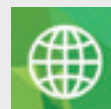


Særberetning

# Forvalter Kommissionen EU's fiskeripartnerskabsaftaler hensigtsmæssigt?



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2684-6	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/27157	QJ-AB-15-010-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-2683-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/299779	QJ-AB-15-010-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2728-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/31714	QJ-AB-15-010-DA-E

© Den Europæiske Union, 2015  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Tilladelse til at anvende eller gengive kortet på side 46 skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

*Printed in Luxembourg*

Særberetning

## Forvalter Kommissionen EU's fiskeripartnerskabsaftaler hensigtsmæssigt?

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling I - der ledes af Augustyn Kubik, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområdet beskyttelse og forvaltning af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Jan Kinšt, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Alejandro Ballester Gallardo, kontorchef Colm Friel, ledende revisor Maria Luisa Gómez-Valcárcel, revisor Oana Dumitrescu og revisor Frédéric Soblet.



Fra venstre til højre: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo og O. Dumitrescu.

## Punkt

### Forkortelser

### I–XIII Resumé

### 1–13 Indledning

1–3 **Behovet for internationale fiskeriaftaler**

4–8 **Fiskeripartnerskabsaftalerne**

9–13 **EU's højsøflåde og fiskeripartnerskabsaftalerne**

### 14–16 Revisionens omfang og revisionsmetoden

### 17–83 Bemærkninger

#### 17–53 **Del I - Forhandlingerne om fiskeripartnerskabsaftalerne**

17–25 Kommissionen forhandlede og fornyede fiskeripartnerskabsaftalerne tidsnok til at undgå afbrydelser i fiskeriet

26–28 Kommissionen har sørget for et relevant net af aftaler, men der kan med fordel sikres større ensartethed i Det Indiske Ocean

29–32 Det var svært at opfylde fiskeripartnerskabsaftalernes mål om at sikre, at de forhandlede fiskerimuligheder kun gælder overskydende fiskeressourcer

33–46 Omkostningerne til de fiskeripartnerskabsaftaler, Kommissionen har forhandlet, var forholdsvis høje i betragtning af den hidtidige udnyttelse

47–53 Oplysningerne i de efterfølgende evalueringer var ikke altid nyttige i forbindelse med beslutningsprocessen og forhandlingerne

#### 54–83 **Del II - Gennemførelsen af fiskeripartnerskabsaftalernes bestemmelser om adgangsrettigheder og sektorstøtte**

55–60 Processen for opnåelse af fiskeritilladelser (licenser) var langvarig og besværlig, men Kommissionen havde ikke taget skridt til at finde ud af, hvordan den kan forbedres

61–65 Den centrale fangstovervågning var utilstrækkelig, hvilket skabte risiko for, at problemer ikke blev identificeret rettidigt, og at betalingerne ikke blev beregnet korrekt

66–70 Kommissionen og partnerlandene var enige om de relevante aktiviteter, der skal finansieres med sektorstøtte, men der manglede koordinering med de andre partnere i sektoren

71–76 Kommissionens kontrol af sektorstøttefinansierede aktioner var begrænset, og i nogle tilfælde gennemførte partnerlandene andre aktioner end de aftalte

77–83 Kommissionen sektorstøttebetalinger var ikke knyttet til partnerlandenes fremskridt med hensyn til at gennemføre de aftalte aktioner

84–95 **Konklusioner og anbefalinger**

**Bilag I — Fiskeripartnerskabsaftalerne: flere oplysninger om deres forhandling og gennemførelse**

**Bilag II — Gældende fiskeripartnerskabsaftaler i 2015**

**Bilag III — Fiskeripartnerskabsaftaler**

**Kommissionens svar**

**EIS:** Elektronisk indberetningsystem (eller elektronisk logbog)

**EU:** Den Europæiske Union

**EUF:** Den Europæiske Udviklingsfond

**EØZ:** Eksklusiv økonomisk zone

**FAO:** FN's Fødevarer- og Landbrugsorganisation

**FOS:** Fartøjsovervågningssystem

**GD:** Generaldirektorat

**IOC:** Kommissionen for Det Indiske Ocean

**IOTC:** Kommissionen for Tunfisk i Det Indiske Ocean

**MSY:** Maksimal bæredygtig fangst

**RFFO:** Regional fiskeriforvaltningsorganisation

**STECF:** Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri

**UNCLOS:** FN's havretskonvention

**I** Den Europæiske Union (EU) indgår aftaler med kyststater for at skaffe EU's højsøflåde adgang til disse landes fiskeriområder. Aftalerne har udviklet sig fra simple adgangsftaler i 1980'erne til bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler, der har til formål at bevare fiskeressourcerne og samtidig udvikle partnerlandenes fiskerisektor ved hjælp af sektorstøtte. Kommissionen arbejder på at udvide nettet af disse aftaler, da de ikke kun indebærer væsentlige fordele for EU-flåden, men også for partnerlandene.

**II** Rettens revision vedrørte fiskeriaftaler, hvor der betales en finansiell modydelse fra EU-budgettet (aftaler baseret på udveksling af fiskekvoter var således ikke omfattet). Retten undersøgte fire af de 12 aftaler, der var gældende, da revisionen fandt sted: aftalen med Mauretanium (der omfatter flere arter i Atlanterhavet) og aftalerne med Madagaskar, Mozambique og Seychellerne (der omfatter tunfisk i Det Indiske Ocean). Disse fire fiskeripartnerskabsaftaler tegnede sig til sammen for 77 % af betalingerne vedrørende sådanne aftaler i 2013.

**III** Formålet med revisionen var at vurdere, om Kommissionen forvalter fiskeripartnerskabsaftalerne hensigtsmæssigt. Med dette for øje undersøgte Retten forhandlingerne om fiskeripartnerskabsaftalerne og gennemførelsen af bestemmelserne om adgangsrättigheder og sektorstøtte. Retten konkluderede, at Kommissionen generelt forvalter fiskeripartnerskabsaftalerne hensigtsmæssigt, men at der på flere områder stadig kan ske forbedringer med hensyn til forhandlingsprocessen og gennemførelsen af protokollerne.

**IV** Procedurene i forbindelse med forhandling og fornyelse af fiskeripartnerskabsaftaler er ofte komplekse og langvarige, men Kommissionen håndterede vanskelighederne godt og undgik - med nogle få undtagelser - at flådens fiskeriaktiviteter blev afbrudt. Nettet af indgåede aftaler var relevant set i sammenhæng med EU-flådens behov og prioriteter.

**V** I tilfælde, hvor langvarige forhandlinger om en ny protokol truede med at afbryde fiskeriaktiviteterne, kunne fartøjerne i overensstemmelse med artikel 9 i forordning (EF) nr. 1006/2008 gennem Kommissionen sende ansøgninger om fiskeritilladelser til det pågældende tredjeland, mens man afventede underskrivelsen af den nye protokol. Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med et andet lovkrav, nemlig »eksklusivitetsklausulen«, og anvendelsen af bestemmelsen førte til misforståelser mellem et partnerland og Kommissionen.

**VI** Fiskeripartnerskabsaftaler præsenteres som instrumenter, der sikrer bæredygtigheden af det berørte fiskeri. Som fastsat i grundforordningen for den fælles fiskeripolitik må de fiskerimuligheder, der er omfattet, kun give EU-fartøjerne adgang til at fiske partnerlandenes overskydende ressourcer. Det er imidlertid meget svært at anvende begrebet overskydende ressourcer i praksis, fordi der mangler pålidelige oplysninger om fiskebestande og om den fiskeriindsats, der gøres af de nationale fiskerflåder og af de andre udenlandske fiskerflåder, som partnerlandene også har givet adgang.

## VII

Den enhedspris, der i praksis blev betalt for et ton fisk, var ofte højere end den forhandlede enhedspris. Selv om der i forhandlingerne blev taget hensyn til de fangster, der var indberettet under tidligere protokoller, var de aftalte referencemængder i de seneste protokoller fortsat ofte større, hvilket medførte, at de regelmæssigt blev underudnyttet. EU's finansielle modydelse blev imidlertid betalt fuldt ud, uanset om fiskerimulighederne var udnyttet. Underudnyttelsen af protokollerne og de deraf følgende høje omkostninger kunne delvis tilskrives de tekniske betingelser, der var aftalt med partnerlandene med henblik på at overholde den nationale lovgivning eller for at sikre fiskeriets bæredygtighed.

## VIII

Oplysningerne i de uafhængige efterfølgende evalueringer af fiskeripartnerskabsaftalerne er ikke altid fuldstændige, ensartede og sammenlignelige, og deres anvendelighed som grundlag for beslutninger i forbindelse med protokolforhandlingerne er derfor begrænset.

## IX

Retten konkluderede, at gennemførelsen af bestemmelserne om adgangsbetingelser ikke var tilstrækkelig solid. Kommissionen foretog ikke en hensigtsmæssig overvågning af workflowet i de langvarige og besværlige licensprocesser for at fastslå, hvorfor der opstår forsinkelser, og på hvilke områder der kan ske forbedringer.

## X

Retten konstaterede, at der var mangler i forvaltningen af fangstdata, hvilket illustreres af forskellene mellem de fangstdata, den modtog fra medlemsstaterne, fra Kommissionen og fra de efterfølgende evalueringer. Eftersom betalingerne under fiskeripartnerskabsaftalerne er baseret på fangstdata, indebærer dette en finansiel risiko.

## XI

Planlægningen af sektorstøtten er blevet bedre, men Kommissionen har stadig kun en begrænset rolle med hensyn til at overvåge gennemførelsen af protokollerne. Der mangler en klar struktur, som fastsætter støttebetingelser og sporbarhedsregler i forbindelse med de finansierede aktioner. Endvidere har Kommissionen ikke tilstrækkelige revisions- og kontrolrettigheder, f.eks. har partnerlandene i nogle tilfælde iværksat andre aktioner end de planlagte, og disse bidrager måske ikke effektivt til at opfylde fiskeripartnerskabsaftalernes mål.

## XII

Protokollerne gør det endvidere muligt at suspendere sektorstøttebetalingerne, men ikke at reducere dem delvist, når kun en del af de aftalte aktioner eller resultater realiseres. Hertil kommer, at selv om sektorstøtten bygger på samme udviklingskoncept som budgetstøtten fra Den Europæiske Udviklingsfond, er betingelserne for udbetaling ikke de samme, og det fører undertiden til manglende konsekvens.

## XIII

Retten har følgende anbefalinger.

For at forbedre forhandlingerne om nye fiskeripartnerskabsaftaler og protokoller bør Kommissionen:

- a) gennemgå passive aftaler og overveje, hvordan den afbrydelse af fiskeriaktiviteterne, som eksklusivitetsklausulen pålægger, kan tackles under overholdelse af principperne for den fælles fiskeripolitik. Endvidere bør Kommissionen indføre passende og præcist formulerede bestemmelser i protokollerne for at sikre, at fiskeriet kan fortsætte mellem to protokoller
- b) fastlægge regionale strategier for udvikling af partnerlandenes fiskeriforvaltning og sikre, at protokoller inden for samme region er i overensstemmelse med den relevante strategi og med anvendelsen af andre EU-midler

- c) ved forhandlinger om fiskerimuligheder under nye protokoller tage udnyttelsen af de foregående protokoller i betragtning og bestræbe sig på at sikre, at betalingerne for adgangsrettigheder kobles bedre sammen med de faktiske fangster, uden at det får negative virkninger for fiskeriet
- d) foretage en bedre analyse af den potentielle indvirkning af klausulerne i bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler på den praktiske anvendelse af protokollen, samtidig med at de gensidige fordele for EU og partnerlandene bevares, eventuelt ved at høre de relevante interessenter med henblik på at identificere, hvor der er brug for mere detaljerede vurderinger af kritiske klausuler
- e) sørge for bedre fokus i de efterfølgende evalueringer, så de både giver en ensartet og sammenlignelig analyse af udbyttet af de offentlige midler, der bliver brugt under protokollerne, og en omfattende og kritisk analyse af deres effektivitet for EU og det berørte partnerland.

For at forbedre gennemførelsen af fiskeripartnerskabsaftalerne bør Kommissionen snarest:

- f) udarbejde procedurer, der gør det muligt at overvåge de enkelte trin i licensprocessen og bl.a. registrere, hvor lang tid der bruges af medlemsstaterne, partnerlandene og dens egne tjenester, så den kan identificere og følge op på svagheder i proceduren
- g) arbejde på at sikre accept af elektroniske licenser eller en liste over fartøjer, som er godkendt i hele den periode, hvor licenserne er gyldige
- h) sikre, at flagmedlemsstaterne anvender den nye fangstdatabase fuldt ud, og at denne giver pålidelige fangstdata, der kan konsolideres, overvåges og holdes ajour

- i) foreslå, at der i nye protokoller indføres støttebetingelser til brug i forbindelse med vurderingen af aktioner, der forelægges med henblik på sektorstøttefinansiering (andre betingelser kunne vedrøre sporbarhed, udvælgelse, rapportering, resultatmåling og Kommissionens kontrolbeføjelser)
- j) sikre en effektiv koordinering af fiskeripartnerskabsaftalernes sektorstøtte med andre udviklingspartnere, der er aktive i fiskerisektoren
- k) sikre, at sektorstøttebetalingerne passer sammen med andre EU-budgetstøttebetalinger og er baseret på de resultater, som partnerlandene har opnået med hensyn til at gennemføre de aftalte aktioner i matrixen for sektorstøtte.

## Behovet for internationale fiskeriaftaler

### 01

Fra midten af 1970'erne og i kølvandet på FN's tredje havretskonference (UNCLOS III) blev princippet om fri adgang til det åbne hav gradvist afskaffet. I 1982 trådte FN's havretskonvention i kraft efter ni års forhandlinger, og dermed blev det fastsat i folkeretten, at en stat har ret til at gøre krav på farvande ud til 200 sømil fra kysten (den eksklusive økonomiske zone (EØZ)) med henblik på at udforske og udnytte, bevare og forvalte de naturlige ressourcer i disse farvande. Flere og flere lande bestemte sig for at udvide deres territoriale suverænitet til 200-sømilegrænsen, og det betød, at kyststaterne fik kontrol over ca. 90 % af fiskeressourcerne. Mange højsøflåder<sup>1</sup>, der tidligere havde fisket i disse farvande, måtte nu indgå adgangsftaler med kyststaterne.

### 02

Som følge af dette begyndte EU (på daværende tidspunkt »Det Europæiske Fællesskab«) at indgå bilaterale fiskeriaftaler med forskellige kyststater, hovedsagelig udviklingslande. I begyndelsen var der tale om simple adgangsftaler, der gav EU's højsøflåde fiskerimuligheder og gav udviklingslandene en væsentlig indtægtskilde. Aftalerne var af kommerciel art og byggede generelt på princippet »betal, fisk og farvel«.

### 03

Siden 1981 har EU også indgået en række »nordiske aftaler«. Der er tale om gensidige aftaler, der omhandler udveksling af fiskerimuligheder mellem EU's, Norges, Islands og Færøernes fiskerflåder uden modydelse. Disse aftaler er ikke omfattet af denne beretning.

## Fiskeripartnerskabsaftalerne

### 04

De simple adgangsftaler blev kritiseret, navnlig for at have en negativ effekt på overfiskede bestande, for at mangle gennemsigtighed og for ikke at sikre håndhævelse og overholdelse af gældende bestemmelser. Kritikken gik endvidere på, at aftalerne udnyttede kyststaternes svage forhandlings- og håndhævelseskapacitet, og at de ikke var velegnede til udviklings samarbejde inden for fiskeriet.

### 05

Som reaktion på kritikken indførte man ved reformen af den fælles fiskeripolitik i 2002 begrebet »partnerskab« for at fremhæve EU's mål om at støtte udviklingen af partnerlandenes nationale fiskerisektor, styrke politikdialogen mellem EU og udviklingslandene og fremme bæredygtigt fiskeri. Denne nye generation af aftaler blev kaldt fiskeripartnerskabsaftaler (jf. **tekstboks 1**). Den finansielle modydelse til partnerlandene blev opdelt i to separate dele: en betaling for adgangsrrettighederne til EØZ og en »sektorstøtte«, der skal fremme udviklingen af bæredygtigt fiskeri i partnerlandene.

<sup>1</sup> Fiskerfartøjer, der fisker uden for deres nationale farvande.



## Målene for fiskeripartnerskabsaftalerne<sup>2</sup>

- At sikre en rational og bæredygtig udnyttelse af partnerlandenes levende marine ressourcer (med indførelse af begrebet overskydende ressourcer fra FN's havretskonvention)<sup>3</sup>
- At sikre beskæftigelsen i de af Unionens regioner, der er afhængige af fiskeri
- At sikre EU's fiskerisektor dens fortsatte eksistens og konkurrenceevne
- At sikre EU-markedet tilstrækkelige forsyninger
- At skabe merværdi for Unionen
- At forbedre partnerlandenes fiskeriforvaltning ved at udvikle deres kapacitet til at forvalte og kontrollere deres fiskeressourcer
- At fremme den økonomiske udvikling af fiskerisektoren i partnerlandene såvel som beskæftigelsen, sundhedsforholdene og erhvervs klimaet i denne sektor.

- 2 Konklusionerne fra samlingen i Rådet (fiskeri og landbrug) den 19. juli 2004 og den 19.-20. marts 2012. De fleste af disse mål er også anført i Rådets forordning (EF) nr. 861/2006 af 22. maj 2006 om EF-finansieringsforanstaltninger til gennemførelse af den fælles fiskeripolitik og havretten (artikel 7) (EUT L 160 af 14.6.2006, s. 1). Artikel 31 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22) fastsætter principperne og målene for bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler.
- 3 Artikel 62, stk. 2, i FN's havretskonvention (UNCLOS) definerer dette overskud som den andel af den tilladte fangstmængde, som kyststaten ikke selv kan eller vil udnytte.

## 06

Efter Kommissionens mening er der væsentlige fordele ved at indgå fiskeripartnerskabsaftaler frem for at bruge andre metoder til at skaffe EU's højsøflåde adgang til tredjelandes farvande og ressourcer. Blandt disse fordele kan især nævnes følgende:

- Fiskeripartnerskabsaftaler giver EU-flåden adgang til fiskeområder inden for retlige rammer, som er klarere, mere ensartede og mere stabile end private aftaler mellem redere i EU og lande uden for EU, og de giver derfor større retssikkerhed. Også rederne i EU har tilkendegivet en præference for fiskeripartnerskabsaftaler og anmodet Kommissionen om at

udvide nettet af aftaler, selv om det måtte føre til en forhøjelse af den modydelse, de skal betale for adgangsrettighederne.

- Fiskeripartnerskabsaftaler fremmer videnskabeligt samarbejde mellem EU og partnerlandene. Det er fastsat i protokollerne, at videnskabelige udvalg skal evaluere fiskebestandene og vurdere resolutioner fra de regionale fiskeriorganisationer. Somme tider samarbejder partnerlandene med videnskabsmænd i EU, der beskæftiger sig med disse landes flådeaktiviteter.

- For at skabe lige vilkår for de forskellige højsøflåder, der opererer i kyststaternes EØZ, indeholder protokollerne også en klausul om ikkeforskelsbehandling. Det betyder, at de tekniske standarder og andre bæredygtighedsprincipper, der gælder for fiskeripartnerskabsaftalerne, også skal gælde for aftaler mellem de pågældende partnerlande og andre højsøflåder, der opererer i deres EØZ. Dette skulle også fremme en bæredygtig forvaltning af fiskeressourcerne.
- Fiskeripartnerskabsaftalerne tilskynder til bedre forvaltning af den lokale fiskerisektor i partnerlandene ved at støtte kontrollen og overvågningen af de nationale og de udenlandske flåders aktiviteter. Under fiskeripartnerskabsaftalerne ydes der betydelige finansielle bidrag til en bæredygtig udvikling af det lokale fiskeri.

## 07

Ved reformen af den fælles fiskeripolitik i 2014 indførte man begrebet bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler. Formålet med reformen er at forbedre en række aspekter ved fiskeripartnerskabsaftalerne, f.eks. ved at øge mængden af oplysninger, der lægges til grund for fastlæggelsen af overskydende ressourcer i partnerlandenes EØZ, ved at fremme bæredygtigt fiskeri i partnerlandenes farvande gennem bedre målretning og regelmæssig overvågning af EU's sektorstøtte og ved at indføre en menneskerettighedsklausul. Hovedformålet med bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler er at fastsætte retlige, miljømæssige, økonomiske og sociale forvaltningsrammer for EU-fartøjers fiskeri i tredjelandsfarvande, hvor der bør anvendes lignende standarder som dem, der gælder for EU-fartøjer, der fisker i EU-farvande.

## 08

For at styrke forvaltningsrammen for EU-højsøflådens fiskeri har Kommissionen for flere år siden indført en eksklusivitetsklausul, som skulle anvendes på alle gældende fiskeripartnerskabsaftaler. Når først en aftale mellem EU og et partnerland er trådt i kraft, må fiskerifartøjer fra EU kun operere i partnerlandets farvande, hvis de har en fiskeritilladelse, der er udstedt i medfør af en protokol til denne aftale (jf. punkt 10).

## EU's højsøflåde og fiskeripartnerskabsaftalerne

## 09

Højsøflåden omfatter kun 335 af de 86 283 fartøjer, der er registreret i EU, og udgør således under 1 % af EU-flåden, men ser man på den samlede EU-flådes fiskerikapacitet, tegner den sig for 18 % af bruttotonnagen og 7 % af maskineffekten<sup>4</sup>. Højsøflåden er en vigtig leverandør af fisk til EU-markedet, da den skønnes at levere 15 % af EU-flådens samlede fangster. Den tegner sig endvidere for 4 % af beskæftigelsen i EU-flåden. Ca. halvdelen af højsøflådens fangster foretages under fiskeripartnerskabsaftaler.

4 Data om højsøflåden i 2012 hentet fra »2014 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet« (STECF 14-16). Efter den definition, der anvendes i denne beretning, omfatter EU's højsøflåde alle EU-registrerede fartøjer på over 24 meter, der opererer i fiskeriregioner uden for EU, inklusive nogle af regionerne i EU's yderste periferi.

### 10

En fiskeripartnerskabsaftale udarbejdes, ved at EU og partnerlandet forhandler sig frem til en aftale med tilhørende gennemførelsesprotokoller. Aftalen danner rammen om et langsigtet samarbejde inden for fiskeriet, og protokollerne fastsætter de detaljerede vilkår og betingelser. Protokollerne tages normalt op til forhandling hvert tredje til sjette år efter aftale med partnerlandet. Når begrebet fiskeripartnerskabsaftaler anvendes i denne beretning, henvises der hovedsagelig til protokollerne. I **bilag I** gives der flere oplysninger om forhandlingsprocessen og ansvarsopgaverne i forbindelse med fiskeripartnerskabsaftalerne.

### 11

I 2014 blev der over EU-budgettet afholdt 69 millioner euro i betalinger vedrørende fiskeripartnerskabsaftalerne, hvilket er et væsentligt fald fra de over 200 millioner euro, der blev udbetalt årligt i 1990'erne. En del af forklaringen på dette er, at protokollen med Mauretanien udløb i december 2014, og at der derfor ikke blev afholdt betalinger i 2014, men blev udbetalt 67 millioner euro i 2013. Marokko alene tegnede sig for over 40 % af det samlede beløb i 2014. Under fiskeripartnerskabsaftalerne betaler operatørerne endvidere en finansiel modydelse til gengæld for de fiskeritilladelser, som de får. Denne modydelse er steget støt i de seneste år.

### 12

I **bilag II** vises de 13 gældende fiskeripartnerskabsaftaler i 2015, som tegner sig for en årlig finansiel modydelse på 72 millioner euro. Tre af de 13 gældende aftaler er blandede aftaler, der giver EU-flåden adgang til forskellige fiskebestande i partnerlandenes EØZ. De resterende aftaler drejer sig om tunfiskeri og giver fiskerirettigheder i partnerlandenes EØZ til EU-fartøjer, der følger vandrende tunfiskebestande og andre stærkt vandrende arter i deres bevægelser omkring Afrika samt i Det Indiske Ocean og Stillehavet.

### 13

Andre fiskeripartnerskabsaftaler uden aktive protokoller er aftalen med Gambia (siden 1.7.1996), Ækvatorialguinea (siden 30.6.2001), Salomonøerne (siden 9.10.2012), Mikronesien (siden 25.2.2010), Mauretanien (siden december 2014)<sup>5</sup> og Mozambique (siden januar 2015). Når en aftale stadig er gældende, men protokollerne til den ikke er blevet fornyet - som det er tilfældet med disse aftaler («passive aftaler») - indebærer eksklusivitetsklausulen (jf. punkt 8), at EU-flåden ikke har adgang til det pågældende lands fiskeriområde.

<sup>5</sup> Forhandlingerne mellem Europa-Kommissionen og Mauretanien om en ny protokol blev afsluttet den 10. juli 2015. Den nye fireårige protokol beløber sig til 59,125 millioner euro om året. Den er endnu ikke godkendt af Rådet og Europa-Parlamentet.

## 14

Formålet med revisionen var at vurdere, om Kommissionen forvalter fiskeripartnerskabsaftalerne hensigtsmæssigt, ved at søge svar på følgende spørgsmål:

- 1) Forvalter Kommissionen forhandlingerne om fiskeripartnerskabsaftalerne og protokollerne til dem hensigtsmæssigt?

For at besvare dette spørgsmål gennemgik Retten forhandlingsprocessen vedrørende de fire undersøgte fiskeripartnerskabsaftaler for at se, om Kommissionen forhandlede eller fornyede protokollerne tidsnok til, at EU-flåden kunne fortsætte sine aktiviteter. Endvidere vurderede Retten, om der ved forhandlingerne om fiskerimuligheder og finansielle modbydelser blev taget hensyn til fiskeripartnerskabsaftalernes mål om at sikre fiskebestandenes bæredygtighed med rimelige omkostninger for EU, forbedre partnerlandenes fiskeriforvaltning og fremme den økonomiske udvikling af deres fiskerisektor.

- 2) Forvalter Kommissionen gennemførelsen af fiskeripartnerskabsaftalerne hensigtsmæssigt?

For at besvare dette spørgsmål undersøgte Retten Kommissionens forvaltning af licensprocessen og pålideligheden af systemet til rapportering af fangstdata. Endvidere vurderede Retten, om Kommissionens udformning, kontrol og overvågning af de aktioner, der blev finansieret med sektorstøtte under fiskeripartnerskabsaftalerne, var hensigtsmæssig.

## 15

Revisionsmetoden omfattede møder med relevante interessenter<sup>6</sup>, en analyse af oplysninger fra Kommissionen og besøg på stedet i udvalgte medlemsstater (Spanien og Frankrig) og i fire partnerlande, som EU har indgået fiskeripartnerskabsaftaler med. For at få et regionalt perspektiv blev der til revisionen udvalgt tre partnerlande i Det Indiske Ocean (Madagaskar, Mozambique og Seychellerne). Som det fjerde partnerland valgte Retten Mauretanien, fordi fiskeripartnerskabsaftalen med dette land er et eksempel på en aftale, der omfatter flere arter, og fordi den beløbsmæssigt er den største. De fire undersøgte fiskeripartnerskabsaftaler tegnede sig tilsammen for 77 % af betalingerne vedrørende sådanne aftaler i 2013.

## 16

Det opnåede revisionsbevis blev suppleret med en spørgeundersøgelse henvendt til operatørerne af EU's højsøflåde. Redere repræsenterende 70 % af denne flåde svarede<sup>7</sup>.

- 6 Interessenterne omfattede Europa-Parlamentet og NGO'er, der arbejder med beskæftigelse på fartøjer og med det marine miljø. Retten besøgte også sammenslutninger af fartøjsoperatører og fiskeforarbejdningsvirksomheder i Spanien og Frankrig.
- 7 Rettens spørgeundersøgelse blev besvaret af 21 redere/sammenslutninger, som tilsammen drev 319 fartøjer, der fisker uden for EU's farvande (heraf 233 fartøjer, der fører EU-medlemsstaters flag). Disse 233 fartøjer udgjorde 70 % af de 335 fartøjer i EU's højsøflåde. 79 % af de fartøjer, der var omfattet af spørgeundersøgelsen, opererede i Atlanterhavet og Det Indiske Ocean, og af disse var 32 % fartøjer til bundfiskeri, 22 % trawlere til pelagisk fiskeri, 7 % notfartøjer, 7 % langlinefartøjer med høj kapacitet, 7 % trawlere og langlinefartøjer med bundline til kulmulefiskeri og 4 % stangfiskerifartøjer til tunfiskeri.

## Del I - Forhandlingerne om fiskeripartnerskabsaftalerne

### Kommissionen forhandlede og fornyede fiskeripartnerskabsaftalerne tidnok til at undgå afbrydelser i fiskeriet

#### 17

Forhandlingerne om de aftaler, der giver EU-flåden adgang til fiskeriområder i kyststaters EØZ, bør som mål have at sikre kontinuerlig adgang for at undgå eventuelle negative virkninger for sektoren. Rådet har bedt Kommissionen om at forhindre, at fiskeriet afbrydes efter udløbet af en aftale eller en protokol. I forbindelse med protokolforhandlinger forsøger Kommissionen derfor at indføre mulighed for en midlertidig anvendelse af protokollen fra underskrivelsen indtil den endelige ratificering.

#### 18

Retten gennemgik Kommissionens forhandlingsproces i forbindelse med de fire gældende fiskeripartnerskabsaftaler, der var omfattet af revisionen. Retten undersøgte, om protokollerne blev fornyet rettidigt med henblik på at undgå afbrydelser i EU-højsøflådens fiskeriaktiviteter.

#### 19

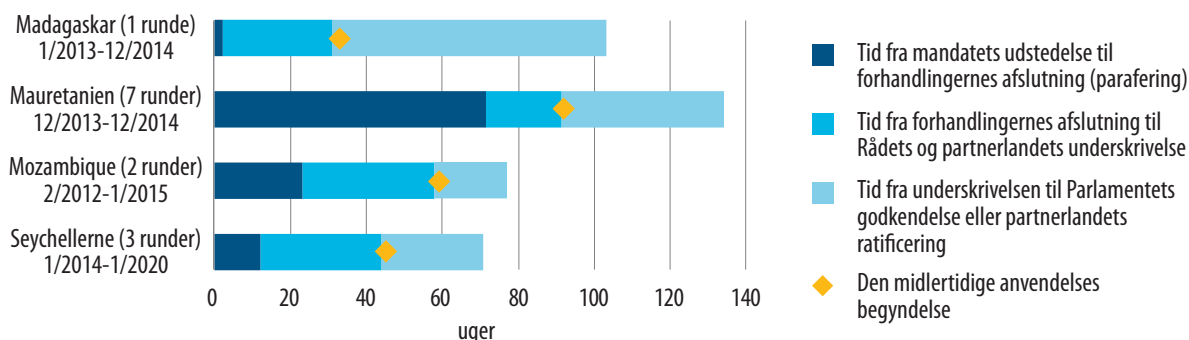
Det er en lang og kompleks proces at forhandle en ny protokol. Kommissionen forhandler på grundlag af et mandat fra Rådet, som underskriver protokollen med partnerlandet. Derefter skal Parlamentet godkende protokollen. Forhandlingsprocessen er beskrevet nærmere i **bilag I**. For at sikre kontinuiteten i flådens aktiviteter skal Kommissionen derfor påbegyn- de forhandlingen af en ny protokol i god tid før udløbet af den aktuelle protokol.

#### 20

Hele forhandlingsprocessen vedrørende de fire protokoller, der var omfattet af revisionen - fra udstedelsen af Rådets mandat til protokollens ikrafttrædelse efter Parlamentets godkendelse eller partnerlandets ratificering - varede fra 71 uger til 134 uger (jf. **figur 1**). Forhandlingernes varighed afhænger af faktorer, som forhandlerne ikke fuldt ud kan forudse eller styre. Kommissionen har anslået, at den fra afslutningen af forhandlingerne («paraferingen» af protokollen) mindst skal bruge 12 uger til at forberede protokollen til underskrivelse i Rådet, og at Rådet derefter skal bruge seks til otte uger til at gennemgå den. Det forventes således, at der går mindst 20 uger fra afslutningen af forhandlingerne til Rådets underskrivelse, når der tages hensyn til, at der kan opstå forsinkelser under drøftelserne i Rådet om vedtagelsen af protokollen, men i forbindelse med protokollerne for Madagaskar, Mozambique og Seychellerne gik der fra 29 til 35 uger.

Figur 1

## Forhandlingsprocessens varighed



Kilde: Revisionsretten, baseret på forhandlingsdokumenter og EU-lovgivningen.

## 21

Retten konstaterede, at Kommissionen forvalter forhandlingsprocessen hensigtsmæssigt og, når det er muligt, bruger de disponible lovgivningsværktøjer til at undgå afbrydelser i fiskeriet. I Rettens spørgeundersøgelse til operatørerne anførte 83 % af respondenterne med ansvar for ca. 30 % af højsøflåden imidlertid, at de havde oplevet forsinkelser i forhandlingen af protokoller, hovedsagelig med Mauretanien og Marokko, som er to væsentlige, men usædvanlige tilfælde.

## 22

Forhandlingerne med Mauretanien var meget langvarige (syv forhandlingsrunder på i alt 71 uger), og den foregående protokol udløb næsten fem måneder, før den nye blev underskrevet. Eftersom der ikke var mulighed for midlertidigt at anvende den nye protokol, før Rådet havde underskrevet den, valgte Kommissionen i et forsøg på at undgå afbrydelser i EU-flådens aktiviteter at gøre brug af bestemmelserne i EU-lovgivningen<sup>8</sup> og foreslog de mauretanske myndigheder, at der fortsat kunne indsendes ansøgninger om fiskeritilladelser i denne periode, som varede fem måneder. Denne mulighed blev kun brugt af rederne i forbindelse med fire fiskerikategorier<sup>9</sup> i perioden fra 1. august 2012 til 15. december 2012. I disse kategorier kunne fiskeriet således fortsætte, men ikke i de resterende kategorier, hvor fiskeriet måtte indstilles midlertidigt. Retten bemærker, at hensigten med at sende ansøgninger om fiskeritilladelser uden en underskrevet protokol var at beskytte EU-flådens interesser, men at dette ikke var i overensstemmelse med eksklusivitetsklausulen (jf. punkt 8).

- 8 Artikel 9 i Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008 af 29. september 2008 om tilladelser til EF-fiskerifartøjs fiskeri uden for EF-farvande og tredjelandsfartøjs adgang til EF-farvande, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 og (EF) nr. 1627/94 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 3317/94 (EUT L 286 af 29.10.2008, s. 33). Denne artikel fastsætter, at såfremt en protokol er udløbet, og Kommissionen har paraferet en ny protokol, men denne endnu ikke er blevet underskrevet af Rådet, eller ikke kan anvendes midlertidigt, kan Kommissionen i en periode på seks måneder fra den foregående protokols udløb fremsende ansøgninger om fiskeritilladelser til det pågældende tredjeland.
- 9 Kategori 2 (kulmulefiskeri), 3 (bundfiskeri af andre arter end kulmule), 5 (tunfiskeri) og 6 (frysetrawlere til pelagisk fiskeri).

## Bemærkninger

### 23

Selv om Kommissionen gjorde brug af alle lovgivningens muligheder, kunne den ikke forhindre en afbrydelse af fiskeriet. Efter de mauretanske myndigheders opfattelse havde aktiviteterne i perioden fra august til december 2012 fundet sted under midlertidig anvendelse af den nye protokol. De lukkede derfor tidligt for fiskeriet i de fire kategorier, hvor der var givet tilladelse til fortsat fiskeri før underskrivelsen af den nye protokol. Det førte til tab for de redere, som også havde betalt for licenser frem til den faktiske udløbsdato den 15. december 2014.

### 24

For Marokkos vedkommende blev der i februar 2011 underskrevet en protokol, der blev anvendt midlertidigt indtil december 2011, hvor Europa-Parlamentet nægtede at godkende den<sup>10</sup>. Efter nye forhandlinger blev der den 24. juli 2013 parafet en ny protokol, som Europa-Parlamentet ratificerede den 10. december 2013, og som ikke indeholdt en klausul om midlertidig anvendelse, fordi de marokkanske forhandlere ikke kunne godkende den. På grund af Marokkos sene ratificering af protokollen trådte den først i kraft den 15. juli 2014, hvilket både førte til ekstraudgifter for EU-budgettet<sup>11</sup> og havde direkte finansielle virkninger for rederne og EU's fiskeindustri, fordi fiskeriet blev afbrudt.

### 25

Med hensyn til de undersøgte protokoller vedrørende Det Indiske Ocean konstaterede Retten, at der var sikret fortsat fiskeri i Madagaskars og Seychellernes EØZ, fordi der før udløbet af de foregående protokoller blev

underskrevet nye protokoller med en klausul om midlertidig anvendelse. I Mozambiques tilfælde var der ingen gældende protokol i en periode på en måned (fra udløbet af den foregående protokol (1.1.2012) til den midlertidige anvendelse af den nye (1.2.2012)), men dette havde ingen væsentlig indvirkning på EU-flåden, eftersom tunbestandene ikke var til stede og kunne fiskes i Mozambiques farvande i denne periode.

### **Kommissionen har sørget for et relevant net af aftaler, men der kan med fordel sikres større ensartethed i Det Indiske Ocean**

### 26

Efter Rettens mening er det vigtigt at have et sammenhængende og relevant regionalt net af aftaler. For det første giver den større retssikkerhed EU-flåden mulighed for at følge vandrende arter. For det andet styrker et sådant net Kommissionens forhandlingsposition, fordi det mindsker presset for at indgå en aftale, når der er risiko for en afbrydelse af flådens aktiviteter. Endvidere kan den positive indvirkning på forvaltningen, som sektorstøtten og EU's kontrol med EU-flåden forventes at have, fungere som en katalysator for de regionale fiskeriaktiviteter. Denne effekt er stærkere, jo større omfanget af EU-flådens aktiviteter i regionerne er (f.eks. tegnede notfartøjer fra EU sig for 66 % af notfartøjsfangsterne i den vestlige del af Det Indiske Ocean i 2011<sup>12</sup>, og notfartøjernes fangster udgjorde 49 % af de samlede fangster i regionen det pågældende år).

- 10 Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 14. december 2011 (P7\_TA(2011)0569).
- 11 Ifølge de spanske myndigheder blev der betalt 4,5 millioner euro til den spanske flåde i kompensation for de tab, som den led på grund af afbrydelsen i aktiviteterne (heraf blev 4,3 millioner euro betalt af Den Europæiske Fiskerifond).
- 12 Tabel 4.2 og 4.4 i »Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean«, endelig rapport, 2014, POSEIDON, MRAG, NFDS og COFREPECHE.

## 27

Kommissionens aktuelle strategi har som mål at udvide nettet af aftaler med udgangspunkt i industriens behov og prioriteter. I deres svar på Rettens spørgeundersøgelse anførte rederne, at de primært var interesse-rede i Angola, Guinea-Bissau og Sierra Leone efterfulgt af Guinea, Liberia, Tanzania, Kenya og Senegal. Kommissionen havde indledt drøftelser med Tanzania, afsluttet forhandlingerne med Liberia og fornyet aftalerne med Gabon, Marokko og Mauritius (protokollerne til disse aftaler var allerede trådt i kraft, da spørgeundersøgelsen blev foretaget) samt Guinea-Bissau og Senegal (protokollerne til disse aftaler var allerede blevet underskrevet). Da revisionen fandt sted, var forhandlingerne om fornyelse af aftalerne med Mozambique og Mauretania imidlertid blevet suspenderet, fordi Kommissionen ikke kunne nå til enighed med de to partnerlande.

## 28

Revisionen i Det Indiske Ocean viste imidlertid, at der med fordel kan sikres større ensartethed i fiskeripartnerskabsaftalerne og bedre samspil mellem disse aftaler og EU's andre regionale aktioner og finansieringskilder i fiskerisektoren. Det var f.eks. tilfældet i forbindelse med fiskeriovervågningscentrene. Der er mellem landene i Kommissionen for Det Indiske Ocean (IOC) (Comorerne, Mauritius, Madagaskar, Réunion og Seychellerne) indgået en aftale om regional udveksling af data fra fartøjsovervågningsystemet (FOS) via en server, der med støtte fra IOC er udviklet med regionale EUF-midler. Mozambique er ikke medlem af IOC og har for øjeblikket ikke adgang til disse data, selv om landet er en vigtig partner i det regionale net af lande

med fiskeripartnerskabsaftaler. I stedet for at arbejde på at skaffe Mozambique adgang til det eksisterende regionale system for udveksling af FOS-data støtter Kommissionen landets udvikling af et regionalt fiskeriovervågningscenter ved at finansiere en feasibilityundersøgelse gennem ACP Fish II, som finansieres af EUF. Samtidig har Kommissionen også støttet landets nationale FOS med sektorstøtte ydet under fiskeripartnerskabsaftalen.

### **Det var svært at opfylde fiskeripartnerskabsaftalernes mål om at sikre, at de forhandlede fiskerimuligheder kun gælder overskydende fiskeressourcer**

## 29

Det centrale bæredygtighedsprincip i fiskeripartnerskabsaftalerne er, at de fiskerimuligheder, der er omfattet af protokollerne (fiskemængder og antal licenser), kun må give EU-fartøjer adgang til at fiske overskydende ressourcer<sup>13</sup>. Dette forudsætter pålidelige oplysninger om bestandene (baseret på den bedste tilgængelige videnskabelige rådgivning) samt om kyststaternes fiskeriindsats<sup>14</sup> og andre aftaler. På denne baggrund skal protokollerne så give adgangsrettigheder til en bestemt del af de overskydende ressourcer. Kommissionen skal desuden sikre, at fiskeripartnerskabsaftalerne er i overensstemmelse med princippet om maksimal bæredygtig fangst (MSY)<sup>15</sup> og de regionale fiskeriforvaltningsorganisationers (RFFO'ernes) resolutioner og anbefalinger vedrørende fiskebestandenens tilstand.

- 13 Artikel 31 i forordning (EU) nr. 1380/2013.
- 14 Fiskeriindsatsen er produktet af et fiskerfartøjs kapacitet og aktivitet; for en fartøjsgruppe er det summen af fiskeriindsatsen for alle fartøjer i gruppen.
- 15 MSY, som er en indikator for den optimale udnyttelsesgrad, defineres af FN's Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO) som den maksimale fangst, der kan opnås på et bæredygtigt grundlag.

### 30

Retten undersøgte, hvordan de overskydende ressourcer var beregnet, og om de fiskemængder, der måtte fanges i henhold til aftalerne, lå inden for de overskydende ressourcer. Endvidere analyserede og sammenlignede Retten de forskellige fiskeripartnerskabsaftaler for at undersøge, om aftaleteksterne var sammenhængende.

### 31

Retten konstaterede, at det er ekstremt vanskeligt at anvende begrebet overskydende ressourcer i praksis. Artikel 61 i FN's havretskonvention fastsætter, at det er partnerlandets ansvar at beregne de overskydende ressourcer baseret på den bedste tilgængelige videnskabelige rådgivning. Retten konstaterede imidlertid, at partnerlandene ikke har kapacitet til at beregne de overskydende ressourcer. Det gælder navnlig, når der er tale om blandede aftaler (f.eks. aftalen med Mauretanien), og når der er tale om meget spredte fiskeressourcer - f.eks. små pelagiske arter og stærkt vandrende arter - fordi det så er svært at beregne de overskydende ressourcer i en bestemt kyststats EØZ, især hvis der ikke findes et fiskekvotesystem på regionalt niveau<sup>16</sup>. Hertil kommer, at oplysningerne om den fiskeriindsats, der gøres af de nationale fiskerflåder eller de andre udenlandske fiskerflåder, som partnerlandene også har givet adgang<sup>17</sup>, ikke altid er pålidelige. Det er derfor meget svært for Kommissionen at beregne, hvor stor en del af den samlede fiskeriindsats EU-flåden tegner sig for, og dermed hvilke fangstgrænser der skal fastsættes, for at EU-flåden kan holde sig inden for de overskydende ressourcer.

### 32

I Det Indiske Ocean har Kommissionen for Tunfisk i Det Indiske Ocean (IOTC) fremsat anbefalinger til en maksimal bæredygtig fangst (MSY) for nogle arter (f.eks. sværdfisk) som led i sin videnskabelige rådgivning<sup>18</sup> og vedtaget resolutioner om beskyttelse af to hajararter. På landeniveau er det imidlertid vanskeligt at anvende MSY-standarden med hensyn til stærkt vandrende arter som dem, der er omfattet af fiskeripartnerskabsaftalerne.

### **Omkostningerne til de fiskeripartnerskabsaftaler, Kommissionen har forhandlet, var forholdsvis høje i betragtning af den hidtidige udnyttelse**

### 33

Når Kommissionen forhandler, bør den sørge for, at klausulerne i de protokoller, der har økonomisk betydning for EU-flåden og for partnerlandene (dvs. protokollens varighed og bestemmelserne om priser, mængder, arter, tekniske betingelser, modydelse fra redere, rapporteringskrav og landingsforpligtelser), gør det muligt for EU-flåden at gøre effektivt brug af aftalerne og giver den adgang til en passende andel af de tilgængelige overskydende ressourcer til en pris, der er rimelig for partnerlandene. Kommissionen bør også sørge for, at der under forberedelserne til forhandlinger om fiskeripartnerskabsaftaler tages hensyn til principperne om sparsomhed, produktivitet og effektivitet. Rådet har anmodet<sup>19</sup> Kommissionen om sammen med medlemsstaterne at forpligte sig til at optimere udnyttelsen af fiskerimulighederne for at sikre, at man får valuta for pengene, og for at sikre overholdelse af principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning.

- 16 IOTC's resolution 14/02 fastsætter, at der skal indføres et kvotesystem på regionalt niveau.
- 17 I de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer opfordrer EU til større gennemsigtighed, hvilket navnlig bør sikres ved at kræve, at parterne fremlægger alle data om tredjelandes fiskeriaktiviteter i og adgang til deres EØZ. IOTC har vedtaget resolution 14/05 om et register over udenlandske fartøjer med tilladelse til at fiske IOTC-arter i IOTC's kompetenceområde og oplysninger om adgangsftaler.
- 18 IOTC's videnskabelige rapporter fra 2013 og 2014.
- 19 Den 3155. samling i Rådet (fiskeri og landbrug), Bruxelles, den 19.-20. marts 2012.

## Bemærkninger

### 34

EU's finansielle modydelse til partnerlandene består af to elementer: en betaling for adgangsrettighederne til EØZ og en finansiell »sektorstøtte« (jf. punkt 5). Der fastsættes ingen betingelser for partnerlandets anvendelse af den første betaling, der alene vedrører adgangen til de nationale fiskeriområder, men sektorstøttemidlerne må kun udbetales til partnerlandet, hvis det gennemfører de foranstaltninger vedrørende forvaltningen af fiskerisektoren, som er aftalt med EU. Denne betingelse er fastsat i den nye fælles fiskeripolitik og i de fiskeripartnerskabsaftaler, der er underskrevet siden vedtagelsen af den. Fordelingen af den samlede finansielle modydelse på de to elementer er et vigtigt punkt i forhandlingsprocessen.

### Forhandlinger om betaling for adgangsrettigheder

### 35

Protokollerne fastsætter, hvilken type fisk der gives adgang til at fiske, og hvilke betingelser der gælder for adgangen: antal licenser, fartøjstyper og referencemængde. »Referencemængden« er den fangstmængde, som EU skal betale et minimumsbeløb for at få adgang til<sup>20</sup>. Hvis denne mængde overskrides, skal EU betale et supplerende beløb for yderligere fangster. Protokollerne fastsætter også tekniske og operationelle betingelser.

### 36

Når Kommissionen forhandler om betaling for adgangsrettigheder, forsøger den at opnå det antal licenser, som medlemsstaterne har anmodet om (inden for de disponible grænser<sup>21</sup>), idet den også tager hensyn til eksterne faktorer, som vil kunne indvirke på opnåelsen af fiskerilicenser. Partnerlandet forsøger normalt at opnå en finansiell modydelse, der er så stor som muligt. Derefter »omregnes« denne finansielle modydelse til en referencemængde.

### 37

**Figur 2** viser den historiske udnyttelse af fiskerimulighederne (fangsterne) i de besøgte partnerlande i Det Indiske Ocean i forhold til referencemængden. Selv om fiskerimulighederne i de foregående protokoller ikke var blevet udnyttet fuldt ud, har referencemængderne i de seneste protokoller stort set ikke ændret sig.

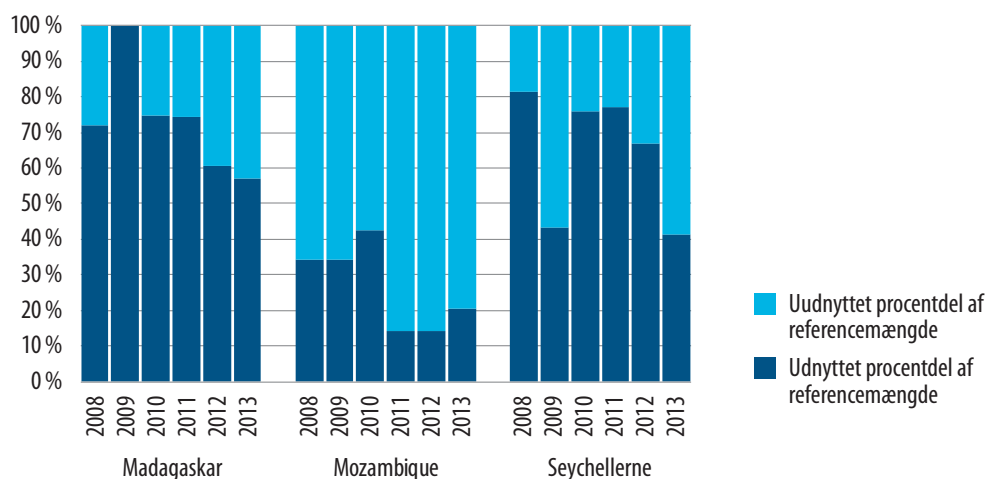
### 38

Eftersom EU's finansielle modydelse er baseret på en referencemængde og ikke på de faktiske fangster, betyder den regelmæssige underudnyttelse af protokollerne, at der i praksis betales en enhedspris, der ofte er højere end den enhedspris, der blev lagt til grund for forhandlingerne. **Figur 3** viser de faktiske omkostninger for de enkelte aftaler om tunfiskeri, når der er taget højde for den samlede finansielle modydelse i fiskeripartnerskabsaftalerne. Det fremgår f.eks., at den reelle pris for et ton tunfisk, der blev fanget i Mozambique i 2013, var ca. seks gange højere end den forhandlede pris. Det skyldes, at den finansielle modydelse var meget høj (og blev forhøjet yderligere i protokollen for perioden 2/2012-1/2015, fra 900 000 til 980 000 euro), og at udnyttelsen af fiskerimulighederne var meget lav.

- 20 Den minimale finansielle modydelse for adgangsrettigheder beregnes ved at gange referencemængden med den aftalte enhedspris.
- 21 I Det Indiske Ocean er antallet af fartøjer og bruttotonnagen fastfrosset på niveauet i 2006 for fartøjer, der fisker tropisk tunfisk, og på niveauet i 2007 for fartøjer, der fisker sværdfisk og hvid tun, i overensstemmelse med IOTC's resolution 12/11 om indførelse af en begrænsning af fiskerikapaciteten for kontraherende parter og samarbejdende ikkekontraherende parter.

Figur 2

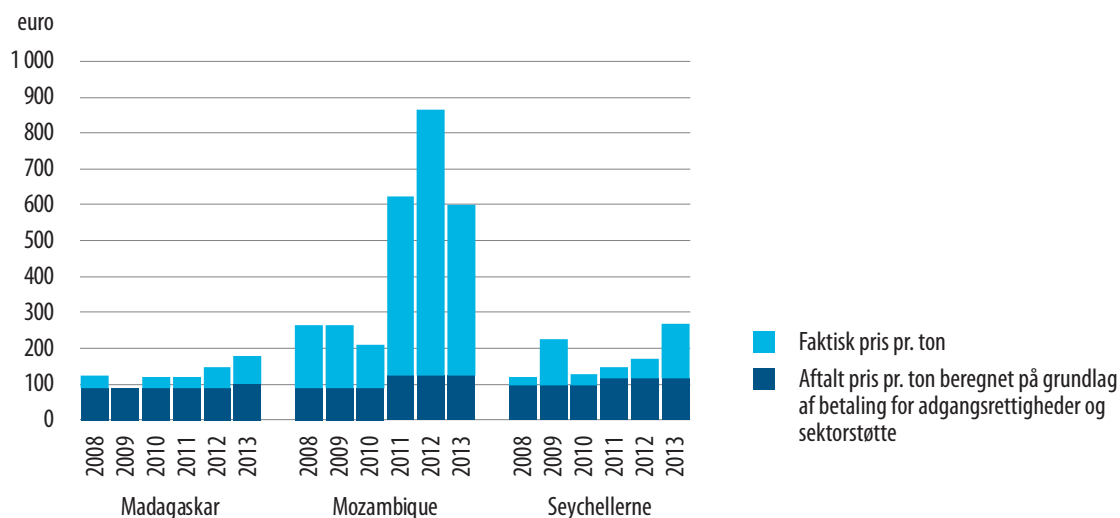
**Udnyttelsen af mulighederne for tunfiskeri i de besøgte partnerlande i Det Indiske Ocean**



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri om udnyttelsen af fiskerimulighederne.

Figur 3

**Enhedsomkostninger pr. ton tunfisk betalt af EU**



Kilde: Revisionsretten, baseret på protokollerne og data fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri om udnyttelsen af fiskerimulighederne.

## Bemærkninger

### 39

Markedsværdien af de fiskebestande, der forhandles i protokollerne, har direkte effekt på protokollernes værdi. Kommissionen bør derfor tage dette i betragtning, når den forhandler protokollernes samlede pris. Det var imidlertid ikke altid tilfældet. Kategorien blæksprutter blev trukket ud af den seneste protokol med Mauretania (2013-2014) på grund af anvendelsen af begrebet overskydende ressourcer, og fordi de nationale myndigheder havde besluttet, at blæksprutter skulle være forbeholdt den nationale flåde. Denne kategori har en høj kommerciel værdi og blev af EU-flåden udnyttet med gennemsnitlig 93 % under protokollen for 2008-2012. Fordi der var tale om en kategori med høj værdi og høj udnyttelse, fik denne beslutning en betydelig negativ konsekvens for EU-flåden. Protokollen for 2013-2014 øgede mulighederne for at fiske pelagiske arter, som har en lavere kommerciel værdi. Den finansielle modydelse for at få adgang blev forhøjet fra et gennemsnit på

60 millioner euro om året i perioden 2008-2012 (og kun 50 millioner euro i 2012) til 67 millioner euro om året i 2013 og 2014. Den nye protokol var således relativt dyrere for EU end den foregående. Det fremgår af den efterfølgende evaluering af protokollen (som omfattede de første 11 måneder), at den direkte merværdi for samtlige deltagere var 0,8 euro. For EU var den direkte merværdi i form af den værdi, der blev skabt for EU for hver investeret euro, imidlertid kun 0,39 euro<sup>22</sup>. I perioden 2006-2009 var dette forhold i gennemsnit 0,63 euro.

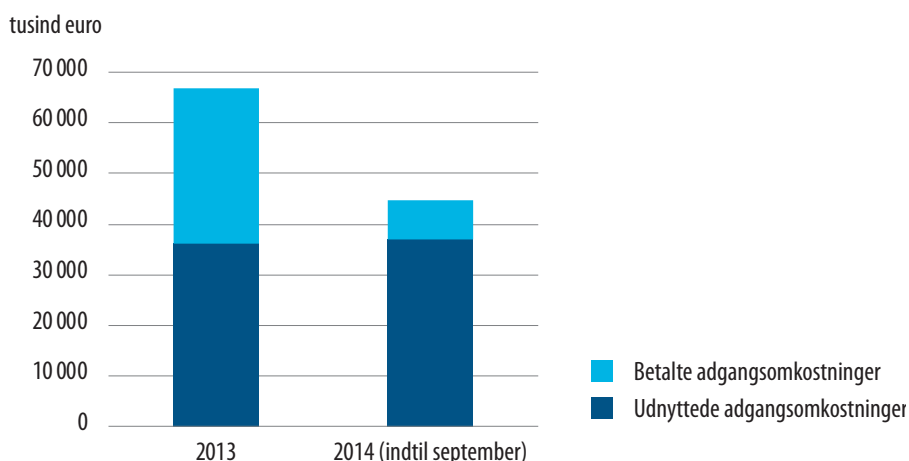
### 40

I Mauretania var den endelige enhedspris pr. ton samlet set meget højere end de teoretiske adgangsomkostninger ved fuld udnyttelse af fiskerimulighederne. **Figur 4** viser EU's anslåede adgangsomkostninger baseret på den faktiske udnyttelse af fiskerimulighederne<sup>23</sup>.

- 22 Som det ses i **tabel 3**, var dette forhold 5,53 for Seychellerne, 4,09 for Madagaskar og 0,91 for Mozambique.
- 23 Der foreligger kun data for 2014 frem til september, og beløbene er tilpasset pro rata temporis. Retten har anslået adgangsbetalingsfordeling på de forskellige kategorier ved hjælp af referencemængderne og markedspriserne på fisk (fra den efterfølgende evaluering og data fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri). Denne fordeling er ikke foretaget for den foregående protokol, da kategorierne ikke er sammenlignelige.

Figur 4

### Anslåede omkostninger til udnyttede fiskerimuligheder i Mauretania



Kilde: Revisionsretten, baseret på protokollen for 2013-2014, data fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri og den efterfølgende evaluering fra 2014.

**41**

Accepten af visse klausuler, der førte til implementeringsproblemer - især i Mauretanien og Mozambique - kan have bidraget til underudnyttelsen af protokollerne. I Mozambique var det væsentligste problem et krav om, at 33 % af fartøjerne skulle inspiceres, før de begyndte at fiske<sup>24</sup>.

**42**

I Mauretanien var det væsentligste problem de restriktive tekniske betingelser i protokollen for 2013-2014, bl.a. at fiskeriområderne var snævert defineret. De fleste af disse betingelser var udformet for at beskytte overfiskede bestande og for at undgå utilsigtede fangster og beskytte økosystemerne. I perioden fra august 2012 til december 2013 var udnyttelsesgraden meget lav hos de dele af EU-flåden, der var mest påvirket af disse tekniske betingelser<sup>25</sup>: I kategorien krabber var udnyttelsesgraden for eksempel nul, og den var ekstremt lav for fartøjer uden

frysere til pelagisk fiskeri og i kategorien krebsdyr. Dette blev bekræftet af svarene på Rettens spørgeundersøgelse, idet 70 % af de operatører, der kommenterede protokollen med Mauretanien, anførte, at de tekniske betingelser var uhensigtsmæssige, og 58 % udtalte, at dette påvirkede rentabiliteten.

**Forhandlinger om sektorstøtte**

**43**

Sektorstøtte er et vigtigt redskab til opfyldelse af målene om at forbedre partnerlandenes fiskeriforvaltning og fremme den økonomiske udvikling af deres fiskerisektor. For at forpligte partnerlandene til at forbedre forvaltningen i fiskerisektoren forsøger Kommissionen ved forhandlingerne at øge sektorstøtten. Denne kan dog kun udgøre 50 % af EU's samlede modydelse (jf. **tabel 1**).

- 24 33 % af de EU-fartøjer, der har tilladelse til at fiske i Mozambiques farvande, skal inspiceres, før de begynder at fiske. Fartøjsoperatørerne anførte i deres svar på Rettens spørgeundersøgelse, at de anser dette for at være uforholdsmæssigt omkostningskrævende.
- 25 De tekniske betingelser var meget restriktive, og da udnyttelsen i de første måneder var meget lav, vedtog Den Blandede Komité at lempe restriktionerne, men fastholde de miljømæssige hensyn. Problemet med de tekniske betingelser har forsinket den faktiske gennemførelse af protokollen med næsten et år.

Tabel 1

**Sektorstøttens betydning i de to seneste protokoller med de besøgte partnerlande**

Land Protokol <sup>1</sup> og <sup>2</sup>	Madagaskar	Mauretanien	Mozambique	Seychellerne
Modydelse i alt <sup>1</sup> (euro)	1 525 000	76 250 000 <sup>3</sup>	650 000	5 600 000
<b>Sektorstøtte i %</b>	<b>36,1 %</b>	<b>21,3 %</b>	<b>38,5 %</b>	<b>39,6 %</b>
Modydelse i alt <sup>2</sup> (euro)	1 526 875 <sup>3</sup>	70 000 000	980 000	5 116 667 <sup>3</sup>
<b>Sektorstøtte i %</b>	<b>45,8 %</b>	<b>4,3 %</b>	<b>45,9 %</b>	<b>49,5 %</b>

1 Tidligere protokoller: Madagaskar (2005-2011), Mauretanien (2008-2012), Mozambique (2008-2011) og Seychellerne (2011-2013).

2 Protokoller, som var gældende, da revisionen fandt sted: Madagaskar (2013-2014), Mauretanien (2013-2014), Mozambique (2012-2014) og Seychellerne (2014-2020).

3 Der blev beregnet et gennemsnit for denne protokol, da modydelsen ændrer sig fra år til år.

Kilde: Revisionsretten, baseret på protokollerne.

## 44

Retten mener, at den forholdsmæssige forhøjelse af sektorstøtten er i overensstemmelse med fiskeripartnerskabsaftalernes mål om at forbedre tredjelændenes fiskeriforvaltning og fremme den økonomiske udvikling af deres fiskerisektor.

## 45

Kun i protokollen med Mauretanien ser man ikke den positive tendens, at sektorstøttens andel af EU's samlede finansielle modydelse forøges. I dette tilfælde accepterede Kommissionen, at sektorstøttens andel af den samlede modydelse i henhold til fiskeripartnerskabsaftalen blev reduceret kraftigt fra 21 % i protokollen for 2008-2012 til kun 4 % i protokollen for 2013-2014. Reduktionen blev foretaget som følge af Kommissionens problemer med at indhente oplysninger fra de mauretanske myndigheder om de aktioner, der var blevet finansieret med sektorstøtte under protokollen for 2008-2012 (jf. **tekstboks 2**). Som det fremgår af **tabel 1**, aftalte Kommissionen næsten den samme

årlige finansielle modydelse i de to protokoller. Det vil sige, at Kommissionen reducerede sektorstøttens andel af modydelsen og foretog en forholdsmæssig forhøjelse af betalingen for adgangsrettigheder, hvor kravene til partnerlandet om gennemsigtighed eller rapportering er begrænsede. Efter Rettens mening harmonerer dette ikke med fiskeripartnerskabsaftalernes udviklingsmål.

## 46

Retten mener også, at det i forbindelse med forhandlingerne er vigtigt at tage EU's samlede finansielle bidrag til partnerlandene i betragtning. Som det fremgår af **tabel 2**, spiller de involverede beløb en stor rolle for partnerlandenes udvikling. Modydelserne i henhold til fiskeripartnerskabsaftalerne og bidragene fra EUF, målene og gennemførelsesordningerne forhandles imidlertid uafhængigt. Retten mener, at dette ikke gør det nemmere for Kommissionen at forhandle med partnerlandene.

Tabel 2

### EU's bidrag til de besøgte partnerlande og bidragenes betydning i forhold til fiskeribudgettet og det samlede nationale budget (2013)

2013	Madagaskar	Mauretanien	Mozambique	Seychellerne
Modydelsen i henhold til fiskeripartnerskabsaftalen i forhold til det nationale fiskeribudget	41 %	689 % <sup>1</sup>	20 %	250 % <sup>2</sup>
Det samlede EU-bidrag i forhold til det samlede nationale budget	5 %	11 %	2 %	2 %

1 Fiskeriministeriets budget, som det fremgår af Mauretaniens finanslov. Betydelige udgifter som for eksempel havneudgifter er ikke medregnet.

2 Kun driftsomkostningerne for Seychellernes fiskerimyndighed, eksklusive kapitalinvesteringer.

Kilde: Revisionsretten, baseret på nationale dokumenter, dokumenter fra Kommissionens GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling samt fiskeripartnerskabsaftalerne.

## Oplysningerne i de efterfølgende evalueringer var ikke altid nyttige i forbindelse med beslutningsprocessen og under forhandlingerne

### 47

Rådet, Parlamentet og Kommissionen bruger de forudgående og efterfølgende evalueringer<sup>26</sup> i deres beslutningsproces. Evalueringerne skal give pålidelige oplysninger om udnyttelsen af aftalerne og deres merværdi for EU og partnerlandene, vurdere partnerskabsaftalernes miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger og kontrollere, at de resultater, der opnås ved hjælp af fiskeripartnerskabsaftalerne, er i overensstemmelse med de opstillede mål, jf. Rådets bestemmelser<sup>27</sup> og den nye fælles fiskeripolitik<sup>28</sup>.

### 48

Før Kommissionen kan få mandat til at forhandle en ny protokol, kræver Rådet, at den foretager både en uafhængig efterfølgende evaluering og en uafhængig forudgående vurdering, hvis der allerede findes en protokol, eller at den foretager en forudgående vurdering, hvis der ikke i forvejen findes en fiskeripartnerskabsaftale. Dette krav er blevet skærpet, i og med at det er blevet indføjet i den nye fælles fiskeripolitik.

### 49

De interessenter, som Retten talte med under revisionen, var glade for, at der forelå en rapport om efterfølgende evaluering. De betragter rapporten

som et nyttigt redskab, da den giver et overblik over, hvordan fiskerimulighederne i aftalen er blevet udnyttet (licenser og fangster), hvordan aftalen har fungeret, og hvor stor merværdi den har haft. Det er imidlertid ikke de seneste fangstdata, der præsenteres i rapporten, selv om Kommissionen som dataforvalter rettidigt skal stille data til rådighed for de beslutningstagende interessenter.

### 50

Den tid, det tager at foretage evalueringen, skal så lægges til den allerede langvarige forhandlingsproces. Før indførelsen af den nye fælles fiskeripolitik havde de fleste protokoller en meget kort løbetid (på ca. tre år<sup>29</sup>). Evalueringerne kunne derfor kun dække en kort anvendelsesperiode på et år eller mindre. Dette reducerede evalueringernes brugbarhed som redskab i forbindelse med beslutningstagningen. Det er positivt, at de seneste protokoller har en længere løbetid (på fire til seks år), da det kan medvirke til, at dataene i de efterfølgende evalueringer bliver mere fuldstændige.

### 51

De efterfølgende evalueringer af fiskeripartnerskabsaftalerne i Det Indiske Ocean giver oplysninger om bestand og fangster på regionalt niveau og indeholder også ikkevæsentlige beskrivelser, som gentages fra den ene evalueringsperiode til den anden og gør rapporterne for omfattende.

- 26 Forudgående vurderinger og efterfølgende evalueringer af fiskeripartnerskabsaftalerne er i henhold til finansforordningen - forordning (EU) nr. 966/2012 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1) - obligatoriske i forbindelse med alle de programmer og aktiviteter, der giver anledning til store udgifter (over 5 000 000 euro), så det kan kontrolleres, at de afsatte ressourcer og de opnåede resultater er i overensstemmelse med de opstillede mål.
- 27 Den 2599. samling i Rådet (fiskeri og landbrug), Bruxelles, den 19. juli 2004.
- 28 Artikel 31 i forordning (EU) nr. 1380/2013.
- 29 Årsagen til den korte varighed var, at Kommissionen ikke ønskede, at de eksisterende protokoller skulle anvendes længe efter ikrafttrædelsen af den nye fælles fiskeripolitik, men at ændringerne i medfør af denne politik skulle finde anvendelse så hurtigt som muligt.

52

På den anden side konstaterede Retten, at evalueringerne ikke indeholder tilstrækkelige vurderinger af, hvorvidt fiskeripartnerskabsaftalerne opfylder alle deres mål (jf. punkt 5 og **tekstboks 1**) (f.eks. mangler der oplysninger om beskæftigelsen i de EU-regioner, der er afhængige af fiskeri, og om fiskeforsyningen på EU-markedet). Endvidere er merværdien af fiskeripartnerskabsaftalerne ikke beregnet på en ensartet måde i evalueringerne vedrørende Det Indiske Ocean. Det begrænsede evalueringernes anvendelighed i beslutningsprocessen, at der ikke var anvendt sammenlignelige metoder til beregning af protokollernes merværdi, og at der i Mozambiques tilfælde fremkom et meget anderledes resultat (jf. **tabel 3**).

53

Mens Rettens revision fandt sted, udviklede Kommissionen som reaktion på en intern revision af evalueringsprocessen en ny metodologi til beregning af merværdi, som er blevet anvendt siden januar 2015. Den metodologi, der blev brugt til at evaluere protokollerne med Madagaskar (februar 2014) og Mozambique (april 2014), var også forholdsvis ny (januar 2014), men de anvendte metoder til beregning af merværdi var stadig ikke sammenlignelige.

**Tabel 3** Manglende konsekvens i beregningen af afkastet af EU's offentlige investeringer i de forskellige lande oplyst i de efterfølgende evalueringer af protokollerne i Det Indiske Ocean

	Beregnet afkast pr. euro i offentlige midler investeret af EU (efterfølgende)	Bemærkninger
Madagaskar (udsendt i februar 2014)	4,09	Modellen beregner kun fordele og omkostninger i brede kategorier (f.eks. brændstof, vedligeholdelse, havneafgifter og forsikring), som ikke altid svarer til de kategorier, der anvendes i andre evalueringer (specificeringen er f.eks. mere detaljeret for Seychellerne med yderligere kategorier såsom besætning, afskrivninger på fartøjer og udstyr samt indirekte omkostninger). Efter Rettens mening sikrer denne model <sup>1</sup> dog en god vurdering af omkostninger og fordele.
Mozambique (udsendt i april 2014)	2,08	Evaluatorenne fordeler ikke fordelene mellem EU og Mozambique, og beregningen omfatter ikke alle EU's offentlige omkostninger (sektorstøtten er udelukket). Da Retten foretog en genberegning efter den model, der var anvendt for Madagaskar, blev resultatet et afkast på kun 0,91 euro pr. euro i offentlige midler investeret af EU.
Seychellerne (udsendt i januar 2013)	4,5	Redernes betalinger er medregnet i denne evaluering, mens de andre evalueringer kun omfatter offentlige midler. Omkostningerne er korrekt fordelt på parterne, og alle offentlige omkostninger er taget i betragtning. Da Retten foretog en genberegning efter den model, der var anvendt for Madagaskar, blev resultatet et højere afkast på 5,53 euro pr. euro i offentlige midler investeret af EU.

1 Forholdet: direkte merværdi leveret til EU/EU's samlede modydelse (adgangsrettigheder og sektorstøtte).

Kilde: De efterfølgende evalueringer.

## Del II - Gennemførelsen af fiskeripartnerskabsaftalernes bestemmelser om adgangsrettigheder og sektorstøtte

### 54

Gennemførelsen af fiskeripartnerskabsaftalerne vedrører to hovedaspekter: EU-fartøjernes adgang til fiskerimuligheder (jf. punkt 55-65) og støtte til udvikling af partnerlandenes fiskerisektorer (jf. punkt 66-83). Kommissionen har brug for passende systemer til at overvåge gennemførelsen, så den kan sikre, at begge aspekter fungerer hensigtsmæssigt (dvs. at flåden kan fiske på gode vilkår, og at sektorstøtten forbedrer forvaltningen af partnerlandenes fiskerisektor). Retten undersøgte disse overvågningssystemer.

**Processen for opnåelse af fiskeritilladelser (licenser) var langvarig og besværlig, men Kommissionen havde ikke taget skridt til at finde ud af, hvordan den kunne forbedres**

### 55

Den proces, hvorved fartøjer får licens til at fiske under protokollerne, bør ikke være unødvendigt kompleks eller tidskrævende for fiskerioperatørerne. Kommissionen bør gennemgå de forskellige faser i processen og vurdere, om der kan opnås effektivitetsgevinster. Efter Rettens mening er det afgørende at have fuldt overblik over, hvor lang tid de forskellige trin i processen varer, så man kan identificere ineffektivitet og træffe korrigerende foranstaltninger. Retten konstaterede, at Kommissionen ikke har tilstrækkelige oplysninger om licensprocessens tidslinje.

### 56

Protokollerne fastlægger, hvordan licensprocessen skal foregå mellem partnerlandene og EU, f.eks. med hensyn til indsendelse af ansøgninger til den relevante offentlige myndighed. Protokollerne indeholder også bestemmelser om elektronisk udveksling af oplysninger om fiskeriaktiviteter. Processen involverer Kommissionen, medlemsstaterne, EU-delegationerne og partnerlandene. Der gives en mere detaljeret beskrivelse af den i **bilag I**. Rettens revision var koncentreret om de data, der var til rådighed for at overvåge processen og analysere eventuelle forsinkelser.

### 57

Der er tegn på, at forsinkelser i licensprocessen har indvirket negativt på fiskeriet: 78 % af respondenterne i Rettens spørgeundersøgelse udtrykte bekymring over disse forsinkelser, og det samme har fiskerioperatørernes repræsentanter gjort i henvendelser til Kommissionen.

### 58

Retten konstaterede, at de besøgte partnerlande enten var modvillige til at acceptere elektroniske fiskeritilladelser, eller at de ikke kunne acceptere dem på grund af den nationale lovgivning. Alle landene krævede, at den originale licens skulle være om bord på det godkendte fartøj under fiskeriaktiviteterne.

## Bemærkninger

### 59

Som det fremgår af **figur 5**, havde delegationerne og fiskeriattachéerne i Mozambique og Seychellerne oplysninger om, hvor lang tid der gik fra operatørens ansøgning til partnerlandets udstedelse af tilladelsen, mens delegationen i Madagaskar kun havde oplysninger om, hvor lang tid der gik fra delegationens modtagelse af ansøgningen, til den blev sendt videre til Kommissionen. I Mauretanien forelå der ingen overvågningstabel.

### 60

Retten konstaterede, at der i nogle tilfælde opstod væsentlige forsinkelser, før ansøgningen nåede frem til partnerlandenes myndigheder. I forbindelse med de undersøgte protokoller havde Kommissionen imidlertid ikke noget informationssystem til at

registrere, hvor lang tid der blev brugt på de enkelte trin i det workflow, som den havde udviklet, og den kunne derfor ikke fastslå, hvor forsinkelserne var opstået (hos medlemsstaten, partnerlandet eller Kommissionen). Retten konstaterede endvidere, at der som foreskrevet i forordning (EF) nr. 1006/2008 findes en database over fiskeritilladelser, og at den indeholder ajourførte oplysninger om de eksisterende licenser, men at den ikke indeholder tilstrækkelige data til, at eventuelle forsinkelser kan analyseres. Retten kunne derfor ikke fastslå årsagerne til forsinkelserne. Den revision af forordningen om fiskeritilladelser, der blev varslet i 2011, kan måske gøre det lettere at identificere og afhjælpe proceduremæssige flaskehalse, men Kommissionen har endnu ikke færdiggjort sit forslag og forelagt det med henblik på vedtagelse under den fælles beslutningsprocedure.

**Figur 5** Viden om licensprocessens varighed

	Operatøren-medlemsstaten	Medlemsstaten-Kommissionen	Kommissionen-delegationen	Delegationen-partnerlandet	Partnerlandets myndigheder	Partnerlandet-delegationen	Delegationen-Kommissionen	Kommissionen-medlemsstaten	Medlemsstaten-operatøren
Madagaskar	Der foreligger ingen oplysninger			41 dage		Der foreligger ingen oplysninger			
Mauretanien	Der foreligger ingen overvågningstabel								
Mozambique	Over 5 måneder				1 dag <sup>1</sup>	Der foreligger ingen oplysninger			
Seychellerne	Der foreligger ingen oplysninger				19 dage	Der foreligger ingen oplysninger			
	126 dage					Ikke relevant (licensen sendes direkte til operatøren)			

<sup>1</sup> Fiskeritilladelserne var udstedt samme dag, som ansøgningsfilerne var registreret, hvilket rejser tvivl om registreringsdatoens pålidelighed.

Kilde: Overvågningstabeller fra delegationerne og fiskeriattachéerne.

### Den centrale fangstovervågning var utilstrækkelig, hvilket skabte risiko for, at problemer ikke blev identificeret rettidigt, og at betalingerne ikke blev beregnet korrekt

#### 61

Kommissionen og medlemsstaterne skal overvåge og kontrollere nøjagtigheden af dataene om de faktiske fangster for at kunne identificere gennemførelsesproblemer, træffe kvalificerede beslutninger ved forhandling af nye protokoller og sikre korrekt beregning af betalinger for yderligere fangster, når dette måtte være tilfældet.

#### 62

Forordning (EF) nr. 1006/2008 fastsætter, at fartøjerne skal sende deres medlemsstater fangstdata hver uge. På grundlag af disse oplysninger skal medlemsstaterne hver måned sende Kommissionen alle fangstdata for fiskeriområderne i alle EØZ'er (uanset om de er omfattet af aftaler eller ej) og internationale farvande. I **bilag I** gives en mere detaljeret beskrivelse af medlemsstaternes rolle i den forbindelse. Kommissionen skal føre en database over de modtagne fangstdata. Forordningen fastsætter også, at Kommissionen skal føre en database over fiskeritilladelser, som medlemsstaterne regelmæssigt skal ajourføre.

#### 63

Retten identificerede mangler i Kommissionens forvaltning af fangstdataene for de undersøgte protokoller. Retten konstaterede, at der var adskillige væsentlige forskelle mellem de fangstdata, den modtog fra de forskellige kilder: fra medlemsstaterne, fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri og fra de efterfølgende evalueringer. I **tabel 4** vises der eksempler på sådanne forskelle. I Kommissionen manglede der pålidelige, ensartede og fuldstændige data om de faktiske fangster i henhold til fiskeripartnerskabsaftalerne.

#### 64

Der blev konstateret tilsvarende forskelle mellem de data, som Retten modtog fra henholdsvis medlemsstaterne og Kommissionen. Disse forskelle kan også skyldes, at medlemsstaterne sendte Kommissionen fangstdata (for fartøjer og arter) i forskellige formater. Herefter behandlede Kommissionen dataene manuelt uden at konsolidere dem i en central database. Kommissionen har for nylig truffet foranstaltninger til at afhjælpe denne situation. I januar 2015 blev dataforvaltningen overført til den tjeneste, der har ansvaret for fiskeripartnerskabsaftalerne. Endvidere er der foretaget konsolidering af historiske fangstdata - der forelå dog ikke konsoliderede oplysninger for den periode, som de undersøgte protokoller omfattede. Og endelig har Kommissionen oprettet en database (med fangstdata fra og med 2013) - som dog ikke var operationel, da revisionen fandt sted, fordi medlemsstaterne endnu ikke overholdt deres rapporteringskrav.

Tabel 4

### Eksempler på forskellige fangstdata fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri og fra de efterfølgende evalueringer af protokollerne i Det Indiske Ocean

(ton)

	2009	2010	2011	2012
<b>Madagaskar</b>				
Samlede fangster ifølge den efterfølgende evaluering	14 596	10 055	10 282	8 053
Samlede fangster ifølge GD for Maritime Anliggender og Fiskeri	14 653	9 916	9 870	8 083
Difference (ton)	-57	139	412	-30
<b>Difference (%)</b>	<b>0 %</b>	<b>1 %</b>	<b>4 %</b>	<b>0 %</b>
<b>Mozambique</b>				
Samlede fangster ifølge den efterfølgende evaluering	3 840	4 261	2 330	1 156
Samlede fangster ifølge GD for Maritime Anliggender og Fiskeri	3 426	4 261	1 442	1 132
Difference (ton)	414	0	888	24
<b>Difference (%)</b>	<b>12 %</b>	<b>0 %</b>	<b>62 %</b>	<b>2 %</b>
<b>Seychellerne</b>				
Samlede fangster ifølge den efterfølgende evaluering	Foreligger ikke	Foreligger ikke	40 545	Foreligger ikke
Samlede fangster ifølge GD for Maritime Anliggender og Fiskeri	23 762	41 668	40 078	34 779
Difference (ton)	Foreligger ikke	Foreligger ikke	467	Foreligger ikke
<b>Difference (%)</b>	<b>Foreligger ikke</b>	<b>Foreligger ikke</b>	<b>1 %</b>	<b>Foreligger ikke</b>

Kilde: GD for Maritime Anliggender og Fiskeri på tidspunktet for revisionen og de efterfølgende evalueringer.

## 65

Manglen på konsoliderede og kontrollerede data kan få negative konsekvenser. Hvis den samlede fangst er større end referencemængden, kan det f.eks. kræve en yderligere betaling, dvs. indebære en finansiel risiko. Faktisk har Retten allerede tidligere fundet et tilfælde, hvor utilstrækkelig overvågning af fangster medførte

uforudsete udgifter for Kommissionen<sup>30</sup>. Det skal endvidere bemærkes, at regelmæssig overvågning og ajourføring af fangstoplysninger ville gøre det muligt at lægge aktuelle data til grund for beslutningstagningen i forbindelse med forhandlinger, hvor de efterfølgende evalueringer ikke indeholder de seneste oplysninger (jf. punkt 49).

30 Punkt 4.46 i Rettens årsberetning for 2011 omhandler protokollen for 2008-2012 med Mauretanien. De nationale myndigheder informerede Kommissionen om, at kvoten på 300 000 ton for det år, der sluttede den 31. juli 2010, var overskredet. Kommissionen måtte betale 1,9 millioner euro til Mauretanien for de 47 346 ton fisk, der var fanget ud over kvoten. Bedre overvågning af fiskefangster ville have betydet, at Kommissionen kunne have overvejet at træffe forebyggende foranstaltninger med henblik på at undgå at foretage supplerende betalinger.

**Kommissionen og partnerlandene var enige om de relevante aktiviteter, der skal finansieres med sektorstøtte, men der manglede koordinering med de andre partnere i sektoren**

Matrixen skal ledsages af klare mål, kriterier, procedurer og indikatorer, der kan bruges til at evaluere resultaterne af de aftalte aktioner. Sektorstøtten til fiskeriet skal koordineres med andre finansielle partners aktioner i partnerlandene.

### 66

Fiskeripartnerskabsaftalerne fastsætter, at Den Blandede Komité med udgangspunkt i partnerlandenes behov og prioriteter for fiskerisektoren skal udarbejde et flerårigt sektorprogram i form af en matrix. Det er angivet i Kommissionens retningslinjer for forvaltning af sektorstøtte, at aktionerne i denne matrix bør udformes under hensyntagen til målet om at forbedre forvaltningen gennem udvikling af et effektivt forvaltnings- og kontrolsystem for fiskerisektoren og en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne.

### 67

I alle de fire besøgte lande konstaterede Retten, at de aktioner, der var foreslået til sektorstøttefinansiering, var i overensstemmelse med de nationale strategier. De fleste aktioner vedrørte forvaltning og investeringer i fiskerisektoren. De udgjorde en god basis for den planlagte sektorstøtte og passede godt sammen med aktionerne under de foregående protokoller. Dette er illustreret i **tabel 5**.



Foto 1 - Tankanlæg til Seychellernes ikkeindustrielle fiskerflåde.

Kilde: Revisionsretten.

Tabel 5

**De vigtigste finansierede aktioner og deres andel af den samlede sektorstøtte (SS) (budgetterede omkostninger for 2013)**

De vigtigste aktioner planlagt for 2013	Madagaskar <sup>1</sup> % af SS	Mauretanien <sup>2</sup> % af SS (2012-2013)	Mozambique <sup>1,5</sup> % af SS	Seychellerne <sup>1</sup> % af SS
Tilsyns-, kontrol- og overvågningsaktiviteter (patruljer, inspektioner, FOS, EIS)	52 %	38 %	7 %	16 %
Tilsyns-, kontrol- og overvågningsaktiviteter (observatører)	4 %	-	4 %	2 %
Videnskabelig forskning i bestande	-	3 %	63 %	10 %
Laboratorier/fødevarerikkerhed (eksport)	44 %	2 %	Aktioner gennemført tidligere	3 %
Kapacitetsopbygning og deltagelse i møder	-	3 %	22 %	22 %
Infrastruktur med direkte tilknytning til fiskeriaktiviteter/-sektoren	-	53 %	38 % af restbeløbet fra den foregående protokol, brugt i 2012 <sup>5</sup>	38 %
Infrastruktur uden tilknytning til fiskeriaktiviteter	3,4	-	46 % af restbeløbet fra den foregående protokol, brugt i 2012 <sup>5</sup>	-
Lånefond for den lokale fiskerisektor	-	-	-	10 %

- 1 Beregning baseret på budgetterede omkostninger.
- 2 Beregning baseret på betalinger i perioden 2012-2013.
- 3 Der er tidligere gennemført aktioner.
- 4 Beløbet foreligger ikke.
- 5 Summen af de omkostninger, der er foreslået af partnerlandet, matcher ikke det samlede EU-budget for det pågældende år.

Kilde: Matrixer og aktivitetsrapporter.

**68**

Protokollerne indeholder imidlertid ikke formelle støttebetingelser, der skal opfyldes, for at aktioner kan finansieres med sektorstøttemidler. I referaterne fra møderne i de blandede komitéer for de undersøgte protokoller i Det Indiske Ocean er der ingen dokumentation for, at de kriterier, procedurer og indikatorer, der skulle anvendes til at evaluere sektorstøttens

resultater, blev drøftet i detaljer. Protokollen med Mauretanien for 2008-2012 var et positivt eksempel, fordi den fastlagde specifikke aktivitetsområder og indikatorer, men dette eksempel blev ikke fulgt i protokollerne i Det Indiske Ocean, selv om de blev godkendt senere.



Foto 2 - Skolefartøjer finansieret med sektorstøtte i Seychellerne.  
Kilde: Revisionsretten.

### 69

I de besøgte lande i Det Indiske Ocean konstaterede Retten også, at koordineringen var svag mellem de udviklingspartnere, der var aktive i fiskerisektoren. Sektorstøtten bliver ikke drøftet på de regelmæssige koordineringsmøder mellem de repræsentanter for EU-delegationen, der er ansvarlige for EUF-støtten, og de andre finansielle partnere, og fiskeriattachéen deltager ikke i disse møder. Dette til trods for, at Cotonouaftalen<sup>31</sup> fastsætter bæredygtig udvikling af fiskerisektoren som en prioritet i den generelle økonomiske udvikling.

### 70

Hertil kommer, at fiskeripartnerskabsaftalernes sektorstøtte i de besøgte lande ikke indgik i en samlet matrix sammen med de andre midler, der var beregnet til anvendelse i fiskerisektoren. I Mozambique, hvor forskellige partnere finansierer aktioner, der ligner hinanden, er der f.eks. risiko for dobbeltfinansiering, især med hensyn til deltagelse i møder og inspektionsaktiviteter. Mozambique har ganske vist en samlet matrix, men den omfatter hverken alle de relevante partnere eller sektorstøtten. Det samme gør sig gældende i Madagaskar.

31 Partnerskabsaftalen mellem stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet og Den Europæiske Union, artikel 23 og 23a, som revideret den 11. marts 2010.

### **Kommissionens kontrol af sektorstøttefinansierede aktioner var begrænset, og partnerlandene gennemførte i nogle tilfælde andre aktioner end de aftalte**

#### **71**

For at sikre sig, at målene for sektorstøtten under en fiskeripartnerskabsaftale bliver opfyldt, og at EU-midlerne bliver brugt efter hensigten, bør Kommissionen overvåge de gennemførte aktioners effektivitet og kontrollere, om de svarer til dem, som Den Blandede Komité har godkendt. Dette kræver også, at partnerlandet fremlægger tilstrækkelige oplysninger, så Den Blandede Komité kan vurdere de støttede aktioners resultater og omkostningseffektivitet. Kommissionen har udarbejdet retningslinjer for opfølgningen af sektorstøtte. Disse retningslinjer fastsætter, at fiskeriat-tachéen er ansvarlig for at kontrollere gennemførelsen af aktioner på stedet, varetage politikdialogen, overvåge de andre finansielle partners aktiviteter og opbevare en landefil.

#### **72**

I praksis overvåger Kommissionen gennemførelsen af de aftalte sektorstøttefinansierede aktioner ved at deltage i det årlige møde i Den Blandede Komité. De undersøgte protokoller indeholder imidlertid ingen bestemmelser om, hvilken dokumentation partnerlandene skal fremlægge med henblik på overvågning, og de fastsætter heller ingen procedurer for Den Blandede Komités håndtering af gennemførelsesproblemer. Overvågningen af sektorstøtten blev kompliceret af, at protokollerne manglede specifikke overvågningsregler og bestemmelser om kontrolrettigheder. I praksis har fiskeriat-tachéen for Det Indiske Ocean ikke de nødvendige ressourcer til at foretage en grundig overvågning i de fem partnerlande (dvs. kontrol på stedet af de støttede projekter), navnlig hvis samarbejdet med myndighederne er komplekst.

#### **73**

I tilgift til de vanskeligheder, som skyldtes manglen på en omfattende overvågningsramme, blev Kommissionens kontrol af sektorstøtten yderligere vanskeliggjort af, at oplysningerne fra partnerlandene ikke altid kunne verificeres og normalt kun omhandlede output. De fleste aktioner kunne ikke spores i budgetterne, og Kommissionen havde kun begrænset sikkerhed for, at de anmeldte aktioner faktisk var gennemført, og at omkostningerne var rimelige.

**74**

Retten konstaterede, at Den Blandede Komité ikke systematisk kontrollerede, om de sektorstøttefinansierede aktioner var omkostningseffektive, som den havde gjort det i forbindelse med protokollen med Seychellerne for 2011-2013. Her var der blevet foretaget en forvaltningsrevision for at vurdere de sektorstøttefinansierede aktioner, der blev gennemført i 2012 med et budget på 8,45 millioner euro. Revisionen konkluderede, at kun nogle få aktioner var gennemført (f.eks. FOS), at nogle aktioner var under gennemførelse (f.eks. databaser, undersøgelser og infrastrukturprojekter for den industrielle og halvindustrielle flåde), og at andre enten havde en gennemførelsesgrad på under 50 % (forvaltningsplaner og forskningsundersøgelser) eller slet ikke var iværksat (f.eks. observatører om bord, kommunikationsudstyr og ikke-industriell infrastruktur). På sit næste møde drøftede Den Blandede Komité revisionsresultaterne og de fremskridt, der var sket med hensyn til at følge anbefalingerne og træffe yderligere foranstaltninger. I Mozambiques tilfælde blev der i protokollen for 2012-2014 indført en bestemmelse om, at det skulle vurderes, om de EU-finansierede investeringer gav valuta for pengene,

men Retten fandt ingen dokumentation for, at der var foretaget en sådan vurdering.

**75**

Endvidere konstaterede Retten, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad var opmærksom på partnerlandenes problemer med at absorbere sektorstøtten, og at dette havde betydning i forbindelse med tre af de fire undersøgte protokoller. **Tabel 6** viser sektorstøttebudgetternes restbeløb ved udløbet af de fire undersøgte protokoller. Selv om der var tale om betydelige beløb, blev Kommissionen først tæt på protokollernes udløb opmærksom på omfanget af de ubrugte midler og de aktioner, som de skulle finansiere gennemførelsen af. I en sådan situation - især når en protokol er tæt på at udløbe - er der en risiko for, at partnerlandet for ikke at miste pengene vil bruge resten af sektorstøtten på aktioner, som kan absorbere en stor del af de ubrugte midler, men som ikke er i overensstemmelse med fiskeripartnerskabsaftalens prioriterede mål om at forbedre fiskeriforvaltningen.

**Tabel 6** Sektorstøttemidler, der ikke var brugt ved udløbet af de foregående protokoller, men blev anvendt under de protokoller, der var gældende på tidspunktet for revisionen

Land	Madagaskar	Mauretanien	Mozambique	Seychellerne
Restbeløb ved den foregående protokols udløb (euro)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Restbeløbet som andel af den samlede sektorstøtte i protokollens løbetid	0 %	38 %	63 %	63 %

Kilde: Protokollerne, referater fra møderne i de blandede komitéer og gennemførelsesrapporterne.

## 76

Retten konstaterede, at udvælgelsen af projekter samlet set var relativt forsvarlig, men at midlerne ikke i alle besøgte partnerlande blev brugt fuldt ud efter hensigten (som illustreret i **tekstboks 2**). I nogle tilfælde blev

midlerne i stedet brugt til andre projekter, der ikke var lige så relevante for fiskeriforvaltningen som de planlagte aktioner og ikke svarede til aktionstyperne på den vejledende liste i Kommissionens retningslinjer for anvendelse af sektorstøtte.

### Eksempler på, at sektorstøttemidler ikke kunne spores i det nationale budget eller ikke blev brugt som aftalt mellem Kommissionen og partnerlandene

#### Madagaskar

Der var ikke sørget for, at midlerne kunne spores i det nationale budget, selv om delegationen gentagne gange havde anmodet om, at der blev oprettet en specifik budgetpost til sektorstøtte. Fordi EU-bidraget og midlerne fra andre udviklingspartnere ikke var øremærket og ikke kunne identificeres i det nationale budget, var det svært at overvåge overførslerne. Den manglende sporbarhed kan også gøre det vanskeligt at konstatere, om denne finansiering overlapper med det regionale inspektionsprogram.

Kommissionen suspenderede betalingerne i et år (2011) på grund af gennemførelsesproblemer.

#### Mauretanien

Mauretanien modtog 65 millioner euro i sektorstøtte under protokollen for 2008-2012. Fra 2011 til protokollens udløb i juli 2012 oplyste myndighederne ikke Kommissionen tilstrækkeligt om, hvordan de brugte sektorstøttemidlerne. Først i august 2012 afslørede partnerlandet efter adskillige anmodninger fra Kommissionen, at 25 millioner euro af de tildelte sektorstøttemidler ikke var brugt ved protokollens udløb. Ca. 90 % af dette restbeløb var øremærket til infrastruktur, f.eks. i havne, og til et patruljefartøj. Partnerlandet havde brugt ca. 50 % af beløbet uden forudgående aftale med Kommissionen.

#### Mozambique

Myndighederne angiver projektkoder i budgettet. I sig selv er det imidlertid ikke nok til at mindske risikoen for overlappinger mellem de forskellige finansielle partners finansiering af aktioner såsom observatører, inspektionsdage og rejsedage i forbindelse med internationale møder.

De resterende sektorstøttemidler fra en tidligere protokol (2007-2011) blev brugt til at finansiere aktioner, der hverken indgik i den flerårige (2012-2014) eller den årlige matrix (2012) og dermed ikke var forhåndsgodkendt af Den Blandede Komité. I dette tilfælde suspenderede Kommissionen ikke betalingerne. 84 % af de midler, der blev brugt i 2012, gik til infrastruktur. Kommissionen fik først besked, da aktionerne var gennemført. Udgifterne var ikke altid direkte knyttet til udvikling af Mozambiques fiskerisektor eller til forbedring af fiskeriforvaltningen (46 % af restbeløbet for 2012 gik til opførelse af en ministeriel bygning, og 38 % gik til indhegning af fiskeriskolen).

### **Kommissionens sektorstøttebetalinger var ikke knyttet til partnerlandenes fremskridt med hensyn til at gennemføre de aftalte aktioner**

#### **77**

For at sikre overholdelse af konditionalitetsprincippet bør protokollerne ikke kun give mulighed for at suspendere betalingerne, men også for at justere dem, hvis aktionerne ikke gennemføres som planlagt, eller hvis partnerlandenes økonomiske forvaltning ikke er forsvarlig.

#### **78**

Retten konstaterede, at protokollerne ikke gør det muligt at reducere sektorstøtten på grundlag af partnerlandenes faktiske fremskridt med hensyn til at gennemføre de aftalte aktioner.

#### **79**

Protokollerne i Det Indiske Ocean fastsætter, at sektorstøtten kan suspenderes efter høring af Den Blandede Komité, hvis de gennemførte aktioner ikke er i overensstemmelse med det budgetterede program (aktioner og finansiel gennemførelse). Med en så vag definition er det svært for Kommissionen at anvende bestemmelsen om suspension af sektorstøtten på en hensigtsmæssig måde. Faktisk har der kun været ét tilfælde af suspension - i Madagaskar i 2011 - og det havde ingen relation til landets fremskridt med hensyn til at anvende sektorstøtten.

#### **80**

I protokollen med Mauretanien for 2013-2014 styrkede Kommissionen konditionaliteten i forbindelse med sektorstøtten ved at indføre mere eksplicitte betingelser. Nærmere bestemt blev den første betaling under protokollen gjort betinget af, at restbeløbet fra den foregående protokol var absorberet, og udbetalingen af sektorstøtten blev knyttet til gennemførelsen af de aftalte aktioner. Kommissionen gjorde brug af disse bestemmelser og udbetalte ikke sektorstøtten, fordi restbeløbet ikke var opbrugt. Men i lighed med protokollerne i Det Indiske Ocean gav denne protokol heller ikke mulighed for delvis udbetaling.

#### **81**

Den nye fælles fiskeripolitik har indført princippet om at afkoble sektorstøtte fra betalinger for adgangsrettigheder<sup>32</sup>. Det betyder, at sektorstøtten ikke længere har en fast betalingsdato, som det er tilfældet med betalingen for adgangsrettigheder, men at den skal udbetales, når partnerlandene kan dokumentere de opnåede resultater. Efter Rettens mening er dette bedre end den tidligere fokusering på aktioner. Princippet kan imidlertid ikke anvendes i praksis, fordi de gældende protokoller ikke giver Kommissionen mulighed for at justere betalingerne med henvisning til, at resultaterne kun delvist er opnået, men kun giver mulighed for at suspendere betalingerne med henvisning til, at resultaterne er utilfredsstillende.

32 Artikel 32 i forordning (EU) nr. 1380/2013 fastsætter, at sektorstøtte er betinget af, at visse specifikke resultater nås, og skal være et supplement til og i overensstemmelse med de udviklingsprojekter og -programmer, der er iværksat i de pågældende tredjelande. Sektorstøtte afkobles fra betalinger for adgang til fiskeressourcerne. Unionen kræver opnåelse af specifikke resultater som betingelse for udbetaling af finansiel bistand og overvåger nøje fremskridtene.

## 82

Retten konstaterede også, at der var forskel på håndteringen af sektorstøtte under fiskeripartnerskabsaftalerne (i Kommissionens GD for Maritime Anliggender og Fiskeri) og budgetstøttebetalinger under EUF (i GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling). Sektorstøtte (fiskeripartnerskabsaftalerne) og budgetstøtte (EUF) bygger på samme princip, idet betalingerne afholdes direkte til partnerlandenes offentlige myndigheder på grundlag af de fremskridt, der er gjort på en række tidligere definerede områder. I nogle tilfælde udsatte Kommissionen EUF-betalinger på grund af diverse problemer med relation til den politiske situation eller forvaltningen af de offentlige finanser. En sådan fremgangsmåde blev ikke anvendt i GD for Maritime Anliggender og Fiskeri i forbindelse med sektorstøttebetalinger. I **tekstboks 3** illustreres denne forskel med eksempler fra Madagaskar og Mozambique.

## 83

I modsætning til EU's retningslinjer for budgetstøtte<sup>33</sup> indeholder protokollerne ingen regler om budgetgennemsigtighed i partnerlandet. Mozambique havde prisværdigt valgt at identificere aktionerne i budgettet ved hjælp af projektkoder, men i de tre andre lande, som Retten besøgte, var det svært at spore midlerne, hvilket forringede støttens synlighed og mulighederne for efterfølgende at overvåge anvendelsen af EU's sektorstøttemidler. Det forhold, at protokollerne ikke pålægger partnerlandene at sørge for sporbarhed og gennemsigtighed, betyder, at der ikke er overensstemmelse mellem protokollernes bestemmelser og bestemmelserne om budgetstøtte til sektorreformer under Cotonouaftalen.

33 Der gælder kriterier for ydelse af budgetstøtte (afsnit 5.1 i retningslinjerne for budgetstøtte fra 2012). To af disse kriterier er:  
- at den offentlige finansielle forvaltning er god, eller at der findes et troværdigt og relevant program til at forbedre den  
- at budgettet er gennemsigtigt, og at der føres budgetkontrol.  
Endvidere fastsætter Cotonouaftalens artikel 61, stk. 2, følgende: »Der ydes direkte budgetstøtte til makroøkonomiske eller sektorspecifikke reformer, såfremt: [...] c) den offentlige finansielle forvaltning er tilstrækkelig gennemsigtig, ansvarlig og effektiv.«

### Forskellig håndtering af EU-betalinger i partnerlandene

Næsten al finansiel bistand fra EU til Madagaskar var suspenderet fra 2010 til maj 2014 i medfør af artikel 96 i Cotonouaftalen eller i afventning af passende foranstaltninger vedrørende menneskerettigheder, de demokratiske principper og retsstaten. Betalingerne i henhold til fiskeripartnerskabsaftalen fortsatte imidlertid.

I Mozambique blev én budgetstøttebetaling udsat i syv måneder, indtil regeringen på anmodning af Den Internationale Valutafond og donorerne af generel budgetstøtte løste et problem med betydning for gennemsigtigheden af de nationale offentlige finanser. Sektorstøttebetalingerne i henhold til fiskeripartnerskabsaftalen fortsatte imidlertid i denne periode.

*Kilde:* Revisionsretten, baseret på oplysninger fra GD for Maritime Anliggender og Fiskeri og GD for Internationalt Samarbejde og Udvikling.

## 84

De fiskeripartnerskabsaftaler, som EU indgår med partnerlande, giver EU's fiskerflåde mulighed for at fiske i partnerlandenes farvande og støtter en bæredygtig udvikling af deres nationale fiskerisektor. For at vurdere, om Kommissionen forvalter fiskeripartnerskabsaftalerne hensigtsmæssigt, undersøgte Retten forhandlingerne om fiskeripartnerskabsaftalerne og protokollerne til dem, udnyttelsen af fiskerirettighederne og anvendelsen af støtten til den nationale fiskerisektor. Retten konkluderede, at Kommissionen generelt forvalter fiskeripartnerskabsaftalerne hensigtsmæssigt, men at der stadig kan ske forbedringer på flere områder, især med hensyn til gennemførelsen.

## 85

Det er en lang og kompliceret proces at forhandle en fiskeripartnerskabsaftale og protokollerne til den, men Kommissionen håndterede vanskelighederne godt og undgik - med nogle få undtagelser - at EU-flådens fiskeriaktiviteter blev afbrudt. Ikke desto mindre identificerede Retten en række svagheder i Kommissionens håndtering af forhandlingsprocessen (punkt 17-25).

## 86

For at sikre kontinuiteten i EU-flådens aktiviteter kan Kommissionen gøre brug af artikel 9 i forordning (EF) nr. 1006/2008, der giver mulighed

for gennem Kommissionen at sende ansøgninger om fiskeritilladelser til det pågældende tredjeland, mens man afventer underskrivelsen af en ny protokol. Denne mulighed stemmer imidlertid ikke overens med en anden forordningsbestemmelse, nemlig eksklusivitetsklausulen, og anvendelsen af den gav anledning til misforståelser mellem et partnerland og Kommissionen (punkt 22 og 23).

## 87

Kommissionens strategi om at udvide nettet af fiskeripartnerskabsaftaler er relevant set i sammenhæng med EU-flådens behov og prioriteter. Når det gælder fiskeripartnerskabsaftaler indgået i den samme region, er det dog stadig muligt at opnå bedre komplementaritet og større ensartethed med det formål at maksimere fiskeripartnerskabsaftalernes potentiale med hensyn til at forbedre fiskeriforvaltningen på regionalt niveau (punkt 26-28).

## 88

Et af fiskeripartnerskabsaftalernes hovedmål er at sikre, at der kun fiskes overskydende ressourcer. Det har imidlertid vist sig meget svært at opfylde dette mål i praksis, fordi der mangler pålidelige oplysninger om fiskebestande og om den fiskeriindsats, der gøres af de nationale fiskerflåder eller de andre udenlandske fiskerflåder, som partnerlandene også har givet adgang (punkt 29-32).

### 89

Den enhedspris, der i praksis blev betalt for et ton fisk, var ofte højere end den forhandlede enhedspris. Selv om der under forhandlingerne blev taget hensyn til de fangster, der var rapporteret under tidligere protokoller, var de aftalte referencemængder i de seneste protokoller fortsat ofte større, hvilket medførte, at de regelmæssigt blev underudnyttet. EU's finansielle modydelse skal imidlertid betales fuldt ud, uanset om fiskerimulighederne er udnyttet. Underudnyttelsen af protokollerne og de deraf følgende høje omkostninger kunne somme tider tilskrives klausuler, der var forhandlet med partnerlandene med henblik på at overholde den nationale lovgivning eller sikre fiskeriets bæredygtighed (punkt 33-46).

### 90

Efterfølgende uafhængige evalueringer kan kun i begrænset omfang støtte beslutningstagningen i forhandlingsprocessen, da de indeholder ufuldstændige oplysninger om udnyttelsen af protokollerne, ikke er sammenlignelige og mangler en kritisk analyse af fiskeripartnerskabsaftalernes effektivitet (punkt 48-53).

### Anbefaling 1 Forhandling af fiskeripartnerskabsaftaler

I forbindelse med fremtidige protokoller og aftaler bør Kommissionen:

- a) gennemgå passive aftaler og overveje, hvordan den afbrydelse af fiskeriet, der skyldes eksklusivtetsklausulen, kan tackles, samtidig med at principperne for den fælles fiskeripolitik overholdes. Endvidere bør Kommissionen indføre passende og præcist formulerede bestemmelser i protokollerne for at sikre fortsat fiskeri mellem to protokoller
- b) fastlægge regionale strategier for udvikling af partnerlandenes fiskeriforvaltning og sikre, at protokoller inden for samme region er i overensstemmelse med den relevante strategi og med anvendelsen af andre EU-midler
- c) ved forhandlinger om fiskerimuligheder under nye protokoller tage udnyttelsen af de foregående protokoller i betragtning og bestræbe sig på at sikre, at betalingerne for adgangsrettigheder kobles bedre sammen med de faktiske fangster, uden at det får negative virkninger for fiskeriet
- d) foretage en bedre analyse af den potentielle indvirkning af klausulerne i bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler på den praktiske anvendelse af protokollen, samtidig med at de gensidige fordele for EU og partnerlandene bevares, eventuelt ved at høre de relevante interessenter med henblik på at identificere, hvor der er brug for mere detaljerede vurderinger af kritiske klausuler
- e) sørge for bedre fokus i de efterfølgende evalueringer, så de giver en ensartet og sammenlignelig analyse af udbyttet af de offentlige

## Konklusioner og anbefalinger

midler, der bliver brugt under protokollerne, samt en omfattende og kritisk analyse af protokollernes effektivitet for EU og de pågældende partnerlande.

### 91

Retten konkluderede også, at gennemførelsen af bestemmelserne om adgangsbetingelser og sektorstøtte ikke var tilstrækkelig solid.

### 92

Licensprocessen er langvarig og besværlig, og forsinkelser kan komplicere eller reducere fiskerflådens aktiviteter. Kommissionen har imidlertid ikke noget informationssystem til at registrere de forskellige trin i ansøgningsprocessen, og det gør det sværere at fastslå, hvorfor der opstår forsinkelser, og på hvilke områder der kan ske forbedringer (punkt 55-60).

### 93

Trods de initiativer, Kommissionen har taget for nylig, konstaterede Retten, at der var svagheder i forvaltningen af fangstdata, og at der manglede pålidelige, ensartede og fuldstændige oplysninger (punkt 61-65).

## Anbefaling 2 Forvaltning af adgangsbetingelser

Kommissionen bør snarest:

- a) udarbejde procedurer, der gør det muligt at overvåge de enkelte trin i licensprocessen og bl.a. registrere, hvor lang tid der bruges af medlemsstaterne, partnerlandene og dens egne tjenester, så den kan identificere og følge op på svagheder i proceduren
- b) arbejde på at sikre accept af elektroniske licenser eller en liste over fartøjer, som er godkendt i hele den periode, hvor licenserne er gyldige
- c) sikre, at flagmedlemsstaterne anvender den nye fangstdatabase fuldt ud, og at den giver pålidelige fangstdata, der kan konsolideres, overvåges og holdes ajour.

### 94

Planlægningen af aktioner, der finansieres med sektorstøtte, er gradvis blevet bedre. Kommissionen har dog stadig kun en begrænset rolle med hensyn til overvågning af sektorstøttens gennemførelse. Retten konstaterede, at der manglede en klar struktur, og at der i forbindelse med de finansierede aktioner ikke var fastsat støttebetingelser, sporbarhedsregler eller rapporteringskrav. Der blev derfor fundet tilfælde, hvor partnerlandene gennemførte andre aktioner end dem, der var planlagt i samarbejde med Kommissionen, hvilket medførte en risiko for forringelse af sektorstøttens effektivitet (punkt 66-76).

### 95

Endelig gør protokollerne det muligt at suspendere sektorstøttebetalingerne, men ikke at reducere dem på grundlag af den faktiske gennemførelse af aftalte aktioner eller opnåede resultater. Hertil kommer, at betingelserne for udbetaling af sektorstøtte ikke er de samme som for udbetaling af budgetstøtte fra EUF, hvilket undertiden kan føre til manglende konsekvens (punkt 78-83).


### Anbefaling 3 Forvaltning af sektorstøtte

Kommissionen bør snarest:

- a) foreslå, at der i nye protokoller indføres støttebetingelser til brug i forbindelse med vurderingen af aktioner, der forelægges med henblik på sektorstøttefinansiering (andre betingelser kunne vedrøre sporbarhed, udvælgelse, rapportering, resultatmåling og Kommissionens kontrolbeføjelser)
- b) sikre en effektiv koordinering af fiskeripartnerskabsaftalernes sektorstøtte med andre udviklingspartnere, der er aktive i fiskerisektoren
- c) sikre, at sektorstøttebetalingerne passer sammen med andre budgetstøttebetalinger og er baseret på de resultater, som partnerlandene har opnået med hensyn til at gennemføre de aftalte aktioner i matrixen for sektorstøtte.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Augustyn KUBIK, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 15. juli 2015.

*På Revisionsrettens vegne*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Formand

## Fiskeripartnerskabsaftalerne: flere oplysninger om deres forhandling og gennemførelse

### Indledning

#### 01

En fiskeripartnerskabsaftale udarbejdes, ved at EU og partnerlandet forhandler sig frem til en aftale med tilhørende gennemførelsesprotokoller. Aftalen danner rammen for et langsigtet samarbejde på fiskeriområdet og fastsætter de generelle principper og standarder, der skal overholdes, for at EU-fartøjer kan få adgang til at fiske i farvande under partnerlandets jurisdiktion. Protokollerne fastsætter detaljerede vilkår og betingelser, f.eks. vedrørende de omfattede fiskerimuligheder og arter, den finansielle modydelse (både betaling for adgangsrettigheder og sektorstøtte), størrelsen af de afgifter, rederne skal betale, antallet og størrelsen af de fartøjer, der kan få tilladelse til at fiske, og de specifikke områder, hvor der må fiskes.

### Ansvar

#### 02

Fiskeripartnerskabsaftalerne forvaltes af Kommissionen ved direkte central forvaltning. For hver ny aftale eller protokolfornyelse giver Rådet Kommissionen - repræsenteret ved GD for Maritime Anliggender og Fiskeri - mandat til at indlede forhandlinger på EU's vegne. Siden Lissabontraktatens ikrafttræden har aftalerne og protokollerne skullet indgås af Rådet med Europa-Parlamentets godkendelse. Når en aftale er trådt i kraft, tages protokollerne normalt op til forhandling hvert tredje til sjette år efter aftale med partnerlandet.

#### 03

Ansvar for den daglige forvaltning af fiskeripartnerskabsaftalerne ligger hos GD for Maritime Anliggender og Fiskeri og de seks fiskeriattachéer, der er ansvarlige for opfølgning og regelmæssig kommunikation med partnerlandene.

#### 04

Partnerlandene er ansvarlige for at overholde og håndhæve bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger samt for at etablere effektive mekanismer til overvågning og kontrol af fiskerfartøjernes aktiviteter. EU og flagmedlemsstaterne<sup>1</sup> er imidlertid ansvarlige for at føre effektiv kontrol med deres fartøjer og sikre, at de opfylder alle deres forpligtelser, navnlig med hensyn til indsamling af fangst- og FOS-data.

<sup>1</sup> Flagstaten er den stat, hvor fartøjet er registreret.

## Forhandlinger om fiskeripartnerskabsaftaler

### 05

Forhandlingsprocessen består af flere faser, men for at sikre kontinuiteten i flådens aktiviteter skal Kommissionen senest påbegynde forhandlingen af en ny protokol ca. et år før udløbet af den aktuelle protokol. På initiativ fra Kommissionen udsteder Rådet et mandat, og derefter gennemføres en eller flere forhandlingsrunder mellem Kommissionen og partnerlandet. Ved afslutningen af disse forhandlinger paraferer Kommissionen og partnerlandet aftalen, hvorefter den godkendes og underskrives af Rådet og partnerlandet. Hvis parterne er enige om det, kan protokollen anvendes midlertidigt, indtil den formelt ratificeres. Protokollen træder i kraft, når den er ratificeret af partnerlandet og godkendt af Europa-Parlamentet.

## Fiskeritilladelser

### 06

Det er fastsat i forordning (EF) nr. 1006/2008 om fiskeritilladelser, at Kommissionen skal føre en licensdatabase, der regelmæssigt ajourføres af medlemsstaterne, som er ansvarlige for at kontrollere berettigelsen af operatørernes licensansøgninger. Disse ansøgninger videresendes derefter til efterprøvelse hos Kommissionen. Kommissionen videresender ansøgningerne til partnerlandene via sine delegationer. Når et partnerland har givet en tilladelse, sendes det originale dokument tilbage til operatøren via delegationen, Kommissionen og medlemsstaten.

## De blandede komitéer

### 07

Det er fastsat i hver enkelt fiskeripartnerskabsaftale, at der skal nedsættes en blandet komité til at overvåge aftalens gennemførelse. Den Blandede Komité består af repræsentanter fra Kommissionen og partnerlandet og har ansvaret for at overvåge, at fiskeripartnerskabsaftalen gennemføres, fortolkes og anvendes korrekt, udarbejde de årlige og flerårige sektorstøtteprogrammer og evaluere deres gennemførelse, sørge for kontakt i fiskerispørgsmål af fælles interesse, fungere som et forum for mindelig bilæggelse af tvister, som fortolkningen eller anvendelsen af fiskeripartnerskabsaftalen måtte give anledning til, og efter behov revurdere fiskerimulighederne og dermed størrelsen af den finansielle modydelse.

## Fiskeriattachéerne

### 08

Fiskeriattachéerne repræsenterer GD for Maritime Anliggender og Fiskeri i partnerlandene og spiller en direkte rolle i forbindelse med overvågningen af protokollernes gennemførelse. Fiskeriattachéerne medvirker ved forberedelsen af forhandlingerne og møderne i Den Blandede Komité, opretholder kontakten til de nationale myndigheder, kontrollerer, at protokolbestemmelserne og sektorstøtten gennemføres korrekt, rapporterer regelmæssigt til GD for Maritime Anliggender og Fiskeri, analyserer dokumenter og deltager i RFFO'ernes videnskabelige møder, overvåger den internationale udvikling i spørgsmål med relation til GD for Maritime Anliggender og Fiskeris politikområde, overvåger aktiviteter, der gennemføres af andre partnere i fiskerisektoren, og udarbejder ajourførte projektmapper vedrørende alle EU-finansierede projekter.

### 09

GD for Maritime Anliggender og Fiskeri har på nuværende tidspunkt seks fiskeriattachéer, én i Det Indiske Ocean<sup>2</sup>, fire i Vestafrika (det centrale Atlanterhav)<sup>3</sup> og én med ansvar for Stillehavet, navnlig Kiribati.

## Medlemsstaternes overvågning

### 10

Medlemsstaterne overvåger deres flåders aktiviteter og disse aktiviteters lovlighed gennem deres fiskeriovervågningscentre. De følger desuden op på deres flåders fangster ved hjælp af EIS. Medlemsstaterne sender Kommissionen disse fangstdata sammen med FOS-oplysningerne om fiskeriområderne. Med hensyn til tunprotokollerne validerer medlemsstaternes videnskabelige institutter de årlige fangster ved årets udgang efter deres egne videnskabelige procedurer. De konsoliderede data om de årlige fangster bruges som grundlag for udarbejdelsen af de endelige afgiftsopgørelser, der drøftes med partnerlandene, for drøftelser med partnerlandene om udnyttelsen af fiskeripartnerskabsaftalerne og for betalinger i henhold til protokolbestemmelserne i tilfælde, hvor referencemængden er overskredet. De validerede data om de årlige fangster sendes også til de relevante RFFO'er i overensstemmelse med EU's rapporteringskrav.

- 2 Denne fiskeriattaché arbejder i delegationen i Mauritius og har ansvaret for de fem aftaler i Det Indiske Ocean (Comorerne, Mozambique, Mauritius, Madagaskar og Seychellerne).
- 3 Én med ansvar for Kap Verde, Elfenbenskysten, Senegal og Guinea-Bissau, én med ansvar for São Tomé og Príncipe samt Gabon, én med ansvar for Mauretanien og én med ansvar for Marokko.

## Bilag II Gældende fiskeripartnerskabsaftaler i 2015

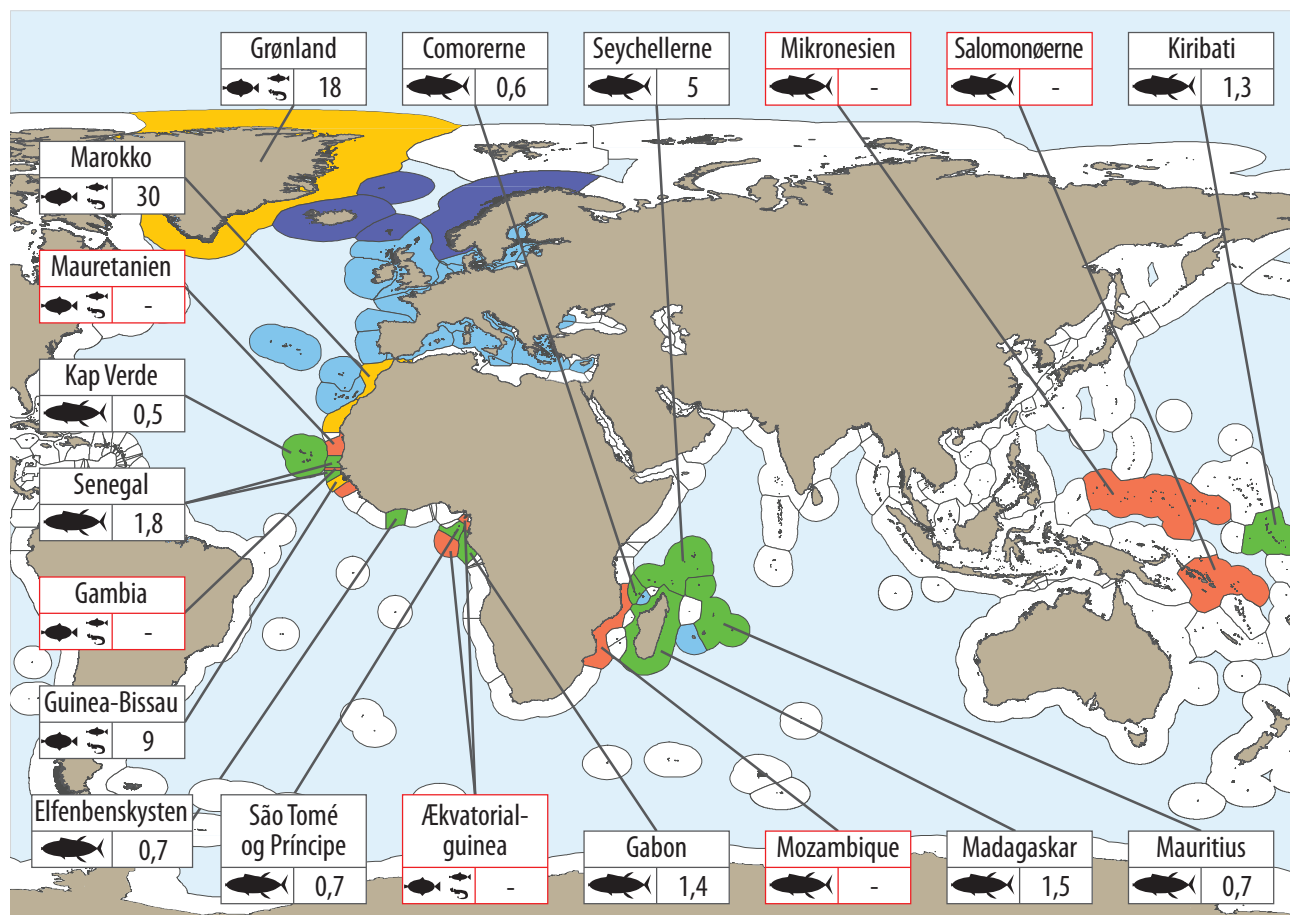
Land	Art	Periode	Samlet EU-modydelse (euro)	Sektorstøtte (euro)	Betaling for adgangsrrettigheder (euro)	Referencemængde (ton)
Kap Verde <sup>1</sup>	Tunfisk	Midlertidig anvendelse 23.12.2014-22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5 000 og bestemmelser om antallet af fartøjer.
Comorene	Tunfisk	1.1.2014-1.1.2017	600 000	300 000	300 000	6 000
Elfenbenskysten	Tunfisk	1.7.2013-30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6 500
Gabon	Tunfisk	24.7.2013-23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Grønland	Blandet aftale	1.1.2013-31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Torsk 2 200. Pelagisk rødfisk 3 000. Demersal rødfisk 2 000. Hellefisk - vest 2 500. Hellefisk - øst 4 315. Rejer - vest 3 400. Rejer - øst 7 500. Helleflynder - vest 200. Helleflynder - øst 200. Lodde 60 000. Arktisk krabbe 250. Skolæst - vest 100. Skolæst - øst 100.
Guinea-Bissau	Blandet aftale	24.11.2014-23.11.2017	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Rejer, demersale arter, blæksprutter og tunfisk. Ingen referencemængde. Kun bestemmelser om antallet af fartøjer og den samlede fiskerikapacitet.
Kiribati	Tunfisk	16.9.2012-15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagaskar	Tunfisk	1.1.2015-31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Mauritius	Tunfisk	28.1.2014-27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5 500
Marokko	Blandet aftale	15.7.2014-14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Pelagiske arter, demersale arter og tunfisk. Pelagiske arter 80 000. Andre arter: ingen referencemængde. Kun bestemmelser om antallet af fartøjer og den samlede fiskerikapacitet.
Mozambique	Tunfisk	1.2.2012-31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000
São Tomé og Príncipe	Tunfisk	23.5.2014-22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7 000
Senegal <sup>1</sup>	Tunfisk	20.11.2014-19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seychellerne <sup>1</sup>	Tunfisk	18.1.2014-17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
<b>Årlige betalinger ialt</b>			<b>72 298 160</b>	<b>26 433 874</b>	<b>45 864 286</b>	
<b>Senest indgåede protokoller med lande, hvor forhandlingerne med EU var blevet udsat</b>						
Mauretanien <sup>2</sup>	Blandet aftale	16.12.2012-15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Krebsdyr 5 000 (kvote). Kulmule 4 000 (kvote). Fiskeri efter andre demersale arter end kulmule med andre redskaber end trawl 2 500 (kvote). Tunfiskerifartøj med fryseanlæg 5 000. Stangfiskerifartøj til tunfiskeri og langlinefartøjer med flydeline 10 000. Frysetravlere til pelagisk fiskeri 285 000 (kvote). Krabbefiskeri 200 (kvote). Fartøjer uden fryseanlæg til pelagisk fiskeri 15 000 (kvote).
Mozambique	Tunfisk	1.2.2012-31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000

1 Den finansielle modydelse for adgangsrrettighederne er beregnet som et gennemsnit af de årlige betalinger.

2 Forhandlingerne mellem Europa-Kommissionen og Mauretanien om en ny protokol blev afsluttet den 10. juli 2015. Den nye fireårige protokol beløber sig til 59,125 millioner euro.

Kilde: GD for Maritime Anliggender og Fiskeris websted og forordningen.

Fiskeripartnerskabsaftaler



**Blandet aftale**  
 Gældende fiskeripartnerskabsaftale i 2015:  
 Grønland, Guinea-Bissau, Marokko.

**Aftale om tunfiskeri**  
 Gældende fiskeripartnerskabsaftale i 2015:  
 Kap Verde, Comorerne, Elfenbenskysten, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, São Tomé og Príncipe, Senegal, Seychellerne.

**Aftale om tunfiskeri og Blandet aftale**  
 Lande med aftaler, men uden gældende protokoller:  
 Ækvatorialguinea, Gambia, Mauretanien<sup>1</sup>, Mikronesien, Mozambique, Salomonøerne.

EU-farvande

Land	
Aftaletype	EU-bidrag for 2015 i millioner euro

Nordiske aftaler

Land (passiv aftale)	
Aftaletype	-

<sup>1</sup> Forhandlingerne mellem Europa-Kommissionen og Mauretanien om en ny protokol blev afsluttet den 10. juli 2015. Den nye fireårige protokol beløber sig til 59,125 millioner euro om året. Den er endnu ikke godkendt af Rådet og Europa-Parlamentet.

## Resumé

I Efter den nylige reform af den fælles fiskeripolitik er bæredygtige fiskeripartnerskabsaftaler primært et redskab til at forbedre fiskeriforvaltningen i den eksklusive økonomiske zone tilhørende partnerlande, der er kyststater, i henhold til de samme principper, som anvendes i EU. Formålet med dette er at sikre en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne og samtidig understøtte vores partners kapacitet til at udvikle deres fiskerisektor.

Aftalerne er baseret på den bedste tilgængelige videnskabelige rådgivning og er fuldstændig gennemsigtige og ikkediskriminerende. Disse principper er indskrevet i de protokoller til fiskeripartnerskabsaftaler, der er blevet vedtaget for nylig. Ved forhandlingerne om protokollerne har man bestræbt sig på at maksimere udbyttet af de penge, der betales for adgangen til partnernes fiskeriområder, og på at levere støtte til sektoren.

## Svar på III og IV

Forhandlingerne om protokollerne til fiskeripartnerskabsaftaler afhænger af en række faktorer, hvoraf mange ligger uden for Kommissionens kontrol. Der er regler at følge, som involverer andre EU-institutioner, f.eks. Rådet og Parlamentet. Forhandlingsprocessens samlede varighed afhænger også i høj grad af de interne vedtagelsesprocedurer i partnerlandet.

Når forhandlingerne blev afbrudt, var det normalt kortvarigt og påvirkede ikke EU-flådens fiskeriaktiviteter.

## V

Denne overgangsordning er baseret på artikel 9 i forordning (EF) nr. 1006/2008 om fiskefartøjers fiskeri, som vil sikre kontinuitet i fiskeriaktiviteterne i en begrænset periode på seks måneder i en situation, hvor EU og partnerlandet har aftalt en protokol, men hvor protokollen endnu ikke anvendes midlertidigt. Sådanne overgangstilladelser, som partnerlandet udsteder på et fuldstændigt frivilligt grundlag efter anmodning fra Kommissionen, bør stadig betragtes som fiskerilicenser, der udstedes i henhold til hovedaftalen (selv om der ikke foreligger en protokol), og er dermed ikke i strid med eksklusivitetsklausulen (i modsætning til rent »private fiskerilicenser«, som Domstolen forklarer i sag C-565/13).

## VI

Når det er relevant, indebærer dette koncept, at forvaltningsmål, forvaltningsforanstaltninger og fordelingsnøgler, som kyststaten har fastlagt for de forskellige interessenter, angives tydeligt og er velkendte, således som det er tilfældet for de blandede aftaler med Grønland, Marokko, Mauretanien og Guinea-Bissau.

For så vidt angår tunaftalerne fastsættes fiskerimulighederne på grundlag af de forvaltningsmål og foranstaltninger, der er vedtaget af de relevante regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er), der er bemyndiget til at udføre disse opgaver på regionalt plan, og understøttes af RFFO'ernes videnskabelige arbejde og rådgivning.

## VII

Kommissionen tager hensyn til den tidligere udnyttelsesgrad af fiskerimuligheder, de eksterne faktorer, der kan påvirke udnyttelsen af fiskerimulighederne afhængigt af fangsternes tilgængelighed og mangfoldighed.

Referenceniveauer for fangsterne, som fastsættes i »protokollerne til fiskeripartnerskabsaftaler for tun« – som ikke er fangstgrænser – er baseret på tidligere indberettede fangster fra EU's fiskerflåder. Den aftalte referencetonnage i de forskellige protokoller, en væsentlig forudsætning for vores partnere, udgør retsgrundlaget for betalingen af EU's adgangsbidrag. Men i disse referenceniveauer for fangster skal der ligeledes tages hensyn til de store årlige udsving i fangsterne i de forskellige områder, som skyldes udsving i fordelingen og rigelige forekomster af stærkt vandrede arter fra år til år.

Med hensyn til sammenhængen mellem en mulig underudnyttelse af fiskerimulighederne og gennemførelsen af mere restriktive tekniske bevarelsesforanstaltninger skal der erindres om, at sådanne tekniske bevarelsesforanstaltninger aftales mellem de to parter for at sikre en bæredygtig udnyttelse af de forskellige bestande, for at mindske fiskeriaktiviteternes indvirkning på marine økosystemer og for at undgå konflikter mellem udenlandske industriflåder på åbent hav og kyststatens ikkeindustrielle fiskere, der fisker tæt på kysten.

I mange tilfælde er tekniske bevarelsesforanstaltninger indskrevet i partnerlandenes nationale lovgivning og står derfor ikke til forhandling. De skal indarbejdes i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri.

Princippet om forskudsbetaling af adgangsbidraget fra EU sikrer partnerlandet en stabil indtægt og gør dermed partnerskabsaftalerne om bæredygtigt fiskeri til attraktive forvaltningsredskaber.

## VIII

Kommissionen var opmærksom på problemerne med sammenlignelighed i den metodologi, som de uafhængige konsulenter anvender ved evalueringerne. Efter en intern revision og på grundlag af de retningslinjer, der blev udarbejdet efter denne revision, har Kommissionen udarbejdet en fælles skabelon for mandatet for de evalueringer, der skal foretages i forbindelse med partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri. I begyndelsen af 2015 aftalte og gennemførte man en enkelt og fælles metodologi for vurderingen af fiskeripartnerskabsaftalers økonomiske virkninger.

## IX

I løbet af de senere år har Kommissionen været i gang med at ændre sine IT-værktøjer og har iværksat det såkaldte »IT Licence Project« i begyndelsen af 2013, hvor man vil registrere både udstedelsen af og opfølgningen på tilladelserne digitalt. De eksisterende IT-værktøjer giver Kommissionen mulighed for bedre administration af procedurerne vedrørende ansøgning om og udstedelse af fiskeritilladelser, lige fra medlemsstatens indgivelse af en udfyldt ansøgning til tredjelandets udstedelse af en tilladelse.

## X

Kommissionen har siden 2011 været i gang med at udforme nye dataindsendelsesprocedurer og nye databaser, navnlig det såkaldte »DataWareHouse«, for at sikre en bedre og korrekt overvågning af alle fangster på EU's fiskefartøjer. De blev færdige ved udgangen af 2013 og blev gradvist operationelle i løbet af 2014, afhængigt af medlemsstaternes kapacitet til at indføre systemet. Når der konstateres specifikke problemer, drøftes disse med medlemsstaterne.

## XI

De retningslinjer, som Kommissionens tjenestegrene udarbejdede i 2013 og ajourførte i 2014 vedrørende overvågning og gennemførelse af sektorstøtten, indeholder de principper, der skal følges i forbindelse med definition og overvågning af sektorstøtten samt specifikke regler vedrørende indberetningskrav. Dette giver mulighed for tilpasning af det program, der skal godkendes af Den Blandede Komité.

Disse retningslinjer er blevet suppleret i de seneste protokoller gennem indførelse af specifikke bestemmelser vedrørende gennemførelsen og overvågningen af sektorstøtten.

Heri kræver man bl.a., at der udformes og aftales en matrix af aktiviteter, der skal finansieres af sektorstøtten, hvori man entydigt identificerer de foranstaltninger, der skal støttes, målsætningerne og de opnåede resultater.

Den Blandede Komité gennemgår matrixen regelmæssigt, og den overvåges af fiskeriatattachéen for at sikre, at matrixprogrammet overholdes.

## XII

Efter vedtagelsen af den nye fælles fiskeripolitik i 2013, der omfattede afkobling af sektorstøttebetalinger fra betalinger vedrørende adgangsrettigheder og konditionaliteten i forbindelse med disse, hænger sektorstøttebetalingerne nu direkte sammen med resultaterne og anvendelsen af sektorstøtten.

Sektorstøtten under partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri ydes på grundlag af et begrænset antal specifikke foranstaltninger, der foreslås af partnerlandet, og ikke i henhold til en systemisk tilgang som inden for EUF, hvor der bl.a. ydes budgetstøtte. Desuden er sektorstøtten generelt langt lavere end støtten under EUF.

Der findes bestemmelser vedrørende Den Blandede Komités revision af sektorstøtten i tilfælde, hvor partnerlandet anmoder om en omfordeling af midler inden for programmet med en hensigtsmæssig begrundelse eller om nødvendigt suspendering af sektorbetalinger, indtil man opnår en tilfredsstillende gennemførelse af sektorstøtten.

### XIII a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

### XIII b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og har indledt gennemførelsen.

### XIII c)

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling, hvis gennemførelse skal forhandles og aftales med både EU og det pågældende tredjeland.

### XIII d)

Kommissionen kan acceptere denne anbefaling og er allerede gået i gang med høringsprocessen over for interessenterne.

### XIII e)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen fik forelagt en ny metodologi i december 2014, som blev godkendt i januar 2015. Den kommer til at udgøre et fælles grundlag for vurderinger af protokollernes økonomiske konsekvenser, som vil blive foretaget forud for kommende forhandlinger. Når denne metodologi er blevet indført systematisk, vil den være i fuld overensstemmelse med Revisionsrettens anbefalinger.

### XIII f)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede nu træffer de nødvendige foranstaltninger for at rette op på denne situation.

I løbet af de senere år har Kommissionen været i gang med at ændre sine IT-værktøjer og har iværksat det såkaldte »IT Licence Project«, hvor man vil registrere både udstedelsen af og opfølgningen på tilladelserne digitalt.

### XIII g)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede nu træffer de nødvendige foranstaltninger for at rette op på denne situation.

Ved forhandlingerne om fornyelsen af protokollerne fremmer Kommissionen aktivt brugen af elektroniske tilladelser for EU-fartøjer.

### XIII h)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede nu træffer de nødvendige foranstaltninger for at rette op på denne situation.

Kommissionen er i løbende kontakt med medlemsstaterne for at løse alle tekniske spørgsmål.

### XIII i)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er delvist gennemført, eftersom den har indført specifikke retningslinjer for forvaltning og overvågning af sektorstøtte, og efter forhandlinger med partnerlandene vil Kommissionen træffe de nødvendige forholdsregler med henblik på den fuldstændige gennemførelse.

### XIII j)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er delvist gennemført.

I den nye fælles fiskeripolitik er »overensstemmelse med andre EU-politikker« gjort til et af principperne for forsvarlig forvaltning (artikel 3, litra h), i EU-forordning nr. 1380/2013). På dette grundlag indarbejdes fiskeriaspekter i stadig højere grad i udviklingspolitikken.

### XIII k)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede gennemføres delvist.

Overførslerne behandles hvert år af Den Blandede Komité for hver af fiskeripartnerskabsaftalerne. Hvis Den Blandede Komité har konstateret og er enig i, at den leverede finansiering ikke er blevet anvendt korrekt, kan udbetalingen af de følgende års sektorstøtte blive suspenderet.

## Bemærkninger

### 21

For Mauretaniens vedkommende har der ikke været nogen afbrydelse af fiskeriaktiviteterne mellem protokollerne for 2008-2012 og 2013-2014.

### 22

I henhold til artikel 9 i forordningen om fiskerfartøjers fiskeri accepterede de mauretanske myndigheder at udstede tilladelser for de ansøgninger, de modtog. Hvis EU's redere bad om at få udstedt tilladelser for andre fiskerikategorier, kan disse være blevet udstedt for disse andre fiskerikategorier. Imidlertid havde man ikke modtaget nogen ansøgninger fra rederne på daværende tidspunkt.

### 23

Løsningen, som man forhandlede sig frem til med Mauretanien i juli 2014, er et kompromis vedrørende spørgsmålet om slutdatoen, og Kommissionen har accepteret løsningen med de berørte medlemsstaters samtykke.

### 24

Muligheden for at yde erstatning for afbrydelsen af fiskeriaktiviteterne har hjemmel i forordningen for Den Europæiske Fiskerifond (EFF). Disse kompensationsbeløb er allerede opført på EU-budgettet, og der vil derfor ikke blive tale om yderligere udgifter for EU.

### 28

I den nye fælles fiskeripolitik er »overensstemmelse med andre EU-politikker« gjort til et af principperne for forsvarlig forvaltning (artikel 3, litra h), i forordning (EU) nr. 1380/2013).

Et styrket samarbejde med DG DEVCO, både på ledelsesniveau og på sagsbehandlerniveau, vil sikre effektiv udnyttelse af den økonomiske bistand fra EU, enten via partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri eller EUF, og fra andre donorer.

EU-sektorstøtten ydes bl.a. for at fremme forbedringer af styringen på nationalt plan, mens finansieringen fra EUF til IOC på regionalt niveau er rettet imod videreudvikling af det regionale samarbejde. Fiskeriattachéen i EU-delegationen på stedet bidrager også via sine regelmæssige kontakter med IOC til at sikre komplementaritet i de finansierede foranstaltninger.

### 31

Gennem fiskeripartnerskabsaftalerne og navnlig gennem sektorstøtten søger EU også at fremme en samarbejdsbaseret videnskabelig proces for vurdering af bestande, fiskeri og forvaltningsforanstaltninger mellem EU og videnskabsfolk fra partnerlandene i Fælles Videnskabelige Komitéer under blandede partnerskabsaftaler om bæredygtigt fiskeri, og EU støtter ligeledes muligheden for, at partnerlandenes videnskabsfolk og fiskeriforvaltere kan deltage i RFFO-møder i forbindelse med partnerskabsaftalerne om bæredygtigt tunfiskeri.

Med hensyn til tunaftalerne skal der kun gives adgangsrettigheder i protokollerne, hvis disse er i overensstemmelse med forvaltningsprincipperne i UNCLOS. Derfor skal Kommissionen sikre, at fiskeripartnerskabsaftalerne er i overensstemmelse med de regionale fiskeriforvaltningsorganisationers (RFFO'ernes) resolutioner og anbefalinger vedrørende fiskebestandenes tilstand.

I forbindelse med blandede aftaler gennemgår Den Fælles Videnskabelige Komité regelmæssigt alle relevante og tilgængelige oplysninger om fangster, fiskeriindsats og status for bestandene for fiskeri i forbindelse med protokollerne til de respektive partnerskabsaftaler for bæredygtigt fiskeri.

Ifølge artikel 61 i UNCLOS gælder det, at selv om en kyststat fastsætter overskuddet, har EU og flagstaten også et ansvar for at sikre, at der ikke foregår overfiskeri. Derfor sigter EU imod at sikre fuld gennemsigtighed vedrørende fiskerimuligheder og forvaltningsmål. Overskudsbegrebet betyder imidlertid ikke, at der skal vedtages en forvaltningsramme baseret på fangstgrænser. Fiskeridødeligheden kan begrænses gennem andre former for foranstaltninger såsom kapacitetsbegrænsninger, begrænsninger af fiskeriindsatsen osv.

### 32

Fiskeridødeligheden begrænses af de kapacitetsgrænser, der er fastsat på grundlag af udviklingsplanerne for fiskerflåden hos parterne i IOTC, og kapacitetsniveauerne vedrørende EU overholdes i protokollerne.

### Svar på 33-34

Ved alle de seneste forhandlinger har spørgsmålet om forsvarlig økonomisk forvaltning og valuta for pengene spillet en vigtig rolle for forhandlingernes forløb. Dette kommer til udtryk i omstruktureringen af den økonomiske komponent, hvor branchen nu afholder en større andel af den økonomiske byrde ved adgangsbetalingerne, således at EU slipper for det.

### 39

Oplysningerne i evalueringen viser også, at den direkte merværdi for alle støttemodtagerne kun er faldet en smule i 2013-2014-protokollen sammenlignet med den foregående protokol (fra 0,86 til 0,8), idet ændringen af fordelene ved merværdien har været til fordel for Mauretanien.

Der skal også tages højde for, at evalueringen kun vedrørte 11 måneder ud af protokollens varighed på to år, som faldt sammen med en periode med lav udnyttelsesgrad. Desuden skal man også tage hensyn til de store udsving i markedspriserne for små pelagiske arter, som helt klart har indflydelse på skønnene over merværdien. Derfor skal konklusionerne af evalueringen fortolkes med forsigtighed.

### 40

Af samme grund er forhandlingerne med Mauretanien om en ny protokol indstillet.

### 41

Under forhandlingerne med Mozambique om den nye protokol accepterede medlemsstaterne disse tekniske betingelser, idet Kommissionen endda opnåede en undtagelse fra den nationale lovgivning (inspektion af 1/3 af fiskerflåden i stedet for af hele flåden) med henblik på at maksimere anvendelsen af protokollen.

### 46

Budgetstøtten under partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri og EUF er væsensforskellige og forhandles hver for sig. Tidsplanen for forhandlingerne om støtten under EUF og partnerskabsaftalen for bæredygtigt fiskeri er faktisk sjældent sammenfaldende. EUF-programmeringen drøftes hvert syvende år, mens partnerskabsaftaler om bæredygtigt fiskeri havde en gennemsnitlig varighed på tre til fire år.

Derfor mener Kommissionen ikke, at dette påvirker Kommissionens synspunkter under forhandlingerne om partnerskabsaftalen for bæredygtigt fiskeri.

Generelt er de foranstaltninger, der træffes over for vores partnerlande, kendetegnet ved sammenhæng og konsekvens.

### 49

Kommissionen baserer sine synspunkter på oplysninger fra medlemsstaterne, som de leverer i henhold til EU-lovgivningen. Eventuelle forskelle vil blive afhjulpet gennem det nye centraliserede fangstindberetningssystem, der giver mulighed for løbende opfølgning. Datatilgængeligheden vil blive forbedret gennem løbende sammenligning af de indberettede fangster med den fastlagte referencetonnage i protokollen.

### 50

Protokollens korte gyldighedsperiode forud for reformen af den fælles fiskeripolitik skyldes, at man ønskede at give mulighed for at gennemføre den nye fælles fiskeripolitik. Nu er denne trådt i kraft, og man vil forsøge at forhandle sig frem til protokoller af længere varighed, i gennemsnit fire til fem år.

### 52

Eftersom målsætningerne for den fælles fiskeripolitik med hensyn til fiskeripartnerskabsaftalerne ikke omfatter deres indvirkning på EU-regionerne eller leverancer af fisk til EU-markedet, forventes det ikke, at der foretages en evaluering af disse aspekter.

I begyndelsen af 2015 har de konsulenter, som Kommissionen har hyret til at foretage evalueringer af partnerskabsaftalerne for bæredygtigt fiskeri, udarbejdet og indgået aftaler med Kommissionens tjenestegrene om en fælles, ensartet metode til vurdering af de økonomiske virkninger i forbindelse med partnerskabsaftaler om bæredygtigt fiskeri.

### 57

Kommissionens verifikationsprocedure overholder fuldt ud bestemmelserne i den gældende protokol.

Kommissionen er i øjeblikket i færd med at udforme et nyt system, hvor man både registrerer overførslen og opfølgningen på tilladelserne, alt sammen ad digital vej (LICENCE-projektet), og som giver Kommissionen bedre mulighed for at forvalte dele af procedurerne vedrørende ansøgning om og udstedelse af fiskeritilladelser lige fra medlemsstaternes indgivelse af en fuldstændig ansøgning til tredjelandets udstedelse af tilladelsen.

### 58

Metoden til indsendelse af ansøgningerne afhænger i høj grad af de specifikke bestemmelser i partnerlandets nationale lovgivning samt af deres respektive personalemæssige og administrative kapacitet.

### 59

For Mauretaniens vedkommende overvåger EU's delegation tilladelsesprocessen nøje og er i løbende kontakt med Mauretaniens kompetente tjenester for at sikre, at forsinkelserne minimeres. Desuden lettes processen gennem eksistensen af agenter, der repræsenterer rederne over for de lokale myndigheder.

### 60

Det nuværende IT-system giver kun Kommissionen mulighed for at spore ansøgninger om fiskeritilladelser, når de er indsendt i udfyldt stand af den relevante flagstat. Formålet med projektet ved navn »IT Licence Project«, der blev indledt i starten af 2013 for at forbedre processen, er at give mulighed for en bedre overvågning af procedurerne vedrørende ansøgning om og udstedelse af fiskeritilladelser. I mellemtiden er Kommissionen i færd med at revidere alle sine interne procedurer.

### 62

Rapporteringsbestemmelserne i den relevante EU-lovgivning overholdes, og Kommissionen fører hensigtsmæssige registre. Desuden er man i færd med at udvikle de nødvendige IT-værktøjer med henblik på oprettelse af fangstdatabasen.

### 63

Kommissionen har siden 2011 været i gang med at udforme nye dataindsendelsesprocedurer og nye databaser, navnlig det såkaldte »DataWarehouse«, for at sikre en bedre og korrekt overvågning af alle fangster på EU's fiskefartøjer. Dette blev færdigt i slutningen af 2013 og blev gradvist operationelt i løbet af 2014, efterhånden som medlemsstaterne havde kapacitet til at indføre systemet. Når der konstateres specifikke problemer, drøftes disse med medlemsstaterne.

### 65

Kommissionen har allerede identificeret dette problem og samarbejder i øjeblikket med medlemsstaterne og fiskeriforskningsinstitutter i EU og tredjelande om at blive enige om fælles og delte metodologier til vurdering af fangster i farvande, der er omfattet af fiskeripartnerskabsaftaler.

Selv om der kan være en potentiel risiko for yderligere udgifter for EU, gælder dette imidlertid ikke for Det Indiske Ocean, hvor fangsterne ikke overskred referencetonningen i nogen af de aftaler, som Revisionsretten har gennemgået, undtagen for Madagaskar i 2005 og 2007.

### 68

Der henvises til svaret på punkt XI i resuméet.

### 69

Når det er muligt i lande, hvor flere donorer er aktive, har EU indført koordineringsmøder med andre udviklingsaktører (jf. Mauretanien og for nylig i Mozambique). Fiskeriattachéen deltager i koordineringsmøderne. Der er aktiv kontakt mellem de forskellige afdelinger af delegationen, der beskæftiger sig med udviklingssamarbejde.

Valget af EU's prioriteringer afspejles i koordineringsmøderne med andre donorer.

### 70

Delegationen i Mozambique deltager i koordineringsmøder for donorer inden for sektoren, som afholdes af ministeriet, og delegationen er repræsenteret som en vigtig donor inden for sektoren. Desuden udarbejder fiskerimyndighederne en aktivitetsplan i overensstemmelse med de nationale regler, som vedrører gennemsigtigheden af de aktiviteter, der finansieres af forskellige donorer og EU. Kommissionen mener ikke, at der er nogen risiko for dobbeltfinansiering.

### 72

Der henvises også til svaret på punkt XI i resuméet.

### 73

Kommissionen sigter mod, at det nationale budget skal indeholde en klar henvisning til bidraget fra sektorstøtten, men dette afhænger af partnerlandets nationale lovgivning på det finansielle område.

Kommissionen har den holdning, at den ydede sektorstøtte kan spores i partnerlandenes respektive matrixer.

Kommissionen er også nødt til at have tillid til, at partnerlandets foranstaltninger med henblik på at gennemføre den pågældende matrix vedrørende gennemførelsen af sektorstøtten normalt er omfattet af de relevante nationale regler vedrørende udbud og offentlige indkøb.

### 74

De blandede komitéer under protokollerne overvåger gennemførelsen af sektorstøtten, herunder omkostningseffektiviteten, når dette er relevant.

For Mozambiques vedkommende mangler man endnu ud over den regelmæssige overvågning i Den Blandede Komité at foretage den endelige vurdering af gennemførelsen af sektorstøtten, der er ydet i henhold til protokollen for 2012-2014. Mozambique er i øjeblikket i færd med at udfærdige dokumentationen til denne vurdering, og der skal indkaldes til et møde i Den Blandede Komité, hvor man vil vurdere fremskridtene.

### 75

Der henvises til svaret på punkt XII i resuméet.

For Mauretaniens vedkommende blev udnyttelsesgraden påvirket af den vanskelige politiske situation i begyndelsen af perioden 2008-2012. Desuden blev sektorstøtten i protokollen for 2013-2014 sænket til 3 mio. EUR om året på udtrykkelig anmodning af de mauretanske myndigheder: Dette var ikke Kommissionens oprindelige mål og ikke en direkte reaktion på den manglende gennemsigtighed hos den mauretanske partner.

Absorptionskapaciteten overvåges nøje på alle møder i Den Blandede Komité, hvor man systematisk vurderer og kommenterer udnyttelsesgraden af midlerne og har opnået betydelige forbedringer for Seychellerne og Mozambique sammenlignet med de tidligere protokoller.

### 76

Anvendelsen af sektorstøtten til partnerlandene fastlægges fra sag til sag på grundlag af, hvordan partnerlandet ønsker at anvende støtten til sin nationale politik for udvikling af fiskeriet.

### Tekstboks 2 – Madagaskar

EU-midlerne er fungible på det offentlige budget i lighed med statens øvrige indtægter.

### Tekstboks 2 – Mauretanien

Beløbet på 25 mio. EUR i ikkeanvendte sektorstøttebevillinger er resultatet af en fælles revision. I marts 2013 sendte Mauretanien en rapport til EU, hvori man angav, at de resterende midler på daværende tidspunkt udgjorde 13 mio. EUR. Men der herskede ikke enighed om dette tal, eftersom Mauretanien ikke fuldt ud begrundede beregningsgrundlaget.

### Tekstboks 2 – Mozambique

På sit møde i juni 2012 enedes Den Blandede Komité om at ændre programmet efterfølgende, eftersom en række infrastrukturprojekter, som var omfattet af den overordnede ramme for aftalte aktioner, var blevet indarbejdet i forbindelse med den nationale budgetprocedure.

### 78

Der henvises til svaret på punkt XII i resuméet.

Forvaltningen af sektorstøtten er blevet forbedret efter reformen af den fælles fiskeripolitik, hvor man afkobler finansieringen af sektorstøtte og adgangsbetalingerne og styrker overvågningen og konditionaliteten i proceduren med Den Blandede Komité.

Der henvises til svaret på punkt XII i resuméet.

### 80

Overførslerne behandles og gennemgås regelmæssigt hvert år i forbindelse med Den Blandede Komité for hver af fiskeripartnerskabsaftalerne. Hvis Den Blandede Komité har konstateret og er enig om, at den leverede finansiering ikke er blevet anvendt korrekt, kan udbetalingen af de følgende års sektorstøtte blive suspenderet, indtil der sker en forbedring i anvendelse af midlerne. Dette gjaldt navnlig Seychellerne, Mozambique og Comorerne.

### 81

Hvis der ikke er opnået nogen eller kun begrænsede resultater for en prioriteret aktion/prioriterede projekter, suspenderes udbetalingen af sektorstøtten i det efterfølgende år, indtil målsætningerne er opfyldt.

Dette skal ses i den sammenhæng, at aktionerne generelt ikke er begrænset til varigheden af det pågældende finansår, men kan være flerårige.

### 82

Selv om principperne er de samme, er der betydelige forskelle på målsætningerne på grund af den forskellige dækning og det forskellige omfang, der gør sig gældende for støtten og forvaltningen af den.

Der er imidlertid tale om en forbedret sammenhæng og konsekvens i gennemførelsen af disse politikker mellem Kommissionens tjenestegrene med hensyn til brugen og udbetalingen af sektorstøtten. Den anvendes i henhold til målrettede og identificerbare aktioner med klare resultatindikatorer, der kan anvendes til at måle resultaterne.

Sektorstøtteprogrammer udformes og baseres på partnerlandets behov og drøftes af begge parter i Den Blandede Komité, og det endelige aktivitetsprogram er resultatet af denne høringsproces.

### Tekstboks 3 – Madagaskar

I Madagaskar fortsatte betalingerne under partnerskabsaftalen for bæredygtigt fiskeri efter beslutningen om, at Madagaskar ikke ville være berettiget til mere budgetstøtte. Denne beslutning blev truffet i fuld koordinering mellem de relevante tjenestegrene i EU-institutionerne, eftersom betalingerne klart var målrettet fiskeriforvaltning og bidrog til sikring af beskæftigelse og vækst inden for fiskerisektoren samt fødevarerikkerhed i landet i forbindelse med den politiske krise.

### Tekstboks 3 – Mozambique

Selv om budgetstøtten var forsinket, havde det ingen sammenhæng med udbetalingen af sektorstøtten, eftersom der ikke var tale om direkte indvirkning på gennemførelsen af det aftalte specifikke arbejdsprogram for sektorstøtte. Herved erkender man, at de to støtteordninger er adskilte.

Kommissionen mener, at en bedre sammenhæng mellem udviklings- og fiskeripolitikkerne ikke nødvendigvis betyder en identisk fremgangsmåde for udbetaling af midler under de respektive politikker, eftersom de styres af specifikke retsakter og med bestemte betingelser, der skal overholdes.

### 83

Der henvises til svaret på punkt XI i resuméet.

Kommissionen bestræber sig på at få bidragene fra sektorstøtten medtaget i partnerlandenes finanslov for at sikre gennemsigtheden af disse midler.

## Konklusioner og anbefalinger

### 85

Forhandlingerne om protokollerne til fiskeripartnerskabsaftaler afhænger af en række faktorer, hvoraf mange ligger uden for Kommissionens kontrol. Der er regler at følge, som involverer andre EU-institutioner, f.eks. Rådet og Parlamentet. Forhandlingsprocessens samlede varighed afhænger også i høj grad af de interne vedtagelsesprocedurer i partnerlandet.

### 86

Denne overgangsordning er baseret på artikel 9 i forordning (EF) nr. 1006/2008 om fiskefartøjers fiskeri, som vil sikre kontinuitet i fiskeriaktiviteterne i en begrænset periode på seks måneder i en situation, hvor EU og partnerlandet har aftalt en protokol, men hvor protokollen endnu ikke anvendes midlertidigt. Sådanne overgangstilladelser, som partnerlandet udsteder på et fuldstændigt frivilligt grundlag efter anmodning fra Kommissionen, bør stadig betragtes som fiskerilicenser, der udstedes i henhold til hovedaftalen (selv om der ikke foreligger en protokol), og er dermed ikke i strid med eksklusivitetsklausulen (i modsætning til rent »private fiskerilicenser«, som Domstolen forklarer i sag C-565/13).

### 87

Man følger allerede denne fremgangsmåde for »tunaftalerne«, navnlig i Det Indiske Ocean, hvor man driver fiskeri med partnerlande, der afspejler tunens vandreruter. Det vil være vanskeligere at sikre for de »blandede« aftaler på grund af de forskellige involverede fiskerityper.

### 88

Når det er relevant, indebærer dette koncept, at forvaltningsmål, forvaltningsforanstaltninger og fordelingsnøgler, som kyststaten har fastlagt for de forskellige interessenter, angives tydeligt og er velkendte, således som det er tilfældet for de blandede aftaler med Grønland, Marokko, Mauretanien og Guinea-Bissau.

For så vidt angår tunaftalerne fastsættes fiskerimulighederne på grundlag af de forvaltningsmål og foranstaltninger, der er vedtaget af de relevante regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er), der er bemyndiget til at udføre disse opgaver på regionalt plan, og som understøttes af RFFO'ernes videnskabelige arbejde og rådgivning.

### 89

Kommissionen tager hensyn til den tidligere udnyttelsesgrad af fiskerimuligheder og de eksterne faktorer, der kan påvirke udnyttelsen af fiskerimulighederne afhængigt af fangsternes tilgængelighed og mangfoldighed.

Referenceniveauer for fangsterne, som fastsættes i »protokollerne til fiskeripartnerskabsaftaler for tun« – som ikke er fangstgrænser – er baseret på tidligere indberettede fangster fra EU's fiskerflåder. Den aftalte referencetonnage i de forskellige protokoller, en væsentlig forudsætning for vores partnere, udgør retsgrundlaget for betalingen af EU's adgangsbidrag. Men i disse referenceniveauer for fangster skal der ligeledes tages hensyn til de store årlige udsving i fangsterne i de forskellige områder, som skyldes udsving i fordelingen og rigelige forekomster af stærkt vandrede arter fra år til år.

Med hensyn til sammenhængen mellem en mulig underudnyttelse af fiskerimulighederne og gennemførelsen af mere restriktive tekniske bevarelsesforanstaltninger skal der erindres om, at sådanne tekniske bevarelsesforanstaltninger aftales mellem de to parter for at sikre en bæredygtig udnyttelse af de forskellige bestande, for at mindske fiskeriaktiviteternes indvirkning på marine økosystemer og for at undgå konflikter mellem udenlandske industriflåder på åbent hav og kyststatens ikkeindustrielle fiskere, der fisker tæt på kysten.

I mange tilfælde er tekniske bevarelsesforanstaltninger indskrevet i partnerlandenes nationale lovgivning og står derfor ikke til forhandling. De skal indarbejdes i partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri.

Princippet om forskudsbetaling af adgangsbidraget fra EU sikrer partnerlandet en stabil indtægt og gør dermed partnerskabsaftalerne om bæredygtigt fiskeri til attraktive forvaltningsredskaber.

### 90

Kommissionen var opmærksom på problemerne med sammenlignelighed i den metodologi, som de uafhængige konsulenter anvender ved evalueringerne. Efter en intern revision og på grundlag af de retningslinjer, der blev udarbejdet efter denne revision, har Kommissionen udarbejdet en fælles skabelon for mandatet for de evalueringer, der skal foretages i forbindelse med partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri. I begyndelsen af 2015 aftalte og gennemførte man en enkelt og fælles metodologi for vurderingen af fiskeripartnerskabsaftalers økonomiske virkninger.

### Anbefaling 1 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

### Anbefaling 1 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og har indledt gennemførelsen.

### Anbefaling 1 c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, hvis gennemførelse skal forhandles og aftales med både EU og det pågældende tredjeland.

### Anbefaling 1 d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er allerede gået i gang med høringsprocessen over for interessenterne.

## Anbefaling 1 e)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen fik forelagt en ny metodologi i december 2014, som blev godkendt i januar 2015. Den kommer til at udgøre et fælles grundlag for vurderinger af protokollernes økonomiske konsekvenser, som vil blive foretaget forud for kommende forhandlinger. Når denne metodologi er blevet indført systematisk, vil den være i fuld overensstemmelse med Revisionsrettens anbefalinger.

## 92

I løbet af de senere år har Kommissionen været i gang med at ændre sine IT-værktøjer og har iværksat det såkaldte »IT Licence Project« i begyndelsen af 2013, hvor man vil registrere både udstedelsen af og opfølgningen på tilladelse digitalt. De eksisterende IT-værktøjer giver Kommissionen mulighed for bedre administration af procedurerne vedrørende ansøgning om og udstedelse af fiskeritilladelse, lige fra medlemsstatens indgivelse af en udfyldt ansøgning til tredjelandets udstedelse af en tilladelse.

## 93

Kommissionen har siden 2011 været i gang med at udforme nye dataindsendelsesprocedurer og nye databaser, navnlig det såkaldte »DataWareHouse«, for at sikre en bedre og korrekt overvågning af alle fangster på EU's fiskefartøjer. Dette blev færdigt i slutningen af 2013 og blev gradvist operationelt i løbet af 2014, efterhånden som medlemsstaterne havde kapacitet til at indføre systemet. Når der konstateres specifikke problemer, drøftes disse med medlemsstaterne.

## Anbefaling 2 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede nu træffer de nødvendige foranstaltninger for at rette op på denne situation.

I løbet af de senere år har Kommissionen været i gang med at ændre sine IT-værktøjer og har iværksat det såkaldte »IT Licence Project«, hvor man vil registrere både udstedelsen af og opfølgningen på tilladelse digitalt.

## Anbefaling 2 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede nu træffer de nødvendige foranstaltninger for at rette op på denne situation.

Ved forhandlingerne om fornyelsen af protokollerne fremmer Kommissionen aktivt brugen af elektroniske tilladelse for EU-fartøjer.

## Anbefaling 2 c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede nu træffer de nødvendige foranstaltninger for at rette op på denne situation.

Kommissionen er i løbende kontakt med medlemsstaterne for at løse alle tekniske spørgsmål.

## 94

De retningslinjer, som Kommissionens tjenestegrene udarbejdede i 2013 og ajourførte i 2014 vedrørende overvågning og gennemførelse af sektorstøtten, indeholder de principper, der skal følges i forbindelse med definition og overvågning af sektorstøtten samt specifikke regler vedrørende indberetningskrav. Dette giver mulighed for tilpasning af det program, der skal godkendes af Den Blandede Komité.

I de seneste protokoller er disse retningslinjer blevet suppleret gennem indførelsen af specifikke bestemmelser vedrørende gennemførelsen og overvågningen af sektorstøtten.

Heri kræver man bl.a., at der udformes og aftales en matrix af aktiviteter, der skal finansieres af sektorstøtten, hvor man klart identificerer de aktioner, der skal støttes, målsætningerne og de opnåede resultater.

Den Blandede Komité gennemgår matrixen regelmæssigt, og den overvåges af fiskeriattachéen for at sikre, at matrixprogrammet overholdes.

## 95

Efter vedtagelsen af den nye fælles fiskeripolitik i 2013, der omfattede afkobling af sektorstøttebetalinger fra betalinger vedrørende adgangsbetaling og konditionaliteten i forbindelse med disse betalinger, hænger de nu direkte sammen med resultaterne og anvendelsen af sektorstøtten.

Sektorstøtten under partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri ydes på grundlag af et begrænset antal specifikke foranstaltninger, der foreslås af partnerlandet, og ikke i henhold til en systemisk tilgang som inden for EUF, hvor der bl.a. ydes budgetstøtte. Desuden er sektorstøtten generelt langt lavere end støtten under EUF.

Der findes bestemmelser vedrørende Den Blandede Komité's revision af sektorstøtten i tilfælde, hvor partnerlandet anmoder om en omfordeling af midler inden for programmet med en hensigtsmæssig begrundelse eller om nødvendigt suspendering af sektorbetalinger, indtil man opnår en tilfredsstillende gennemførelse af sektorstøtten.

## Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er delvist gennemført, eftersom den har indført specifikke retningslinjer for forvaltning og overvågning af sektorstøtte, og efter forhandlinger med partnerlandene vil Kommissionen træffe de nødvendige forholdsregler med henblik på den fuldstændige gennemførelse.

## Anbefaling 3 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er delvist gennemført.

I den nye fælles fiskeripolitik er »overensstemmelse med andre EU-politikker« gjort til et af principperne for forsvarlig forvaltning (artikel 3, litra h), i EU-forordning nr. 1380/2013). På dette grundlag indarbejdes fiskeri-aspekter i stadig højere grad i udviklingspolitikken.

## Anbefaling 3 c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede gennemføres delvist.

Overførslerne behandles hvert år af Den Blandede Komité for hver af fiskeripartnerskabsaftalerne. Hvis Den Blandede Komité har konstateret og er enig i, at den ydede finansiering ikke er blevet anvendt korrekt, kan udbetalingen af de følgende års sektorstøtte blive suspenderet.

## Svar på tabel 4

For Mozambiques vedkommende førte den efterfølgende verifikation fra Kommissionens side til en korrektion af tallene. De oplysninger, som Kommissionen i øjeblikket ligger inde med, viser, at fangsterne var på 2 330 ton, hvilket ligger tæt på de indberettede mængder fra Spanien og Frankrig samme år (2 326 ton).

## SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

### Gratis publikationer:

- et eksemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:  
hos Den Europæiske Unions repræsentationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_da.htm](http://ec.europa.eu/represent_da.htm))  
hos delegationerne i ikke-EU-lande ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_da.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm))  
ved at kontakte Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_da.htm](http://europa.eu/europedirect/index_da.htm))  
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (\*).

(\* ) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

### Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Den Europæiske Union (EU) indgår aftaler med kyststater for at skaffe EU-fartøjer fiskerirettigheder og for at støtte forvaltningen af den lokale fiskerisektor og dens bæredygtige udvikling. Retten konstaterede, at Kommissionen generelt forvaltede disse aftaler tilfredsstillende, men at der var brug for en række forbedringer. De indgåede aftaler omfattede regelmæssigt flere fisk, end EU-flåden faktisk fangede, hvilket gjorde aftalerne relativt dyrere for EU end forventet. Overvågningen af fangstdata og tildelingen af licenser var ikke tilstrækkelig solid, og der var behov for klarere betingelser i forbindelse med støtten til den lokale fiskerisektors bæredygtige udvikling samt bedre koordinering og sammenhæng med andre former for udviklingsstøtte fra EU.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret