

Inleiding

In de tweede helft van de vorige eeuw heeft de overheid, gedeeltelijk als gevolg van E.U. voorschriften, regels opgesteld voor de maximaal toelaatbare motorvermogens van kotters. De implementatie van deze regelgeving en de handhaving was niet altijd even succesvol, ondanks inspanningen van de overheid en andere partijen.

Minister van LNV Veerman tekende in 2004 met de kottersector een intentieverklaring gericht op het oplossen van een aantal problemen waar men in de kottersector mee worstelde, waaronder dat van het motorvermogen. De kottersector ging daarbij akkoord om te pogen via een privaat handhavingarrangement de vermogens van de motoren van de kotters binnen de geldige normen te houden. De minister zou, op zijn beurt, zich inspannen om in Europa op dit gebied voor de vissers een level playing field te verkrijgen.

Dit leidde in 2005 tot de introductie van het co-management systeem. De kern van dit systeem is dat de sector via de producentenorganisaties (PO's) zorg draagt voor het afstellen en verzegelen van motoren en de naleving daarvan volgens een afgesproken controle systeem controleert. Daarnaast voert de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) namens de overheid controles uit.

Uit de evaluatie van het co-management systeem eind 2010 kwam naar voren dat er weliswaar geen sprake meer was van grote overschrijdingen, maar dat de afspraken begonnen te verwateren. De sector voerde aan dat de motivatie was afgenomen omdat het volgens een uitspraak van het Europese hof in 2009 niet langer was toegestaan een tolerantie marge van 12,5 procent te hanteren bij metingen. Volgens de sector had het co-management daarmee aan betekenis verloren. Met ingang van 2011 zijn de controles alleen uitgevoerd door de NVWA. Wel bleef de sector via meetbureaus de motoren herverzegelen en opnieuw op het juiste vermogen afstellen indien dat als gevolg van hermotorisering of onderhoud of reparatie aan de motoren noodzakelijk was geworden.

1. Probleem motorvermogen vissersvaartuigen

In het kader van het communautair vlootbeleid zijn er referentieniveaus voor de vangstcapaciteit van vissersvaartuigen (de tonnage van een vaartuig in GT en het vermogen ervan in kW) per lidstaat vastgesteld. Daarnaast gelden er nog speciale motorvermogensbepalingen. Het motorvermogen wordt benut voor de berekening van de visserijinspanning in het kader van kabeljauwherstelplan en het meerjarenplan voor het beheer van schol- en tong in de Noordzee. Lidstaten krijgen naast quota ook visserijinspanning toegewezen voor verschillende tuigcategorieën. De visserijinspanning is uitgedrukt in kilowattdagen.

Op de visvergunning wordt o.a. het motorvermogen van betrokken vissersvaartuig vermeld. De som van het motorvermogen van de individuele visvergunningen binnen een lidstaat vormt het totale motorvermogen van de lidstaat. Om controle op de vlootcapaciteit uit te kunnen oefenen moeten de lidstaten maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de totale capaciteit van de visvergunningen binnen de lidstaat niet de maximale capaciteitsniveaus overschrijdt. Daarom dienen de lidstaten op grond van artikel 40 van de Controleverordening¹

¹ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PbEU 2009, L 343)

het voortstuwingsmotorvermogen van vissersvaartuigen met een motorvermogen van meer dan 120 kW te certificeren en te controleren dat het motorvermogen van de vissersvaartuigen niet groter is dan het gecertificeerde motorvermogen van die vaartuigen.

De certificeringsverplichting geldt vanaf 1 januari 2012 voor vaartuigen die vissen op onder een inspanningsregeling vallende visbestanden en vanaf 1 januari 2013 ook voor de overige vaartuigen.

In Nederland geldt al geruime tijd een certificeringsregeling voor motoren van vissersvaartuigen met een motorvermogen dat groter is dan 100 kW (136 pk). Het motorvermogen wordt vastgesteld door de Scheepvaartinspectie (thans Inspectie Leefomgeving en Transport (domein Scheepvaart) ingevolge het Vissersvaartuigenbesluit of het Vissersvaartuigenbesluit 2002, of blijkt in voorkomend geval uit een verklaring inzake het maximaal continue-vermogen, opgesteld door de fabrikant of de leverancier. Het door het Hoofd van de Scheepvaart-inspectie vastgestelde motorvermogen wordt vermeld in het door de ILT afgegeven:

- Certificaat van Deugdelijkheid voor vaartuigen groter dan 12 meter en kleiner dan 24 meter;
- Certificaat van Overeenstemming voor vaartuigen van 24 meter en groter.

Dit certificaat wordt door het ministerie van EL&I beschouwd als een certificaat zoals bedoeld in artikel 40 van de Controleverordening.

Na vaststelling van het motorvermogen dient de motor te worden verzegeld. De plaatsen van de verzegeling en bijbehorende zegelnummers worden vastgelegd in het zegelplan, dat aan boord van het vissersvaartuig aanwezig moet zijn.

Uit late meldingen van verwijderde zegels en het zelf herplaatsen van verbroken zegels blijkt dat dit systeem niet altijd correct wordt gevolgd.

Naast de certificeringeis in de Controleverordening en het toezicht daarop geldt er op grond van artikel 29, tweede lid, onder c, tweede gedachtestreepje van Verordening (EG) nr. 850/98² een speciale motorvermogensbeperking in de zone van 12 mijl van de kust van Nederland en de andere Noordzee lidstaten. In beginsel is het verboden in die zone voor vaartuigen met een lengte over alles van meer dan 8 meter te vissen met gesleept tuig. Echter als een vissersvaartuig in het bezit is van een vismachtiging Lijst 1, is het toegestaan om in de 12 mijlszone te vissen met boomkorren. Vaartuigen die een vismachtiging willen verkrijgen moeten voldoen aan een aantal criteria, waaronder het hebben van een motorvermogen dat 221 kW (300pk) nooit overschrijdt, en in geval van een afgestelde motor, vóór de afstelling niet meer dan 300 kW (408 pk) bedroeg. Aan deze bepaling is nationaal uitvoering gegeven in artikel 53, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Zeevisserij.

Hoewel op papier alle Nederlandse vissersvaartuigen die binnen de 12 mijlszone vissen, een motorvermogen van maximaal 221 kW hebben, is het bekend in de sector dat de motoren van sommige schepen meer vermogen kunnen leveren.

Naast de Europese voorschriften, geldt er ook een nationale eis dat het maximale motorvermogen van een vissersvaartuig in de kottervloot niet meer dan 1471 kW mag bedragen (artikel 6a van het Reglement zee- en kustvisserij 1977).

In de onderhavige analyse wordt alleen naar de groep van vaartuigen waarvoor de 221 kW-grens geldt, gekeken. Bij de overige groep van vaartuigen wordt het risico op overtredingen door de hoge brandstofprijzen en gewijzigde vismethoden laag ingeschat.

² Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PbEU 1998, L 125)

In het kader van de Werkgroep Motorvermogen worden de bestaande afspraken over co-management controle motorvermogen geëvalueerd en gesproken over mogelijke verbeteringen met betrekking tot de naleving van het gebruik van het gecertificeerde motorvermogen.

2. Werkgroep Motorvermogen

In deze werkgroep zijn verschillende partijen vertegenwoordigd. Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter (met een maritiem technische achtergrond) overleggen het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), de visserijsector door vertegenwoordigers van VisNed en de Vissersbond, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en het Productschap Vis over deze problematiek.

De opdracht aan de werkgroep was om te bespreken hoe het staat met de controle en naleving van de afspraken indertijd gemaakt en vastgelegd in het Rapport “Motorvermogens Beheersbaar “van 2006, hoe relevant deze afspraken nog zijn gezien de ontwikkelingen die sindsdien hebben plaats gevonden, mogelijke verbeteringen in de praktische uitvoerbaarheid en leidend tot lagere kosten, en de noodzakelijke aansluiting op de nieuwe EU regelgeving (EU 1224/2009). Tevens is het de bedoeling aandacht te schenken aan wat er in andere landen op dit gebied gebeurt teneinde de kans op het verkrijgen van een level playing field te vergroten.

Uit diverse rapportages blijkt dat in Nederland de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van het motorvermogen sterk verbeterd is. Niet alleen als gevolg van de introductie van het co-management systeem en de daarbij behorende regels voor controle en herverzegeling maar met name ook door de sterk gestegen brandstofprijzen en de omschakeling naar andere vismethodes welke minder vermogen vragen. Deze ontwikkeling veroorzaakt bij de sector twijfel aan het nut van het arrangement voor motorvermogens hoger dan 221 kW.

Anderzijds bleek bij recent uitgevoerde intensieve controles door de NVWA op het motorvermogen dat binnen de vloot die actief is binnen de 12 mijlszone de motoren van een aantal schepen kunnen worden gemanipuleerd en dat deze motoren een veel groter vermogen dan het toegestane vermogen kunnen leveren. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat de motoren aan boord van die schepen aanzienlijk groter en duurder zijn dan de motoren die men in verband met de grens van 221 kW zou verwachten.

Tijdens de beraadslagingen van de werkgroep bleek dat de vertegenwoordigers van de sector van mening zijn dat voor de grote kotters (schepen met een visvergunning vermogen van meer dan 221 kW) het huidige uitgebreide zegelplansysteem niet meer relevant is omdat door nieuwe vistechnieken en de hoge brandstofkosten er geen (economische) reden meer bestaat om het wettelijk toegestane vermogen te overschrijden. Het systeem zorgt in de visie van de eigenaren van deze schepen voor onnodige extra kosten en tijdverlies en men wil er vanaf of in ieder geval wil men een eenvoudiger systeem. Daarbij speelt ook de wens om ten opzichte van vissers uit andere EU landen meer tot een level playing field te komen.

Een systeem van verzegelen voor deze vaartuigen moet zo eenvoudig en effectief mogelijk zijn. Uit het oogpunt van kostenbesparing is een vereenvoudigd zegelsysteem voor deze vaartuigen wenselijk.

Met betrekking tot de kotters met een garnalenvergunning (max. 221 kW schepen) was de werkgroep daarentegen van mening dat het systeem moet worden gehandhaafd of zelfs zou moeten worden versterkt omdat de naleving van de pk regelgeving, ondanks de verzegeling en de controles, nog steeds onvoldoende is.

3. *Rapportage behandelde onderwerpen*

3.a Aanpassingen aan zegelplannen

Kottereigenaren waarvan het vissersvaartuig meer dan 100 kW bedraagt dienen in het bezit te zijn van een goedgekeurd zegelplan.

Van de zijde van de grote kotters (vermogen groter dan 221 kW) werd aangevoerd dat de regelmatig voorkomende herverzegelingen als gevolg van de uitgebreide zegelplannen in hun ogen leiden tot onnodige kosten en tijdverlies. Hiervoor werd aangevoerd dat door gestegen brandstofprijzen en gewijzigde visserijtechnieken het motorvermogen voor deze schepen minder van belang is geworden.

Anderzijds werd gesteld dat de zegelplannen van schepen voor de 221 kW groep niet in alle gevallen een voldoende waarborg tegen malversaties zijn. Deze discussie leidde tot de conclusie dat de zegelplannen opnieuw bekeken zouden moeten worden. Voor een aantal motortypes voor vissersvaartuigen met een vermogen groter dan 221 kW heeft dit inmiddels tot een aantal aangepaste voorstellen geleid.

3.b Extra controles van het motorvermogen van garnaalvaartuigen

De NVWA heeft afgelopen zomer extra controles uitgevoerd aan boord van garnaalvaartuigen. Bij die extra controles is inderdaad gebleken dat bij enkele type motoren het mogelijk was om door manipulatie het vermogen van de motor boven het visvergunning vermogen te krijgen.

3.c Selectie van motoren aan de hand van gespecificeerde criteria.

Artikel 29 Lid 2c van de Verordening (EG) nr. 850/98 stelt dat schepen die binnen de 12 mijls zone mogen vissen een motorvermogen mogen hebben dat 221 kW (300 pk) nooit overschrijdt en, in geval van een afgestelde motor, vóór de afstelling niet meer dan 300kW bedroeg.

Een overeenkomstige eis vindt men in het vigerende Vissersvaartuigenbesluit, Artikel 2 Lid 1, onder 14.2: het vermogen ten behoeve van de voortstuwing mag niet worden vastgesteld op een waarde die minder is dan 75 % van het maximale vermogen.

De werkgroep is van mening dat deze regels gebruikt zouden kunnen worden om te verhinderen dat motoren met in potentie een te hoog vermogen in deze schepen geplaatst worden. Dat zou kunnen door een lijst met geaccepteerde motoren op te stellen of door duidelijke criteria te gebruiken voor motoren die voor plaatsing in deze schepen voor keuring aan ILT worden aangeboden. ILT stelt op basis van het Vissersvaartuigenbesluit het motorvermogen van een vaartuig vast. Voor zo'n aanpak is het noodzakelijk dat door deskundigen een goede technische onderbouwing van die criteria wordt geformuleerd en dat door juristen de juridische haalbaarheid wordt onderzocht. Inspectie ILT maakt hier een aanzet voor met in eerste instantie een suggestie om voor 221 kW-schepen slechts motoren toe te laten met een maximaal cilinder volume van 13 liter.

3.d Internationale situatie

De problematiek van een te hoog motorvermogen is geen exclusief Nederlands probleem. Wel wordt geconstateerd dat de aanpak in Nederland uniek is. In de nieuwe EU-Controleverordening (EG-Vo. 1224/2009) zijn, mede op voorstellen van Nederland, teksten opgenomen waarin lidstaten verplicht worden om nationale wetgeving te ontwikkelen en maatregelen te nemen waarbij via controleplannen toezicht dient te worden gehouden op het motorvermogen. Het vermoeden bestaat dat een aantal lidstaten hier nog geen prioriteit aan hebben gegeven. De werkgroep is voorts van mening dat in Nederland de naleving van wet-en

regelgeving op dit gebied is verbeterd. Daarbij wordt wel geconstateerd door de sector dat een level playing field ontbreekt; de sector is er niet van overtuigd dat de collega's varend onder een andere Europese vlag zich aan de geldende regelgeving houden.

De belangstelling voor dit onderwerp in Europa is toegenomen, dit geldt ook voor de prioriteit die de Europese Commissie hieraan geeft. Een level playing field op het gebied van het motorvermogen binnen de EU landen is belangrijk.

3.e Controle motorvermogen met behulp van een "black box"

Een opdracht van de werkgroep is om advies te geven over de vraag of de naleving op het motorvermogen kan worden verbeterd middels een zogeheten black box. Deze black box is een datalogger die op afstand kan worden ingesteld en uitgelezen en waar men aan boord niets aan kan veranderen. De black box verzamelt parameters die een indicatie geven over het gebruikte motorvermogen en eventuele overschrijdingen daarvan. Bij wijze van proef is de black box inmiddels op een garnalenkotter aangebracht en de eerste resultaten van deze pilot werden op 17 oktober jl. aan de werkgroep gepresenteerd.

De voor deze pilot gebruikte black box installatie kan een aantal gegevens meten en vastleggen. Het gaat om gegevens zoals: schroefastorental, vaarsnelheid, turbodruk van de motor en plaatsbepaling. Het apparaat communiceert via een GSM verbinding met een walstation. Alvorens de installatie in gebruik wordt gesteld moet er een referentiemeting worden uitgevoerd waarmee de relatie wordt bepaald tussen het motorvermogen en een aantal parameters. Een voorbeeld is de bepaling van de schroefcurve die de relatie geeft tussen het schroefastorental en het door de schroef opgenomen vermogen. De vastgelegde relaties worden vervolgens gebruikt om aan de hand van tijdens het vissen gemeten parameters vast te kunnen stellen of het maximaal toelaatbare motorvermogen wel of niet wordt overschreden.

De eerste resultaten van deze pilot die aan de werkgroep werden gepresenteerd geven aanleiding tot de volgende conclusies en opmerkingen:

1. Door het toerental te meten kan met behulp van de schroefcurve op een betrouwbare manier en met een acceptabele nauwkeurigheid het voortstuwingsvermogen van een kotter in bedrijf worden bepaald. Vooropgesteld dat het onderwaterschip en de schroef van de kotter niet zijn veranderd ten opzichte van de situatie tijdens het uitvoeren van de referentiemeting.

2. Het systeem moet voldoende "sabotageproef" zijn. Op basis van een voorlopige rapportage wordt geconcludeerd dat het systeem, ondanks het feit dat er nog kleine verbeterpunten moeten worden doorgevoerd, voldoende beschermd kan worden tegen manipulatie van buitenaf. Om dit definitief te kunnen vaststellen moet er door een werktuigkundige en elektronische specialist een goede analyse worden gemaakt van de werking en de systeemopbouw van de blackbox installatie en alle daarbij behorende componenten en bekabelingen.

3. De informatie welke de blackbox installatie naar de wal stuurt moet worden opgeslagen en uitgelezen om afwijkingen en eventuele overschrijdingen van de motorvermogens te kunnen constateren. Hiervoor moet een systeem aanwezig zijn waarmee geautomatiseerd de verificatie van de blackbox gegevens worden uitgevoerd en afwijkingen worden gesignaleerd. Juridisch moet worden bepaald op welke manier de verkregen informatie kan worden gebruikt bij de handhaving van de regels. Met andere woorden kan deze informatie van de black box direct worden gebruikt als voldoende bewijs voor een geconstateerde overtreding? Of kan deze worden gebruikt als aanwijzing dat een gerichte inspectie van het betreffende schip noodzakelijk is.

Indien wordt vastgesteld dat toepassing van een blackbox een deugdelijk systeem (technisch als juridisch) is om de handhaving van het motorvermogen te verbeteren, dan zou kunnen worden overwogen om het systeem van verzegelingen te laten vervallen.

4. Aanbevelingen

4.a Zegelplannen

Voor schepen met motoren van meer dan 221 kW (schepen welke niet in de 12 mijlszone mogen vissen indien de boomkorvisserij wordt uitgeoefend) wordt aanbevolen voor wat betreft de verzegeling terug te gaan naar de situatie van voor 2005 toen ILT nog alles verzegelde. In verband met capaciteitsproblemen kan de ILT nu niet verder gaan dan verzegelen op de proefstand c.q. bij de eerste proefvaart.

4.b Level playing field

De afgelopen jaren zijn de controles door de NWVA alleen uitgevoerd op het motorvermogen van schepen onder Nederlandse vlag. Dit zorgt volgens de sector voor rechtsongelijkheid en spanning op de vloot waardoor het draagvlak voor de huidige regels tanende is. De sector roept de overheid (ministerie van EL&I en NVWA) daarom nadrukkelijk op om in het Nederlandse deel van de Noordzee bij controles op het motorvermogen geen onderscheid te maken tussen Nederlandse en buitenlandse vissersvaartuigen. Met name vraagt de sector aandacht voor controle van de (Europese) 221 kW vloot.

4.c Toepassing Artikel 29 Lid 2c van verordening 850/98 en Artikel 2 Lid 14.2 van het Visersvaartuigenbesluit

De werkgroep adviseert om te onderzoeken of het juridisch mogelijk is om op basis van deze artikelen de visvergunning geschorst kan worden indien in de praktijk is bewezen dat een motor niet aan deze artikelen voldoet.

Voorts wordt aanbevolen om, voorzien van een technische onderbouwing, criteria op te stellen waarmee alvorens een motor in een vissersschip wordt geplaatst, kan worden vastgesteld of deze aan de voorwaarden voldoet.

4.d Mogelijkheden van een “blackbox”

Alvorens geadviseerd en beoordeeld kan worden of de toepassing van een black box op een vissersschip een goede en praktische oplossing (technisch en juridisch) van de motorenproblematiek zou kunnen zijn en wellicht zelfs het systeem van verzegelingen zou kunnen vervangen, is het nodig om een uitgebreidere praktijktest uit te voeren.

4.e Aanwijzingscriteria voor vermogensmetingen en zegelcontroles

De werkgroep adviseert duidelijke aanwijzingscriteria op te stellen voor gespecialiseerde meetbureaus voor het uitvoeren van vermogensmetingen en / of zegelcontroles

Ir. Willem de Jong 12 november 2012

Voorzitter werkgroep motorvermogen