

Vergaderjaar 2007–2008

29 675

Zee- en kustvisserij

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2008

Ter verbetering van de naleving van de normen ten aanzien van het motorvermogen van vissersvaartuigen heeft de visserijsector een privaat handhavingsarrangement opgezet. In mijn brief van 24 mei 2005 (Kamerstuk 29 675, nr. 10) heb ik u ingelicht over de achtergronden en werking van dit arrangement. In die brief is ook aangekondigd dat het private arrangement Motorvermogen geëvalueerd zou worden, gericht op onder meer het niveau van naleving en mogelijk ongewenste neveneffecten. Onderstaand geef ik de resultaten van de door het LEI uitgevoerde tussentijdse evaluatie weer (zie bijlage 1).¹

Het handhavingsarrangement

De Europese norm voor het motorvermogen van de Eurokotters (300 pk) en de nationale norm voor het motorvermogen van de grote platviskotters (2000 pk) zijn gericht op het beperken van de visserijdruk en van de belasting van het ecosysteem. Ondanks de vele controle-inspanningen van de AID en de inzet van het Openbaar Ministerie in het verleden was de naleving echter naar de mening van het kabinet onvoldoende verbeterd. Dit werd mede veroorzaakt door het feit dat deze technische EU-norm lastig te handhaven is. In de Intentieverklaring duurzame kottervisserij van 29 maart 2004 is daarom overeengekomen dat de sector zelf verantwoordelijkheid neemt voor het terugdringen van het gebruik van motoren met een groter vermogen dan de motor op grond van de verstrekte visvergunning zou mogen hebben. Een aanpak waarbij de sector parallel aan de overheidsinspanningen zelf orde op zaken stelt, werd door alle betrokkenen beschouwd als een effectieve aanvulling op de publiekrechtelijke controle. De Werkgroep motorvermogen van de Stuurgroep Nijpels heeft een privaat arrangement ontworpen dat voorziet in een stelsel van private controles en private sancties bij niet-naleving van de regelgeving ten aanzien van het motorvermogen. Onderdeel van het arrangement is een gefaseerde controleaanpak: eurokotters hebben tot 1 mei 2009 de mogelijkheid gebruik te maken van een overgangsmaatregel. In die periode

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

geldt voor hen in de controle een maximum motorvermogen van 400 pk, vanaf 1 mei geldt voor iedereen de norm van maximaal 300 pk. Slechts 9 vaartuigen maken nog gebruik van deze overgangsmaatregel in de controleaanpak.

Tevens is het met het oog op procesrechtelijke risico's noodzakelijk geacht dat bij de meting een meetmarge van 12,5% wordt toegepast om mogelijke onzuiverheden uit te sluiten. Het private arrangement doet niet af aan de bevoegdheden van de overheid. In het handhavingsbeleid houdt de AID wel rekening met het arrangement: de controle is met name gericht op de vissers die niet deelnemen aan het private arrangement. Steekproefsgewijs controleert de AID ook deelnemende vissers in het kader van toezicht op controle.

De evaluatie

Ik heb ervoor gekozen het private arrangement op drie momenten te evalueren: een nulmeting, een tussenevaluatie en een eindmeting. De eerste evaluatie heeft plaatsgevonden eind 2006 en wordt beschouwd als nulmeting. Naast de opvattingen van vissers over het arrangement, komt in de nulmeting de stand van zaken aan de orde met betrekking tot het meten, afstellen en verzegelen van schepen van deelnemers en niet-deelnemers. De eindmeting zal in 2009 plaatsvinden.

Deze brief gaat over de tussenevaluatie, uitgevoerd door het LEI. Deze concentreert zich vooral op de uitvoering van de controle en sanctionering door de beheergroepen en de AID alsmede op de meningen van gecontroleerde vissers over deze activiteiten. De resultaten van deze evaluatie zijn niet alleen van belang voor het trekken van lessen voor het onderhavige visserijterrein, maar kunnen ook nuttige informatie opleveren voor andere terreinen waar de overheid privaatrechtelijke handhaving wil benutten.

De hoofdconclusies van het LEI-rapport

Met betrekking tot het toegestane motorvermogen zijn geen serieuze overtredingen geconstateerd. De onvolkomenheden die wel werden aangetroffen, bijvoorbeeld het niet aan boord hebben van een zegelplan, waren van dien aard dat zowel de beheergroepen als de AID dit konden afdoen met een waarschuwing.

Zowel de bestuurders als de vissers menen dat het arrangement niet echt een issue is op de vloot. De drie actorgroepen (bestuurders, vissers en AID) voorzien geen echte problemen met dit arrangement, vooral ook omdat de hoge olieprijzen vissers stimuleren niet meer met vol motorvermogen te varen en te vissen. Mede daardoor lijkt het dan ook dat weinig het welslagen van het arrangement in de weg staat, aldus het rapport.

Tevens concludeert het rapport dat het private en publieke handhavingsarrangement Motorvermogen goed op dreef is, redelijk tot goed uitgevoerd wordt en al enigszins effectief is. Ook zijn er knelpunten en verbeterpunten waar aan gewerkt wordt. Deze hebben betrekking op de kosten en financiering van het handhavingsarrangement, de onderlinge communicatie en transparantie, en de rol van de groepsbesturen.

Kosten en financiering van het arrangement

Het handhavingsarrangement is gestoeld op het principe van «zelfgefinancierde zelfregulering» en zou gefinancierd moeten worden uit de geïnde boetes. Er zijn echter vooralsnog geen overtredingen geconstateerd, en daardoor ook geen inkomsten. Een aantal beheergroepen en het Productschap Vis vinden het principe van «zelfgefinancierde zelfregule-

ring» niet juist, en zijn van mening dat de uitvoeringskosten van de controles en trekproeven (door sector ingeschat op ca. €100 000 per jaar) gefinancierd zouden moeten worden door mijn ministerie.

Daarnaast denkt een aantal beheergroepen de uitvoeringskosten van het handhavingsarrangement te kunnen gaan bekostigen uit de inkomsten van de Producenten Organisatie (PO), waarvan een deel jaarlijks uitgekeerd wordt aan de vissers.

Communicatie en transparantie

In het rapport geven bestuursleden van de beheergroepen aan dat er een gebrek is aan communicatie met en tussen de actoren: de AID, het ministerie van LNV, Productschap Vis, en ook de andere beheergroepen. Een intensivering van de onderlinge communicatie tussen alle actoren zal de kwaliteit van de controles verder vergroten. Een aanscherping van het huishoudelijk reglement van de regeling Motorvermogen Beheersbaar kan duidelijkheid creëren omtrent eenduidige selectieprocedures van te controleren schepen.

Rol van de groepsbesturen

Daarnaast blijkt dat de zwaarte van de rol van de groepsbesturen onderschat wordt, zowel door henzelf als ook door de andere actorgroepen binnen het arrangement. Hoewel de taken en verantwoordelijkheden van de beheergroepen met betrekking tot dit arrangement op papier duidelijk lijken, is een grotere klaarheid omtrent het bredere takenpakket van de beheergroepen wenselijk. De beheergroepen hebben als organisatie in feite drie petten op: (i) zij zijn belangenbehartiger van de sector; (ii) zij hebben een controlerende, opvoedkundige en sanctionerende rol met betrekking tot hun leden; en (iii) zij zijn het gezicht van de sector naar de samenleving toe.

Volgens het rapport blijken deze taken en verantwoordelijkheden van uiteenlopende en ogenschijnlijk tegenstrijdige aard in de praktijk veelal ondergebracht en uitgevoerd te worden door één persoon. Er is vooral een spanningsveld tussen, enerzijds, de controlerende en opvoedkundige taak, en anderzijds de rol van belangenbehartiger. Economische belangen op de korte termijn zijn duidelijk, maar de bredere belangen voor de sector én het aquatisch milieu op langere termijn zijn daar niet altijd op eenvoudige wijze mee te verenigen. Juist het lange termijn perspectief lijkt vissers en groepsbestuurders in een soort loyaliteitsconflict te brengen. Het rapport meldt dat bestuurders er naar neigen het probleem van tegenstrijdige taken en verantwoordelijkheden op te lossen door zich coulant op te stellen naar de vissers. Volgens het LEI kan dit op langere termijn een risico vormen voor een effectieve handhaving van het arrangement.

Het rapport komt op dit punt met de aanbeveling om een «kenniskring co-management» op te richten. Veel bestuurders lopen tegen gelijksoortige problemen aan. Daarom is het belangrijk dat bestuurders onderling meer communiceren. Het rapport adviseert om groepsbesturen en hun samenwerkingspogingen ondersteuning te geven, bijvoorbeeld via de in de nabije toekomst in te stellen kenniskringen. In zo'n «kenniskring co-management» kunnen eigen ervaringen met co-management en ervaringen hiermee opgedaan in andere sectoren worden gedeeld en gebruikt om het «meerdere pettenprobleem» beheersbaar te maken.

Aanbevelingen

Het rapport komt met een aantal aanbevelingen waarmee de uitvoering van het arrangement Motorvermogen verbeterd kan worden. De belangrijkste hiervan zijn:

- communicatie, transparantie en afstemming tussen alle actoren verbeteren, de communicatie naar de vissers toe verbeteren en afstemming op essentiële punten binnen het arrangement bereiken;
- duidelijkheid scheppen over de financiering van het arrangement, nu er geen boetes geïnd zijn in 2007 en het zeer de vraag is of dit in 2008 wel het geval zal zijn;
- het probleem van tegenstrijdige taken en verantwoordelijkheden van groepsbestuurders oplossen, bijvoorbeeld door een «kenniskring comanagement» op te richten.
- meer aspecten als bewijs voor het gebruikte motorvermogen te laten gelden, bijvoorbeeld door de olieconsumptie te koppelen aan het aantal zeedagen, de vangstsamenstelling en aan het aantal GT, pk en afmeting van het schip.

Hoe verder

Ik ben van mening dat alle partijen van het handhavingsarrangement Motorvermogen een grote prestatie hebben neergezet. Het rapport concludeert dat het private en publieke handhavingsarrangement Motorvermogen goed op dreef is, redelijk tot goed uitgevoerd wordt en al enigszins effectief is.

Ik zal naar aanleiding van deze tussenevaluatie in gesprek gaan met alle partijen van het handhavingsarrangement Motorvermogen om de uitvoering van het arrangement te verbeteren op basis van de in het rapport genoemde aanbevelingen. In de eindevaluatie van 2009 zal ik de Kamer inlichten over de definitieve resultaten.

Infractionprocedure

Naar aanleiding van klachten uit het bedrijfsleven heeft de Europese Commissie vragen gesteld en twijfels geuit over de verenigbaarheid van onderdelen van het private arrangement met het communautaire recht, namelijk van de gefaseerde aanpak (300–400 pK constructie) en de meetmarge. In oktober 2005 heeft de Commissie verzocht om informatie en in oktober 2006 heeft zij een met redenen omkleed advies uitgebracht. In de reacties op deze stukken heeft de Nederlandse overheid het gekozen handhavings- en controlebeleid verdedigd en aangegeven dat dit de enige wijze is waarop volledige naleving van de Europese norm inzake motorvermogen kan worden bereikt. De uitkomst van de tussenevaluatie van het LEI sterkt mij nog verder in de overtuiging dat dit de meest perspectiefvolle weg is. Ook in een procedure bij het Hof van Justitie van de EG over deze zaak zal mijn inzet gericht zijn op het onverkort staande houden van de Nederlandse aanpak. Ik zal de Kamer op de hoogte houden van dit Brusselse traject.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg