

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk gebied**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Ons kenmerk

DGNVLG / 19272385

Uw kenmerk

2019Z18506

Datum 10 december 2019

Betreft EU studierapport over motorvermogen en beantwoording schriftelijke vragen over handhaving van wet- en regelgeving, onder andere met betrekking tot kustvissers

Geachte Voorzitter,

Bij brief van 1 oktober 2019 heeft uw Kamer het verzoek overgebracht van het lid Wassenberg om een brief over het bericht (nos.nl, 28 september 2019) dat Nederland al 10 jaar lang grootschalige fraude door kustvissers door de vingers ziet. Het verzoek was om in te gaan op de fraude en vooral uit te leggen waarom niet is gereageerd op een EU-rapport over die fraude.

In het hierna volgende wordt ingegaan op het EU-studie rapport en de acties ter verbetering van de controle van het motorvermogen.

In de bijlage treft u tevens de antwoorden aan op de schriftelijke vragen van het lid Moorlag (PvdA) van 4 oktober 2019, kenmerk 2019Z18901 over de handhaving van wet- en regelgeving, onder andere met betrekking tot kustvissers.

Daarnaast wordt in deze brief melding gemaakt van de verlenging van het beleid met betrekking tot mosselzaadinvanginstallaties (MZI's) met een jaar.

EU-studierapport over motorvermogen.

De EU-studie ("Study on engine power verification by Member States") waarnaar in de artikelen wordt verwezen bevat de uitkomsten van een onderzoek naar de controle en handhaving van het motorvermogen in 14 lidstaten. Aanleiding voor de studie was de vraag van de Europese Commissie in hoeverre de lidstaten het motorvermogen verifiëren door middel van een inspectie- en verificatieplan en er ook op toezien dat het maximale toegestane motorvermogen niet wordt overschreden. In tegenstelling tot een officiële audit waarbij lidstaten verplicht zijn te reageren is hier sprake van een in opdracht van de Europese Commissie verrichtte studie, welke met alle lidstaten is besproken. Daarom is hier niet schriftelijk op gereageerd.

In de EU-Controle Verordening is vastgelegd dat vissersvaartuigen binnen de 12-mijlszone met een maximum vermogen van 300PK mogen vissen. Daarnaast wordt het totale motorvermogen in combinatie van het tonnage van een vloot gebruikt om de totale omvang van de vloot te schatten. Lidstaten van de Europese Unie moeten voldoen aan de EU-controle verordening, waarin certificering van het maximale motorvermogen voor schepen die een hogere voortstuwingskracht hebben dan 120kW verplicht is.

Het studierapport concludeert dat tijdens de meeste verificaties van boomkotters op de Noordzee met een begrensde motor het motorvermogen vermoedelijk was gemanipuleerd. Volgens het studierapport is in vergelijking met andere vlootsegmenten manipulatie van motorvermogen op de Noordzee veel frequenter en beter verborgen. Een mogelijke verklaring voor dit geobserveerde verschil in professionaliteit van fraude in combinatie met vlootsegment is het feit dat met name Nederland en Duitsland een streng en ver ontwikkeld certificerings/controle systeem voor motorvermogen hebben ten opzichte van andere lidstaten. Een goed ontwikkeld en geïmplementeerd verzegelingssysteem met fysieke verzegeling (zoals in Nederland) is een goed instrument tegen manipulatie van motorvermogen bij mechanisch aangedreven en aangestuurde motoren. Echter steeds meer motoren zijn (semi-) elektrisch of worden elektrisch aangestuurd middels een digitaal motormanagement systeem. Voor deze motoren zou ook digitale verzegeling na inspectie nodig zijn omdat fysieke verzegeling niet effectief is tegen het manipuleren van elektronische systemen.

Het studierapport doet verschillende aanbevelingen aan de Europese Commissie die naar verwachting allen zullen worden meegenomen in de herziening van de EU-Controle Verordening en de implementatie daarvan in de lidstaten:

- Harmoniseer en verbeter definities, certificatie en documentatie rondom motorvermogen tussen de lidstaten.
- Verbeter verzegelings- en controleplannen zodat ze in lijn zijn met de in de Controle Verordening gestelde eisen.
- Vergroot het mandaat van inspecteurs en intensiveer toezicht bij installatie van nieuwe/gereviseerde motoren.
- Implementeer begrenzing van motorvermogen door betere regelgeving en/of continue controle op motorvermogen.
- Implementeer een systeem waarbij er continue motorvermogen kan worden gemeten door middel van een blackbox motorvermogen. Deze systemen worden nu al gebruikt voor motoroptimalisatie bij grote zeegaande schepen. Een andere oplossing is het gebruiken van data over omwentelingen van de as en motorbelastingsfactor in relatie tot tijd uit de motormanagementsystemen van elektrisch gestuurde motoren tijdens een controle op motorvermogen. Dit kan een goede indicatie geven over eventuele aanwezige fraude.
- Vergroot het aantal fysieke controles/inspecties op motorvermogen.

Wat betreft het meten van het motorvermogen pleit Nederland in Europees verband voor de invoering van een robuust fraudebestendig meetsysteem dat het motorvermogen continue monitort. Een dergelijk systeem specifiek voor vissersvaartuigen bestaat echter nog niet. Ter voorbereiding hiervan heeft Nederland inmiddels een NEN-normalisatietraject hiervoor in gang gezet. Hierin loopt Nederland voorop. Dit traject heeft tot doel om marktpartijen duidelijk te maken aan welke eisen een dergelijk systeem moet gaan voldoen. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Jacobi en Bruins (Kamerstuk 29 664, nr. 169).

Verlenging MZI-beleid.

Eind 2018 is het vigerende beleid met betrekking tot mosselzaadinvanginstallaties (het zgn. MZI-beleid) met één jaar verlengd (Kamerstuk 32201, nr. 92). Voor de

vaststelling van het vervolgbeleid loopt een evaluatie van het huidige MZI-beleid. Deze evaluatie kan dit jaar echter nog niet worden afgerond vanwege benodigde afstemming met belanghebbenden en andere gebruikers in de Waddenzee, zoals garnalenvissers. Daarom wordt het vigerende beleid opnieuw met één jaar verlengd. Dit houdt in dat de thans geldende randvoorwaarden voor de MZI's ook in 2020 van toepassing zullen zijn. De verwachting is dat de evaluatie van het MZI-beleid in de loop van 2020 zal worden afgerond. Deze resultaten zal ik betrekken bij de vaststelling van het nieuwe MZI-beleid. Dit is een essentieel onderdeel van de afspraken over de transitie van de mosselsector en het natuurherstel in de Waddenzee, het zgn. 'Mosselconvenant' (Kamerstuk 29675, nr. 50). Ik zal uw Kamer hierover in de loop van 2020 nader informeren.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2019Z18901

Ons kenmerk
DGNVLG / 19272385

1

Kent u het bericht van het Openbaar Ministerie (OM) "Er bestaat een beeld van terughoudendheid bij de overheid om te handhaven"?

Antwoord

Ja.

2

Kent u het NOS-bericht "Nederland ziet fraude van kustvissers door de vingers"?

Antwoord

Ja.

3

Deelt u de opvatting: "Adequate handhaving van wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor het realiseren van de met die wet- en regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid", die met een voetnoot in het OM-bericht is aangehaald? Zo nee, waarom niet?

4

Deelt u de opvatting van de Onderzoeksraad voor Veiligheid: "Voor effectief toezicht is het nodig dat bedrijven die niet uit zichzelf de regels naleven voldoende toezichtdruk voelen om dat toch te doen"? Zo nee, waarom niet?

5

Deelt u de opvatting van de Europese Commissie: "Sancties zijn een belangrijk onderdeel van elk regelgevingsstelsel. Zij hebben een afschrikkend effect en dienen als katalysator om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving wordt nageleefd", die met een voetnoot in het OM-bericht is aangehaald? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3, 4 en 5

De aangehaalde quotes zijn in het kader van andere handhavingsvraagstukken zoals handhaving in de vleesketen aan de orde gekomen. Deze quotes zien niet specifiek op toezicht op het maximaal toegestane motorvermogen van visserij schepen. Ik laat om die reden deze quotes in de beantwoording van deze Kamervragen inhoudelijk onbesproken. De algemene strekking van de quotes deel ik wel: handhaving is een belangrijk instrument als het gaat om het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving.

6

Deelt u het beeld van Dato Steenhuis: "Al met al wordt het beeld van de handhaving als een goeddeels papieren tijger (...) bevestigd", die met een voetnoot in het OM-artikel is aangehaald? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) kan handelen op basis van feitelijk vastgestelde waarnemingen. Er vinden het hele jaar door administratieve

én fysieke controles en inspecties plaats. Er is dus geen sprake van alleen administratieve controles en inspecties.

Ons kenmerk
DGNVLG / 19272385

7

Is de waarneming van de NOS dat tientallen vissersschepen veel meer vermogen gebruiken dan is toegestaan waar? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Uit de inspecties van de NVWA is dit beeld niet naar voren gekomen. Uit het EU-rapport blijkt echter dat er de laatste tijd steeds meer vissersvaartuigen op de Noordzee overschakelen op elektrisch aangedreven motoren. Volgens het rapport is manipulatie van het motorvermogen van vissersvaartuigen, met deze elektrisch aangedreven motoren, op de Noordzee veel frequenter en beter verborgen. De door het rapport geconstateerde signalen neem ik serieus, en op basis van de aanbevelingen ga ik kijken hoe toezicht ook voor dit type motoren kan worden verbeterd.

8

Is het waar dat de Nederlandse overheid al minstens tien jaar nauwelijks optreedt tegen kustvissers die meer motorvermogen gebruiken dan is toegestaan? Zo ja, hoe komt dat? Zo nee, kunt u toelichten wat er dan niet waar is?

Antwoord

Nee. Het reguleren van het motorvermogen van de visserijvloot is een vereiste vanuit de Europese regelgeving in het kader van de bescherming van kwetsbare gebieden zoals de kustzone. Het is verboden om te vissen met een vaartuig dat over meer vermogen beschikt dan op de visvergunning is vermeld. Op Europees niveau is bepaald hoe de controle op het motorvermogen vormgegeven dient te worden. In de EU-controleverordening is vastgelegd dat vissersvaartuigen binnen de 12 mijlszone met een maximum vermogen van 300 pk mogen vissen. Buiten de 12 mijlszone heeft Nederland, in nationale regelgeving, een maximum vermogen van 2000 pk vastgelegd.

De controle hierop gebeurt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De NVWA controleert de aanwezigheid en inhoud van het zegelplan en voert fysieke (in samenwerking met gespecialiseerd meetbureau) en administratieve motorvermogen inspecties uit en ILT op het aanwezige motorvermogen aan boord van het schip. Het bepalen van het motorvermogen gebeurt door erkende gespecialiseerde bedrijven in de regel via meting op de achteras. ILT en NVWA zien toe op de erkende meetbedrijven. Om meer grip te krijgen op het gebruik van een hoger motorvermogen dan toegestaan is de afgelopen jaren uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de Werkgroep Motorvermogen (Kamerstuk 32 201, nr. 49). Mijn voorganger heeft uw Kamer bij brief van 4 juli 2016 op de hoogte gebracht van de wijze waarop uitvoering is gegeven aan deze aanbevelingen (Kamerstuk 32 201, nr. 84). Dat betreft onder meer de verplichting om bepaalde onderdelen van motoren extra te verzegelen (zoals de stekeraansluiting en de schakelkast waarin de software zit), gezamenlijke herbeoordeling van de zegelplannen door ILT, RVO en de meetbedrijven, aanwijzing van vier erkende meet- en zegelbedrijven, opname van procedures in de Uitvoeringsregeling zeevisserij en periodieke afstemming tussen

ILT, RVO, NVWA en de erkende meetbedrijven over constatering en ontwikkelingen.

Ons kenmerk
DGNVLG / 19272385

9

Is het waar dat de rechter de overheid dertien jaar geleden heeft gesommeerd beter te controleren of kustvissers zich aan de regels houden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is daar uitvoering aan te geven?

Antwoord

Ja. Door het verder ontwikkelen van administratieve en fysieke inspecties op zowel het motorvermogen als het zegelplan is hier uitvoering aan gegeven. Hiermee voldoet Nederland aan de toezichteisen die in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid zijn opgenomen. Nederland en Duitsland hebben, met betrekking tot mechanisch aangedreven motoren, een ver ontwikkeld controlesysteem. Het EU rapport signaleert vooral mogelijke manipulatie van elektrisch aangedreven motoren.

10

Is het waar dat u door de Europese Commissie bent gevraagd c.q. in de gelegenheid gesteld om te reageren op een rapport over de gebruikte motorvermogens, maar dat u heeft afgezien van een reactie? Zo nee, waaruit bestond die reactie en bent u bereid de Kamer daarvan een afschrift te doen toekomen? Zo ja, waarom heeft u niet gereageerd?

Antwoord

In tegenstelling tot een officiële audit waarbij lidstaten verplicht zijn te reageren is hier sprake van een in opdracht van de Europese Commissie verrichtte studie, welke met alle lidstaten is besproken. Daarom is hier niet schriftelijk op gereageerd.

11

Waren er binnen uw ministerie en/of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) eerder vermoedens, signalen, aanwijzingen, informatie of wetenschap van welke aard dan ook aanwezig dat kustvissersschepen meer motorvermogen gebruiken c.q. kunnen gebruiken dan is toegestaan? Zo ja, waaruit bestonden die vermoedens, signalen, aanwijzingen, informatie of wetenschap en bent u bereid om deze, voor zover deze in stukken of andere informatiedragers, in de ruimste zin des woords, zijn vastgelegd, aan de Kamer beschikbaar te stellen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ja, deze signalen waren bekend bij mijn departement. De signalen zijn echter afkomstig uit ontvangen informatie waarbij geen namen van vaartuigen worden genoemd. De NVWA kan deze signalen niet bevestigen door het waarnemen van feiten tijdens vermogensmetingen. Signalen die onvoldoende kunnen worden geverifieerd worden niet met uw Kamer gedeeld.

12

Welke ambtsdragers en/of functionarissen van uw ministerie en/of de NVWA waren op de hoogte van vermoedens, signalen, aanwijzingen of hadden informatie of wetenschap van welke aard dan ook die erop duiden dat kustvissersschepen meer motorvermogen gebruiken c.q. kunnen gebruiken dan is toegestaan?

Antwoord

Bij de inspecteurs van de NVWA komen dergelijke 'geluiden' sporadisch binnen, concreet worden echter geen namen van vaartuigen genoemd, ook niet als daar om wordt gevraagd.

13

Zijn of waren er binnen uw ministerie en/of de NVWA instructies, aanwijzingen, opdrachten, beleid of richtlijnen met betrekking tot het toezicht en handhaving van de motorvermogens van kustvissersschepen? Zo ja, welke en bent u bereid deze beschikbaar te stellen aan de Kamer?

Antwoord

Ja. Binnen de NVWA bestaat voor het toezicht op het motorvermogen en het zegelplan een specifiek protocol en werkinstructie. Vanaf 2017 beschikt de NVWA over een verificatieprogramma. Vanuit controle technisch oogpunt is het niet gewenst deze documenten openbaar te maken. Openbaarmaking van de exacte wijze van controleren kan leiden tot anticiperend gedrag van betrokkenen.

14

Zijn motorvermogens van kustvissersschepen onderwerp van bespreking, overleg of andere communicatie, zowel fysiek als anderszins, geweest binnen uw ministerie en/of de NVWA? Zo ja, wanneer, welke ambtsdragers of functionarissen hebben daaraan deelgenomen, in welke stukken of andere informatiedragers is dit vastgelegd en bent u bereid deze stukken c.q. informatiedragers beschikbaar te stellen aan de Tweede Kamer?

Antwoord

Er bestaat een periodiek overleg tussen medewerkers van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), NVWA en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over het dossier motorvermogen. Vanuit controle technisch oogpunt is het niet wenselijk om deze informatie openbaar te maken. Openbaarmaking van de exacte wijze van controleren kan leiden tot anticiperend gedrag van betrokkenen.

15

Wanneer en door welke functionarissen zijn toezichts- en/of handhavingsactiviteiten ondernomen, welke waarnemingen c.q. bevindingen zijn gedaan, welke conclusies zijn getrokken en welke acties, waaronder handhavingsacties, zijn ondernomen op basis van iedere waarneming c.q. bevinding ?

Antwoord

Gedurende het gehele jaar vinden er door inspecteurs van zowel NVWA, ILT en RVO fysieke en administratieve controles en inspecties plaats op het motorvermogen en het daarbij behorende zegelplan. Eventueel geconstateerde overtredingen worden bestuursrechtelijk afgedaan. Op basis van uitkomsten van controles en inspecties worden zegelplannen aangescherpt en vinden aanvullende inspecties plaats.

16

Bent u van oordeel dat ten aanzien van het gebruik van vermogens van kustvisserij schepen sprake is c.q. is geweest van voldoende, toereikende en adequate handhaving van wet- en regelgeving voor het realiseren van de met de wet- en regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid? Zo ja, waarop baseert u dat?

17

Bent u van oordeel dat de eigenaren c.q. exploitanten van kustvisserij schepen voldoende toezichtsdruk hebben ervaren om de regels met betrekking tot het maximum toegestane gebruik van motorvermogens na te leven? Zo ja, waarop baseert u dat?

Antwoord 16 en 17

Zie mijn antwoord bij vraag 8 .

18

Bent u van oordeel dat met betrekking tot het toezicht en handhaving van het gebruik van het motorvermogen van kustvisserij schepen sancties een belangrijk onderdeel zijn geweest van het regelgevingsstelsel, een afschrikkend effect hebben gehad en hebben gediend als katalysator om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving is nageleefd? Zo ja, waarop baseert u dat?

Antwoord

Op basis van de vastgelegde meetresultaten en beoordeling hiervan kan ik dit bevestigen.

19

Is met betrekking tot het toezicht en de handhaving van het gebruik van motorvermogens van kustvisserij schepen het toezicht feitelijk zo geweest dat het beeld van goeddeels een papieren tijger is gevestigd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee, zie het antwoord op vraag 8 .