

Betreft : AHV Vislust

mr. R.R. Bil en mr. N. van Duijn
Postbus 162
3720 AD BILTHOVEN

Datum
6 augustus 2025

Ons nummer
202401700/1/R1

Uw kenmerk
NVD.03.002

Inlichtingen
Mw. A.J. Raap
070-4264398

Onderwerp
Stichting Gezond Water / db Vechtstromen
Handhaving

Procedure
Hoger beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.

Een kopie van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Gezond Water (hierna: de stichting), gevestigd in Hansweert,
gemeente Reimerswaal,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 5 maart 2024 in zaak
nr. 22/1393 in het geding tussen:

de stichting

en

het dagelijks bestuur van het Waterschap Vechtstromen.

Procesverloop

Bij besluit van 15 augustus 2022 heeft het dagelijks bestuur het verzoek van de stichting om preventief handhavend op te treden tegen het houden van viswedstrijden door hengelsportverenigingen AHV Vislust, Deventer Hengelsportvereniging, Ons Genoegen, De Brasem Dalfsen en Ons Vermaak (hierna samen: de HSV's) afgewezen.

Bij besluit van 12 januari 2023 heeft het dagelijks bestuur het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 maart 2024 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

Het dagelijks bestuur heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De stichting en het dagelijks bestuur hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 maart 2025, waar de stichting, vertegenwoordigd door B.G.J. Lobée en T. de Jonge, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. P.C.T. Bijveld en mr. J.H. Meijer, advocaten in Arnhem, zijn verschenen. Verder is op de zitting AHV Vislust, vertegenwoordigd door mr. R.R. Bil, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Waterwet is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Waterwet is gedaan op 4 september 2021. Dat betekent dat in dit geval de Waterwet, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. De stichting zet zich in om het gebruik van lood door sportvisseren te voorkomen. In de sportvisserij wordt lood gebruikt om de vislijn te verzwaren (hierna: vislood).

Op 4 september 2021 heeft de stichting een verzoek gedaan, aangevuld op 29 oktober 2021, om (preventief) handhavend op te treden tegen de HSV's vanwege gehouden en nog te houden viswedstrijden waarbij zonder watervergunning met vislood wordt gevist. Het gaat haar om gehouden viswedstrijden op verschillende data in de periode van 18 juni tot en met 3 oktober 2021 en om nog te houden viswedstrijden op verschillende

data in de periode van 29 augustus 2021 tot en met 22 augustus 2022. Het verzoek richt zich niet op gedragingen van de individuele sportvissers die deelnemen aan een door een HSV georganiseerde viswedstrijd.

Bij het besluit op bezwaar van 12 januari 2023 heeft het dagelijks bestuur de afwijzing van het verzoek om (preventieve) handhaving in stand gelaten en aan dat besluit ten grondslag gelegd dat het houden van een viswedstrijd niet vergunningplichtig is op grond van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet. Het mogelijke verlies van vislood door sportvissers tijdens het vissen kan niet aan de HSV's worden toegerekend. Ook overtreden de HSV's volgens het dagelijks bestuur de in de artikelen 6.8 en 6.9 van de Waterwet neergelegde zorg- en meldingsplicht niet door het houden van een viswedstrijd.

De stichting is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank, waarbij haar beroep tegen dat besluit ongegrond is verklaard. De rechtbank heeft overwogen dat de HSV's door het houden van een viswedstrijd geen stoffen in het oppervlaktewaterlichaam brengen. De HSV's kunnen volgens de rechtbank bij het verlies van vislood door sportvissers tijdens een viswedstrijd niet worden beschouwd als overtreder. Verder leidt het houden van een viswedstrijd zonder dat is geregeld dat het gebruik van vislood niet is toegestaan, niet tot verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 6.8 van de Waterwet, zodat de HSV's ook niet als overtreder van dat artikel kunnen worden aangemerkt. Van een dreigende overtreding van artikel 6.9 van de Waterwet kan daarom ook geen sprake zijn, zo luidt het oordeel van de rechtbank.

Relevante wettelijke bepalingen

3. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Is de stichting ten onrechte niet in bezwaar op een hoorzitting gehoord?

4. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij ten onrechte geen mogelijkheid heeft gehad om haar bezwaar mondeling toe te lichten. De stichting is namelijk niet in de gelegenheid gesteld om digitaal te worden gehoord door Commissie van advies voor de behandeling van bezwaren Waterschap Vechtstromen (hierna: adviescommissie). De fysieke hoorzitting werd op zo'n tijdstip gehouden dat zij daar redelijkerwijs niet bij aanwezig kon zijn.

4.1. Artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht luidt: "Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord."

4.2. De hoorzitting van de adviescommissie is, na eerder verleend uitstel op verzoek van de stichting, gehouden op 11 november 2022 om 9:00 uur in Almelo. De stichting is daar niet verschenen. De stichting heeft in de aanloop naar de hoorzitting verzocht om digitaal te worden gehoord. Dat verzoek heeft zij gedaan vanwege de reistijd van haar vertegenwoordiger, die meer dan 3 uur zou bedragen, en het vroege tijdstip van de behandeling van de zaak. De adviescommissie heeft geen aanleiding gezien om de stichting digitaal te horen. Wel heeft de adviescommissie de stichting in de

gelegenheid gesteld om een nadere schriftelijke reactie in te dienen.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de stichting voldoende in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Er was een hoorzitting gepland en het was voor de stichting niet onmogelijk om daarbij aanwezig te zijn. Dat het verzoek om digitaal te worden gehoord niet is ingewilligd, maakt dit niet anders. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het aan het bestuursorgaan is om de tijd en plaats van de hoorzitting te bepalen. Zoals de rechtbank heeft overwogen, bestaat er geen bepaling waarin een recht voor de indiener van een bezwaarschrift is vastgelegd om digitaal te worden gehoord.

Het betoog slaagt niet.

Omvang van het hoger beroep

5. Voor zover de stichting in algemene zin een oordeel wenst over onder andere de noodzaak van opname van een verbod op het gebruik van vislood in wedstrijdreglementen, het toezien op de naleving daarvan door HSV's en het gebruik van vislood onder de Omgevingswet, merkt de Afdeling op dat zij dat oordeel niet kan geven. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling de aangevallen uitspraak van de rechtbank. Zij moet zich daarbij houden aan wat de wet daarover regelt en zij moet binnen de grenzen van het geding blijven. Dit betekent dat de Afdeling zich moet beperken tot wat is aangevoerd en tot de feiten en omstandigheden zoals die zich voordeden op het moment van de besluitvorming door het bestuursorgaan.

Bestond er voor het dagelijks bestuur grond om (preventief) te handhaven?

6. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur had moeten besluiten tot preventieve handhaving. De HSV die een viswedstrijd houdt, overtreedt volgens haar artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet. De stichting voert aan dat de HSV's geen verbod op het gebruik van vislood in hun wedstrijdreglementen hebben opgenomen, zodat de deelnemende sportvissers tijdens de viswedstrijd met vislood vissen en het reëel is dat vislood wordt verloren. De stichting wijst op uitspraken, waaronder die van de rechtbank Oost- Brabant van 15 december 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5461. Volgens de stichting volgt uit deze uitspraken dat de HSV die een viswedstrijd houdt, zonder dat in het reglement een verbod op het gebruik van vislood is opgenomen, als overtreder kan worden aangemerkt als na de viswedstrijd vislood in het oppervlaktewater achterblijft.

De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de in het handavingsverzoek genoemde viswedstrijden al hebben plaatsgevonden, zodat daarom handhaving in zoverre niet meer mogelijk was. De rechtbank heeft volgens de stichting hiermee miskend dat ook achteraf een overtreding kan worden geconstateerd en handhaving kan plaatsvinden. Volgens de stichting is eenvoudig aan te tonen dat er geen watervergunningen waren verleend en dat geen verbod op het gebruik van vislood in de wedstrijdreglementen was opgenomen.

6.1. Lood is een stof in de zin van artikel 6.1 van de Waterwet. Op grond van artikel 6.2, eerste lid, aanhef, van de Waterwet, voor zover hier van belang, is het verboden om stoffen te brengen in een

oppervlaktewaterlichaam. Dit artikellid heeft tot doel de bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Waterwet.

Het verbod om stoffen in het oppervlaktewaterlichaam te brengen geldt niet als daarvoor een vergunning is verleend door het bevoegde bestuursorgaan, of vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Voor viswedstrijden geldt geen vrijstelling bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur.

Vaststaat dat voor de viswedstrijden, waarop het verzoek om handhaving betrekking heeft, geen watervergunning is verleend.

6.2. Zoals de Afdeling ook heeft overwogen in de uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2025:3635, onder 5.3, overweegt de Afdeling allereerst in zijn algemeenheid dat het gebruik door de sportvisser van vislood tijdens vissen kan leiden tot het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, aanhef, van de Waterwet. Dat is zo, als vislood loskomt van de vislijn en het vislood achterblijft in het oppervlaktewaterlichaam. Bij het enkele gebruik van vislood bij het vissen, waarbij het vislood in zijn geheel weer uit het oppervlaktewaterlichaam wordt gehaald, is dat niet het geval. Op de zitting is gebleken dat dit tussen partijen ook niet in geschil is.

Voor het brengen van stoffen in het oppervlaktewaterlichaam, waarbij die stoffen daarin achterblijven, is op grond van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet een watervergunning vereist.

6.3. Het handhavingsverzoek van de stichting en de besluiten van het dagelijks bestuur hebben betrekking op zowel al gehouden viswedstrijden als op nog te houden viswedstrijden.

Voor door de HSV's op het moment van de besluiten gehouden viswedstrijden geldt dat er eerst een bevoegdheid bestaat voor handhavend optreden, als is vastgesteld dat vislood is achtergebleven in het oppervlaktewaterlichaam.

Voor op dat moment nog te houden viswedstrijden geldt het volgende. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:935), volgt uit artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht dat een besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom alleen kan worden genomen als zich een gevaar voordoet van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift die met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden, indien die overtreding in het besluit kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid is vereist.

6.4. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht.

De rechtbank is er in zijn algemeenheid terecht vanuit gegaan dat een HSV niet fysiek stoffen in het oppervlaktewaterlichaam brengt door het organiseren van een viswedstrijd. Dat vertegenwoordigers van een HSV, zoals de bestuursleden, zelf in de regel deelnemen aan een viswedstrijd, maakt dit niet anders. Dat doen zij dan namelijk niet als vertegenwoordiger van de HSV, maar als lid van de HSV.

Het betoog van de stichting dat een HSV bij verlies van vislood door sportvisser tijdens een viswedstrijd een overtreding begaat van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet omdat er geen verbod op het gebruik van vislood in het wedstrijdreglement is opgenomen, volgt de Afdeling niet.

Het is in zijn algemeenheid niet zo dat als tijdens het sportvissen vislood wordt gebruikt, dat ook zonder meer in het oppervlaktewaterlichaam zal achterblijven. Dit hebben partijen op de zitting bevestigd. Over het achterblijven van vislood in het water hebben zij op de zitting het volgende toegelicht. De kans dat vislood in het oppervlaktewater achterblijft, hangt onder meer af van het gebruikte systeem en de omstandigheden waaronder wordt gevisd. Of vislood loskomt van de vislijn is verder afhankelijk van verschillende omstandigheden, zoals de windkracht en -richting, de mate van stroming van het water, de aard van de bodem en de aanwezigheid van obstakels in het oppervlaktewaterlichaam.

Dat, zoals de stichting betoogt, sprake is van een klaarblijkelijk dreigend gevaar voor overtreding, omdat er volgens haar een grote kans bestaat dat bij het sportvissen vislood wordt verloren en achterblijft in het oppervlaktewaterlichaam, volgt de Afdeling niet. Dat is onvoldoende voor het oordeel dat de overtreding zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. De rechtbank is dan ook alleen al daarom terecht tot de conclusie gekomen dat geen grond bestond om tegen de HSV's preventief te handhaven.

Het betoog treft in zoverre geen doel.

6.5. Wat betreft het betoog dat de rechtbank heeft miskend dat grond bestond voor reguliere handhaving omdat een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet zich al heeft voorgedaan, overweegt de Afdeling, nog daargelaten of in dat geval jegens een HSV kan worden opgetreden, het volgende.

De stichting voert op zichzelf met juistheid aan dat als een viswedstrijd heeft plaatsgevonden, daartegen achteraf handhavend kan worden opgetreden. Dat is het geval als de waterbeheerder heeft geconstateerd dat vislood is achtergebleven in een oppervlaktewaterlichaam en de veroorzaker daarvan bekend is. Maar met de enkele omstandigheid dat een viswedstrijd heeft plaatsgevonden waarbij vislood is gebruikt, staat, zoals onder 6.4 is overwogen, nog niet vast dat vislood ook is achtergebleven in het oppervlaktewaterlichaam.

Het dagelijks bestuur heeft niet onderzocht of er tijdens de door de HSV's georganiseerde viswedstrijden die hebben plaatsgevonden, voorafgaand aan zijn besluiten, vislood is achtergebleven in het oppervlaktewaterlichaam. Dat heeft het naar het oordeel van de Afdeling in dit geval ook niet moeten onderzoeken. Voor zo'n onderzoek bestond onvoldoende aanleiding, omdat de stichting in het handhavingsverzoek en latere stukken aan het dagelijks bestuur niet gemotiveerd te kennen heeft gegeven dat daadwerkelijk na een concrete viswedstrijd vislood is achtergebleven in het oppervlaktewaterlichaam. De stichting heeft ook geen concrete informatie aan het dagelijks bestuur verstrekt over de omstandigheden waaronder werd gevisd en op grond waarvan het aannemelijk zou kunnen zijn dat er daadwerkelijk vislood is achtergebleven in het oppervlaktewaterlichaam.

Omdat niet is gebleken dat een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet zich heeft voorgedaan tijdens de door de HSV's gehouden viswedstrijden, heeft het dagelijks bestuur zich alleen al daarom terecht op het standpunt gesteld dat geen grond bestond om een te besluiten tot handhaving. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Is sprake van een (dreigende) overtreding van de zorg- en meldingsplicht bij een door de HSV's gehouden viswedstrijd?

7. De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de HSV door het houden van een viswedstrijd zonder dat een verbod is op het gebruik van vislood in het wedstrijdreglement op te nemen, de zorg- en meldingsplicht van de artikelen 6.8 en 6.9 van de Waterwet overtreedt. Volgens de stichting zijn de HSV's verantwoordelijk voor de deelnemers aan de viswedstrijd en moeten de HSV's het gebruik van vislood voorkomen.

7.1. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat in wat de stichting in beroep heeft aangevoerd, geen grond bestaat voor het oordeel dat de HSV's artikel 6.8 van de Waterwet overtreden als tijdens een door haar georganiseerde viswedstrijd een sportvisser vislood verliest in het oppervlaktewaterlichaam. Het houden van een viswedstrijd zonder verbod in het wedstrijdreglement is op zichzelf geen fysieke handeling of het nalaten daarvan waardoor de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd. Ook hier geldt dat de HSV's door het houden van een viswedstrijd fysiek geen verontreiniging van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam veroorzaakt.

Alleen al omdat een HSV niet degene is die een handeling verricht of nalaat als bedoeld in artikel 6.8 van de Waterwet, is van een (klaarblijkelijk dreigende) overtreding van artikel 6.9 van die wet door een HSV ook geen sprake.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

9. Het dagelijks bestuur hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, voorzitter, mr. M.M. Kaajan en
mr. M.J.M. Ristra-Peeters, leden, in tegenwoordigheid van
mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Gundelach
voorzitter

w.g. Van Heusden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 augustus 2025

163-1093

Verzonden: 6 augustus 2025

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

[...]

Artikel 5:7

Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.

Waterwet

Artikel 1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

[...]

oppervlaktewaterlichaam: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna;

[...].

Artikel 6.1

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

lozen: brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam of brengen van water of stoffen op een zuiveringstechnisch werk;

[...]

stoffen: afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen;

[...].

Artikel 6.2

1. Het is verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij:

a. een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap;

b. daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur;

[...].

Artikel 6.8

Ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die verontreiniging of aantasting te

voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Artikel 6.9

1. Degene die handelingen verricht als bedoeld in artikel 6.8 en daarbij kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam die door die handelingen wordt veroorzaakt, maakt zo spoedig mogelijk melding van de verontreiniging of aantasting bij de beheerder. Hij geeft daarbij aan welke maatregelen als bedoeld in artikel 6.8 hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen.
2. De beheerder kan aanwijzingen geven met betrekking tot de te nemen maatregelen, bedoeld in artikel 6.8.