vangsten van schieraal in 2007 en in 2008 fors terugliepen, hebben cliënten vervolgens besloten een aanvraag voor nadeelcompensatie in te dienen. Bij deze aanvraag hebben zij de vangstgegevens overgelegd over de jaren 2002 tot en met 2008.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 15 van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 heeft u een adviescommissie ingesteld. Deze commissie heeft op 13 oktober 2011 haar eerste conceptrapport uitgebracht, gevolgd door een tweede conceptadvies op 5 november 2012 en een derde concept op 27 februari 2013. Op de verschillende concepten is zowel door u als ook door cliënten een reactie gegeven. Op 30 september 2013 heeft de adviescommissie haar definitieve rapport uitgebracht. Kort samengevat adviseert de commissie het verzoek gedeeltelijk toe te wijzen en in totaal een bedrag aan nadeelcompensatie toe te kennen van € [REDACTED],-- , vermeerderd met de wettelijke rente vanaf het moment van het indienen van de aanvraag.

<sup>1</sup> ABRS 21 februari 2007, nummer 200603693/1.

<sup>2</sup> In de jaren 2005, 2006 en in september 2007 werd nog de dertigdagenregeling gehanteerd, in afwachting van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

**DEN HOLLANDER ADVOCATEN**

- 3 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

**2. Besluit in primo van 13 januari 2014**

In het bestreden besluit heeft u de aanvraag volledig afgewezen, in afwijking van het advies van de adviescommissie. Deze afwijzing is gebaseerd op het standpunt dat het causale verband tussen de openstelling van de Brouwersluis en schade die cliënten hebben geleden, ontbreekt. Naar uw oordeel is dat het geval, omdat de lagere vangsten ook veroorzaakt kunnen zijn door de wereldwijde terugloop in de palingvangst en omdat specifiek in de Grevelingen de palingvangsten schommelingen vertonen. In dat verband wijst u in het bijzonder op het jaar 2004, waarin duidelijk lagere vangsten werden gedaan.

Daarnaast stelt u zich op het standpunt dat de schade onjuist is berekend. U voert daarvoor verschillende argumenten aan, die ook al naar aanleiding van de verschillende conceptadviezen aan de adviescommissie kenbaar zijn gemaakt. In haar advies heeft de commissie in uw ogen onvoldoende aandacht aan deze argumenten besteed.

**3. Gronden**

Cliënten kunnen zich niet met uw besluit verenigen. Er is wel degelijk een causaal verband tussen de openstelling van de Brouwersluis enerzijds en de schade die cliënten hebben geleden anderzijds. Cliënten vinden daarnaast dat uw motivering het besluit tot afwijzing van hun aanvraag niet kan dragen en overigens ook niet voldoet aan het zorgvuldigheidsbeginsel, zoals vastgelegd in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zodat aan hen alsnog nadeelcompensatie moet worden toegekend.

**3.1 Wel degelijk causaal verband aanwezig**

Terecht stelt de commissie vast dat tussen de openstelling van de Brouwersluis en de schade die cliënten als gevolg van de verminderde vangst op schieraal hebben geleden, een oorzakelijk verband bestaat. De wereldwijde teruggang in de palingstand en de omstandigheid dat in 2004 in het Grevelingenmeer de vangsten lager waren dan de jaren daarvoor en daarna, doen daaraan niet af. Cliënten merken in dit verband het volgende op.

De vangst van paling kan van jaar tot jaar variëren. Dat blijkt ook uit de vangstgegevens die cliënten bij de aanvraag hebben overgelegd. Voor het vaststellen van het causale verband is daarom bepalend of de referentieperiode waarmee de commissie heeft

## DEN HOLLANDER ADVOCATEN

- 4 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

gerekend (de jaren 2002 tot en met 2006, vóór de openstelling van de sluis) representatief is voor de vangsten van schieraal. Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat de vangsten in deze periode stijgen en zeker niet dalen. Er is dus geen sprake van een autonome afname van de palingvangsten, waarmee aannemelijk is dat de gedaalde vangsten in 2007 en 2008 een gevolg zijn van het openstellen van de sluis.

Aan de conclusie dat de vangsten van schieraal in de periode 2002 tot en met 2006 niet afnamen, verandert de lagere vangst in 2004 niets. Het jaar 2004 ligt halverwege de referentieperiode en heeft dus geen invloed op de waargenomen trend (te weten: stijging en in ieder geval geen daling). De vangsten in het jaar 2004 doen daarom niets af aan de conclusie dat het onwaarschijnlijk is dat de gedaalde vangsten in 2007 en 2008 het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen in de vangstmogelijkheden van schieraal (lees: de lagere palingstand wereldwijd), zoals u in het bestreden besluit stelt.

Vervolgens is het de vraag of de vangsten in de jaren 2007 en 2008 aantoonbaar lager liggen dan in de referentieperiode 2002 tot en met 2006. Dat is inderdaad het geval, zoals blijkt uit de analyse, uitgevoerd door dr. J. van der Meer in zijn studie naar het decentraal aalbeheer<sup>3</sup>. In dit rapport is op basis van vangstgegevens een doorrekening gemaakt naar de aalvisserij in de Grevelingen in het licht van de voorwaarde die vanuit het aalbeheer voor een duurzame aalvisserij zijn gesteld. De uitkomst van deze studie luidt als volgt:

**'Resultaten**

*Het GLM<sup>4</sup> liet een significant effect zien van de interactie jaarperiode: sluis. Voor de periode na 1 september, de tijd van de schieraalvangsten, werd de verhouding tussen vangsten bij geopende sluisen ten opzichte van die bij dichte sluisen geschat op een fractie 0,37. Dat wil zeggen: tijdens open sluisen ontsnapt 63%. Het populatiemodel berekent een gemiddelde jaarlijkse schieraaluittrek van ongeveer 94 ton voor de periode 2002-2007, hetgeen goed overeenkomt met de op basis van de vangsten (na correctie voor sluisstand en niet-vissen) geschatte hoeveelheid. De gemiddelde jaarvangst zelf bedroeg 37 ton, hetgeen betekent dat ongeveer 57 ton heeft kunnen uittrekken. Bij helemaal niet vissen, noch op rode aal, noch op schieraal, voorspelt het model dat 132 ton schieraal kan ontsnappen. In deze periode bedroeg de schieraaluittrek dus iets meer dan 40% van de potentiële uittrek bij niet-vissen.'*

<sup>3</sup> Decentraal aalbeheer: een modelstudie van de aalvisserij in noordwest Overijssel en op de Grevelingen, Jaap van der Meer, 6 november 2013. Zie ook [www.dupan.nl](http://www.dupan.nl), waar het verslag is opgenomen van een bijeenkomst bij de Universiteit van Wageningen op woensdag 12 februari 2014, waar de studie is gepresenteerd.

<sup>4</sup> Generaliseerd Lineair Model, de gebruikte statistische methode.

## DEN HOLLANDER ADVOCATEN

- 5 van 9 -

Middelhamis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

Ook uit dit onderzoeksrapport, een onafhankelijke wetenschappelijke bron, blijkt dat het veranderen van de openstelling van de Brouwersluis duidelijke effecten heeft op de najaarsvangsten op aal (in casu de schieraal, die in die periode wordt gevangen). Het manipuleren van de sluis heeft zodoende zonder meer invloed op de vangsten op schieraal. Daarmee is het causale verband tussen het openstellen van de sluis enerzijds en de schade die cliënten hebben geleden anderzijds, duidelijk aangetoond. Overigens toont de analyse ook aan dat met de vroegere dertigdagenregeling wordt voldaan aan de doelstellingen voor een duurzaam aalbeheer in de Grevelingen; er zijn daarmee geen belemmeringen meer voor herinvoering van de dertigdagenregeling.

Voor zover nog van belang betwisten cliënten nadrukkelijk uw stelling dat de gedaalde intrek van glasaal in het IJsselmeer relevant is voor de vangsten op schieraal in het Grevelingenmeer. In het Grevelingenmeer zijn tot 2007 immers goede vangsten geweest. Kennelijk was er dus voldoende intrek van glasaal.

Cliënten wijzen verder in dit verband op recente publicaties, waaruit blijkt dat de Intrek van glasaal de laatste drie jaren sterk toeneemt<sup>5</sup>.

### *3.2 Ontoereikende motivering*

Cliënten stellen zich verder op het standpunt dat uw besluit ontoereikend is gemotiveerd en onzorgvuldig is voorbereid. De onderscheidene argumenten die u tegen het advies van de commissie inbrengt, snijden om uiteenlopende redenen geen hout. Ik zal het standpunt van cliënten over deze argumenten weergeven, waarbij ik gemakshalve de volgorde uit het bestreden besluit aanhoud.

#### *3.2.1 Drempel 15%*

U stelt zich op het standpunt dat niet duidelijk is waar de drempel van 15% over wordt berekend. Bovendien zou niet duidelijk zijn of en zo ja hoe, de vergoeding voor het aalherstelplan in dit percentage is betrokken.

De drempel van 15% wordt berekend over de jaaromzet van de onderneming. Uit het rapport van de commissie blijkt dat deze berekening per visser heeft plaatsgevonden. Ik verwijs naar paragraaf 5.5 van de rapportage.

---

<sup>5</sup> Zie *European eels caught in record numbers for third year running*, The Guardian, 14 januari 2014, zie ook [www.dupan.nl](http://www.dupan.nl), nieuws, glasaalintrek in Frankrijk naar nieuw record, 3 februari 2014.

**DEN HOLLANDER ADVOCATEN**

- 6 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

In paragraaf 3.5, op bladzijde 7 van het advies, heeft de commissie antwoord gegeven op de vraag die cliënten destijds naar aanleiding van het eerste conceptadvies hebben gesteld over het al of niet meerekenen van de schadevergoeding die cliënten als gevolg van het aalvisverbod in 2009 hebben gekregen. De commissie schrijft nadrukkelijk dat bij de nadeelcompensatie met deze schade geen rekening is gehouden, omdat de nadeelcompensatie uitsluitend ziet op schade die een gevolg is van het open houden van de sluis. Tegen deze achtergrond is uw vraag over de drempel onbegrijpelijk. Overigens betwisten cliënten de hoogte van de drempel. Ik laat dit bezwaar verder buiten beschouwing, omdat het bestreden besluit strekt tot volledige afwijzing van de aanvraag.

***3.2.2 Methodiek schadebepaling klopt niet***

U plaatst vraagtekens bij de methodiek die de commissie heeft gehanteerd voor het bepalen van de schade. Naar uw oordeel zou een (veel) langere referentieperiode gehanteerd moeten worden.

In het schadevergoedingsrecht is een referentieperiode van zeven jaar alleszins gebruikelijk. Zoals in paragraaf 3.1. aangetoond, zijn de jaren 2002 tot en met 2006 representatief, waarbij de vangsten binnen deze periode zelfs zijn toegenomen. Cliënten kunnen uw opmerking dan ook niet plaatsen.

Daar komt bij dat het op uw weg ligt aan te tonen waarom de commissie een onjuiste methode heeft gehanteerd. Cliënten stellen vast dat u dat niet heeft gedaan, niet naar aanleiding van het eerste conceptrapport en evenmin naar aanleiding van de twee latere concepten en nu ook niet naar aanleiding van de definitieve rapportage. Op basis van enkel en alleen het plaatsen van vraagtekens had u niet aan het rapport van de commissie, die immers als deskundig moet worden aangemerkt, ongemotiveerd voorbij mogen gaan.

***3.2.3 Vraagtekens bij het effect van de dertigdagenregeling***

U wijst erop dat sinds de openstelling van de Brouwersluis de sluis niet het volledige jaar openstaat. In verband met het spuiregime is de sluis regelmatig gesloten. U stelt zich daarom op het standpunt dat het maar de vraag is of de dertigdagenregeling ooit substantieel aan de vangst heeft bijgedragen.

Cliënten verwijzen allereerst naar het gestelde in paragraaf 3.1. In ieder geval blijkt uit het daarin geciteerde onderzoek dat het beëindigen van de dertigdagenregeling wel

## DEN HOLLANDER ADVOCATEN

- 7 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

degelijk gevolgen heeft voor de vangst van schieraal. Met uw standpunt miskent u bovendien – en voor cliënten is dit gelet op hetgeen zij in de aanvraag en in de verschillende reacties op de concepten van het advies van de commissie hebben gesteld, volstrekt onbegrijpelijk – dat het openstellen van de sluis onder de dertigdagenregeling plaatsvond op basis van afspraken en in overleg met de vissers: de sluis werd gesloten in perioden waarin een grote uittrek werd verwacht, tot maximaal dertig dagen per seizoen. Onder het nieuwe regiem hebben cliënten daarentegen geen enkele invloed meer op het openstellen van de sluis. De sluisen worden nu slechts gesloten als dat nodig is voor het spuiregime of vanwege weersomstandigheden op de Noordzee.

#### *3.2.4 Plaatsing van fuiken*

Onder verwijzing naar het gestelde in uw brief van 20 maart 2013 betwist u de juistheid van de stelling dat het plaatsen van de fuiken op een locatie die voor de vissers het meest gunstige is, niet meer tot de mogelijkheden behoort vanwege de stroming bij de sluis.

Kennelijk bestaat er over de plaatsing van de fuiken de nodige onduidelijkheid. Cliënten wijzen er nog eens nadrukkelijk op dat de fuiken nooit voor de ingang van de sluis zijn geplaatst. Vanwege de diepte en vanwege de stroming was en is dat onmogelijk, zowel tijdens de toepassing van de dertigdagenregeling als nu, als de sluis openstaat. Ook in de oude situatie werden de fuiken zo dicht mogelijk bij de sluis geplaatst, hetgeen in de praktijk neerkwam op plaatsing in het gebied tussen de sluis en Scharendijke. Deze locaties zijn in de loop der jaren op basis van ervaring bepaald.

#### *3.2.5 De schadebeoordeling kan niet per individuele visser bekeken worden*

U wijst er op dat het aalvisrecht aan zes huurders wordt verhuurd, terwijl dat in één vergunning is geregeld. Vervolgens verdelen de vissers in onderling overleg de locaties. Dit impliceert naar uw oordeel dat de schadebeoordeling niet per individu bekeken kan worden.

Cliënten kunnen dit standpunt niet plaatsen. Voor de schadebeoordeling maakt het uiteindelijk immers niet uit of de schade nu wel of niet per visser wordt berekend: het schadebedrag blijft hetzelfde. Uw stelling is overigens zeer opmerkelijk, omdat voor de handelwijze waarbij één vergunning wordt verleend, maar de vissers onderling rouleren, is gekozen op basis van een nadrukkelijke afspraak met de destijds verantwoordelijke minister (het hoofd van de hoofdafdeling kust- en binnenvisserij, de

## DEN HOLLANDER ADVOCATEN

- 8 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvissers c.s. / Rijkswaterstaat

heer [REDACTED] en de heer [REDACTED]). Uw standpunt geeft blijkt van een onvolledige kennisvergaring van de relevante feiten die voor het bestreden noodzakelijk zijn.

*3.2.6 De gebieden in de Grevelingen buiten de locaties bij de sluis zijn ten onrechte buiten beschouwing gelaten*

U wijst erop dat ook elders in de Grevelingen wordt gevist. U vraagt zich ook af of alle vissers in de periode tussen september en december bij de sluis hebben gevist en welke vangsten zij in welk deel van de Grevelingen hebben gedaan. Dit maakt het naar uw oordeel onmogelijk een eventueel bedrag aan schade vast te stellen.

Voor cliënten is deze vraag onbegrijpelijk. De aanvraag om nadeelcompensatie heeft immers uitsluitend betrekking op de schade die zij hebben geleden als gevolg van gedaalde vangsten van schieraal. Schieraal wordt alleen gevangen in de zojuist genoemde periode van vier maanden en wordt ook alleen gevangen bij de Brouwersluis, de plaats waar de schieraal zich verzamelt om naar buiten te trekken en bij een gesloten sluis dus wordt tegengehouden. Elders in de Grevelingen wordt niet op schieraal gevist, omdat de aal daar niet te vangen is. Bovendien gebeurt het vissen op schieraal uitsluitend en alleen in de periode van de schieraaltrek. Cliënten verwijzen in dit verband nogmaals nadrukkelijk naar de uiteenzetting in paragraaf 1 van dit bezwaarschrift.

*3.2.7 Nadeelcompensatie [REDACTED]*

U betwist het advies van de commissie aan cliënt [REDACTED] een schadevergoeding toe te kennen, omdat hij in de jaren na de openstelling van de sluis gemiddeld beter dan in de andere jaren schieraal vangt.

Zoals u weet, hebben de vissers met elkaar een roulatiesysteem afgesproken, zodat elke visser om de zoveel tijd de gelegenheid krijgt te vissen op locaties die voor de vangsten het meest gunstig zijn. Dat zijn de locaties vlakbij de sluis. De heer [REDACTED] had uitgerekend in de jaren 2007 en 2008 de beste locaties, het ene jaar aan de ene kant, het andere jaar aan de andere kant dichtbij de sluis. Dat verklaart zijn verhoudingsgewijs goede vangsten. Uw stelling is dan ook gebaseerd op een onvolledige en daarmee onzorgvuldige voorbereiding van uw besluit.



**DEN HOLLANDER ADVOCATEN**

- 9 van 9 -

Middelharnis, 21 maart 2014

BC/JM/113611

Inzake: Grevelingenvisserij c.s. / Rijkswaterstaat

**4. Conclusies**

Resumerend kom ik tot de slotsom dat uw besluit niet in stand kan blijven. Ik verzoek u dit besluit daarom te herroepen en aan cliënten alsnog de aangevraagde schadevergoeding toe te kennen. Ik verzoek u daarbij aan cliënten ook de kosten van rechtsbijstand in de bezwaarfase te vergoeden, één en ander overeenkomstig het bepaalde in artikel 7:15, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Tot slot verzoek ik u in te stemmen met het overslaan van de bezwaarprocedure. Op grond van het bepaalde in artikel 7:1a Awb kunt u rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter toestaan. Aangezien in dit geschil, zo blijkt uit de diverse reacties die u op de concepten van het advies van de schadecommissie heeft gegeven, uw inhoudelijke standpunt over de nadeelcompensatie op voorhand al wel duidelijk is, zien cliënten weinig toegevoegde waarde in een bezwaarschriftenfase. Dit leidt alleen maar tot onnodige vertraging.

Hoogachtend,

