



Rapport

Rapport over een klacht over de Inspectie Leefomgeving en Transport te Rotterdam

Datum: 9 februari 2015

Rapportnummer: 2015/022

Wat is de klacht

Verzoekers klagen over het standpunt van de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Milieu dat zij niet aansprakelijk is voor het niet doorgaan van een wijziging van de wettelijke vereisten voor garnalenvissersvaartuigen.

Medewerkers van de toenmalige Scheepvaartinspectie wezen hen op die aanstaande wijziging omdat hun schip niet aan de eisen (certificering) zou voldoen. Om hun bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen investeerden verzoekers - achteraf gezien niet nodig - in een nieuw schip.

Wat is de achtergrond van de kwestie?

de garnalenvisserij

Garnalen worden gevangen langs de Noordzeekust en in de Waddenzee. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een garnalenkotter, een schip met een afmeting tot 23,99 meter, of een zogeheten boomkorkotter. De boomkorkotter is in de regel 23,99 tot 45,99 meter lang (voor een schip van grotere afmeting is een hoger zeevaartdiploma nodig) en is uitgerust met twee sleepnetten (kor) die over de bodem worden getrokken en door een boom (de boomkor) worden opgehouden.



Shrimp vessel, Sytske Dijkse, www.fotofitis.nl

De vereisten in de wet- en regelgeving sinds 1982

Een vissersvaartuig dient volgens de huidige regelgeving te beschikken over bepaalde certificaten die worden afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen de Visserij-inspectie van het ministerie voor het landbouw- en visserijbeleid). Deze certificaten betreffen onder meer de deugdelijkheid van het vaartuig (veiligheid en zeewaardigheid).

Tot 1982 gold deze verplichting niet voor garnalenvaartuigen die voornamelijk op binnenwateren ("binnengaats") voeren. Begin 1982 is besloten om de zogeheten buitengaatslijn, een denkbeeldige lijn die men kan trekken langs en tussen de uiterste delen van het vaste vasteland, meer landinwaarts te leggen. Hierdoor zouden bepaalde categorieën schepen die tot dan toe op binnenwateren voeren geacht worden ten minste voor een deel buitengaats te werken. Het gaat hierbij om onder meer om garnalenschepen die voornamelijk op de Waddenzee en in de mondingen van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse stromen vissen. Op grond van de Schepenwet dienden deze schepen voortaan over een Certificaat van Deugdelijkheid te beschikken.

Omdat dergelijke schepen niet aan de voorschriften konden voldoen, was het de bedoeling om daarvoor een regeling voor een vrijstelling van de certificatieplicht te treffen. Dat is echter nooit gebeurd.

Het vanaf 1982 geldende besluit zou echter een aantal ondernemers in de visserij in hun bedrijfsvoering kunnen beperken. Om daarin te voorzien is in aanmerking genomen dat uit de EU-verordening nr.170/ 83 kon worden afgeleid dat de kustzone binnen drie mijl moet worden beschouwd als kustwateren, met exclusieve visrechten voor Nederlandse vissers. Gelet hierop trof de minister van Verkeer en Waterstaat een regeling voor ongecertificeerde vaartuigen voor de garnalenvisserij, de zogeheten "3-mijlsregeling". Het komt er op neer dat een vergunning kan worden verleend voor de garnalenvisserij in de Zuid-Hollandse en Zeeuwse zeegaten en de zeegaten die in verbinding staan met de Waddenzee, tenzij naar het oordeel van de Visserij-inspectie was gebleken van onaanvaardbare risico's voor de bemanning. Die verklaring wordt afgegeven voor de duur van twee jaar en geldt alleen voor schepen in de getroffen groep. Deze schepen zijn niet zeewaardig en kunnen op grond van de regeling niet worden verplicht tot het hebben van essentiële veiligheidsvoorzieningen.

Volgens een uitspraak van de Raad voor de scheepvaart van 22 juni 1995 (Staatscourant van 19 juli 1995, nr. 137) dient de regeling als een beleidsregel te worden aangemerkt en niet als een algemeen verbindend voorschrift. Een beleidsregel is een regel die is gemaakt door een bestuursorgaan, waarin is aangegeven hoe een bepaalde bevoegdheid van dat orgaan zal worden uitgevoerd. Een algemeen verbindend voorschrift, zoals een wet, bindt de burger, terwijl een beleidsregel het bestuursorgaan bindt. Voor een beleidsregel is geen wettelijke grondslag nodig, zodat voor een wijziging daarvan ook geen wettelijke grondslag nodig is

de ontwikkelingen in de regelgeving

Al vanaf eind jaren '90 leefde bij het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat de gedachte om te komen tot een nieuwe regeling voor ongecertificeerde vissersvaartuigen. Die zou inhouden dat ook deze categorie in volle omvang zou komen te vallen onder de bepalingen van de Schepenwet en het Vissersvaartuigenbesluit en dan dus diende te beschikken over een

Certificaat van Deugdelijkheid. Hierover is regelmatig overleg gevoerd met de visserijsector. Volgens een intern memo van het ministerie van 19 februari 1998 zou de regeling per 31 december 2009 komen te vervallen. Eind 2009 hebben de ongecertificeerde vaartuigen weer een verklaring voor de duur van twee jaar gekregen en die verklaringen zijn eind 2011 opnieuw voor twee jaar verlengd

Op grond van de EU-richtlijn 97/70 dient een geharmoniseerde veiligheidsregeling voor vissersvaartuigen die langer zijn dan 24 meter in onder meer territoriale en binnenwateren te worden getroffen, maar is het mogelijk om een vrijstelling te verlenen voor ongecertificeerde vaartuigen die vlak onder de kust dienst doen. Deze richtlijn leidde tot een wijziging van het Vissersvaartuigenbesluit bij besluit van 27 april 2011, dat onder meer de bepaling betrof dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld voor de veiligheid van (alle) vissersvaartuigen met een lengte van minder dan 24 meter. Medio 2014 is een interdepartementaal overleg begonnen over de invulling van die bepaling.

Wat is de positie van verzoeker?

Verzoeker is van beroep garnalenvisser. Jarenlang werkte hij met een ongecertificeerd garnalenvaartuig op de Waddenzee. In zijn regelmatige contacten met inspecteurs van de ILT (voorheen: de Visserij-inspectie) kwam meermalen ter sprake dat er een nieuwe regeling voor ongecertificeerde garnalenvissersvaartuigen zou komen. En dat zijn schip mogelijk op termijn, uiterlijk na 2009, niet aan de nieuwe vereisten zou voldoen.

Omdat zich een goede gelegenheid tot overname voordeed investeerde verzoeker in 1999 in de aankoop van een schip dat voldoet aan de wettelijke vereisten voor het verkrijgen van een certificaat en waarvoor hij financiële verplichtingen heeft moeten aangaan.

Waarom vindt verzoeker dat hij is benadeeld?

Omdat de invoering van de nieuwe regelgeving uitbleef, wendde verzoeker zich op 8 december 2011 tot de ILT met een verzoek om informatie over de tijdsduur van de regeling voor ongecertificeerde vissersvaartuigen. De ILT antwoordde hem op 23 december 2011 met een verwijzing naar het memo van 19 februari 1998 en met de mededeling dat het daarin genoemde voorstel voor een nieuwe regeling per 1 januari 2010 nooit is gemaakt. Verder wees de ILT hem erop, dat de verklaringen voor de desbetreffende schepen met twee jaar waren verlengd.

Verzoeker zocht daarop bijstand van een advocaat omdat hij zich benadeeld achtte. Hij had immers onder de vanaf 1982 al geldende regeling zijn beroep ook met zijn vorige schip kunnen voortzetten, zonder een nieuw schip te hoeven kopen en daarvoor financiële verplichtingen aan te gaan.

In verband hiermee hadden verzoeker en zijn advocaat op 22 januari 2013 een gesprek met een adviseur en een inspecteur van de ILT. De adviseur wees er in dat gesprek met nadruk op, dat de Scheepvaartinspectie geen adviserende taak heeft en niet aansprakelijk kan worden gehouden.

Verzoekers advocaat stuurde de adviseur op 19 februari 2013 een e-mail met zijn weergave van het gesprek en het verzoek om een reactie. Zo stelde hij onder meer dat juist het feit dat de Scheepvaartinspectie geen adviserende taak heeft, maar verzoeker toch zonder enig voorbehoud had geadviseerd, de reden was dat de inspectie aansprakelijk kan worden gehouden. De inspectie had er op moeten wijzen dat zij slechts vrijblijvend advies gaf, en dat er een grote mate van onzekerheid bestond over het moment van invoering van een nieuwe regeling. Door geen enkel voorbehoud te maken, heeft de Scheepvaartinspectie zich tegenover verzoeker niet zorgvuldig gedragen. Verder wees de advocaat erop, dat de wetgever de rechtszekerheid heeft geschonden door ruim 25 jaar, vanaf 1985, onzekerheid te laten bestaan over de positie van ongecertificeerde vissersvaartuigen. Voor de betrokken vissers was daardoor lang niet duidelijk of zij met hun vaartuig door konden gaan of moesten investeren in een ander schip. Daardoor had verzoeker onmogelijk een goede afweging van zijn belangen kunnen maken. De minister van Infrastructuur en Milieu deelde verzoekers advocaat op 27 maart 2013 mee, dat zijn e-mail voor kennisgeving was aangenomen en dat er aan het gesprek niets viel toe te voegen.

Wat vindt de minister van Infrastructuur en Milieu?

De minister gaf in haar reactie op de kwestie onder meer een toelichting op de voorgeschiedenis. Verder stelde zij, dat ook de ILT er steeds vanuit ging dat er voor de ongecertificeerde garnalenvissersvaartuigen vanaf 1 januari 2010 een nieuwe regeling zou gaan gelden. De communicatie is daar ook steeds op gericht geweest. De ILT heeft in het gesprek van 22 januari 2013 geen uitspraken gedaan over de door verzoeker mondeling aan de orde gestelde schade. Daarnaast stelde zij dat een ondernemer zelf beslist over de aanschaf van een nieuw schip, ongeacht de informatie van de ILT. Een schriftelijk verzoek om vergoeding is niet ontvangen.

Anders dan verzoekers advocaat stelde, was het juist zorgvuldig van de inspectie om verzoeker bijtijds te informeren over de op handen zijnde ontwikkelingen. De keuze van verzoeker voor een aangepast schip geeft hem ook meer mogelijkheden voor zijn onderneming. Overigens zijn met uitzondering van verzoeker en nog één andere ondernemer alle overige bekende ongecertificeerde garnalenvaartuigen blijven werken met een tweejaarlijkse verklaring. Die verklaringen zijn ook steeds op tijd afgegeven, zodat ongecertificeerde garnalenvissers hun werkzaamheden konden blijven voortzetten.

Wat hield de informatie van de Scheepvaartinspectie in?

Volgens verzoeker gaat het er in de kern van de zaak om dat de inspecteurs van de inspectie er steeds van uit zijn gegaan dat de, in het interne memo van 19 februari 1998 aangekondigde, nieuwe regeling ook daadwerkelijk zou worden ingevoerd. Verder stelde verzoeker dat hij in verband met zijn brief aan de Nationale ombudsman een inspecteur had gebeld en dat deze het gebrek aan communicatie tussen de bij de regelgeving betrokken afdelingen van het ministerie had genoemd.

Tegenover medewerkers van het Bureau van de Nationale ombudsman verklaarde deze inspecteur onder meer dat de inspecteurs hun informatie over de ontwikkelingen ontleenden aan het ministerie, en dat bij hen ook niet bekend was of, en zo ja wanneer een nieuwe regeling definitief zou worden. Volgens deze inspecteur zijn de betrokken vissers hierover geïnformeerd, aldus dat zij zijn gewezen op de mogelijke invoering van nieuwe voorschriften, maar er is nooit geadviseerd om een nieuw schip te kopen.

Wat vindt verzoeker van het standpunt van de minister?

Verzoeker stelde dat in de reactie van de minister het gezag van de Inspectie onvoldoende naar voren komt. De inspecteurs waren er in de jaren na het verschijnen van het memo van 19 februari 1998 van overtuigd dat die nieuwe regeling er zou komen en benadrukten dat ook frequent. In de praktijk van een ondernemer gaat het dan niet om vrijblijvende advisering. Indien regelgeving niet wordt uitgevoerd kan een schip worden opgelegd en kan er niet worden uitgevaren. Dat is ook terecht, maar een ondernemer moet dus anticiperen.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Dit vereiste houdt in, dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers moeten worden gehonoreerd.

De overheid is voortdurend bezig met het ontwikkelen van nieuwe regelgeving op een zeer breed terrein. Het gaat daarbij nogal eens om complexe zaken, waarvoor overleg met andere instanties nodig is en met belangengroeperingen en deskundigen moet worden gesproken. De voorbereiding van een voorstel voor nieuwe regels kan daardoor soms jaren duren. Ook omdat nieuwe inzichten en gewijzigde omstandigheden invloed uitoefenen. Voor burgers betekent dit dat zij soms lange tijd in onzekerheid verkeren over de mogelijke gevolgen van die toekomstige regelgeving in hun situatie. Dat maakt het voor de burger moeilijk om een besluit te nemen, omdat hij de consequenties daarvan niet goed kan overzien en niet goed kan beoordelen wat voor hem het beste is.

Op vissersvaartuigen zijn de Schepenwet en het Vissersvaartuigenbesluit van toepassing. Tot 1982 gold hierop een uitzondering voor schepen die in de binnenwateren - "binnengaats" - vissen. Het verleggen van de scheidingslijn tussen "binnengaats" en "buitengaats", naar 3 mijl van de kustlijn had tot gevolg dat ook garnalenvissersvaartuigen die voornamelijk in de Zeeuwse kustwateren en op de Waddenzee visten voortaan over het wettelijk vereiste Certificaat van Deugdelijkheid dienden te beschikken. Omdat een aantal schepen daar niet aan zou kunnen voldoen, was het de bedoeling een vrijstellingsregeling in de voorschriften op te nemen, maar daar is het tot op heden niet van gekomen. In plaats daarvan stelde het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat een beleidsregel vast op grond waarvan aan ongecertificeerde garnalenschepen voor het binnengaats vissen een vergunning kan worden verleend.

Volgens een intern memo van het ministerie zou die beleidsregel gelden tot en met het jaar 2009.

In deze situatie gaat het om de verwachtingen die bij verzoekers, die een garnalenvissersbedrijf hebben, zijn gewekt door de informatie van de toenmalige Visserij-inspectie over de mogelijk aanstaande wijziging van de voorschriften voor ongecertificeerde vissersvaartuigen zoals het schip dat zij bezaten.

Om hun bedrijf als garnalenvisser op de Waddenzee te kunnen voortzetten investeerden zij rond 1998 in een nieuw schip dat wel voldeed aan de vereisten voor het verkrijgen van een Certificaat van Deugdelijkheid. Daarvoor hebben zij financiële verplichtingen moeten aangaan. Volgens verzoekers was die investering niet nodig geweest, omdat zij hun bedrijf ook met hun oude schip hadden kunnen voortzetten. Zij achten de visserij-inspectie daarvoor aansprakelijk.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden opgemaakt dat de weergave van de Visserij-inspectie over de verstrekte informatie niet wezenlijk verschilt van de lezing van verzoekers. De inspecteurs hebben hun informatie ontleend aan mededelingen van het ministerie over mogelijke voorstellen voor nieuwe regelgeving, maar zij waren daar zelf niet rechtstreeks betrokken. Voor verzoekers moet dat ook duidelijk zijn geweest, evenals het feit dat er nooit een mededeling over een concreet besluit van het verantwoordelijke bestuursorgaan met betrekking tot een wijziging en de ingangsdatum daarvan is gedaan.

Een bestuursorgaan heeft enige vrijheid om richtlijnen, beleidsregels, vast te stellen voor het hanteren van zijn bevoegdheid op een bepaald terrein. Zo'n beleidsregel bindt wel het bestuur, maar volgens de rechtspraak kan een burger zich daar in een procedure in het algemeen niet op beroepen. Een bestuursorgaan heeft dus ook de vrijheid zijn beleid te wijzigen, voor zover dat niet in strijd is met de wettelijke voorschriften. De voortzetting van het vanaf 1982 gevoerde beleid voor ongecertificeerde garnalenvissersvaartuigen behoort ook tot die vrijheid van, thans het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daaraan doet

het in 1998 bij het ministerie ingenomen standpunt dat die beleidsregel tot en met 2009 zou gelden niet af.

Het is goed voorstelbaar dat bij verzoekers verwachtingen zijn gewekt door de informatie die zij kregen van de inspecteurs. Die informatie was ook niet onjuist, maar uit de strekking daarvan hebben zij redelijkerwijs niet met zekerheid kunnen opmaken dat en per wanneer de regeling inderdaad zou worden gewijzigd. Het is ook aannemelijk dat het jarenlang gevoerde beleid niet meer lang wordt voorgezet. Naar aanleiding van de Europese richtlijn 97/70 is het Vissersvaartuigenbesluit per 27 april 2011 gewijzigd. Dat geeft het bestuursorgaan thans een wettelijke basis om met een ministeriële regeling veiligheidsvoorschriften aan ongecertificeerde schepen te stellen. Volgens de minister is het overleg over de inhoud van een dergelijke regeling medio 2014 begonnen.

Gelet op de voorgaande overwegingen is onvoldoende aannemelijk dat de aan verzoekers verstrekte informatie bij hen een gerechtvaardigde verwachting heeft kunnen wekken dat het beleid met betrekking tot ongecertificeerde vissersvaartuigen ook daadwerkelijk na 2009 zou worden beëindigd.

De onderzochte gedraging is daarom behoorlijk.

Tot slot overweegt de Nationale ombudsman nog het volgende.

Het was in de eerste en laatste plaats aan verzoekers zelf om te besluiten over de aanschaf van een nieuw schip. Voor verzoekers was daarbij doorslaggevend dat hun oude schip niet aan de nieuwe vereisten zou kunnen voldoen, maar de datum van invoering daarvan was en is nog altijd onzeker. Verzoekers moeten daarmee bekend zijn geweest en dat had aanleiding kunnen geven om af te wachten. Dat was voor hen een risico, omdat de definitieve beëindiging van de nog altijd geldige beleidsregel van invloed kon zijn op vraagprijs van een nieuw schip en de eventuele verkoopprijs van hun oude schip. Een dergelijk risico behoort echter tot het ondernemerschap. Investeren hangt nauw samen met de verwachtingen over het rendement daarvan. Die verwachtingen vragen van de ondernemer dat hij een inschatting maakt van zijn toekomstige mogelijkheden. Daartoe behoren ook de mogelijkheden die het gevolg zijn van wet- en regelgeving. Op grond van de wet kan aan nieuwe voorschriften pas toepassing worden gegeven nadat die voorschriften en de datum van invoering daarvan aan de burger bekend zijn gemaakt. Dat is in dit geval nooit gebeurd.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Inspectie Leefomgeving en Transport te Den Haag, die wordt aangemerkt als een klacht over de minister van Infrastructuur en Milieu, is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman