



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.09.2001
KOM(2001) 526 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**RAPPORT OM OVERVÅGNINGEN AF GENNEMFØRELSEN AF DEN FÆLLES
FISKERIPOLITIK**

OVERSIGT OVER MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE AF
KONTROLORDNINGEN UNDER DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

RAPPORT OM OVERVÅGNINGEN AF GENNEMFØRELSEN AF DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK

OVERSIGT OVER MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE AF KONTROLORDNINGEN UNDER DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK

1. INDLEDNING

Denne rapport og arbejdsdokumenterne "Fiskerikontrollen i medlemsstaterne" opfylder de krav, som er fastsat i fællesskabslovgivningen, idet de giver en detaljeret faktisk beskrivelse af fiskeriovervågnings-, inspektions- og kontrolaktiviteterne i perioden 1996-1999 samt Kommissionens vurdering af resultaterne af gennemførelsen af fællesskabslovgivningen på dette område. Disse dokumenter vil i en senere fase blive efterfulgt af en meddelelse om de fremtidige retningslinjer for overvågning, kontrol og håndhævelse af lovgivningen under den fælles fiskeripolitik, hvor der vil blive taget højde for de konklusioner, der drages af debatten om grønbogen "Den fælles fiskeripolitiks fremtid".

Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik¹ (i det følgende benævnt kontrolforordningen) trådte i kraft den 1. januar 1994. Den er blevet ændret flere gange²; hovedparten af de seneste ændringer, som er gennemført ved Rådets forordning (EF) nr. 2846/98, trådte i kraft den 1 juli 1999³.

Kontrolforordningen samt en række specifikke forskrifter, der navnlig indeholder kontrolbestemmelser, som er vedtaget af regionale fiskeriorganisationer (RFO'er), udgør den retlige ramme indeholdende minimumskrav til de fiskeriaktiviteter, der udføres af Fællesskabets fiskerifartøjer i og uden for Fællesskabets fiskerifarvande. Medlemsstaterne - og i visse tilfælde Kommissionen - har været nødt til at træffe foranstaltninger til sikring af gennemførelsen af denne retlige ramme.

Kommissionen har i de sidste ti år forelagt en række meddelelser, hvori den analyserer og understreger de grundlæggende problemer vedrørende fiskerikontrollen og anviser, hvilke metoder der vil kunne sikre forbedringer på disse områder⁴. Den seneste ændring af kontrolforordningen⁵ tog primært udgangspunkt i Kommissionens meddelelse KOM(1998) 92 endelig udg. og suppleredes af et arbejdsdokument SEK(1998) 949 endelig udg., som indeholder en beskrivelse af, hvilke

¹ EFT L 261 af 20.10.1993.

² Ændringerne til kontrolforordningen er anført i Bilag I.

³ En række af kontrolforordningens bestemmelser vedrørende fiskeriet i Middelhavet trådte først i kraft den 1. januar 2000 (jf. artikel 40 som ændret ved forordning (EF) nr. 2846/98). Det var samtidig datoen for ikrafttrædelsen af de ændrede tekniske bevarelsesforanstaltninger (Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer (EFT L 125 af 27.4.1998)) og for indledningen af anden fase af gennemførelsen af FOS; begge disse spørgsmål falder således uden for nærværende rapports rammer.

⁴ De forelagte meddelelser er anført i Bilag I.

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 2846/98 af 17. december 1998.

foranstaltninger der bør træffes for at sikre fuld gennemførelse af kontrolforordningens bestemmelser.

Kommissionen har ligeledes udarbejdet årlige rapporter om gennemførelsen af tekniske bevarelsesforanstaltninger for fiskeri med drivgarn⁶. Nærværende rapport nøjes derfor med at henvise til disse kilder. Rapporten dækker heller ikke den fælles markedsordning for fiskerivarer, som blev taget op til revision i slutningen af 1997⁷ og ændret i 1999 ved Rådets forordning (EF) nr. 104/2000⁸.

Denne rapport efterkommer de krav, der er fastsat i kontrolforordningens artikel 35, og er den tredje i en serie af tilsvarende rapporter⁹. Ud over at forpligtelsen til at fremlægge en sådan rapport opfyldes, indholder rapporten en mere detaljeret redegørelse, som støtter den analyse og de forslag til forbedringer med hensyn til overvågning, kontrol og håndhævelse af lovgivningen under den fælles fiskeripolitik, som er indeholdt i grønbogen "Den fælles fiskeripolitiks fremtid", der blev offentliggjort i starten af dette år.

Rapporten består af en oversigt over den grundlæggende opbygning af gennemførelsen af fællesskabskontrolordningen i medlemsstaterne. Den omhandler først lovgivningen vedrørende og tilrettelæggelsen af fiskerikontrollen på medlemsstatsplan og dernæst kontrolmetoderne, monitoringsystemerne, inspektions- og overvågningsvirksomheden samt sanktionsprocedurerne. Endelig indeholder rapporten en oversigt over bevarelses- og strukturpolitikken.

Rapporten ledsages af separate arbejdsdokumenter "Fiskerikontrollen i medlemsstaterne", som hver især indeholder en kortfattet beskrivelse af den pågældende nationale kontrolordning, der bygger på faktuelle indberetninger fra den enkelte medlemsstat i henhold til kontrolforordningens artikel 35 og Kommissionens egne observationer, som bl.a. baserer sig på resultatet af fiskeriinspektørernes arbejde (jf. også kontrolforordningens artikel 29). Disse arbejdsdokumenter indeholder også Kommissionens vurderinger af den faktiske situation, hvad angår fiskerikontrollen i de enkelte medlemsstater.

Da rapporten og de ledsagende arbejdsdokumenter er tænkt som faktuelle beskrivelser af situationen på fiskerikontrolområdet, vil de blive efterfulgt af en meddelelse om de fremtidige retningslinjer, hvad angår monitoring, kontrol og håndhævelse af lovgivningen under den fælles fiskeripolitik, der bl.a. vil tage højde for de konklusioner, som debatten om grønbogen udmunder i på dette felt.

⁶ Disse rapporter er anført i Bilag I.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: "Udsigterne for EU's marked for fiskerivarer: ansvar, partnerskab, konkurrenceevne", KOM(97) 719 endelig udg. af 16.12.1997.

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 104/2000 af 17. december 1999 om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter (EFT L 17 af 21.1.2000).

⁹ De tidligere rapporter har været: Kommissionens rapport om kontrollen med den fælles fiskeripolitik (KOM(96) 100 endelig udg. af 18.3.1996) og Beretning fra Kommissionen om kontrollen med den fælles fiskeripolitik (1995) (KOM(97) 226 endelig udg. af 13.6.1997).

2. NATIONALE RAMMER PÅ KONTROLOMRÅDET

Medlemsstaterne har fastlagt retlige rammer for kontrol og udpeget kompetente myndigheder i overensstemmelse med traditionerne inden for deres respektive retslige og administrative systemer. Medlemsstaterne har endvidere tildelt fiskeriinspektører retlige kontrolbeføjelser samt kompetence til at indlede sanktionsprocedurer.

Disse rammer indeholdende de grundlæggende regler vil generelt sætte de nationale myndigheder i stand til at håndhæve fællesskabslovgivningen. Forskellene mellem de praktiske anvendelser i medlemsstaterne er dog stadig betydelige på dette område og kan resultere i en ulige behandling af fiskere i de forskellige dele af Fællesskabet.

De samarbejds- og koordineringssystemer, medlemsstaterne har etableret, efterkommer ikke i tilstrækkeligt omfang de krav, det grænseoverskridende fiskeri stiller.

2.1.Lovgivning og administration

I henhold til kontrolforordningens artikel 1 skal de enkelte medlemsstater træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre effektiviteten af kontrolordningen under den fælles fiskeripolitik. Medlemsstaterne har efterkommet dette krav ved at indføre national lovgivning til sikring af gennemførelsen af fællesskabslovgivningen enten ved at vedtage helt nye love eller ved at ændre gældende national lovgivning, så den er forenelig med fællesskabsforskrifterne.

Medlemsstaterne skal i henhold til kontrolforordningens artikel 4 udføre inspektion og overvågning for egen regning ved hjælp af en inspektionsordning, som medlemsstaten selv fastlægger. Medlemsstaterne har udpeget de tjenester, som står for kontrollen af de forskellige aspekter af fællesskabslovgivningen. Ved den nødvendige administrative udbygning og udpegningen af de kompetente myndigheder har de enkelte medlemsstater sædvanligvis fulgt deres respektive administrative traditioner meget nøje.

Kun i Danmark er ansvaret for overvågning, inspektion og kontrol af fiskeriet samlet hos en enkelt myndighed. I andre medlemsstater er disse opgaver fordelt mellem en række forskellige myndigheder og udgør i mange tilfælde kun en blandt mange andre opgaver, de pågældende myndigheder har. Visse medlemsstater har endda indført delvis eller fuldt decentraliserede ordninger (f.eks. Finland). Fiskerikontrolmyndighedernes arbejds- og kompetenceområde er ikke altid klart præciseret inden for rammerne af de nationale kontrolordninger.

Prioriteringen hos de myndigheder, der er pålagt fiskerikontrolopgaver, harmonerer ikke nødvendigvis med behovet for effektivitet i kontrolordningen under den fælles fiskeripolitik. Selv om der i visse tilfælde er udfoldet de nødvendige bestræbelser med henblik på fiskeriovervågning og –kontrol, har Kommissionen noteret sig situationer, hvor de myndigheder, der også varetager flere andre opgaver, prioriterer fiskeriopgaverne lavt, samt situationer, hvor kontrolmyndighederne har været meget

opsatte på at udføre fiskerikontrolopgaver, men ikke har fået tilstrækkelig teknisk og politisk støtte hertil.

De kontrolordninger, de fleste medlemsstater har indført, er en udfordring til det interne og eksterne samarbejde mellem de kompetente myndigheder, til indbyrdes udveksling af informationer, som er relevante for håndhævelsen af lovgivningen, og til koordineringen af disses virksomhed. Nogle medlemsstater har etableret formelle udvalg eller tjenester til disse formål, mens myndighederne i andre medlemsstater har udviklet uformelle praktiske arrangementer. Mulighederne for at forbedre samarbejdet og koordineringen mellem samtlige myndigheder, der er involveret i fiskerikontrollen, og for at udveksle informationer mellem dem er dog langt fra udtømt. Hertil kommer, at det nuværende omfang af denne samordning mellem medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad lever op til de krav, det grænseoverskridende fiskeri stiller, og samarbejdet finder i øjeblikket næsten udelukkende sted inden for rammerne af visse regionale fiskeriorganisationer¹⁰.

2.2.Kontrolbeføjelser

Fiskeriinspektørerne i medlemsstaterne er generelt efter den nationale lovgivning (eller i det mindste ved sædvanepraksis) blevet bemyndiget til at træffe grundlæggende håndhævelsesforanstaltninger på egen hånd. Dette udgør et klart fremskridt.

Mere specifikt er de pågældende nationale embedsmænd bemyndiget til at gennemføre inspektioner om bord på fiskerfartøjer og på landings- og oplagringssteder eller andre private steder, som anvendes til fiskerirelaterede formål, eller under transport af fisk eller fiskerivarer. Ikke desto mindre frembyder i nogle medlemsstater de specifikke ansvarsområder for forskellige grupper af inspektører yderligere udfordringer og nødvendiggør et forholdsvis vidtrækkende samarbejde mellem de pågældende instanser. Desuden har en række inspektionsmyndigheders traditionelle aktivitetsområder haft en indskrænkende indvirkning på deres inspektionsbeføjelser.

De nationale ordninger for kriminalitets efterforskning har også stor indflydelse på omfanget af fiskeriinspektørernes beføjelser efter den indledende inspektionsfase. Efterforskning inden for fangst- og fiskeriindsatsdokumentation hører uden undtagelse til disse beføjelser; dog har i nogle medlemsstater ikke fiskeriinspektørerne, men næsten udelukkende det nationale politi tilladelse til at bistå den offentlige anklager med yderligere forberedende efterforskning, hvorimod fiskeriinspektørerne i andre lande med stor smidighed også integreres i rollen som undersøgere. Den førstnævnte løsning kan til tider forekomme temmelig problematisk, når man tænker på de særlige krav, der stilles til efterforskningen på fiskeriområdet.

Beslaglæggelse af ulovlige fangster og redskaber henhører under fiskeriinspektørernes kompetence i alle medlemsstater. Disse beføjelser er dog i visse lande blevet begrænset til tilfælde, hvor synderen tages på fersk gerning, eller hvor de ulovlige fiskeredskaber er i brug. Disse former for begrænsninger er med til at

¹⁰ De mange eksisterende multi- og bilaterale aftaler om gensidig retshjælp og retligt samarbejde mellem medlemsstaterne behandles ikke nærmere inden for rammerne af nærværende rapport.

gøre inspektionsvirksomheden mindre effektiv, da de umuliggør konfiskation af ulovlige redskaber på tidspunkter, hvor de ikke er i brug.

Tilbageholdelse af fartøjer sorterer generelt under de søværts fiskeriinspektioner, der er knyttet til eller udgør en del af den pågældende medlemsstats forsvarsstyrke. På land har fiskeriinspektørerne ikke altid tilladelse til at standse køretøjer, som anvendes til transport af fisk. I nogle medlemsstater må de have bistand fra politiet til dette, selv om den efterfølgende inspektion kan udføres af fiskeriinspektørerne alene.

Omfanget og det præcise indhold af disse beføjelser varierer således en hel del inden for Fællesskabet: selv tydeligheden af den respektive nationale lovgivning (hvis en sådan overhovedet eksisterer) kan forbedres betydeligt. På den anden side gør nogle af de gældende nationale (hovedsagelig proceduremæssige) krav, som fiskeriinspektørerne skal opfylde, det i mange tilfælde svært for disse at udføre deres opgaver. De mange delvis overlappende nationale bestemmelser omkring disse kompetencer kan også bidrage til unødvendig forvirring. Desuden er opfølgningen af overtrædelser ikke altid knyttet tæt nok til fiskeriinspektørernes beføjelser og ansvarsområder til, at disse kan fuldføre kontrolarbejdet.

2.3. Opfølgning af overtrædelser

De nationale procedurer for en effektiv opfølgning af alle fastslåede fiskerirelaterede overtrædelser er helt klart fastsat i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters respektive administrative og retslige traditioner. I lande, hvor iværksættelsen af sanktioner over for alle former for lovovertrædelse i overvejende grad generelt henhører under kriminalretternes kompetence, gælder dette således også på fiskeriområdet. Hvorimod man i de lande, hvor der traditionelt er en tendens til at iværksætte administrative sanktionsprocedurer, også gør dette i fiskerispørgsmål. Denne nationale praksis har ofte i højere grad end det pågældende fiskeris særlige karakter dikteret lovgiverens beslutninger i disse tilfælde.

På samme måde har national praksis, hvad angår fordelingen mellem de myndigheder, der står for efterforskningen, og domsmyndigheden, haft en klar, om ikke afgørende indflydelse på, hvilken procedure den enkelte medlemsstat har valgt, hvad angår lovovertrædelser på fiskeriområdet. I lande, hvor kriminelle sager traditionelt behandles af anklagemyndigheden, gælder dette også fiskerisager. I lande, hvor forseelser derimod normalt gøres til genstand for en hurtig administrativ sanktionsprocedure, sker dette også på fiskeriområdet.

De nationale traditioners indflydelse gør sig inden for rammerne af princippet om jurisdiktionel suverænitet gældende helt frem til inspektionsprocedurerne og resultatet af disse. I de medlemsstater, hvor kontrolmyndighederne har fuldmagt til at konstatere en overtrædelse som en forudsætning for yderligere procedurer, finder det samme system i overvejende grad også anvendelse inden for fiskerikontrollen. Men i de lande, hvor de kontrollerende og undersøgende organer – f.eks. politiets – rolle generelt er begrænset til at indsamle faktuelle oplysninger vedrørende overtrædelserne med henblik på rettens efterfølgende vurdering, er fiskeriinspektørerne normalt heller ikke bemyndiget til at indstævne lovovertræderen eller fastslå en overtrædelse, det vil sige umiddelbart at tage stilling til, om der foreligger en overtrædelse.

3. KONTROLMIDLER

Det tidligere underskud, hvad angår inspektions- og overvågningsmidler i Fællesskabets fiskerifarvande, er blevet nedbragt. Dette er sket ikke kun ved at øge disse midler, men også ved andre foranstaltninger, der inddrager selve erhvervet mere indirekte i disse opgaver. Det er lykkedes en række medlemsstater at finde en balance mellem de forhåndenværende midler og de krav, erhvervet skal opfylde.

Fællesskabets finansielle deltagelse har i høj grad fremmet indkøb og modernisering af inspektions- og kontroludstyr. Indførelsen af avanceret teknologi, specielt FOS, har givet nye muligheder.

Selv om der unægteligt er sket fremskridt, kan der stadig konstateres visse mangler: dette skyldes generelt, at de midler, de nationale myndigheder har til deres rådighed, og de foranstaltninger, de træffer, ikke i tilstrækkelig grad opfylder de krav, etableringen af en omfattende kontrolordning stiller.

3.1.Menneskelige ressourcer

I forbindelse med revurderingen af den nationale kontrolordning har nogle medlemsstater (specielt – indtil for nylig – Spanien, men også Irland og Portugal) øget de menneskelige ressourcer til disse formål, medens andre har fokuseret på en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende ressourcer (Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige). Der kan i begge tilfælde ikke forventes drastiske ændringer fra det ene år til det andet.

Antallet af inspektører, som er nødvendigt til sikring af en effektiv fiskerikontrol, afhænger af forholdene ved det pågældende fiskeri (det vil sige TAC'er, kvoter, tekniske foranstaltninger, fartøjstype, afstand til landingssted, kystens topografi, risikoen for ulovlige landinger, landingsprocedurer og afsætningsmetoder efter første markedsføring). Nogle medlemsstater har vedtaget nationale foranstaltninger, der forpligter fiskeriindustrien til at indføre procedurer, som gør inspektions- og overvågningsindsatsen mere effektiv. Inspektørernes indsats er således blevet mere rettet mod overvågningsopgaver og mod at sikre en høj sandsynlighed for inspektion i hver af de efterfølgende faser af de fiskerirelaterede aktiviteter.

En række medlemsstater har søgt at udvikle deres system til landingskontrol for at opnå en større effektivitet. Som led i en omfattende kontrolordning har indførelsen af foranstaltninger såsom ordninger med udpegede havne, forudgående anmeldelse af ankomst, forudgående tilladelse til losning og lovpligtig første markedsføring ved auktion i betydelig grad forbedret effektiviteten af denne inspektions- og overvågningsvirksomhed. Landingskontrol med fangster af usorteret sild i Danmark, NAFO-landinger og landinger fra frysetrawlere i Tyskland (et inspektionsniveau på 100%) er eksempler på sådanne tiltag.

Til trods for de forbedringer, der er konstateret på mange områder, er der stadig fiskerier, hvor der ikke kan garanteres en effektiv kontrol, da der ikke er afsat tilstrækkelige menneskelige ressourcer til overvågnings- og inspektionsformål. Hvad

landingskontrollen angår, gælder dette de fleste tilfælde, hvor landinger er tilladt til enhver tid og i en hvilken som helst havn.

Ikke alle medlemsstater har givet Kommissionen detaljerede oplysninger om antallet af specialiserede fiskeriinspektører. Hvad angår kystvagtjenester (f.eks. Grækenland, Italien, Finland og Sverige), er alt tjenestegørende personale i princippet bemyndiget til at udføre fiskeriinspektionsopgaver som en del af dets generelle ansvarsområde; men mange medlemmer af dette personale vil i praksis næppe nogensinde deltage i inspektioner af denne type.

I disse tilfælde kan kontrolunderskud ikke tilskrives manglende menneskelige ressourcer; men forvaltnings- og inspektionspersonalet mangler måske erfaring og uddannelse i fiskerikontrolopgaver. I så fald ville det være mere hensigtsmæssigt at oprette specialiserede koordinerings- og inspektionsteam på fiskeriområdet. Kommissionens inspektører har i en række tilfælde konstateret en eklatant mangel på uddannelse og erfaring i, hvorledes man skal udføre grundlæggende kontrol af overholdelsen af gældende regler. Et grundlæggende kendskab til den tekniske baggrund for fiskeriet (f.eks. kendskab til fiskearter og fiskeredskabers konstruktion) samt et grundigt kendskab til den lovgivning, der skal anvendes, er en nødvendig forudsætning for at udføre fiskeriinspektionsopgaverne på tilfredsstillende vis.

3.2.Overvågningsmidler til havs

Det tidligere underskud, hvad angår overvågningsmidler, er blevet nedbragt. Flere nye og moderniserede overvågningsfartøjer for højsø områder og kystnære farvande er blevet indsat i løbet af de seneste år eller er under bygning. Situationen er dog stadig ikke fuldt tilfredsstillende. De midler, der i øjeblikket er til rådighed, tager helt klart sigte på overvågning i Fællesskabets fiskerifarvande. Hertil kommer, at en række overvågningsfartøjer bør fornys og moderniseres, så de tilpasses de ajourførte standarder (fart, brændstofforbrug, kommunikationsfaciliteter), som er nødvendige for en effektiv kontrol.

Under en række medlemsstaters overvågningsordninger er der kun rådighed over fly og anden overvågning fra luften i et begrænset antal timer eller dage med henblik på fiskerikontrol. Disse overvågningsoperationer er planlagt lang tid i forvejen, undertiden på årlig basis; det samme gælder også for anvendelsen af fly til overvågningsopgaver over havet, som stilles til rådighed af andre (militære) myndigheder. Sådanne arrangementer gør fiskeriinspektionen og –overvågningen meget ufleksibel og forudsigelig, hvilket klart hæmmer forfølgelsen af prioriterede mål for håndhævelse af lovgivningen.

3.3.Avanceret teknologi

Den edb-baserede behandling af fangst- og indsatsdata, som allerede påbegyndtes inden den periode, der er genstand for nærværende rapport, undergik en fortsat forbedring, idet medlemsstaterne sigtede mod at efterkomme kravene i kontrolforordningens artikel 19. De fleste medlemsstater har nu etableret edb-databaser; men der er stadig behov for en styrkelse af dette område, specielt inden for automatisering af edb-systemernes krydskontrolfaciliteter.

Udbygningen og effekten af FOS behandles nærmere i afsnit 4.3. Der blev i den periode, som er genstand for nærværende rapport, gennemført et generelt påbud om

anvendelse af dette overvågningsinstrument i Fællesskabet¹¹. Der er sket yderligere fremskridt med hensyn til at samkøre FOS-informationer med data, som er indeholdt i ovennævnte edb-baserede fangst- og indsatsregistreringssystemer. Denne infrastruktur udgør et godt fremtidigt grundlag, og basernes indhold bør udnyttes intensivt i inspektions- og overvågningsøjemed.

På forsøgsbasis har medlemsstaterne og Kommissionen endvidere allokeret midler til projekter som f.eks. elektroniske fiskerilogbøger og satellitbaseret fjernregistrering, der kan supplere FOS.

3.4.Fællesskabets finansielle deltagelse

Det andet femårige program for Fællesskabets finansielle deltagelse i visse udgifter, som medlemsstaterne afholder ved gennemførelsen af fiskerikontrollen, jf. Rådets beslutning 95/527/EF¹² (i det følgende benævnt beslutningen), foreskriver finansiell solidaritet på fiskerikontrolområdet. Fællesskabets finansielle bidrag udgør 4% af Fællesskabets fiskeribudgetbevilling og mindst 10% af medlemsstaternes samlede udgifter til kontrol.

I fortsættelse af det første femårige program indeholdt beslutningen bestemmelser om fællesskabsbistand til erhvervelse og modernisering af inspektions- og kontroludstyr (fartøjer, luftfartøjer og moderne teknologi til sporing af fiskeriaktiviteter samt systemer til registrering, forvaltning og meddelelse af oplysninger vedrørende kontrollen). Ud over denne finansieringstype blev der indført en anden kategori til særlige foranstaltninger, som skal tjene til at forbedre kvaliteten og effektiviteten af overvågningen af fiskeriet og den dertil knyttede virksomhed (uddannelse af inspektører samt fælles inspektionsprogrammer med deltagelse af to eller flere medlemsstater, særlige kontrolprogrammer iværksat på Fællesskabets initiativ, pilotprojekter vedrørende elektroniske netværk osv.). Desuden implementeredes ved beslutningen princippet¹³ om en supplerende finansiell støtte til Irland til kontroludgifter inklusive driftsudgifter, som afholdes ved gennemførelsen af den såkaldte ordning for de "vestlige vande".

Der blev i alt afsat 205 mio. € (41 mio. € pr. år) på fællesskabsbudgettet til disse formål. Det generelle niveau for Fællesskabets finansielle deltagelse blev fastsat til 35 – 50% af de støtteberettigede udgifter, mens der blev fastsat specifikke satser på over 50% for især ny teknologi, det vil sige FOS. Alle beløb er blevet bevilget til specifikke årlige udgiftsprogrammer, som de pågældende medlemsstater har foreslået, og som Kommissionen har godkendt. Ved udgangen af 2000 og under henvisning til gennemførelsen af de af Kommissionen godkendte programmer anmodede medlemsstaterne om refusion af ca. 50% af bevillingerne (Bilag II). – Der

¹¹ Se nærmere i Rådets forordning (EF) nr. 686/97 af 14. april 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 102 af 19.4.1997) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1489/97 af 29. juli 1997 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 for så vidt angår satellitbaserede fartøjsovervågningssystemer (EFT L 202 af 30.7.1997).

¹² Rådets beslutning 95/527/EF af 8. december 1995 om Fællesskabets finansielle deltagelse i visse udgifter, som medlemsstaterne afholder ved gennemførelsen af overvågnings- og kontrolordningerne under den fælles fiskeripolitik (EFT L 301 af 14.12.1995).

¹³ Se nærmere i artikel 7 i Rådets forordning (EF) nr. 685/95 af 27. marts 1995 om forvaltning af fiskeriindsatsen, for så vidt angår visse fiskerizoner og visse fiskeressourcer i Fællesskabet (EFT L 71 af 31.3.1995).

blev fastsat specifikke satser for de finansielle bidrag til Irland (19,5 mio. € for investeringer og 11,5 mio. € for driftsudgifter).

Medlemsstaterne blev anmodet om at forelægge et femårigt nationalt program, som navnlig indeholdt en beskrivelse af målene med de foreslåede kontrol- og inspektionsforanstaltninger, de planlagte operationelle foranstaltninger og de forventede resultater. Medlemsstaterne blev desuden anmodet om at fremlægge en prognose for de årlige støtteberettigede udgifter. Det nye i denne anden femårsperiode var, at Kommissionen ønskede at indsamle oplysninger om nytteværdien af de årlige programmer, medlemsstaterne foreslog. Men ingen medlemsstat fremsendte nogen oplysninger ud over det lovbefalede minimum, hvilket derfor ikke var til megen hjælp.

Størstedelen af Fællesskabets finansielle bidrag (152 mio. € svarende til 73% af den samlede deltagelse) er blevet anvendt på højsøovervågningsfartøjer og –fly samt FOS. Da disse store investeringer har bidraget dels til en bedre adgang til moderne inspektionsmidler, dels til en større præcision i anvendelsen af disse, har det andet femårige program haft en synergieffekt på fiskeriinspektions- og fiskeriovervågningsaktiviteternes effektivitet. Det har desuden fremmet Rådets vedtagelse af princippet om at gennemføre FOS som et instrument til overvågning af fiskeritogter og en efterfølgende gnidningsløs indførelse af dette værktøj.

Antallet af projekter, medlemsstaterne har forelagt under kategorien "særlige foranstaltninger" (uddannelse og fælles inspektionsprogrammer) har været skuffende. Gennemførelsen af disse projekter er af stor betydning for styrkelsen af samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i en række medlemsstater (jf. afsnit 3.1.).

4. OVERVÅGNINGSSYSTEMER

Hver flagmedlemsstat og hver kystmedlemsstat har pligt til at sikre en korrekt registrering af data vedrørende fiskeriaktiviteter, der udføres på dens område samt i og uden for dens farvande af dens fartøjer. Disse data skal indlæses og bearbejdes i den nationale database.

Siden den foregående rapport om fiskerikontrollen kan medlemsstaternes fangst- og indsatsovervågningsordninger stadig ikke siges at fungere tilfredsstillende, selv om nogle medlemsstater dog har gjort betydelige fremskridt på dette område i løbet af den pågældende periode. Der resterer stadig et stort arbejde med hensyn til overvågning af fangster, landinger og salg inden samtlige forpligtelser, der går helt tilbage til 1984, er opfyldt. Generelt er de meget forskellige metoder, medlemsstaterne anvender til at aggregere deres indsatsdata stadig ikke af en tilfredsstillende kvalitet.

Mens Spanien har sørget for en effektiv gennemførelse af indsatsordningen for "vestlige vande" med det formål at regulere dets fartøjers aktiviteter i andre medlemsstaters farvande, og mens nogle medlemsstater har gjort store fremskridt på dette område, halter andre medlemsstater stadig bagefter.

Bortset fra forsinkelser i en række medlemsstater, hvad angår indførelsen af FOS, tegner iværksættelsen af disse systemer lovende.

4.1. Fangstregistrering

I henhold til kontrolforordningen skal de kompetente myndigheder i hver medlemsstat indhente logbøger, landingserklæringer og salgsnotaer (på det seneste delvis erstattet af overtagelseserklæringer) for alle landinger i medlemsstatens havne. Disse fangstoplysninger bearbejdes derefter i en central edb-database med det formål at aggregere de nationale fangsttal for TAC- og kvotearter. Oplysningerne fra forskellige kilder bør også krydskontrolleres og efterprøves for at checke, om de er troværdige. Hertil kommer, at medlemsstaterne er forpligtet til med jævne mellemrum at indberette TAC-tallene til Kommissionen.

Kravet til føring af logbøger og til fremsendelse af landingserklæringer vedrørende fangster af TAC- og kvotearter daterer sig tilbage til 1984 (med undtagelse af Middelhavet). Imidlertid var returneringsgraden for disse dokumenter i visse medlemsstater (specielt Frankrig, men også Spanien, Portugal og Finland) stadig ikke i nærheden af 100% i 1999. Hertil kommer, at mens visse medlemsstater har indført generelle rammer for fangstregistrering, som fungerer tilfredsstillende, har ingen medlemsstat indført et egnet system i dette øjemed, for så vidt angår de af dens fartøjer, der opererer uden for Fællesskabets fiskerifarvande. Hele idéen om en troværdig fangstregistrering lider alvorligt under den vedvarende mangel på selv den mest elementære dokumentation på dette punkt. – Ikke desto mindre kan selv det mest udbyggede system for indrapportering af logbøger ikke sikre, at der ikke finder "sorte landinger" sted, således som det bl.a. fremgår af det britiske eksempel (jf. den nationale beskrivelse bilagt i arbejdsdokumentet).

Logbøger og landingserklæringer blev i 1994 suppleret med salgsnotaer og transportdokumenter for at muliggøre en systematisk sammenligning mellem de oplysninger, føreren af fartøjet har fremlagt, og køberens oplysninger. I en række medlemsstater (Irland, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige) blev disse dokumenter ikke anvendt på en tilfredsstillende måde. Dette gælder navnlig salg, der går udenom auktionssystemet (Spanien, Frankrig og Portugal). Der er behov for en yderligere indsats for at sikre fuld overholdelse af de ændringer af kontrolforordningens bestemmelser, som blev vedtaget i 1998. Modtager de relevante myndigheder ikke salgsnotaer (eller overtagelseserklæringer), der svarer til samtlige landinger, findes der ingen anden mulighed for en uafhængig efterprøvning af fangstdataene.

Krydskontrol og efterprøvningsprocedurer i fangstregistreringsdatabaserne er i visse medlemsstater ofte unødvendigt komplicerede (f.eks. på grund af delt ansvar mellem flere myndigheder); i tilfælde, hvor salgsnotaformatet heller ikke svarer til kontrolforordningens krav, kan dette skabe yderligere komplikationer. Selv i tilfælde, hvor logbogs- og salgsnotaoplysninger er blevet datamatiseret, er dette i de fleste tilfælde ikke sket på en måde, der fremmer automatisk og datamatiseret krydskontrol.

Der er stadig store indbyrdes forskelle medlemsstaterne imellem med hensyn til opfyldelsen af kravene om indberetning af fangster til Kommissionen.

4.2.Registrering af fiskeriindsatsen

Medlemsstaternes forpligtelser til at indsamle oplysninger om deres fartøjers fiskeriindsats kan opdeles i to hovedgrupper: for det første: fællesskabsreglerne vedrørende fiskeriindsatsen i de "vestlige farvande" (en tilsvarende overvågningsforpligtelse er blevet indført i Østersøområdet); for det andet: de nationale gennemførelsesforskrifter, der vedtages for at efterkomme kravene i de flerårige udviklingsprogrammer (i det følgende benævnt FUP'er), som er omhandlet i afsnit 6.

Nogle medlemsstater har gjort betydelige fremskridt, hvad angår iværksættelsen af indsatsordningen for de "vestlige farvande"; navnlig Spanien har etableret og forvalter i øjeblikket en meget omfattende og troværdig overvågnings- og kontrolordning for de af dets fartøjer, der er involveret i de pågældende fiskeriaktiviteter, især hvad angår den såkaldte liste over 300 fartøjer. For andre medlemsstater er der stadig behov for forbedringer: de franske og irske overvågningssystemer, til disse formål, har ikke indtil 1999 givet nogen verificerbare resultater.

For Østersøområdet kan resultaterne af de relevante medlemsstaters overvågningsindsats generelt ikke anses for tilfredsstillende. Selv om der er forskelle i ambitionsniveauet, er der under de foranstaltninger, visse kystmedlemsstater har truffet i dette område, først for nylig fastsat betingelser for indsamling af de oplysninger, som er nødvendige til disse formål.

De metoder, der anvendes i de forskellige medlemsstater til indsamling af de nødvendige oplysninger om deres fiskeriindsats, varierer: nogle uddrager disse data af logbøger, andre benytter indsatsmeddelelser (specielt til "vestlige farvande"-formål), mens kilderne i visse tilfælde er uklare. I lighed med fangstregistreringen indlæses dataene derefter i en edb-database med henblik på nationale aggregeringer,

og dataene krydskontrolleres med andre foreliggende oplysninger på området, hvorved det checkes, om de er troværdige, og de indsendes med regelmæssige mellemrum til Kommissionen. – Selv om visse medlemsstater anvender disse efterprøvningsprocedurer på deres fiskeriindsatsdatabaser, er denne praksis stadig ikke tilstrækkelig udbredt. Desuden har visse medlemsstater helt undladt at overholde deres forpligtelse til at underrette Kommissionen om deres fartøjers fiskeriindsats eller har kun gjort dette lejlighedsvis i løbet af den periode, som er genstand for nærværende rapport.

4.3.FOS

I den første fase af iværksættelsen af systemet¹⁴ anvendtes FOS på alle fællesskabsfiskerfartøjer, der har en længde mellem perpendiculariteterne på over 20 m eller en længde fra yderpunkt til yderpunkt på over 24 m og hører ind under en af følgende kategorier: fartøjer, der udøver fiskeriaktiviteter på det åbne hav med undtagelse af Middelhavet; fartøjer, der udøver fiskeriaktiviteter i tredjelandsfarvande på gensidig basis; eller fartøjer, der driver fiskeri med henblik på forarbejdning af fisk til fiskemel og fiskeolie.

Medlemsstaterne var bl.a. forpligtet til inden den 30. juni 1998 at udstyre de fiskerfartøjer, som var omfattet af systemets første fase, med en satellitsporingsanordning ("blå boks"); inden den 30. juni 1998 at oprette fiskeriovervågningscentre (FOC); og fra og med den 1. oktober 1998 at sikre Kommissionen fjernadgang til deres database.

Ved udgangen af denne fase var de fleste medlemsstaters systemer operationelle trods forsinkelse, hvad fire af dem angår. Irland og Frankrig indhentede for nylig denne forsinkelse, men systemerne er endnu ikke operationelle i Grækenland og Italien. – Fremsendelsen af positionsoplysninger til kystmedlemsstaterne og de kompetente tjenesters adgang til dataene er endnu ikke fuldt operationel.

¹⁴

Fællesskabets FOS-krav, som er indeholdt i Rådets forordning (EF) nr. 686/97 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1489/97, er trådt i kraft i to omgange: fase I dækkede perioden 30.6.1998 - 31.12.1999; i fase II, der trådte i kraft den 1. januar 2000, er et endnu større antal fiskerfartøjer forpligtet til at deltage i dette system.

5. INSPEKTIONS- OG OVERVÅGNINGSAKTIVITETER

Den enkelte medlemsstat er ansvarlig for inspektionen og overvågningen af fiskeriaktiviteterne på dens område og i dens farvande.

I Fællesskabets fiskerivande og/eller på land har nogle medlemsstater etableret en effektiv inspektions- og monitoringsordning ligesom nogle hav indført en sammenhængende kontrolstrategi, begge basert på et omfattende kontrolsystem. Dette gælder imidlertid ikke alle medlemsstater.

Hovedårsagerne til de svagheder, der er konstateret i inspektions- og overvågningsaktiviteterne, er for få forhåndenværende midler og mangler ved inspektørernes uddannelse, tunge procedurer og usammenhængende planlægning eller mangel på målretning af disse aktiviteter.

Uden for fællesskabsfarvandene fremmer Kommissionen regionale fiskerierorganisationers (RFO'ers) fælles kontrolordninger, som kræver samarbejde og ansvarsdeling inden for Fællesskabet samt med andre kontraherende parter. NEAFC/NAFO-modellen bør udvides til andre områder.

Flagmedlemsstaterne prioriterer generelt overvågningen af deres fartøjers fiskeriaktiviteter i disse områder lavt med undtagelse af de områder, der reguleres af NAFO og NEAFC. Inspektion og overvågning uden for fællesskabsfarvandene er begrænset til NAFO, NEAFC og drivgarnsfiskeri.

Systematisk overvågning og inspektion af landinger fra internationale og tredjelandfarvande er begrænset til specifikke forpligtelser (NAFO samt fiskeriaftalerne mellem EU og henholdsvis Marokko og Mauretanien).

5.1.Fællesskabsområde og -fiskerizone

Antallet af inspektioner varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. En række nationale myndigheder fokuserer mere på intensiteten og dermed effektiviteten af inspektionerne end på det samlede antal inspektioner. Det store flertal af inspektioner gennemføres dog rutinemæssigt. Kun i nogle få medlemsstater gennemføres inspektionerne målrettet som en del af en omfattende kontrolstrategi.

Der er en hel klar sammenhæng mellem fiskerikontrolforanstaltningernes effektivitet og fiskernes tilbøjelighed til at udnytte mangelen på sådanne til ulovlig vinding. I de tilfælde, hvor det er lykkedes medlemsstaterne at etablere en velfungerende kontrolordning – afvejet mod sandsynligheden for manglende overholdelse af lovgivningen – føler fiskerne ingen anledning til at tage risici. Eksempler på situationer af denne type er allerede nævnt ovenfor. Hvis sandsynligheden for inspektion derimod er lav, den økonomiske gevinst, som kan forventes ved ulovlig adfærd, høj, og det forventede sanktionsniveau lavt, vil der ikke kunne sikres en tilfredsstillende overholdelse af lovgivningen.

I henhold til fællesskabslovgivningen vedrørende fiskeriinspektions- og overvågningsvirksomhed skal der foretages inspektion efter første omsætning. Antallet af inspektioner efter første omsætning har endnu ikke nået et tilfredsstillende

niveau. Hvad angår landinger og efterfølgende markedsføring, er der registreret forbedringer navnlig af de grunde, som er nævnt i afsnit 3.1.

Overvågning fra luften af kystnære farvande har nået en forholdsvis høj intensitet, men der er ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at der er nok overvågningsfartøjer og -fly til rådighed for fiskerikontrollen, idet disse ofte stilles til rådighed af myndigheder, som er involveret i mange andre opgaver. – I højsø og fjerne områder, hvor overvågningen generelt primært gennemføres i fiskerikontroløjemed, er det begrænset hvor mange fartøjer og fly, der er til rådighed for opgaver af denne type. FOS bidrager til en tilfredsstillende inspektion og overvågning af disse områder.

Som følge af fiskeriaktiviteternes grænseoverskridende karakter bør enhver tvivl hos inspektører til havs efterprøves af inspektører ved landingen, eventuelt fra en anden medlemsstat, og af inspektører ved den første omsætning, eventuelt igen fra en anden medlemsstat. Flagstatens inspektører bør underrettes om resultaterne. – Fælles overvågningskampagner iværksat af flere medlemsstater har ofte fuldstændig overrasket fiskerne, da de ikke havde forventet en sådan samordnet aktion. Koordineringen af sådanne aktiviteter, hvori der deltager flere nationale myndigheder, kræver ofte en stor indsats; og gennemføres det samme på internationalt plan med deltagelse af flere medlemsstater har det vist sig endnu mere krævende. Der findes kun få eksempler på aktioner af denne art.

For nogle medlemsstaters vedkommende når antallet af inspektioner høje niveauer, men antallet af konstaterede overtrædelser er overraskende lavt. Kommissionen har dog ved flere lejligheder bemærket en helt anden fordeling mellem antallet af inspektioner og antallet af konstaterede overtrædelser, hvad angår de samme medlemsstater. Når Kommissionens inspektører har ledsaget visse medlemsstaters overvågningsfartøjer, har den desuden noteret sig, at overvågningsaktionerne undertiden har manglet en klart defineret strategi. Følgerne af denne mangel kunne nemt være, at kontrolindsatsen gennemføres i områder/perioder, hvor det pågældende fiskeri normalt ikke finder sted, eller hvor der generelt ikke kan tænkes at finde overtrædelser sted. – Med en omfattende kontrolstrategi kunne resultaterne målt i antal overtrædelser ligeledes vise sig at være beskedne, men dette måtte alligevel fortolkes således, at der på troværdig og verificerbar vis var tale om en højere grad af overholdelse af reglerne.

Bortset fra spørgsmålet om, hvorvidt der er overvågningsmidler til rådighed, og hvorvidt kontrollanterne er tilstrækkeligt uddannede, jf. afsnit 3.1., har Kommissionen også konstateret, at andre faktorer indvirker på effektiviteten af inspektionsindsatsen. De pågældende kontrollanters kontrolbeføjelser kan lovgivningsmæssigt være defineret for stramt eller på en måde, der åbner for alle former for fortolkning. Jo flere forskellige instanser der er, og jo mere forskellige disses kompetencer er, jo sværere bliver det at få etableret et smidigt samarbejde. – Følgerne af dette kan meget vel være mangelen på en effektiv kontrolstruktur, i det mindste hvad resultaterne angår. Det franske tilfælde, hvor der til stadighed landes og markedsføres kulmule, som ikke opfylder mindstemålene, er et godt eksempel på dette.

Efter at have fremlagt ovenstående eksempler skal Kommissionen dog også samtidig nævne de store forbedringer, der er sket med hensyn til effektiviteten af inspektionsindsatsen. Inspektionen og overvågningen af en række fiskeriområder og i mange havne må nemlig anses for forholdsvis tilfredsstillende.

5.2.Uden for Fællesskabets farvande

I henhold til kontrolforordningens artikel 2, stk. 2, skal medlemsstaterne og Fællesskabet opfylde de overvågnings-, inspektions- og kontrolforpligtelser, der er fastsat i kontrolforordningens artikel 17 og 18, særlige bestemmelser vedtaget inden for rammerne af de regionale fiskeriorganisationer (RFO) samt bestemmelserne indeholdt i de fiskeriaftaler, som er indgået mellem Fællesskabet og en række tredjelande.

Når Fællesskabets fiskerfartøjer opererer i tredjelandes farvande, bør Fællesskabet som "flagpart" samarbejde med den pågældende kyststat for at sikre en passende håndhævelse af de gældende regler, f.eks. ved at gennemføre landingskontrol eller ved at fremsende FOS-oplysninger til kyststaten. – Når fartøjer opererer i internationale farvande, skal flagstaten sikre en passende overvågning, inspektion og kontrol af fartøjernes aktiviteter. I sådanne tilfælde skal de respektive flagstater samarbejde med de øvrige relevante lande, herunder kyststaterne, for at sikre bevarelsen af de pågældende levende marine ressourcer. I praksis har flagmedlemsstaterne prioriteret disse spørgsmål lavt bortset fra situationer såsom NAFO eller Marokko.

Fællesskabet er inden for rammerne af de relevante regionale fiskeriorganisationer (RFO'er) forpligtet til at gennemføre kontrol under ordninger, som disse har indgået aftale med (f.eks. NAFO, NEAFC, CCAMLR). Fællesskabet arbejder aktivt for, at andre regionale organisationer indfører kontrolordninger.

Fællesskabet har inden for NAFO bidraget til oprettelsen og gennemførelsen af en effektiv kontrolordning, hvilket udgør et stort fremskridt i forhold til tidligere. Kommissionens opgaver er blevet begrænset til inspektion og overvågning i det område, der reguleres (inspektører på EU-overvågningsfartøjer og observatørordningen), hvorimod medlemsstaterne skal tage sig af inspektioner af landinger og opfølgningen af overtrædelser. Disse rammer har imidlertid også helt klart medført byrder: inspektioner af landinger i medlemsstaterne har ofte indebåret, at såvel Kommissionens som det pågældende lands inspektører var til stede, og den umiddelbare opfølgning af indstævninger samt strafforfølgningen involverer forskellige myndigheder. Kommissionen har ikke fået tillagt beføjelser til at påse, at de pågældende myndigheder hver især udviser den fornødne effektivitet, hvilket ellers ville gøre det lettere at sikre overholdelsen af Fællesskabets internationale forpligtelser på hele Fællesskabets område og opretholde en cost-benefit-balance.

Bortset fra Middelhavet, hvor indførelsen af fiskerizoner uden for territorialfarvandene ikke er blevet indført som en generel foranstaltning, og drivgarnsfiskeri i Atlanterhavet, har medlemsstaterne ikke gennemført inspektion og overvågning af deres fartøjer i internationalt farvand uden for de områder, der reguleres af NAFO og (senest) NEAFC. Systematisk overvågning og inspektion af landinger i medlemsstaterne fra internationalt farvand og tredjelandfarvande har kun fundet sted i forbindelse med opfyldelsen af en række specifikke forpligtelser, som følge af internationale aftaler, Fællesskabet har indgået (navnlig NAFO og aftaler med Marokko og Mauretanien).

6. KONTROL MED FLÅDERNE

Der er på fællesskabsplan vedtaget generelle regler vedrørende kontrollen med flådekapaciteten. I henhold til disse er de enkelte medlemsstater ansvarlige for indførelsen af detaljerede foranstaltninger, som sikrer gennemførelsen på det nationale plan af mål, der er fastsat på fællesskabsplan.

Tilgang af nye fartøjer til fiskerflåden reguleres af medlemsstaterne inden for rammerne af de nationale licensordninger. I flåderegisteret indsamles oplysninger om Fællesskabets fiskerfartøjer, der er registreret i medlemsstaterne.

De nationale foranstaltninger, der er truffet med henblik på kapacitetsbegrænsninger for at realisere FUP-målene, har ikke været ambitiøse nok til at sætte strukturpolitikken i stand til at opnå de benchmarks, som er fastsat på fællesskabsplan for en reduktion af flåden. Dette har bidraget til en skærpelse af misforholdet mellem flådernes reelle kapacitet og disses fiskerimuligheder.

Hertil kommer, at kontrollen med flåderegisterdataene, stabiliteten i FUP-segmenteringen og den tilsigtede reduktion af fiskeriindsatsen ikke har indfriet de fastsatte mål.

Der er inden for rammerne af strukturpolitikken indført en række foranstaltninger til sikring af en balance mellem flådekapaciteten og de disponible samt tilgængelige fiskerimuligheder. Oplysningerne om fiskerflåderne indsamles i flåderegisteret, som indeholder såvel historiske som ajourførte oplysninger om de enkelte fiskerfartøjer siden deres bygning eller indførsel i Fællesskabet.

Kommissionen har efterfølgende vedtaget FUP'er for alle medlemsstater og således for hver af disse fastsat de samlede mål for flådekapacitetsreduktionerne, nemlig i de respektive kommissionsbeslutninger vedrørende de enkelte segmenter. Metoderne til realisering af disse samlede mål er imidlertid ikke beskrevet i detaljer i fællesskabslovgivningen. Denne forudsætter, at de enkelte medlemsstater fastsætter detaljerede regler for kontrolprocedurene.

Flåderegisteret er hovedinstrumentet for overvågning af flådekapaciteten under FUP. Det rummer endvidere den datamatiserede infrastruktur, som er nødvendig for forvaltningen af nationale skibslicensordninger, ansøgninger om særlige fiskeritilladelser og føring af de lister, fællesskabslovgivningen kræver vedrører visse fartøjer, som opererer i de "vestlige farvande" eller i Østersøområdet. Indholdet af registeret, specielt oplysningerne om fartøjernes maskineffekt og tonnage, har man sædvanligvis kunnet få oplyst af det nationale skibstilsyn, som fører det nationale skibsregister og/eller forestår inspektionen af fartøjer, som anmeldes til registrering. I nogle lande findes der flere myndigheder der udfører skibstilsyn.

Med henblik på at regulere fiskerflådens størrelse har medlemsstaterne indført licensordninger, hvor udstedelsen af en licens anses for en nødvendig forudsætning for, at et fartøj kan udøve fiskerivirksomhed. Nye fiskere skal således have licens, inden de kan begynde at udnytte de levende marine ressourcer. Disse licensordninger

bør sætte medlemsstaterne i stand til effektivt at kontrollere antallet af fiskerfartøjer i flåden. Ikke desto mindre er en effektiv kontrol af flådernes reelle kapacitet generelt ikke blevet sikret gennem disse nationale foranstaltninger, og disse er heller ikke ambitiøse nok til at sætte strukturpolitikken i stand til at nå de benchmarks, som er fastsat på fællesskabsplan for en reduktion af flåden. Denne situation har skabt et stadig større misforhold mellem medlemsstaternes reelle fiskerflådekapacitet og de disponible samt tilgængelige fiskerimuligheder.

De fleste fiskeriinspektionsmyndigheder har (i det mindste delvis) fået overdraget ansvaret for overvågningen af og kontrollen med de registrerede fartøjers data (kontrolforordningens artikel 24 – 26). I praksis har denne form for kontrol (både ved de nationale fiskerimyndigheder og ved andre kompetente myndigheder) næsten udelukkende bestået i kontrol af fartøjets dokumenter.

De registrerede data vedrørende fiskerfartøjernes tonnage er i vid udstrækning baseret på fornyede skibsopmålinger (eller tilsvarende beregninger) i henhold til London-konventionen (ICT). Målingerne udføres af myndighederne, af officielt godkendte organer eller enkeltpersoner (skibskonstruktører), som bekræfter måleresultaternes rigtighed. Troværdigheden af disse tal har således generelt nået et tilfredsstillende niveau, selv om dette dog ikke gælder alle medlemsstater.

På den anden side kan flådens registrerede maskineffekt generelt ikke betragtes som fuldstændig troværdig. Visse medlemsstater har for nylig startet forsøg på at standardisere eller berigtige deres oplysninger på dette felt. Nogle medlemsstater har forsøgt at kontrollere fartøjerne gennem fysisk kontrol af den reelle maskineffekt i brug; men dette er sket næsten udelukkende i "rødspættekassen". – Anvendelsen af motorer med nedsat maskineffekt er sammen med den nyeste maskinteknologi med til at komplicere målingerne yderligere. Hvis – som det sker i de fleste medlemsstater – motorerne med nedsat maskineffekt ikke kontrolleres individuelt og fysisk under installationen, er der ingen garanti for, at fabrikanternes oprindelige effekttal holder. Der er desuden ikke foretaget målinger for at overvåge og efterprøve, at den oprindelige maskineffekt opretholdes gennem fartøjernes hele levetid.

Nogle medlemsstater prioriterer efterprøvning af oplysninger om motoreffekt lavt. Ingen medlemsstat har f.eks. undersøgt mulighederne for at anvende oplysningerne om afgiftsfrit brændstof, der leveres til fiskerfartøjerne, til kontrolformål. Dette ville være en relativt simpel metode til gennemførelse af en samlet analyse af eventuelle afvigelser mellem anmeldt og reel motoreffekt, idet brændstofforbruget er en indikator for den faktisk anvendte effekt.

Selv lejlighedsvis når det visuelle billede af et fartøj sammenholdt med oplysninger om dets længde/størrelse og fiskerimetode har sæt tvivl om troværdigheden af de registrerede tal for maskineffekt, har de nationale myndigheder efter anmodning kun meddelt Kommissionen oplysninger, der er baseret på dokumentationen fra maskinfabrikantene. Der har i disse tilfælde ikke været foretaget nogen fysisk kontrol og Kommissionen er ikke engang efterfølgende blevet underrettet om yderligere foranstaltninger, som måtte være truffet.

Generelt forbyder den nationale lovgivning ikke de eksisterende fiskerfartøjer at ændre FUP-segment. Under visse ordninger kræver en sådan ændring ikke engang, at der udstedes en ny licens til sådanne fartøjer. Under disse omstændigheder kontrollerer medlemsstaterne i praksis ikke FUP-segmenteringens stabilitet. – Hertil

kommer, at segmenterne i en række medlemsstater kun overvåges efterfølgende på basis af de aktiviteter, fiskerfartøjerne har udført i løbet af det foregående år (eller en kortere periode).

Nogle af de medlemsstater, som havde fået pålagt at opfylde deres forpligtelser under FUP IV ved at reducere fiskeriindsatsen i nogle af flådesegmenterne, har også gjort fremskridt på dette område. Nogle af disse medlemsstater forvalter fiskerflådens aktiviteter enten ved at udstede særlige fiskeritilladelser, i kraft af hvilke de pågældende fartøjer kan udføre bestemte fiskeriaktiviteter, eller ved at knytte lignende betingelser til udstedelsen af licenser til fartøjerne. Ikke desto mindre kontrollerer visse andre medlemsstater, navnlig Frankrig og Sverige, stadig ikke de aggregerede data for de pågældende segmenter, selv om denne forsinkelse måske delvis kan tilskrives mere generelle problemer, de er stødt på i forbindelse med gennemførelsen af FUP IV.

7. GENNEMFØRELSEN AF SANKTIONER

Medlemsstaterne er inden for fællesskabsrammen ansvarlige for opfølgningen af overtrædelser og for sanktionssystemerne. De skal således sikre hensigtsmæssigheden af de gældende sanktionsprocedurer. Selv om der kan konstateres store forskelle mellem medlemsstaternes sanktionssystemer, er det alene systemernes effektivitet i form af opfølgningsprocedurer og sanktionernes afskrækkende virkning, der skal vurderes.

De nuværende sanktionssystemer lader til at være for eftergivende over for fiskerirelaterede overtrædelser, idet ikke alle konstaterede overtrædelser indbringes for de beslutningstagende organer, der gives for mange advarsler og sanktionsniveauet er for lavt til at virke afskrækkende. Der er stadig meget at indhente, også hvad angår gensidig udveksling af bevismateriale og andet retsligt samarbejde som følge af fiskeriets grænseoverskridende karakter.

I øjeblikket er behandlingen af fiskerne i de forskellige nationale sanktionssystemer ikke nødvendigvis ensartet. Der kan konstateres afvigelser selv inden for et og samme system. Under de nuværende omstændigheder ser det således ud, som om der er lang vej igen, inden man har nået målsætningen om et harmoniseret sanktionsniveau. Selv om de administrative procedurer synes at være blevet mere effektive, vil det også være nødvendigt at gøre de nationale sanktionssystemer tilstrækkeligt afskrækkende for at sikre fuld opfyldelse af den fælles fiskeripolitikks bestemmelser.

Ifølge kontrolforordningens artikel 31 skal medlemsstaterne sikre, at der træffes passende foranstaltninger over for de ansvarlige for manglende overholdelse af den fælles fiskeripolitikks bestemmelser. Selv om medlemsstaterne frit kan vælge procedurer i overensstemmelse med den nationale lovgivning skal den sag, der rejses, berøve de ansvarlige for overtrædelser det økonomiske udbytte heraf eller indebære sanktioner, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsens omfang, og som effektivt modvirker yderligere overtrædelser af samme art. – De valg, medlemsstaterne har truffet, er beskrevet ovenfor i afsnit 2.3. Kravene i kontrolforordningens artikel 31 med hensyn til sanktionernes type og niveau

fokuserer på sanktionernes evne til at afskrække fra overtrædelse af lovgivningen og på en fuld konfiskation af udbyttet af overtrædelsen.

Der lader ofte til i de nuværende sanktionsprocedurer at eksistere villkårlige skranker mellem de forskellige myndigheder, der tager sig af overtrædelser af lovgivningen på fiskeriområdet, idet ikke alle registrerede overtrædelser gøres til genstand for en administrativ eller retslig procedure. Kommissionen har for det første noteret sig, at de nationale inspektører ikke indrapporterer alle de overtrædelser, de har opdaget (eller konstaterer alle lovovertrædelser i de systemer, hvor de kunne gøre det). Hvis instanser, der optræder som mellemlid (f.eks. politiet), er involveret, viderebringer de heller ikke altid alle sager, der kommer til deres kendskab, til anklagemyndigheden. For det tredje: selv anklagemyndigheden lader normalt til at udvise mindre interesse for fiskerirelaterede overtrædelser (i sammenligning med mere "almindelige" lovovertrædelser), hvorfor der også er mindre sandsynlighed for, at overtrædelser på fiskeriområdet bringes for retten. Dette har kunnet konstateres uden undtagelse i alle medlemsstater uanset arten af sanktionssystemet, dog undertiden med en større sandsynlighed inden for strafferetsplejen. – Der lader også til at eksistere et misforhold mellem de advarsler, fiskerimyndighederne har udstedt, og de sanktioner, kriminalretterne bringer i anvendelse i mange medlemsstater, idet antallet af advarsler er temmelig overvældende i forhold til antallet af sanktioner. Der er desuden blevet observeret tilfælde af gentagne overtrædelser, hvor der gang efter gang er udstedt advarsler, som ikke lader til at have nogen afskrækkende virkning, men hvor de nationale myndigheder alligevel har fundet det for besværligt at indlede en retslig procedure.

Medlemsstater med et administrativt sanktionssystem lader til i gennemsnit at have nået resultater, som står bedre i forhold til de begåede overtrædelser. Hvad der er vigtigere: Virkningen af de iværksatte sanktioner og deres afskrækkende effekt blandt fiskerne lader til at være meget stærk, når der er en reel risiko for en umiddelbar og fyldestgørende straf. I de administrative systemer behøver der ikke være nogen skranker mellem myndighederne eller misforhold mellem forskellige sanktionsniveauer. Sanktionerne kan vedtages og iværksættes hurtigt, smidigt og retfærdigt af de ansvarlige myndigheder, som har fuldt overblik over situationen. I den forbindelse kan udstedelsen af retningslinjer for de forskellige administrative myndigheder, der behandler disse sager, bidrage til sanktionernes gennemsigthed og overensstemmelse med gængse standarder.

Som nævnt i afsnit 2.1., eksisterer der allerede multi- og bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne indeholdende bestemmelser om gensidig retshjælp og retligt samarbejde. Disse bestemmelser gøres ikke til genstand for en nærmere behandling i denne rapport. – Det bør også nævnes, at EU's kompetence for nylig er blevet udvidet, hvad angår retligt samarbejde i kriminalsager (EU-traktatens afsnit VI).

Det lader imidlertid til, at medlemsstaterne ikke løbende anlægger sådanne strategier, som er i anvendelse inden for de regionale fiskeriforeninger, navnlig vedrørende gensidig udveksling af oplysninger om håndhævelse af lovgivningen og af bevismateriale. Kompatibiliteten mellem de nationale bevisregler i de respektive medlemsstater har givet yderligere problemer, selv i retssystemer der er meget ens.

De resultater, der indtil videre er opnået inden for det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende lovovertrædelser på fiskeriområdet, lader ikke til at være tilstrækkeligt omfattende til at sikre en tilfredsstillende grænseoverskridende

håndhævelse af fællesskabsforskrifterne. Der resterer stadig et stort arbejde i den forbindelse, specielt med hensyn til overtrædelser i forbindelse med grænseoverskridende fiskeriaktiviteter.

Kommissionen er ikke i øjeblikket i besiddelse af omfattende detaljerede oplysninger om arten og niveauet af de sanktioner, der rent faktisk iværksættes over for forskellige fiskerirelaterede overtrædelser i medlemsstaterne. Denne situation vil forbedres, når medlemsstaterne skal begynde at underrette Kommissionen om alvorlige overtrædelser og oplyse denne om sanktionerne i medfør af Rådets forordning (EF) nr. 1447/1999¹⁵ og Kommissionens forordning (EF) nr. 2740/1999¹⁶.

På basis af de oplysninger, der hidtil er indberettet, kan det imidlertid konkluderes, at det hidtidige bødeniveau (specielt strafferetlige bøder) ofte har været alt for lavt til at have en afskrækkende effekt. Hertil kommer, at nødvendigheden af at begrænse de (sædvanligvis) kriminelle – i modsætning til administrative – konfiskationer til de fiskeritogter, hvor synderen er blevet taget på fersk gerning, og til de ulovlige redskaber, som er i anvendelse, ikke lader til at være et stærkt incitament for fiskerne til at overholde lovgivningen fuldt ud. Denne situation har ofte været kombineret med en lav sandsynlighed for at blive inspiceret. Sanktioner med en større effekt på fiskerne, f.eks. endelig eller midlertidig inddragelse af licens, er aldrig blevet iværksat i det kriminalretlige system i nogle medlemsstater, og lader til at have været ekstremt sjældne også i andre strafferetlige procedurer.

Det kan konkluderes, at Kommissionen i øjeblikket ikke er i stand til at sikre, at de gældende nationale sanktionssystemer fungerer ensartet i alle medlemsstater, og at de konstaterede overtrædelser behandles og straffes ens selv i de respektive medlemsstater. De vedtagne sanktioner kan også stadig variere temmelig meget afhængig af, om de iværksættes over for indenlandske (eller lokale) fiskere eller over for udlændinge fra nabomedlemsstaterne. Under de nuværende omstændigheder forekommer opfyldelsen af målsætningen om at indføre et samordnet sanktionsniveau i hele Fællesskabet således temmelig fjern. – Disse resterende problemer samt disse systemers utilstrækkeligt afskrækkende virkning udgør en yderligere belastning for overvågningen og inspektionen af og kontrollen med fiskeriaktiviteterne og svækker dermed effektiviteten af den fiskerikontrol, som er af afgørende betydning for en fuld overholdelse af den fælles fiskeripolitik's bestemmelser.

¹⁵ Rådets forordning (EF) nr. 1447/1999 af 24 juni 1999 om fastsættelse af en liste over de former for adfærd, der er en alvorlig overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (EFT L 167 af 2.7.1999).

¹⁶ Kommissionens forordning (EF) nr. 2740/1999 af 21. december 1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1447/1999 om fastsættelse af en liste over de former for adfærd, der er en alvorlig overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (EFT L 328 af 22.12.1999).

8. EVALUERING AF GENNEMFØRELSEN AF DEN FÆLLES FISKERIPOLITIK

I henhold til fællesskabslovgivningen skal medlemsstaterne vedtage passende foranstaltninger til sikring af den fælles fiskeripolitiks effektivitet. Derfor bør effektiviteten af de nationale kontrolordninger også vurderes ud fra deres bidrag til realiseringen af den fælles fiskeripolitiks mål.

En evaluering af kontrolordningernes indvirkning på bevarelsen af de levende marine ressourcer afspejler fællesskabskontrolordningens samlede effektivitet som den samlede effekt af de pågældende enkelte nationale kontrolordninger. Det samlede effektivitetsniveau har indflydelse på ambitionsniveauet, hvad angår bevarelse af de pågældende fiskebestande.

De nationale licens- og registreringsordninger kan i almindelighed ikke anvendes til at opnå en tvungen reduktion af flådekapaciteten eller til nedbringelse af fiskeriindsatsen. De nationale foranstaltninger, der sigter mod at nedbringe fiskeriindsatsen, har kun i få tilfælde haft en effekt på bevarelsen af bestandene. Overkapacitet er en af de grundlæggende årsager til genudsætninger, til fangst af "sorte" fisk og til tilfælde af utilstrækkelig national kontrol.

8.1. Bevarelsespolitik

Fiskeridødeligheden kan reguleres på flere måder, f.eks. ved begrænsning af fangsterne (TAC'er og kvoter), begrænsning af indsatsen (reduktion i dage til havs og periodiske lukninger) eller en kombination af disse to metoder. Udnyttelsesmønstret reguleres navnlig ved tekniske midler (maskestørrelser, minimumsstørrelse på fiskene, lukkede eller begrænsede områder). De iværksatte kontrolordninger skal sikre, at fiskeriaktiviteterne udøves i overensstemmelse med disse bevarelsesforanstaltninger.

8.1.1. Kvantitative begrænsninger af fangsterne

Antallet af kvoter, der officielt har været overfisket, og omfanget af overskridelserne af de tilladte fangstmængder er mindsket i løbet af årene, hvilket også kan tilskrives indførelsen af fællesskabsbestemmelser, der giver mulighed for udligning mellem de årlige kvoter. Medlemsstaternes fiskeriforvaltningsmetoder er meget forskellige (fartøjskvoter, ugentlige maksima for landingsmængden, midlertidige lukninger osv.). – I få tilfælde har forbedringen af kvoteforvaltningen imidlertid nok kun fundet sted på papiret, mens der stadig ses igennem fingre med betragtelige mængder af sorte landinger.

I Østersøområdet er troværdigheden af de officielle fangsttal for torsk blevet meget bedre, selv om landingskontrollen i dette område generelt ikke har været effektiv nok. I perioden 1992-1994 tog TAC-niveauet ikke højde for tilgangen af en ny årgang fiskere. De øgede fangstrater matchede ikke TAC'er og kvoter: "sorte landinger" af fangster har muligvis oversteget de anmeldte fangster. TAC'er og kvoter for sild og brisling er i en række år blevet fastsat på niveauer, hvor der ikke var en reel risiko for overfiskning.

I region 2 er landingskontrollen blevet kraftigt styrket i en række medlemsstater. Kvaliteten af de officielle landingstal er derfor blevet forbedret. Disse oplysninger vedrørende landinger af fortrinsvis små pelagiske og enkelte demersale arter anses for korrekte. Imidlertid er landinger af ikke-anmeldte fangster (sorte fisk) stadig et alvorligt problem, specielt hvad rundfisk angår. Denne fejlrapportering efter område er omfattende for de fleste bestande i denne region.

I region 3 er underrapportering og fejlrapportering af fangster mindre omfattende end i region 2, selv om landingskontrollen i dette område generelt ikke har været effektiv nok. TAC'erne er i denne region fastsat på et niveau, der reelt ikke er tilstrækkeligt tvingende. På denne baggrund er der mindre incitament til fejlrapportering af fangster. Vedvarende problemer inden for specifikke fiskerier (ansjos og sydlig kulmule) er blevet løst gennem kvotebytning. Ordningerne for overvågning af fiskeriaktiviteterne er forholdsvis ringe i region 3.

I Middelhavsområdet er man i øjeblikket i færd med at indføre overvågningssystemer for fangster. Kun en enkelt bestand (atlantisk tun) er genstand for TAC'er og kvoter. Medlemsstaterne har iværksat specifikke foranstaltninger for overvågning af fangsterne af denne art. Disse foranstaltninger er dog endnu ikke fuldt effektive.

Kvaliteten af fangstdataene for fartøjer, som opererer uden for Fællesskabets fiskerifarvande i Nordatlanten, har undergået en betydelig forbedring. De officielle fangststal svarer til de landede mængder. Kommissionen er dog ikke i stand til at vurdere, hvorvidt de fangster, som er registreret i andre internationale fiskerier, er nøjagtige.

Ud over aspekterne vedrørende visse fiskeriområder er der også dukket problemer op med de horisontale dimensioner. For det første er der fortsat en skævhed i en række medlemsstater mellem de lokalt forhåndenværende landingsmuligheder og de midler, som er afsat til kontrollen med disse landinger. Ulemperne ved denne ubalance er blevet kraftigt forværret ved den kroniske flådeoverkapacitet i sammenligning med de fiskerimuligheder, der er tilgængelige for teknisk mere avancerede flåder.

8.1.2. Gennemførelse af fiskeriindsatsordninger

Kun få medlemsstater har skabt forvaltningsredskaber til begrænsning af deres fartøjers fiskeriindsats. Og endnu færre medlemsstater har været i stand til at løfte denne opgave. Imidlertid har nogle af de eksisterende ordninger skabt tilstrækkelige resultater både med hensyn til ajourføring af oplysninger og reelle hindringer for, at de pågældende fartøjer kan overskride de grænser, som er sat for deres indsats.

8.1.3. Gennemførelse af tekniske foranstaltninger

Lukkede områder og områderestriktioner overholdes generelt på udmærket vis. Overholdelsen af minimumsstørrelser for masker og fisk er tilfredsstillende i Østersøområdet og i region 2. Håndhævelsen af disse foranstaltninger i visse fiskerier er dog fortsat et problem. Der gøres fortsat brug af anordninger, der bevirker, at maskerne trækkes sammen, såsom indvendige fangstposer, specielt indenfor tungefiskeriet. Inden for andre fiskerier benyttes ulovlige maskestørrelser (f.eks. anvendes maskestørrelser, som er tilladt inden for et fiskeri, under samme togt til inden for andre fiskerier, som kræver større maskestørrelser). Den et-nets-regel,

Kommissionen har foreslået ved flere lejligheder, ville i høj grad mindske de problemer, som dette giver kontrolmyndighederne.

I region 3 og i Middelhavsområdet er situationen mindre tilfredsstillende. Der eksisterer i disse regioner en stor markedsefterspørgsel efter små fisk; dette udgør et incitament til at anvende ulovlige redskaber og lande undermålsfisk. De pågældende medlemsstaters bestræbelser på at udrydde denne form for fiskeriadfærd har ikke givet et tilfredsstillende resultat. – Maksimumslængden på de drivgarn, som må benyttes, specielt i Middelhavsområdet, er fortsat et problem.

8.2.Strukturpolitik

De foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet, og som er beskrevet i afsnit 6., har for det meste resulteret i etableringen af operationelle tilgangs/afgangs-ordninger, ifølge hvilke nye fiskerifartøjer skal registreres og opnå licens for at få adgang til at operere. Imidlertid er de systemer, som er indført til disse formål, ikke egnede til at blive anvendt til at sikre en tvungen reduktion af flådekapaciteten. Ingen medlemsstat har indført national lovgivning, som sætter myndighederne i stand til at udtage fartøjerne af fiskerflåden uden ret til fuld (eller tilnærmelsesvis) udligning i forhold til den eksisterende kapacitet.

Medlemsstaterne synes således at mangle effektive midler til at sikre de kapacitetsnedsækninger, som er fastsat inden for rammerne af FUP'erne, og som stadig kun er delvis realiseret. Dette skader troværdigheden af de registrerede kapacitetsdata, specielt i de medlemsstater, der har indført nationale ordninger, hvor de samlede FUP-målsætninger konverteres til restriktioner, som finder anvendelse på de enkelte fartøjer. De nationale kontrolforanstaltninger på dette område er ikke blevet tilstrækkeligt tilpasset til eller rettet mod at sikre pålideligheden af flåderegisteroplysningerne vedrørende flådekapacitet og navnlig motoreffekt. Stabiliteten i den eksisterende FUP-segmentering kan heller ikke altid garanteres.

I praksis er der i almindelighed ikke skabt en balance mellem flådekapaciteten og fiskerimulighederne. Desuden har medlemsstaterne kun valgt at regulere adgangen til farvande og ressourcer i et begrænset antal tilfælde. Situationen inden for de fleste fiskerier kan derfor beskrives således: "for mange fartøjer til for få fisk". Jo større forskellen mellem disse to faktorer er, jo større er behovet for at overvåge, inspicere og kontrollere.

9. KONKLUSIONER

Kontrolforordningen med ændringer udgør en komplet retlig ramme for kontrol, som omfatter hele fiskeriproduktionsprocessen fra net til forbrugerens bord. Denne ramme dækker alle fiskeriaktiviteter på Fællesskabets område og i Fællesskabets fiskerifarvande samt alle fællesskabsfiskerifartøjernes aktiviteter uden for disse farvande. Dækningen strækker sig lige fra bevarelse og forvaltning af fiskebestandene til foranstaltninger vedrørende den fælles markedsordning for fiskerivarer og vedrører ikke kun de forpligtelser, førerne og ejerne af fiskerifartøjerne har, men også det ansvar, som fiskeopkøbere, forædlingsindustri og efterfølgende økonomiske aktører bærer.

Ifølge Fællesskabets principper påhviler ansvaret for kontrollen af fællesskabslovgivningens anvendelse først og fremmest medlemsstaterne. Flere medlemsstater har da også etableret effektive nationale kontrolordninger med udgangspunkt i ovennævnte fællesskabslovgivning. Den finansielle deltagelse i medlemsstaternes kontroludgifter har fremmet allokeringen af tilstrækkelige kontrolmidler og indførelsen af FOS.

Der er i øjeblikket stor forskel på, hvor hensigtsmæssigt fiskerikontrollen er iværksat, idet mange fiskeriaktiviteter er underlagt en effektiv kontrol, mens andre overhovedet ikke er undergivet nogen kontrol eller en klart utilstrækkelig kontrol. Inden for en række fiskerier er kontrollen ikke stærkere end det svageste led i kæden.

Fællesskabet har det overordnede ansvar for en tilfredsstillende gennemførelse af den fælles fiskeripolitik. Fællesskabet bør ikke alene leve op til sine internationale forpligtelser, men også realisere sine mål med hensyn til beskyttelse og bevarelse af de levende marine ressourcer samt sikre beskyttelsen af sine flåder imod ulovligt, ikke-anmeldt og ikke-forskriftsmæssigt fiskeri (IUU-fiskeri).

Hvad angår en yderligere udbygning af de fremskridt, der er gjort i løbet af de seneste år, vil en fuld gennemførelse af de seneste ændringer af fællesskabsforordningerne bidrage yderligere til opnåelsen af fuld overholdelse af den fælles fiskeripolitiks bestemmelser. Endvidere kan en række problemer, som er nævnt i nærværende rapport, løses ved foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne på nationalt plan (f.eks. gennem etablering af en omfattende kontrolordning, justering af ansvarsområdet, forbedret organisation og uddannelse, udformning af rationelle inspektionsstrategier og indførelse af effektive og afskrækkende sanktionsprocedurer).

Imidlertid kan ikke alle problemer løses på denne måde. Hvis visse medlemsstater stadig ikke sikrer en tilfredsstillende kontrol i fremtiden, vil den nuværende fællesskabsramme for kontrol ikke være tilstrækkeligt tvingende for de myndigheder, der ikke lever op til Fællesskabets standarder. Fællesskabsrammen kan nemlig ikke tvinge til overholdelse af den fælles fiskeripolitiks bestemmelser, selv i tilfælde, hvor Fællesskabet selv er bundet af internationale forpligtelser. Desuden vil samarbejdet og koordineringen mellem samtlige myndigheder, som er inddraget i overvågnings-, inspektions- og kontrolopgaver på fiskeriområdet, udgøre en stor belastning for Fællesskabets kontrolordning. Disse dilemmaer bør helt klart løses på fællesskabsplan.

Da denne rapport vil indgå i debatten om en revision af den fælles fiskeripolitik, som er indledt med offentliggørelsen af Kommissionens grønbog "Den fælles fiskeripolitiks fremtid", vil Kommissionen først drage de endelige konklusioner om udsigterne for Fællesskabets fiskerikontrolordning, når den offentlige debat om disse spørgsmål er afsluttet. På det tidspunkt vil Kommissionen forelægge Rådet og Europa-Parlamentet en meddelelse om de fremtidige retningslinjer for overvågning, kontrol og håndhævelse på fiskeriområdet.

BILAG I

FORTEGNELSE OVER ÆNDRINGER AF KONTROLFORORDNINGEN:

Rådets forordning (EF) nr. 2870/95 af 8. december 1995 (EFT L 301 af 14.12.1995)
Rådets forordning (EF) nr. 2489/96 af 20. december 1996 (EFT L 338 af 28.12.1996)
Rådets forordning (EF) nr. 686/97 af 14. april 1997 (EFT L 102 af 19.4.1997)
Rådets forordning (EF) nr. 2205/97 af 30. oktober 1997 (EFT L 304 af 7.11.1997)
Rådets forordning (EF) nr. 2635/97 af 18. december 1997 (EFT L 356 af 31.12.1997) og
Rådets forordning (EF) nr. 2846/1998 af 17. december 1998 (EFT L 358 af 31.12.1998)

FORTEGNELSE OVER FORELAGTE MEDDELELSER

Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om kontrollen med gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik (SEK(92) 394 endelig udg. af 6.3.1992)

Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Fællesskabets finansielle deltagelse i medlemsstaternes udgifter til at sikre overholdelse af den fælles fiskeripolitik (KOM(95) 243 endelig udg. af 9.6.1995)

Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende rapport om indførelse af et satellitbaseret system for overvågning af EF-fiskerfartøjer (KOM(96) 232 endelig udg. af 28.5.1996)

Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om kontrollen med de EU-bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger, der gælder for fiskerfartøjer fra tredjelande (KOM(96) 493 endelig udg. af 22.10.1996)

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Kontrollen under den fælles fiskeripolitik (KOM (1998) 92 endelig udg. af 19.2.1998)

* * * * *

Kommissionens arbejdsdokument "Forbedring af gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik" (SEK(1998) 949 endelig udg. af 5.6.1998)

FORTEGNELSE OVER DRIVNETSRAPPORTER

- Rapport fra Kommissionens tjenestegrene om håndhævelsen i 1994 af fællesskabsforskrifterne vedrørende anvendelsen af drivgarn: SEK(94) 2003 af 25.11.1994.
- Rapport om håndhævelsen af fællesskabsforskrifterne vedrørende anvendelsen af drivgarn i Det Nordøstlige Atlanterhav og i Middelhavet
 - i 1995 : SEK(95) 2259 af 14.12.1995
 - i 1996 : SEK(97) 937 af 13.5.1997
 - i 1997 : SEK(1998) 477 af 17.3.1998
- Rapport om håndhævelsen i 1998 og 1999 af fællesskabsforskrifterne vedrørende anvendelsen af drivgarn inden for fiskeri efter stærkt vandrende arter i Det Nordøstlige Atlanterhav og i Middelhavet – 24.5.2000

BILAG II

Fællesskabets årlige deltagelse i de udgifter, medlemsstaterne afholder i forbindelse med fiskerikontrol, og den faktiske udnyttelse i procent ved udgangen af 2000

€ mio.	1996	1997	1998	1999	2000	I alt
Bidrag						
• 35-50 %	24,4	29,1	31,1	35,6	31,5	151,6
• > 50 %	0,3	2,4	9,5	11,4	3,4	27,1
Bidrag til Irland						
• investeringer	2,3	3,6	8,4	2,6	2,5	19,5
• driftsudgifter	2,5	3,0	3,0	0	3,0	11,5
I alt	29,5	38,1	52,0	49,6	40,5	209,6
Refusionssats	50 %	69 %	62 %	50,5 %	1 %	47 %

Følgende andele af det finansielle bidrag er blevet allokeret til de eksisterende subkategorier:

- overvågningsfartøjer og -fly € 154 mio. (74 %)
 - i kystnære farvande € 21 mio.
 - i højsøområder € 133 mio.
 - ny teknologi € 40 mio. (19 %)
 - computere € 17 mio.
 - netværk € 4 mio.
 - FOS € 19 mio.
 - særlige foranstaltninger og diverse € 15 mio. (7%)
 - uddannelse € 2 mio.
 - diverse € 13 mio.
- Samlede finansielle bidrag € 209 mio. (100%)