



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.1.2005
KOM(2004) 849 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**OM OVERVÅGNINGEN AF MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE AF
DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK 2000 - 2002**

{SEK(2004) 1718}

1. INDLEDNING

Denne rapport er udarbejdet i henhold til artikel 35 i Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 (i det følgende benævnt kontrolforordningen) om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik¹. Den indeholder Kommissionens vurdering af, hvordan medlemsstaterne har gennemført EF's kontrolsystem og anvendt kontrolforordningen i perioden 2000-2002. Den er hovedsagelig baseret på hver medlemsstats årlige kontrolrapporter til Kommissionen såvel som Kommissionens egne iagttagelser.

Kommissionens tidligere vurderingsrapport², der dækkede perioden 1996-1999, fremhævede de områder, hvor der fandtes mangler ved medlemsstaternes gennemførelse af den fælles fiskeripolitik. De påviste hovedproblemer vedrørte manglen på koordinering og samarbejde både på nationalt plan og EF-plan, manglen på en sammenhængende strategi for intern kontrol, tildeling af utilstrækkelige midler, utilstrækkelige ressourcer og utilstrækkelig kontrolindsats og behovet for passende midler til at afholde fiskerne fra ulovlig fiskerivirksomhed via sanktionssystemet. Der blev i betydelig grad taget hensyn til rapporten ved udarbejdelsen af Vejviseren for reformen af den fælles fiskeripolitik og den heraf følgende rammeforordning.

Det skal understreges, at rapporten dækker perioden 2000-2002 og således kun afspejler situationen op til reformen af den fælles fiskeripolitik. Rapporten ledsages af arbejdsdokumenter med titlen "Fiskerikontrollen i medlemsstaterne", der indeholder Kommissionens detaljerede beskrivelse og vurdering af den faktiske situation, når det gælder fiskerikontrollen i hver medlemsstat.

2. NATIONALE REGLER FOR KONTROL OG HÅNDHÆVELSE

Alle medlemsstater har indført retsfor skrifter og administrative regler for kontrol og håndhævelse af den fælles fiskeripolitik. Der består forskelle mellem medlemsstaterne ikke mindst på grund af iboende lovgivningsmæssige og administrative traditioner, og der er to hovedformer for strategi. For det første kan fiskerikontrollen helt eller delvis være underlagt et inspektorat, som direkte sorterer under fiskeridepartementet i det pågældende ministerium. For det andet kan ansvaret være overdraget til en eller flere andre myndigheder, der ikke er underlagt det ansvarlige ministerium. Fiskerikontrol er i dette tilfælde kun en opgave blandt mange andre.

Internationalt samarbejde og international koordinering ved gennemførelsen af en overordnet kontrolstrategi er de vigtigste udfordringer for mange nationale kontrolsystemer, og **kompetencefordelingen i nogle medlemsstater rejser alvorlige problemer** i denne forbindelse. **Strukturerne for samarbejde mellem medlemsstaterne må også styrkes**, og det er særlig relevant i betragtning af fiskeriets grænseoverskridende karakter og den stigende mængde fisk, der transporteres mellem medlemsstaterne.

De nationale fiskerikontrollører har nu **generelt tilstrækkelige kontrolbeføjelser** til at udføre disse opgaver. **Der kan opstå problemer på områder, hvor inspektionsmyndighedernes**

¹ EFT L 261 af 20.10.1993.

² KOM(2001) 526 endelig af 28.9.2001.

beføjelser skal suppleres med beføjelser, der er tillagt en myndighed med sekundært ansvar. Dette er især tilfældet for transportkontrol og for opfølgning af overtrædelser, hvor politiets inddragelse i mange tilfælde er påkrævet for at bistå eller lede undersøgelserne. Der er sandsynligvis også **spillerum for en udvidelse af beføjelserne i forbindelse med kontrol af fiskerirelaterede industrier.**

Alle medlemsstater har indført ordninger for opfølgning af overtrædelser. Disse ordninger skulle i det mindste teoretisk kunne opfylde kravene i kontrolforordningen, dvs. fratage overtræderne den økonomiske gevinst ved ulovlige handlinger og virke afskrækkende. De fleste medlemsstater følger hovedsagelig fiskeriovertrædelser op med straffesager. Den vigtigste straf er bøde. Bøder eller bøderammer er normalt fastsat i lovgivningen, og ofte er der indført et loft over bødernes størrelse. En del medlemsstater anvender faste bødetakster, sommetider officielle og offentligtgjorte. De vigtigste sanktioner af anden art er konfiskation eller konfiskationsbeløb. Der er i alle medlemsstater i det mindste i teorien mulighed for at inddrage fiskerilicenser eller andre fiskeritilladelser.

3. KONTROLMIDLER

Det stigende behov for proaktivt at kontrollere fiskerindustrien har lagt yderligere pres på de disponible finansielle ressourcer. Nogle medlemsstater har derfor forhøjet budgetterne i overensstemmelse hermed, mens andre har forsøgt at tilpasse deres nuværende ressourcer og arbejdspraksis for at imødekomme dette behov.

Medlemsstaterne har udfoldet **betydelige bestræbelser på at reducere manglen på overvågningsmidler på havet,** delvis med finansiell støtte fra Kommissionen. Sammen med FOS skulle dette forøge kontrollens effektivitet på havet. Inspektionsfartøjer, -helikoptere og -fly, der ikke er særlig egnet til kontrolformål, bliver dog fortsat anvendt, og det er **ikke altid muligt at fastslå, i hvilken grad disse inspektionsmidler anvendes i fiskerikontrollen.**

Manglen på menneskelige ressourcer er fortsat et alvorligt problem i flere medlemsstater, især for inspektionen af landinger, der er et af de vigtigste kontrolelementer. Denne situation forværres, når kontrolmyndighederne også udfører andre opgaver, hvilket ofte resulterer i en lavere prioritering af fiskerikontrollen. **Kontrolpersonalets ekspertiseniveau og kvalifikationer må forbedres,** især når fiskerikontrollen ikke er dets eneste opgave, og uddannelsen bør derfor intensiveres.

4. OVERVÅGNINGSSYSTEMER

Alle medlemsstater har indført FOS og oprettet fiskeriovervågningscentre for at kontrollere fiskefartøjernes position. Selv om FOS er fuldt operationelt i de fleste medlemsstater, **er der dog fortsat problemer i nogle medlemsstater, hvor et betydeligt antal fartøjer endnu ikke har fået installeret udstyret eller ikke transmitterer korrekt.** Ofte efterleves de manuelle indberetningsforpligtelser ikke, og de pågældende myndigheder foretager ingen opfølgning. FOS-data udnyttes generelt ikke i tilstrækkelig grad til kontrolformål, især til kontrol af fiskeriindsatsen.

Mange nationale systemer for registrering af fangster og fiskeriindsats kan ikke betragtes som tilfredsstillende, selv om nogle medlemsstater har gjort betydelige fremskridt på dette område. **En tilfredsstillende integration af kontrolsystemerne,** der muliggør

systematisk krydskontrol af dataene fra FOS, flåderegistret, logbøgerne og salgsfakturaerne, **hører** desuden **fortsat til undtagelserne**. Selv hvor sådanne integrerede systemer findes, udnyttes de ikke fuldt ud. Procedurene for krydskontrol er ofte unødigt komplicerede, fx når flere forskellige myndigheder har beføjelser på dette område.

Salgsfakturaer og transportdokumenter bruges stadig ikke i tilstrækkelig grad i nogle medlemsstater, især for frossen fisk og fisk, der sælges på auktion.

5. KONTROL AF FLÅDER OG FISKERIINDSATS

Dataene i de forskellige nationale flåderegistre er generelt blevet forbedret, selv om der fortsat består uoverensstemmelser. **Data for maskineffekt har vist sig at være særligt vanskelige at vurdere og kontrollere og kan ikke anses for at være helt pålidelige**. Nogle medlemsstater overholder kun deres FUP-lofter ved at justere og omdefinere inddelingen af deres fiskerflåde frem for at nedbringe overkapaciteten. Supplerende nationale foranstaltninger, såsom oplægning, har vist sig at give gode resultater, når det gælder nedbringelse af flådens størrelse. I de vestlige farvande sydvest for Irland er det tvivlsomt, om fiskeriindsatsen er blevet begrænset effektivt, og i Østersøen anses begrænsningen af den generelt for at have slået fejl. **Mens det er lykkedes mange medlemsstater at stabilisere deres flåde, er der fortsat overkapacitet i mange flådekategorier**, ikke mindst fordi den teknologiske udvikling har forøget den reelle kapacitet ud over den nominelle kapacitet, der er angivet ved maskineffekten. Dette betyder, at der stadig er forskel mellem fiskerikapaciteten og fiskerimulighederne.

6. INSPEKTION OG OVERVÅGNING

For at styrke den overordnede kontrol **har nogle medlemsstater indført forskellige nationale og regionale strategier, både for kontrol på havet og på land, men dette gælder bestemt ikke for alle medlemsstater eller områder**. Kontrollen på havet er blevet intensiveret og har opnået større effektivitet, delvis som følge af erhvervelse og forbedring af overvågningsmidler på havet. Antallet og kvaliteten af inspektioner på land ser ud til at have bedret sig noget i den pågældende periode, selv om det stadig ofte konstateres, at inspektionerne udføres uden en fyldestgørende strategi og tilstrækkeligt kendskab til fiskeri, fangstmetoder og gældende regler.

Generelt anser Kommissionen ikke de fleste medlemsstaters kontrolindsats for at være helt effektiv. Mange problemer vedrører især kontrol af landinger både før og efter første salg, transport af fangster og kontrol af fangstområde. Alle disse aktiviteter bør krydskontrolleres med de forskellige disponible kontrol- og overvågningsdata. På mange områder mangler medlemsstaterne ikke evnen til at forbedre kontrollen, men snarere viljen til at gøre det.

I betragtning af fiskeriets grænseoverskridende karakter er det vigtigt, at der er et effektivt samarbejde og en effektiv koordinering mellem medlemsstaterne. Fælles overvågning, om end i beskedent omfang, har givet lovende resultater og bør intensiveres. Det vertikale samarbejde, dvs. i hele produktionskæden, bør i høj grad forbedres, især da fisk landes og sælges i forskellige medlemsstater. Medlemsstaterne yder en utilstrækkelig indsats på dette område.

Med hensyn til **indberetning af fangster til Kommissionen** har medlemsstaterne for det meste overvundet nogle af de problemer med forsinkelser og dataformat, der tidligere er blevet indkredset. **Selv om nogle vanskeligheder med datastrømmen er blevet løst, er Kommissionen stadig forbeholden, når det gælder dataenes kvalitet.** Selv om nogle TAC'er blev nedsat i 2000 og 2001, viser Kommissionens undersøgelse ikke desto mindre, at fangsterne i disse fiskerier ikke er faldet væsentligt. **Overvågningen af fiskerfartøjernes aktiviteter uden for EF-farvande er et punkt, der særlig må fokuseres på,** og mange data mangler helt for visse aktiviteter i farvande, hvor EF har indgået aftaler med tredjelande.

Mangler ved kontrol af landinger og krydskontrol mellem logbøger, landingsopgørelser og salgsdata på EF-plan **gjorde det bestemt muligt for fiskerne at indberette for lave fangster fangster eller endog slet ikke indberette fangster, når kvoterne for de pågældende arter var udtømt.** På mange områder har manglen på koordineret kontrol på havet og på land resulteret i en uacceptabelt høj fiskeridødelighed hos visse truede bestande, store genudsætninger og et omsiggribende "sort fiskeri" for både pelagiske og demersale bestande, der er underlagt kvoterestriktioner. Generelt **lider mange medlemsstaters systemer til overvågning af fangster under iboende svagheder,** hvoraf mange kunne overvindes ved en mere effektiv og systematisk krydskontrol af de disponible data.

7. PÅLÆGGELSE AF SANKTIONER

Selv om bøder i henhold til national lovgivning med nogle få undtagelser er sat på et højt maksimumsniveau, ligger de bøder, der rent faktisk pålægges for de fleste typer overtrædelser, i den nedre ende af bøderammen. Medlemsstaterne udnytter ikke fuldt ud deres muligheder for at konfiskere redskaber og fangster. Undermålsfisk og ulovlige redskaber konfiskeres regelmæssigt, men generelt kunne medlemsstaterne gøre bedre brug af deres mulighed for at konfiskere ud over at pålægge bøder. Selv om alle medlemsstater har retsfor skrifter, der gør det muligt at inddrage fiskerilicenser og andre fiskeritilladelser, er det yderst sjældent, at de gør brug af disse beføjelser. Formelle procedurerestriktioner, overdrevne finansielle følger og den virkning, som sådanne foranstaltninger kan have for personer, der ikke direkte er ansvarlige for overtrædelserne, er hovedargumenterne herfor.

Behandlingen af overtrædelserne varer generelt for længe, og der er stor forskel på, i hvor høj grad de anklagere og dommere, der beskæftiger sig med fiskerisager, er sig problemstillingen bevidst. Yderligere specialisering af anklagere bør overvejes, og bestræbelserne på at bevidstgøre dommere bør øges.

Behandlingen af fiskeriovertrædelser og overtrædere varierer stadig meget i de forskellige dele af EF: Noget tyder på, at udenlandske fiskere udsættes for en vis diskriminerende behandling både med hensyn til bødernes størrelse og de valgte procedurer. Medlemsstaternes samarbejde om sanktioner er stadig stærkt underudviklet. Forbedringer er stadig hårdt tiltrængt, således at alle aktører i fiskerisektoren effektivt afholdes fra at bryde reglerne og der indføres ensartede spilleregler i hele EF.

8. KONTROL- OG HÅNDHÆVELSESPROBLEMER EFTER OMRÅDE, FISKERI OG BESTAND

I Østersøen fortsatte den høje fiskeridødelighed for torskebestandene indtil 2002 trods fælles kontrolprogrammer i forbindelse med IBSFC. I underområde 2 er der for både demersale og pelagiske bestande blevet udpeget havne, indført varsling af landinger og fastsat tidsfrister for

løsning for at forbedre kontrollen. Hovedelementerne i EF's genopretningsplaner og hasteforanstaltninger for torsk og kulmule var bestemmelser, der specielt tog sigte på at støtte og forøge kontrollen på havet og på land. Omfattende genudsætninger og "sort fiskeri" er dog fortsat alvorlige problemer, når der er tale om bestande, som er underlagt kvoterestriktioner. Fejlrapportering af ICES-afsnit i logbøger er fortsat et problem, når man skal foretage en nøjagtig vurdering af fangsterne, for mange bestandes vedkommende trods indførelsen af FOS. I underområde 3 ligger TAC'erne på et niveau, der ikke generelt kan betragtes som restriktivt, og bevidst fejlindberetning er derfor ikke udbredt. Virkningen af hasteforanstaltningerne for kulmule i Biscayabugten har været vanskelig at vurdere som følge af svag kontrol med landingerne i de berørte medlemsstater.

Med hensyn til gennemførelsen af tekniske foranstaltninger er **ulovlige anordninger og ulovlig masketørrelse i forbindelse med fangstsammensætningen ombord fortsat et alvorligt problem** i underområde 1 og 2, mens reglerne for områderne med restriktioner generelt overholdes. **Udermålsfisk landes stadig** af fartøjer i Østersøen, af bomtrawlere i Nordsøen og trawlere, der fisker efter jomfruhummer eller kulmule i Biscayabugten. I underområde 3 og Middelhavet er der stadig stor efterspørgsel efter små fisk, hvilket udgør et incitament til at bruge ulovlige redskaber.

I Middelhavet er der **fortsat alvorlige problemer med fartøjer, der bruger længere drivgarn end tilladt**, og som fanger sværdfisk og tun trods forbuddet mod at bruge drivgarn til fangst af stærkt vandrende arter siden begyndelsen af 2002. Trawling og visse traditionelle fangstmetoder inden for tre sømil fra kysten er stadig almindelig praksis i Middelhavet, hvilket har negative følger for gydeområderne, ynglepladserne og havmiljøets biodiversitet. De berørte medlemsstaters bestræbelser på at komme disse problemer til livs har ikke givet resultater.

9. SAMMENFATNING OG KONKLUSIONER

På EF-niveau er der konstateret **forbedringer i medlemsstaternes anvendelse og håndhævelse af den fælles fiskeripolitik** i perioden 2000-2002. Disse forbedringer står dog **ikke altid mål med investeringerne** i overvågningen på havet og fra luften og ny teknologi. Desuden **håndhæves foranstaltningerne i mange tilfælde stadig ikke ensartet** i betragtning af de forskellige fiskerier eller dele af produktionskæden, der skal kontrolleres. Manglen på ensartethed er særligt slående, når det gælder opfølgning af overtrædelser, hvor behandlingen af overtrædelser og overtrædere varierer meget mellem de forskellige dele af EF, mellem medlemsstaterne og endog inden for de enkelte medlemsstater. **Mange alvorlige svagheder, der tidligere er blevet indkredset, gør sig derfor fortsat gældende og har forhindret den fælles fiskeripolitik i at nå sine mål.**

Avanceret teknologi, såsom FOS, bør fortsat anvendes og videreudvikles for at forbedre kontrolmetoder og -strategi. Når den er korrekt integreret i generelle overvågningssystemer, vil den være et **uvurderligt supplement til en fysisk kontrol** og vil i stor udstrækning bidrage til at udvikle kontrolsystemer, der er effektive, også i forhold til omkostningerne. Den vil også være et væsentligt redskab til at forbedre samarbejdet og koordineringen mellem de nationale myndigheder, mellem medlemsstaterne og mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Det er en positiv ting, at kontrolmidlerne forefindes og er af god kvalitet, men de kan ikke i sig selv være det eneste kriterium for at vurdere medlemsstaternes kontrolaktivitet. Den store udfordring består i at udnytte de bestående redskaber fuldt ud. Det forhold, at midlerne udnyttes optimalt i én medlemsstat, betyder ikke nødvendigvis, at EF som helhed udnytter dem effektivt. For at opnå de ønskede resultater vil det være **nødvendigt at anlægge flere kontrolstrategier på EF-plan. Samarbejdet og koordineringen mellem myndighederne på alle niveauer må derfor styrkes meget,** og det foreslåede EF-fiskerikontrolagentur vil komme til at spille en væsentlig rolle i den forbindelse.