

Europeiska unionens officiella tidning

C 317

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtionde årgången

28 december 2007

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

IV *Upplysningar*

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

Revisionsrätten

2007/C 317/01

Särskild rapport nr 7/2007 om kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen när det gäller bestämmelserna för bevarande av gemenskapens fiskeresurser samt kommissionens svar

1

SV

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 7/2007

**om kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen när det gäller
bestämmelserna för bevarande av gemenskapens fiskeresurser samt
kommissionens svar**

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2007/C 317/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
FÖRKORTNINGAR		3
SAMMANFATTNING	I–III	4
INLEDNING	1–13	5
Mål och främsta kännetecken för förvaltningen av gemenskapens fiskeresurser	1–5	5
Viktigaste politik och åtgärder	6–9	5
Finansieringens omfattning	10–11	6
Viktigaste bestämmelser	12–13	6
REVISIONENS UTMÄRKANDE DRAG	14–17	6
Ämnet för granskningen och granskningsfrågor	14	6
Granskningsmetod	15–17	7
IAKTTAGELSER	18–120	7
Osäkra uppgifter om förbrukning av kvoter och otillräcklig övervakning	18–51	7
De nationella systemen för fångstregistrering uppvisar många brister	19–43	7
Kommissionens övervakning är otillräcklig	44–51	12
De nationella inspektionernas effektivitet är begränsad	52–87	13
Det saknas allmänna kontrollnormer	53–58	13
Kontrollnivån är svår att bedöma och inte alltid tillräcklig	59–73	14
Brist på optimering av kontrollverksamheten	74–87	15

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Systemen för uppföljning av överträdelser och utfärdande av sanktioner är ofta otillräckliga	88–106	17
Generellt är de nationella systemen inte särskilt strikta	89–94	17
Medlen för att utöva påtryckningar på medlemsstaterna är effektiva endast i undantagsfall	95–106	18
Kontrollsammanhang: fiskeöverkapacitet äventyrar regelefterlevnaden och kontrollernas effektivitet	107–120	19
Överkapacitet är en betydande riskfaktor för att gemenskapens fiskeripolitik ska misslyckas	108–112	19
Numera grundas tillvägagångssättet i huvudsak på begränsning av fiskeansträngningen	113–120	20
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	121–136	21
Kvalitet på fångstuppgifter	127–128	21
Inspektionssystemens effektivitet	129–130	22
Tillämpning av avskräckande sanktioner	131–133	22
Minskning av överkapacitet och lämpliga kompletterande åtgärder	134–136	22
<i>Bilaga – Förenklat schema för insamling och uppföljning av uppgifter om fångst</i>		23
Kommissionens svar		24

FÖRKORTNINGAR

EEZ	Exklusiv ekonomisk zon
EU	Europeiska unionen
EFF	Europeiska fiskerifonden
FUP	Flerårigt utvecklingsprogram
GD	Fiske och havsfrågorGeneraldirektoratet för fiske och havsfrågor
GFP	Gemensamma fiskeripolitiken
GT	Bruttoton, måttenhet för fartygs tonnage
ICES	Internationella havsforskningsrådet
ISO	Internationella standardiseringsorganisationen
kW	Kilowatt, måttenhet för fartygs maskinstyrka
STECF	Den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen
TAC	Totala tillåtna fångstmängder
VMS	Satellitbaserade övervakningssystem av fartyg (Vessel Monitoring System), system med vars hjälp kontrollmyndigheterna med jämna mellanrum kan kontrollera fartygens position

SAMMANFATTNING

I. Den gemensamma fiskepolitiken inrättades 1983 och har som mål ett hållbart utnyttjande av de levande akvatiska resurserna. Hörnstenen i fiskeripolitiken är begränsning av fångstvolymerna i form av totala tillåtna fångstmängder (TAC) och nationella kvoter. För att åstadkomma detta krävs tillförlitliga och heltäckande uppgifter och också effektiva inspektions- och sanktionssystem.

II. Revisionen omfattade dessa tre delar av fiskeripolitiken, och resultaten av de kontroller som utfördes vid kommissionen och i de sex främsta medlemsstaterna ⁽¹⁾ när det gäller fiske får revisionsrätten att dra följande slutsatser:

- Fångstuppgifterna är varken fullständiga eller tillförlitliga, vilket gör att det inte går att få verklig kännedom om fångster och att systemet med TAC och nationella kvoter inte kan tillämpas korrekt. I medlemsstaterna garanterar inte regelverk och gällande förfaranden att insamlingen av uppgifter är fullständig och inte heller att inkonsekvenser upptäcks när uppgifterna valideras. Kommissionen kan å sin sida inte på ett tillfredsställande sätt identifiera fel och anomalier i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar och i tid fatta de beslut som krävs för att skydda resursen (punkterna 18–51).
- Inspektionssystemen garanterar inte att överträdelser förebyggs och upptäcks på ett effektivt sätt. Avsaknaden av allmänna kontrollnormer gör att det inte går att garantera en tillräcklig kontrollnivå och inte heller att optimera inspektionsverksamheten i medlemsstaterna. Dessutom begränsar detta i praktiken omfattningen och effekten av kommissionens utvärdering av de nationella bestämmelserna och därmed också kommissionens förmåga att uttala sig om effektiviteten i de nationella systemen som helhet (punkterna 52–87).
- Förfarandena för att behandla konstaterade överträdelser utgör ingen garanti för att varje konstaterad överträdelse följs upp eller än mindre bestraffas. Även då sanktionsåtgärder vidtas visar de sig generellt vara föga avskräckande. När det handlar om en medlemsstats överträdelser av gemenskapsbestämmelserna är talan om fördragsbrott inför domstolen det enda verktyg som kommissionen förfogar över som har visat sig vara effektivt. Detta förfarande har dock egenskaper som begränsar utnyttjandet av det, vilket försvagar verktygets verkningskraft (punkterna 88–106).
- Överkapaciteten påverkar fiskenäringsens lönsamhet negativt och uppmuntrar, i ett sammanhang där den tillåtna fångstmängden minskar, till åsidosättande av dessa restriktioner och påverkar kvaliteten på de uppgifter som lämnas in. Efter det att programmen för anpassning av fiskekapaciteten misslyckades är det knappast troligt att det nuvarande tillvägagångssättet, som i huvudsak bygger på att minska fiskeansträngningen, kan lösa problemet med överkapaciteten (punkterna 107–120).

Om det fortsätter på detta sätt kommer det att få allvarliga följder inte bara för resursen utan också för fiske-näringsens framtid och de områden som berörs.

III. Om de politiska myndigheterna vill att GFP ska uppnå sitt mål som är ett hållbart utnyttjande av de akvatiska resurserna, måste de nuvarande bestämmelserna för kontroll, inspektion och sanktioner stärkas betydligt, bland annat genom att följande rekommendationer genomförs:

- Medlemsstaterna bör förbättra kvaliteten på fångstuppgifterna genom att göra systematiska regelefterlevnadskontroller, också när det gäller gränsöverskridande verksamhet och låta ett oberoende organ intyga deras riktighet.
- Kommissionen bör se till att ett system för elektronisk registrering och rapportering av fiskeverksamheter inrättas så snabbt och i så stor omfattning som möjligt och stärka kontrollerna av de uppgifter som den får in, framför allt genom att utöka sina analyser av enskilda uppgifter.
- Medlemsstaterna bör ta fram verktyg för analys, planering och uppföljning av sina inspektioner så att dessa kan garantera att det förekommer tillräckliga övergripande kontroller och att resurserna används på bästa sätt.
- Medlemsstaterna bör påminna de behöriga myndigheterna om vikten av att avskräckande sanktioner utdöms.

⁽¹⁾ Danmark, Spanien, Frankrike, Nederländerna, Italien och Förenade kungariket (England och Wales).

- Gemenskapslagstiftaren bör i bestämmelserna tydligt klargöra vilka olika delar som krävs för ett effektivt inspektions- och sanktionssystem.
- Gemenskapslagstiftaren bör öka kommissionens möjligheter att utöva påtryckningar på medlemsstater som inte uppfyller sina skyldigheter.
- Kommissionen och medlemsstaterna bör vidta aktiva åtgärder för att minska den strukturella överkapaciteten inom fiskerieringen.

INLEDNING

Mål och främsta kännetecken för förvaltningen av gemenskapens fiskeresurser

1. Varje år landas 4,4 miljoner ton fisk och kräftdjur för ett sammanlagt värde av 6 100 miljoner euro i gemenskapens hamnar ⁽¹⁾. Fiskerieringen svarar för 230 000 arbetstillfällen i Europeiska unionen och spelar i vissa kustregioner en mycket viktig roll som är svår att ersätta.

2. Gemenskapens fiskeresurser ⁽²⁾ är en del av vårt gemensamma arv. Den gemensamma fiskeripolitikens (GFP) mål är att säkerställa att "levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende" ⁽³⁾. Detta begrepp om hållbart fiske fanns redan när GFP skapades 1983, men formulerades då på ett annat sätt ⁽⁴⁾.

3. Nästan tjugo år senare blev kommissionen tvungen att lämna en negativ slutbedömning för GFP och medgav att den "inte skapat något hållbart utnyttjande av fiskeresurserna" ⁽⁵⁾. Den klargjorde att detta misslyckande var såväl miljömässigt, "många bestånd underskrider f.n. säkra biologiska gränser", som ekonomiskt och socialt, "fiskerisektorn kännetecknas av ekonomisk bräcklighet som ett resultat av överinvestering, snabbt stigande kostnader och en krympande resursbas. Detta avspeglas i en svag lönsamhet och ständigt minskande sysselsättning".

⁽¹⁾ Källa: Eurostat, GFP i siffror, upplaga 2006.

⁽²⁾ I enlighet med internationell rätt har kuststaterna suveräna rättigheter när det gäller alla naturtillgångar i deras "exklusiva ekonomiska zon" (EEZ), det vill säga i de vatten som ligger inom 200 sjömil från deras kuster. I Medelhavet finns det dock inga EEZ och de vatten som står under nationell suveränitet är begränsade till territorialhavet, det vill säga 12 sjömil från kusten. På gemenskapsnivå är förvaltningen av de fiskeresurser som ingår i territorialvattnen eller i varje medlemsstats EEZ uteslutande Europeiska unionens ansvar. Bortom dessa gränser regleras resurserna genom internationella överenskommelser.

⁽³⁾ Artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59).

⁽⁴⁾ Artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om införande av ett gemenskapssystem för att bevara och förvalta fiskeresurserna (EGT L 24, 27.1.1983, s. 1).

⁽⁵⁾ Grönbok om den framtida gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2001) 135 slutlig, 20.3.2001.

4. Diagnosen bekräftas av de senaste tillgängliga uppgifterna. Forskarna i Internationella havsforskningsrådet (ICES), som ansvarar för biologiska utvärderingar, har undersökt utnyttjandegraden för ett visst antal bestånd i nordöstra Atlanten, det område dit huvudparten av gemenskapens fiskeresurser är koncentrerade ⁽⁶⁾. Deras arbete visar att 81 % av de bestånd som utvärderades överutnyttjas ⁽⁷⁾. Ur ekonomisk synvinkel understryker Eurostats siffror denna diagnos av misslyckande då de visar att gemenskapens fångstvolymen stadigt har minskat i nordöstra Atlanten. Under perioden 1995–2005 var tillbakagången sammanlagt 30 %.

5. Vid världstoppmötet om en hållbar utveckling i Johannesburg 2002 samtyckte Europeiska unionen till en handlingsplan där ett av målen är att återföra alla fiskebestånd till nivåer med maximal hållbar avkastning senast 2015.

Viktigaste politik och åtgärder

6. Fisk är en förnybar naturtillgång som är svår att kartlägga, och reproduktions- och förflyttningsfaktorerna kan inte kontrolleras direkt. Att begränsa fångsten är därför det enda sätt som man kan påverka beståndet på. Därför spelar verksamheten för "bevarande, kontroll och utförande" en nyckelroll i den meningen att den dels syftar till att fastställa arrangemang för bevarande och förvaltning av resurserna, dels ser till att motsvarande bestämmelser tillämpas korrekt.

7. Europeiska unionens främsta åtgärd när det gäller resursförvaltningen är att begränsa fångstvolymen, genom att en total tillåten fångstmängd (TAC) för de främsta arterna fastställs och fördelas i form av kvoter till de olika medlemsstaterna. Den totala tillåtna fångstmängden beslutas varje år av rådet på förslag från kommissionen, vilka i sin tur bygger på vetenskapliga yttranden ⁽⁸⁾. I yttrandena anges vilka fiskemängder som kan tas upp

⁽⁶⁾ År 2005 svarade nordöstra Atlanten för 76 % av de 5,6 miljoner ton som fångats i samtliga regioner i världen av gemenskapens fiskeflotta. Källa: Eurostat, *Statistics in focus* 10/2007, 15 januari 2007.

⁽⁷⁾ Kommissionen, memo/06/268, 5 juli 2006.

⁽⁸⁾ Vetenskapliga yttranden som lämnas av Internationella havsforskningsrådet och som överlämnas av kommissionen till den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerisektorn (STECF), som består av nationella experter, företrädare för fiskerisektorn och andra berörda parter, bland annat frivilliga miljöorganisationer.

utan att förnyelsen av bestånden hotas. De uppgifter som vetenskapsmännen använder kommer från deras eget arbete, men de använder även de fångstmängder som fiskarna deklarerar.

8. Tidigare åtföljdes begränsningen av tillåtna fångster av en politik som innebar en obligatorisk minskning av flottans fiskekapacitet. Men politiken misslyckades och övergavs i och med reformen av GFP 2002. I dag begränsas gemenskapsåtgärderna till att man sätter en övre gräns för kapaciteten och påverkar fiskeansträngningen, det vill säga flottans verksamhet. Så kallade tekniska åtgärder kompletterar denna bestämmelse. De består i huvudsak av man klargör fiskeriedskapens egenskaper och/eller fastställer minimistorlekar för vissa arter.

9. Trots att politiken på fastställs på gemenskapsnivå är det medlemsstaterna ⁽¹⁾ som ska sörja för en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ⁽²⁾. Detta innebär att de har fullständig frihet när det gäller arrangemang för förvaltningen av sina kvoter, organisering av inspektioner och vilken typ av sanktionsåtgärder som ska vidtas vid överträdelse. Kommissionen ansvarar å sin sida för att utvärdera och kontrollera hur medlemsstaterna tillämpar GFP-reglerna och underlätta samordningen och samarbetet mellan dem.

Finansieringens omfattning

10. Gemenskapens bidrag till verksamheten "kontroll och utförande" är begränsat till 46 miljoner euro om man endast räknar de anslag som tilldelas den direkt ⁽³⁾. Finansieringens omfattning är betydligt större om man räknar in samtliga verksamheter som ska hantera, åtminstone delvis, följderna av en bristfällig förvaltning av beståndet, i synnerhet strukturstödet till "fiske" (837 miljoner euro) och de internationella fiskeavtalen (156 miljoner euro).

11. Dessutom är fiskebeståndet en tillgång som direkt berör Europeiska unionen i det att den ansvarar för förvaltningen av den. Svårigheten att bedöma denna tillgång ekonomiskt får inte skygga realiteten och betydelsen av den.

⁽¹⁾ Varje medlemsstat kontrollerar de verksamheter som bedrivs på det egna territoriet eller i vatten som faller under dess överhöghet eller jurisdiktion.

⁽²⁾ Artikel 23.1 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽³⁾ Samtliga siffror beträffande anslag är betalningsbemyndiganden 2007.

Viktigaste bestämmelser

12. Rådets förordning om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken ⁽⁴⁾ utgör grundtexten. I kapitel V fastställs målen och olika gemenskapsåtgärder som finns för att uppnå dem.

13. Bestämmelserna i fråga om kontrollsystem ⁽⁵⁾ å ena sidan och för registrering av uppgifter om fångster ⁽⁶⁾ å andra sidan ingår i de äldsta särskilda förordningarna. Andra skyldigheter i fråga om kontroller har bifogats de årliga bestämmelserna, så kallade "totala tillåtna fångstmängder och kvoter" ⁽⁷⁾ och förordningen om åtgärder för återhämtning eller förordningen om upprättande av en flerårig plan för hållbart utnyttjande av beståndet av tunga i Biscayabukten ⁽⁸⁾.

REVISIONENS UTMÄRKANDE DRAG

Ämnet för granskningen och granskningsfrågor

14. Begränsningen av fångstvolymerna i form av totala tillåtna fångstmängder och kvoter är hörnstenen i gemenskapspolitiken för förvaltningen av fiskeriresurser. Om ett sådant tillvägagångssätt ska bli framgångsrikt måste det finnas tillförlitliga och uttömmande uppgifter och också effektiva inspektions- och sanktionssystem. Därför bedömde revisionsrätten att det var lägligt att utföra en revision som skulle besvara följande fråga:

"Vidtar kommissionen och medlemsstaterna de åtgärder som krävs för ett effektivt system för kontroll, inspektion och sanktioner med hänsyn till bevarandet av fiskeriresurserna?"

⁽⁴⁾ Förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽⁵⁾ Rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 261, 20.10.1993).

⁽⁶⁾ Kommissionens förordning (EEG) nr 2807/83 av den 22 september 1983 om närmare bestämmelser för registrering av uppgifter om medlemsstaternas fångster av fisk (EGT L 276, 10.10.1983).

⁽⁷⁾ Rådets förordning (EG) nr 27/2005 av den 22 december 2004 om fastställande för år 2005 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten och, för gemenskapens fartyg, i andra vatten där fångstbegränsningar krävs (EUT L 12, 14.1.2005, s. 1).

⁽⁸⁾ Rådets förordning (EG) nr 423/2004 av den 26 februari 2004 om åtgärder för återhämtning av torskbestånd, rådets förordning (EG) nr 811/2004 av den 21 april 2004 om åtgärder för återhämtning av det nordliga kummelbeståndet, rådets förordning (EG) nr 2166/2005 av den 20 december 2005 om fastställande av återhämtningsåtgärder för bestånden av sydkummel och havskräfta i Kantabiska sjön och väster om Iberiska halvön, rådets förordning (EG) nr 388/2006 av den 23 februari 2006 om upprättande av en flerårig plan för hållbart utnyttjande av beståndet av tunga i Biscayabukten.

Fyra specifika granskningsmål har undersökts:

- a) Är uppgifterna om fångster tillförlitliga och övervakas de på ett effektivt sätt (utan att för man för den skull uttalar sig om kvaliteten på de enskilda deklarationerna)?
- b) Är inspektionssystemen så effektiva som möjligt?
- c) Är systemen för uppföljning av överträdelser lämpliga och effektiva?
- d) I vilken omfattning beaktas den inneboende risk som en alltför hög fiskekapacitet innebär i praktiken?

Granskningsmetod

15. Revisionsarbetet bestod i huvudsak av en analys av systemen för uppgiftsinsamling samt inspektions- och sanktionssystemen både vid kommissionens huvudkontor och i medlemsstaterna. Revisionsbevis samlades in och granskades genom samtal och analyser av handlingar och uppgifter. För att komplettera, kontrollera och validera sin kunskap om systemet utförde revisorerna en rad granskningar av kontroller som dels gällde registreringar av fångster, dels inspektionsrapporter. De kriterier som användes i avsaknad av särskilda bestämmelser var de viktigaste allmänna normerna som finns på området och som erkänns av internationella organisationer ⁽¹⁾.

16. Sex medlemsstater valdes ut till revisionen utifrån storleken på deras fångstvolym och värdet på deras landningar, nämligen Danmark, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Förenade kungariket, som tillsammans står för nästan 70 % av fångstvolymen och för mer än 80 % av landningsvärdena ⁽²⁾. Besöken på plats gjordes mellan april och november 2006.

17. Denna rapport offentliggörs nästan fem år efter det att den senaste allmänna förordningen om GFP offentliggjordes, vid en tidpunkt då kommissionen förbereder sig för att börja gå igenom bestämmelserna avseende "kontroll" för att kunna lägga fram ett förslag till rådet under 2008.

⁽¹⁾ Källorna till dessa normer är följande: Allmänna kriterier som används av olika typer av organ som utför inspektioner (ISO/IEC 17 020: 1998), COSO – företagsövergripande riskhantering – Integrerat ramverk (2004), Norges nationella revisionsorgans undersökning om förvaltning av fiskeresurserna, revisionsrättens yttrande över en modell för "samordnad granskning (single audit)" (EUT C 107, 30.4.2004), KOM(2003) 130 slutlig: Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Om ett enhetligt och effektivt genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken, Europeiska kommissionens normer för internkontroll nummer 11 riskanalys och riskhantering, nummer 17 övervakning, nummer 7 fastställande av mål, nummer 10 kontroll av resultat samt nummer 9 årlig förvaltningsplan.

⁽²⁾ Fångstuppgifter från 2003 och landningsuppgifter från 2002 som offentliggjorts av Eurostat.

IAKTTAGELSER

Osäkra uppgifter om förbrukning av kvoter och otillräcklig övervakning

18. Systemet med totala tillåtna fångstmängder och kvoter bygger på en kvantitativ begränsning av fångsterna. Kvaliteten på genomförandet är beroende av att det finns ett registrerings- och valideringssystem (se *bilagan*) som gör det möjligt att få uttömmande och tillförlitliga uppgifter och ett effektivt system för övervakning av dessa uppgifter så att inte kvoterna överskrids. Inget av de system som tas upp uppfyller dock helt och hållet dessa kriterier.

De nationella systemen för fångstregistrering uppvisar många brister

19. De nationella systemen för insamling, validering och sammanställning av fångstuppgifter lider av många och ibland allvarliga brister som leder till att de uppgifter som överlämnas till kommissionen är av osäker kvalitet.

Ofullständiga deklara-tionsuppgifter och nationella insamlingssystem som inte är vattentäta mot överträdelser

20. Övervakningen av förbrukningskvoter vilar på ett deklareringsystem som består av tre huvudtyper av dokument som upprättas av fiskarna eller de första köparna: loggboken ⁽³⁾, landningsdeklarationen ⁽⁴⁾ och avräkningsnotan ⁽⁵⁾. Dessa dokument eller en kopia av dem ska beroende på fall lämnas till myndigheterna i den medlemsstat vars flagg fartyget för och/eller den medlemsstat där landningen äger rum och/eller den medlemsstat där första försäljningen sker: således kan så många som tre medlemsstater beröras. Den medlemsstat som ansvarar för överlämnningen av fångstuppgifter till kommissionen är alltid den där landningen äger rum; detta kan således vara en annan medlemsstat än den som kvoten för fångsterna påförs, vilken är den vars flagga fartyget för.

⁽³⁾ Loggboken är det dokument i vilket befälhavaren på fartyget dagligen registrerar för varje art en uppskattning av de kvantiteter som fångats och lagrats ombord och även datum och plats för dessa fångster. En kopia måste översändas till myndigheterna i den medlemsstat vars flagg fartyget för, punkt 4 i bilaga 4 till förordning (EEG) nr 2807/83.

⁽⁴⁾ Landningsdeklarationen är det dokument i vilket befälhavaren anger de exakta landade kvantiteterna för varje art. En kopia ska överlämnas till myndigheterna i den medlemsstat där landningsplatsen ligger om denna är en annan, punkt 4 i bilaga 4 till förordning (EEG) nr 2807/83.

⁽⁵⁾ Avräkningsnotan är det dokument som upprättas av auktionsinrättningarna eller den första köparen och där vikt och geografisk ursprungsart anges för varje art; den ska lämnas till myndigheterna i den medlemsstat på vars territorium den första saluföringen sker, artikel 9 i förordning (EEG) nr 2847/93.

Det regelverk som rådet har beslutat om är alltför flexibelt

21. De villkor under vilka deklara­ tionsuppgifterna upprättas, såsom de fastställs i gemenskapsbestäm­ melserna, är en första svaghet i systemet. De gör det inte möjligt att garantera att upp­ gifterna är så exakta och precisa som möjligt:

- a) Tidsfristen för överlämning av loggböcker enligt nuvarande bestämmelser är 48 timmar efter det att landningen har avslutats ⁽¹⁾ trots att all information som förs in där bör föras in innan landningen påbörjas. Under dessa förhållanden har fiskaren oftast möjlighet att ta reda på om han kommer att inspekteras eller inte när han slutför sina fångstdeklara­ tioner, vilket kan påverka kvaliteten på de siffror som deklarer­ as. Kommissionens arbete har visat att de deklarerade kvantite­ terna är högre i de fall då landningen inspekteras ⁽²⁾.
- b) Vägning av landade fångster är inte en allmän gemenskaps­ skyldighet. I vissa fall är de kvantiteter som tas med i land­ ningsdeklara­ tionerna endast mer eller mindre exakta och precisa uppskattningar.
- c) Nivån på den toleransmarginal i uppskattningarna av de deklarerade kvantiteterna i loggboken, som är fastställd till 20 %, gör att det inte går att vidta sanktionsåtgärder mot de tillvägagångssätt som leder till underdeklara­ tioner på upp till 36 % i de fall då det inte görs någon kontroll av landningen ⁽³⁾.
- d) När det gäller avräkningsnotorna bör skillnaderna i köparens och säljarens intresse garantera kvaliteten på de uppgifter som förs in i dem, men det var inte alltid fallet i praktiken. I vissa fiskevatten kontrollerar faktiskt somliga aktörer såväl fiskeverksamheten som bearbetningen eller distributionen.

22. Kommissionen var medveten om dessa svagheter och införde därför särskilda bestämmelser för vissa specifika fiske­ vatten för att avhjälpa en del av bristerna. Inom ramen för åter­ hämt­ ningsplanerna reducerades toleransmarginalen till 8 % och vägning vid auktion och omedelbar överlämning av en kopia av loggboken visat ankomst till hamn blev obligatoriskt. Vissa med­ lemsstater gick längre och utvidgade denna typ av bestämmelser eller gjorde dem allmänna.

⁽¹⁾ Punkt 4.2 i bilaga 4 till förordning (EEG) nr 2807/83.

⁽²⁾ Denna avvikel­ se uppgår till 48,7 % för torsklandningarna i Polen, källa GD Fiske och havsfrågor: Utvärderingsrapport av fångstregistrering i Östersjön 2005 till 2006.

⁽³⁾ Det vill säga en exakt fångstmängd på 1 000 kg, en deklara­ tion i logg­ boken på 800 kg ligger inom marginalen på 20 % i händelse av kontroll vid landningen, en deklara­ tion på 640 kg i landningsdeklara­ tionen visar en skillnad på 20 % i förhållande till loggboken, och om skillnaden mellan de två deklara­ tionerna upptäcks kan inga sanktio­ ner utfärdas, trots en total underdeklara­ tion på 36 %.

23. Dessutom föreskriver en förordning som offentliggjordes i december 2006 ⁽⁴⁾ att pappersdeklara­ tionerna delvis och suc­ cessivt ska ersättas av ett elektroniskt deklara­ tionssystem. Detta bör leda till vinster i fråga om tid, tillförlitlighet och kostnader. Vidare gör skyldigheten att lämna uppgifterna i loggboken före ankomst till hamn att den brist i fråga om kontroll som hänger samman med tidsfristen på 48 timmar för överlämning av pap­ persdokumentet försvinner. Denna skyldighet kommer dock inte att börja gälla förrän 24 månader efter det att tillämpningsfö­ reskrifterna har trätt i kraft, och det återstår att ta fram och god­ känna dessa föreskrifter.

24. Ett land utanför EU, Norge, har infört rutiner som inne­ bär striktare kontroller av försäljningen och ger bättre garantier. Så snart fiskaren har tagit sin sista fångst lämnar han en detalje­ rad förteckning över sin last till ett försäljningsorgan. Lasten säljs sedan samma dag på en elektronisk auktion ⁽⁵⁾ före landning och obligatorisk vägning. En avräkningsnota upprättas och under­ tecknas av köparen och fiskaren innan fartyget lämnar kajen. Att behållningen av försäljningen och tillhörande styrkande handling finns på samma plats vid samma tidpunkt underlättar inspektö­ rernas arbete.

I systemet för insamling av uppgifter finns inga uppgifter om fångster: fångster som kastas överbord

25. Stora mängder fisk, merparten redan död, kastas överbord, antingen på grund av bestämmelserna ⁽⁶⁾ eller av ekono­ miska skäl ⁽⁷⁾. Denna företeelse, som uppskattas till 13 % för nordostatlantiska zonen ⁽⁸⁾ innebär inte bara ett stort resursslö­ seri utan också en kvalitetssänkning av den information som används av forskare som har ansvaret för att utvärdera fiskbestän­ dens status.

26. När en fiskare i Norge fångar fiskar som han inte har till­ stånd att ta får han däremot inte kasta dem överbord. För att denna skyldighet ska vara så ekonomiskt neutral som möjligt för fiskaren får denne en liten del av behållningen från försäljningen av dessa "olagliga" fiskar för att täcka sina kostnader medan åter­ stoden går till en offentlig fond.

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EG) nr 1966/2006 av den 21 december 2006 om elektronisk registrering och rapportering av fiskeverksamheter och om metoder för fjärranalys (EUT L 409, 30.12.2006).

⁽⁵⁾ Auktionen är här inte en fysisk plats utan bara ett helt datoriserat sys­ tem genom vilket försäljningsorganet lämnar över uppgifter om de fångster som fortfarande finns till havs till köparna som lämnar bud på avstånd utan att se varan.

⁽⁶⁾ Fiskarna får inte landa fiskar som inte uppfyller minsta tillåtna storlek eller som tillhör en art som de inte får fånga (förbrukad kvot, avsak­ nad av tillstånd/licens etc.).

⁽⁷⁾ Fiskarna föredrar att inte behålla arter av lågt värde ombord – de krä­ ver förädling och tar upp utrymme i lastrummen eller, när det gäller kvoterade arter, har enskilda fiskar relativt lågt värde på grund av sin storlek.

⁽⁸⁾ *Discards in the world's marine fisheries An update*, FAO, 2005.

Ofullständig eller försenad insamling av uppgifter

27. För det första undgick en del fiskeverksamheter helt insamlingen av deklara-tionsuppgifter om fångster i vissa medlemsstater:

- a) I Spanien beaktades inte någon av fångsterna på fartyg som är mindre än tio meter vid övervakningen av kvoter, trots att dessa fartyg står för en betydande del av den nationella flottan ⁽¹⁾.
- b) I Frankrike övervakades ingen av verksamheterna i Medelhavet och de utomeuropeiska områdena alls av systemet för behandling av nationell statistik.

28. För det andra har vissa medlemsstater ännu inte integrerat insamlingen av något av de tre viktigaste deklara-tionsdokumenten i sitt IT-system, trots att detta ibland har varit obligatoriskt i mer än tjugo år:

- a) I Frankrike har de nationella myndigheterna inte krävt landningsdeklara-tioner förrän sedan 2005, och de beaktades inte alltid i det nationella systemet för övervakning av fångstuppgifter 2006.
- b) I Italien och Spanien görs övervakningen av kvotutnyttjandet endast på grundval av en enda dokumenttyp.
- c) I Spanien och Frankrike registreras inte avräkningsnotor för frysta varor trots att de motsvarar mycket stora kvantiteter ⁽²⁾.
- d) I Förenade kungariket blev registrering av avräkningsnotor inte obligatorisk förrän 2006.

29. Vidare är det inte alltid möjligt att identifiera och kräva in de handlingar som saknas med hjälp av medlemsstaternas system:

- a) I Frankrike registrerades inte en enda uppgift om fångst för år 2005 när det gällde 5 % av fartyg som är längre än 10 meter enligt den avdelning som ansvarar för centraliseringen av fångstuppgifter.
- b) I Förenade kungariket finns det ingen mekanism som gör det möjligt att kontrollera om de avräkningsnotor som lämnas för fartyg som är kortare än tio meter är fullständiga trots att dessa notor är den enda källan till information för övervakningen av fångster av denna del av flottan.

- c) I Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket finns det inget system för att kontrollera serienumren på deklara-tionshandlingarna och på så sätt se till att de är kompletta.

- d) I Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna och Förenade kungariket förekom inga systematiska dubbelkontroller av att VMS-uppgifterna ⁽³⁾ och uppgifterna i deklara-tionshandlingarna stämde överens med varandra. I fyra av dessa fem länder där revisionsrätten tittade på denna aspekt upptäcktes uppenbara anomalier som de behöriga myndigheterna inte kunde ge något tillfredsställande svar på.

30. Slutligen kan förseningar i insamlingen och valideringen av uppgifter ha en negativ effekt på uppgifternas fullständighet. Det är fallet när fångster inte valideras före tidsfristen för att lämna över de slutliga uppgifterna för det föregående året till kommis-sionen. Flera anomalier av den typen konstaterades:

- a) I Förenade kungariket visade det sig att korrigeringar som hade gjorts efter tidsfristen den 15 februari 2006 ⁽⁴⁾ ledde till att kvoten för 2005 överskreds för tre bestånd och till att de överskridningar som redan hade konstaterats för tre andra bestånd ökade.
- b) I Italien fick den avdelning som ansvarar för övervakningen av kvoter åtta kompletterande deklara-tioner för tonfisk efter tidsfristen för de slutliga siffrorna. Deklara-tionerna lämnades in av en fiskare som blev förvånad när myndigheterna mins-kade hans kvot för det nya året på grund av att den fångst-volym som hade deklarerats för 2005 var liten. När de kompletterande kvantiteterna togs med i beräkningen överskreds den nationella kvoten.

Giltighetskontrollerna har en begränsad omfattning och är inte alltid effektiva

Ingen besökt medlemsstat kunde identifiera samtliga anomalier i deklara-tionerna

31. Enligt gemenskapsbestämmelserna ⁽⁵⁾ har medlemssta-terna en förpliktelse att införa ett system för giltighetskontroll som ska omfatta dubbelkontroller och granskning av de uppgif-ter som kommit in till följd av dessa olika förpliktelser att dekla-rera och även granskning av VMS-uppgifter. Varje medlemsstat ska också upprätta en elektronisk databas för att underlätta denna granskning, men i bestämmelserna står det ingenting om arten eller omfattningen av de giltighetskontroller som ska utföras.

⁽¹⁾ Fartyg på mindre än tio meter utgör 67 % av flottan i antal fartyg och 11 respektive 3 % i fråga om kapacitet uttryckt i kilowatt och GT.

⁽²⁾ 298 000 ton 2005 enligt ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedels undergeneraldirektorat för saluföring i Spanien; enligt uppgifter från det nationella statistikkontoret (INSEE) i Frankrike motsvarar de 40 % av de landade kvantiteterna 2005.

⁽³⁾ System genom vilket fartygen med jämna mellanrum anger sin position till kontrollmyndigheterna.

⁽⁴⁾ Delvis på grund av försenad registrering och delvis på grund av att nationella inspektörer upptäckte odeklarerade landningar.

⁽⁵⁾ Artikel 19 i förordning (EEG) nr 2847/93.

32. Ingen medlemsstat förfogade över ett fullständigt integrerat system för giltighetskontroll, det vill säga som möjliggjorde en automatisk och systematisk kontroll av samtliga deklarationsuppgifter av samma typ:

- a) Inte i någon av de medlemsstater som besöktes gjordes några automatiska och systematiska dubbelkontroller av uppgifterna i de tre viktigaste deklarationshandlingarna eller av motsvarande VMS-uppgifter.
- b) I Frankrike beaktades inte landningsdeklarationerna och giltighetskontrollsystemet bestod i att komplettera ofullständiga ⁽¹⁾ och ibland irrelevanta ⁽²⁾ försäljningsuppgifter med uppskattade uppgifter i loggböckerna.
- c) I Italien gjorde användningen av en enda deklarationshandling för övervakningen av den enda art för vilken en kvot har fastställts att det inte gick att dubbelkontrollera uppgifterna. År 2005 och fortfarande delvis 2006 stämde inte den modell som användes överens med gemenskapsbestämmelserna.
- d) I Danmark och Spanien dubbelkontrollerades uppgifterna i landningsdeklarationerna och avräkningsnotorna endast vid en fysisk inspektion.

33. Dessutom fördes inte några av de siffror som samlats in vid fysiska inspektioner i giltighetskontrollsystemet för fångstdeklarationer i någon av de medlemsstater som besöktes förutom Nederländerna, trots att de i princip är mer tillförlitliga än uppgifterna i deklarationerna.

Alla anomalier som konstaterats av medlemsstaterna följs inte upp på lämpligt sätt

34. Dubbelkontrollerna dokumenterades inte på ett tillfredsställande sätt, vilket gör att det inte går att kontrollera om de faktiskt har utförts och om de anomalier som påträffats har följts upp på lämpligt sätt, något som gäller samtliga länder som besökts.

35. I Frankrike försvagas giltighetskontrollsystemet av juridiska överväganden. Det förekommer nämligen en diskussion inom den nationella administrationen om huruvida deklarationsuppgifterna är av statistisk karaktär eller inte. Eftersom det saknas juridisk säkerhet meddelas inte inspektörerna systematiskt när avvikelser som ligger över toleransnivån upptäcks av de avdelningar som ansvarar för hanteringen av fångstuppgifter.

⁽¹⁾ Endast uppgifterna från försäljningen vid auktionerna togs med i beräkningen trots att en mycket stor del av försäljningen (mer än 20 % av de landade kvantiteterna) genomfördes utanför auktionerna.

⁽²⁾ Auktionsuppgifterna inbegriper försäljningar av produkter som landats i någon annan medlemsstat och som därför måste rapporteras till kommissionen av denna medlemsstat och inte av Frankrike.

36. Slutligen har bristerna i giltighetskontrollsystemet gjort att revisionsrätten i samtliga medlemsstater som besöktes identifierade anomalier i deklarationerna ⁽³⁾ som inte hade upptäckts eller behandlats.

Bristfällig integrering och harmonisering på gemenskapsnivå

Mycket begränsad samverkan mellan systemen i de olika medlemsstaterna påverkar kontrollernas fullständighet negativt

37. Avsaknaden av samverkan och koppling mellan de olika nationella systemen för insamling av fångstuppgifter minskar möjligheterna till kontroll och begränsar således räckvidden för giltighetskontrollsystemens effektivitet. När det till exempel gäller en första försäljning i ett land som är ett annat än flaggstaten eller landningslandet går det inte att utföra en automatisk dubbelkontroll av uppgifterna i avräkningsnotan å ena sidan och uppgifterna i loggboken och landningsdeklarationen å andra sidan ⁽⁴⁾.

De nationella korrigeringskoefficienterna är oprecisa och inkonsekventa

38. Totala tillåtna fångstmängder (TAC) och kvoter fastställs i ton som uttrycks i motsvarande levande vikt, det vill säga hela fiskar vid fångsttillfället. När det däremot gäller de deklarationshandlingar som tjänar som underlag för övervakningen av fångster ⁽⁵⁾ används nettovikten. Skillnaden mellan de två viktenheterna beror huvudsakligen på att fisken styckas ombord på fartygen. Omräkningsfaktorer används när man ska gå från en viktenhet till en annan. Dessa bygger på uppgifter som kommer från tidigare praxis ⁽⁶⁾ och som aldrig validerats ordentligt och ofta skiljer sig från en medlemsstat till en annan. Detta leder till oprecisa validerade fångstuppgifter och omotiverade och ibland betydande skillnader i de tonnager som används vid övervakningen av kvoter beroende på i vilket land landningen ägde rum ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Framför allt finns det avvikelser mellan de kvantiteter som uppges i landningsdeklarationer och/eller avräkningsnotor och uppgifterna i loggböckerna som ligger över den toleransnivå som fastställts i lagstiftningen.

⁽⁴⁾ Enligt förordning (EEG) nr 2847/93 ska en kopia på loggboken och landningsdeklarationen överlämnas både till myndigheterna i den stat där landningen äger rum och till myndigheterna i flaggstaten medan avräkningsnotan endast ska lämnas in till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat på vars territorium den första saluföringen sker.

⁽⁵⁾ Landningsdeklarationer och avräkningsnotor.

⁽⁶⁾ Innan gemenskapssystemet med TAC och kvoter infördes.

⁽⁷⁾ 100 kg urtagen färsk torsk motsvarar ett kvotutnyttjande på 124 kg om landningen äger rum i Frankrike och på 111 kg om den sker i Litauen;

100 kg urtagen/huvudlös färsk marulk motsvarar en kvotutnyttjande på 250 kg om landningen äger rum i Sverige och på 325 kg i Tyskland.

Allvarliga problem med spårbarhet i två av de besökta länderna

39. Uppgifternas spårbarhet kunde inte garanteras i två av de länder som besöktes, det vill säga det gick inte att verifiera huruvida de aggregerade uppgifter som lämnats till kommissionen verkligen motsvarade summan av de individuella uppgifter som hade validerats. Detta är en betydande anomali eftersom det inte går att göra en koppling mellan de uppgifter som används vid

övervakningen av kvoter och uppgifterna i de enskilda deklARATIONERNA:

- a) För de sex arter som analyserades i Frankrike uppvisade totalsummorna i den detaljerade redovisning som de nationella myndigheterna hade upprättat stora skillnader jämfört med de slutliga siffror som lämnades till kommissionen (se tabell 1). De franska myndigheterna lämnade vissa förklaringar när det gällde det möjliga ursprunget till skillnaderna, men kunde inte tillhandahålla en avstämning.

Tabell 1

	Arter (ton)					
	ANF (marulk)	BFT (tonfisk)	COD (torsk)	HKE (kummel)	SRX (rocka)	WHG (vitling)
Totalsumman i den detaljerade redovisning som lämnats till revisorerna	19 910,5	1 683,1	5 537,7	13 167,4	56,9	13 391,4
Uppgifter som översänts till GD Fiske och havsfrågor	15 981,9	1 864,4	6 528,9	7 425,1	48,5	12 914,4
Skillnad (ton)	3 928,6	– 181,3	– 991,2	5 742,3	8,4	477,0
Skillnad %	24,6 %	– 9,7 %	– 15,2 %	77,3 %	17,3 %	3,7 %

- b) I Spanien var de uppgifter som deklarerades för generaldirektoratet för fiske och havsfrågor (GD Fiske och havsfrågor) för 2005 för spanska fartygs landningar i Spanien cirka 40 % lägre ⁽¹⁾ än de uppgifter som hade registrerats i de nationella databaserna. De spanska myndigheterna medgav att de hade underlåtit att lämna in deklARATIONER till GD Fiske och havsfrågor för 148,5 tusen ton som gällde arter för vilka inga kvoter har fastställts men kunde inte förklara de 20,5 ytterligare tusen ton som utgjorde skillnaden.

- c) I Italien uppgavs det i en handling från centrala avdelningar att 97,5 ton tonfisk hade landats 2005 i Salernos behörighetsområde medan ansvariga kontrollmyndigheter på plats hävdade att det inte hade förekommit en enda landning av denna art under det angivna året. Av de sju fångstdeklARATIONER som intygade de landade kvantiteterna var det två som angav hamnen i en annan region. Trots att analyser gjordes av VMS-signalerna kunde man inte exakt lokalisera de aktuella fartygen den dag då landningen skulle ha skett ⁽²⁾.

Slutligen är uppgifterna om övervakningen av kvoter osäkra

Medlemsstaterna gör ingen övergripande revision och har inget certifieringssystem

40. Inte någon av de medlemsstater som besöktes har underkastat sitt system för insamling och validering av fångstuppgifter en övergripande revision för att utvärdera kvaliteten på dataapplikationerna. Inte heller hade de uppgifter som vidarebefordras från dessa system och överlämnas till kommissionen någonsin blivit föremål för ett certifieringsförfarande av ett oberoende organ.

41. I den ursprungliga versionen av förordningen om kontrollsystem ⁽³⁾ föreskrivs dock att varje medlemsstat skulle lämna in en rapport till kommissionen, inom tolv månader efter det att förordningen hade trätt i kraft, i vilken det beskrivs hur uppgifterna samlas in och kontrolleras och hur tillförlitliga de är. Denna skyldighet finns inte kvar i senare textversioner ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ 262,9 mot 431,9 tusen ton eller en skillnad på 169,0 tusen ton.

⁽²⁾ Två av fartygen var inte utrustade med detta system, och för de fem andra hade ingen signal tagits emot på landningsdagen (i ett fall hade ett fartyg inte längre sänt någon signal sedan mer än tre år före det datum som angetts för landningen och i ett annat fall sedan mer än två år).

⁽³⁾ Artikel 19.5 i förordning (EEG) nr 2847/93.

⁽⁴⁾ Artikel 1.13 c i förordning (EG) nr 2846/98.

Kommissionen är medveten om denna situation

42. Kommissionen är medveten om den osäkra kvaliteten på de uppgifter som den tar emot och har redan offentligt redogjort för detta ⁽¹⁾.

43. Det är dock utifrån dessa uppgifter av osäker kvalitet som kommissionen försöker förebygga och i förekommande fall vidta sanktionsåtgärder mot kvotöverskridanden.

Kommissionens övervakning är otillräcklig

44. De medlemsstater som har det primära ansvaret för förvaltningen och övervakningen av sina kvoter ska vidta nödvändiga åtgärder för att kvoterna inte överskrids, bland annat genom att vid behov stoppa det aktuella fisket. Det åligger kommissionen att kontrollera att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter. Den har möjlighet att utfärda fiskestopp när det gäller ett bestånd på eget initiativ för detta ändamål ⁽²⁾.

Ett otillräckligt informationssystem

45. Det finns ett antal brister i det informationssystem genom vilket kommissionen varje månad får in uppgifter om fångster från medlemsstaterna. Först och främst, såsom redan har konstaterats, är kvaliteten på de översända uppgifterna osäker. För det

andra översänder inte alla medlemsstater systematiskt sina rapporter inom fastställda tidsfrister, vilket begränsar kommissionens möjligheter att reagera. Eftersom uppgifterna ackumuleras under året går det varken att utföra överensstämmelsekontroller av uppgifterna från ett år till ett annat under en specifik period eller identifiera förseningar i behandlingen av dem. Slutligen gör avsaknaden av vissa logiska kontroller att det inte går att omedelbart identifiera vissa anomalier i deklARATIONERNA, inte ens när det handlar om grova sådana ⁽³⁾.

Ingen utvärdering av uppgifternas kvalitet

46. Kommissionen kontrollerar inte de uppgifter som lämnas in till GD Fiske och havsfrågor inom ramen för genomförandet av fiskeripolitiken mot de liknande uppgifter som Eurostat får in ⁽⁴⁾ och som i vissa fall uppvisar betydande skillnader.

47. Sedan 1999 har kommissionen rätt till åtkomst till nationella kopierade datafiler ⁽⁵⁾. Denna möjlighet borde leda till att kommissionen utvärderar kvaliteten på de uppgifter som den får in. Men när det gäller fångstuppgifterna var det inte förrän 2007 som kommissionen lämnade in en första begäran om detta till medlemsstaterna. Kommissionen förklarar det ringa utnyttjandet av denna möjlighet med att dess kontroll- och inspektionsenheter inte har tillräckligt med personal med reella sakkunskaper när det gäller analys, behandling och kontroll av uppgifter.

Tabell 2

Exempel på skillnader mellan GD Fiske och havsfrågors och Eurostats uppgifter

2005 tonfisk (BFT)				(ton)	
Medlemsstat	Kvot	Uppgifter GD Fiske och havsfrågor	Uppgifter Eurostat	Skillnad	
				ton	%
Frankrike	6 983	8 936	9 726	– 791	– 8,8 %
Italien	4 888	4 879	4 272	607	12,4 %
Spanien	5 857	5 850	5 650	200	3,4 %

⁽¹⁾ I resultattavlan över efterlevnad för 2005, s. 12, skriver kommissionen att de uppgifter som vidarebefordras av medlemsstaterna till kommissionen grundar sig på fångst- och landningsdeklARATIONER som görs av fartygsägare eller agenter. Kommissionen tror att dessa uppgifter inte alltid speglar verkligheten. Vetenskapliga rapporter har upprepade gånger betonat möjligheten att felaktig rapportering eller underreportering av fångster och landningar kan påverka riktigheten i bedömningarna av det kritiska beståndet, och denna misstanke stöds av de iakttagelser som kommissionens inspektörer har gjort under ett antal år. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control_enforcement/scoreboard/archives/scoreboard2005/management_en.htm

⁽²⁾ Artikel 21.3 i förordning (EEG) nr 2847/93.

⁽³⁾ På så sätt kunde de italienska myndigheterna för 2005 deklarerar fångster av tonfisk, en art för vilken kvoter har fastställts, under rubriken arter för vilka inga kvoter har fastställts.

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1382/91 av den 21 maj 1991 om rapportering av landade fiskeriprodukter i medlemsstaterna (EGT L 133, 28.5.1991, s. 1).

⁽⁵⁾ Rådets förordning (EG) nr 2846/98 av den 17 december 1998 om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.1998, s. 5).

En begränsad övervakning

48. Det övervaknings- och varningssystem som kommissionen har inrättat fungerar, för alla bestånd för vilka en kvot har fastställts ⁽¹⁾, på så sätt att en automatisk jämförelse görs mellan kvotbeloppet och de rapporterade fångsterna. När förbrukningsnivån når en tröskel som fastställs på förhand skickas ett varningsmeddelande till den berörda medlemsstaten i vilket den uppmanas att meddela vilka åtgärder den tänker vidta.

49. De förseningar som drabbar fångstdeklarationerna och uppföljningen av kvotutbyten mellan medlemsstater, i kombination med den komplexitet som skapas av att det finns särskilda villkor ⁽²⁾, möjligheter till ersättningar, överföringar eller proportionella avdrag det påföljande året och enligt olika villkor samt de bristfälliga personalresurserna, försvagar effektiviteten hos detta förfarande. År 2005 kunde inte detta system förhindra att 26 kvoter överskreds officiellt av vilka 11 i betydande grad ⁽³⁾.

Begränsade möjligheter att agera

50. Kommissionen har rätt att stoppa en fiskeverksamhet på eget initiativ ⁽⁴⁾. Den måste dock samla in tillräckliga bevis för att uppnå säkerhet om att en kvot har tömts ut, vilket i praktiken begränsar tillämpningsområdet för denna bestämmelse till de bestånd för vilka antalet berörda fartyg och landningar är litet. Kommissionen är angelägen om att undvika alla eventuella juridiska risker vilket medför att det krävs en mycket hög nivå av säkerhet för att den ska agera. Detta leder till att beslutsfattandet skjuts upp och därmed att åtgärden inte blir lika effektiv.

51. Sammanfattningsvis är övervakningen av kvoter bristfällig på grund av att uppgifterna som den bygger på är av tvivelaktig kvalitet och att dessa endast kontrolleras i begränsad utsträckning av kommissionen och utan att det egentligen finns någon möjlighet att vidta tvingande åtgärder. Vidare garanterar inte de administrativa kontrollerna, även om de är effektiva, alltid att uppgifterna i deklarationerna stämmer med verkligheten. De måste kompletteras med fysiska inspektioner.

⁽¹⁾ 229 bestånd år 2005.

⁽²⁾ Till exempel går det ibland att på vissa kvoter lägga fångster som har gjorts i en annan zon under en viss tid på året och inom en viss gräns. När det gäller vissa kvoter ingår extra fångster av vissa arter delvis i de tillåtna kvantiteterna för den aktuella arten.

⁽³⁾ Betydande överskridning: mer än 5 % av kvoten och/eller 10 % av TAC och/eller med mer än 100 ton. När dessa 26 överskridningar av kvoter väl hade konstaterats minskades motsvarande kvoter för 2006, förordning (EG) nr 742/2006.

⁽⁴⁾ Artikel 21.3 i förordning (EEG) nr 2847/93 och artikel 26.4 i förordning (EG) nr 2371/2002.

De nationella inspektionernas effektivitet är begränsad

52. Om politiken för en hållbar förvaltning av de akvatiska resurserna ska bli framgångsrik måste de olika lagbestämmelserna för den tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Detta förutsätter att det finns effektiva kontroll- och inspektionssystem som kan förebygga och upptäcka överträdelser. För detta krävs allmänna referensnormer, en tillräcklig kontrollnivå och en optimal inspektionsverksamhet. Inget av dessa tre villkor kunde verifieras.

Det saknas allmänna kontrollnormer

Avsaknad av allmänna normer ...

53. Enligt gemenskapslagstiftningen är medlemsstaterna skyldiga att sörja för en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ⁽⁵⁾. Det finns dock inga riktlinjer för hur dessa begrepp ska tolkas.

54. Efter reformen av fiskeripolitiken 2002, och särskilt när det gäller återhämtningsplaner, införlivade kommissionen i lagstiftningen inspektionsnormer, kvantitativa kontrollmål och skyldigheten att införa ett nationellt kontrollprogram. Dessa är dock fortfarande begränsade till särskilda fall, och det finns risk för att för många krav bara leder till överlappande och otydliga skyldigheter som är svåra att administrera och uppfylla utan att kontrollernas omfattning av fiskeverksamheter som inte avses i dessa planer kraftigt minskar.

... leder till olikartade och svårtolererade metoder ...

55. Eftersom det inte finns några gemensamma normer har varje medlemsstat inom sitt ansvarsområde inrättat ett eget system som har sina utmärkande egenskaper. Dessa många olika nationella sätt att arbeta har lett till varierande förfaranden och metoder. Denna mångfald ger aktörerna möjlighet att kritisera metoder som de anser vara diskriminerande och ifrågasätta relevansen i GFP och gör dem därmed mindre benägna att följa reglerna.

⁽⁵⁾ Artikel 23 i förordning (EG) nr 2371/2002.

... och begränsar omfattningen på kommissionens utvärderingar

56. Det är kommissionens ansvar att utvärdera och kontrollera hur medlemsstaterna tillämpar bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ⁽¹⁾ och särskilt hur de fullgör sina skyldigheter att inrätta ett effektivt kontroll- och inspektionssystem. Kommissionens arbete offentliggörs tre gånger varje år i form av rapporter ⁽²⁾.

57. Eftersom kommissionen inte har några lagnormer till sitt förfogande och inte har tagit fram allmänt accepterade normer har den inte gjort några allmänna utvärderingar av medlemsstaternas system. Kommissionen har haft en tendens att rikta in sina inspektioner på de förfaranden i de nationella systemen som lyder under särskilda lagnormer eftersom det är det enda sättet att nå fram till slutsatser som kan användas i en rättegång. Detta tillvägagångssätt ger dock inte kommissionen möjlighet att uttala sig om den övergripande effektiviteten i de inspektions- och kontrollsystem som varje medlemsstat är skyldig att inrätta i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

58. Revisionsrätten använde normer som kan tillämpas på alla kontrollsystem ⁽³⁾ när den utvärderade hur effektiva inspektions- och kontrollsystemen i de olika medlemsstater som den besökte var. Dessa normer kan grupperas i två stora kategorier: de som garanterar en tillräcklig kontrollnivå och de som garanterar att inspektionerna är riktade på ett bra sätt.

Kontrollnivån är svår att bedöma och inte alltid tillräcklig

59. För att vara effektiva måste alla kontrollsystem innehålla en miniminivå av fysisk inspektionsverksamhet som innebär att man på fältet kontrollerar efterlevnaden av bestämmelser. Denna nivå måste bedömas ur både kvantitativ och kvalitativ synpunkt. Detta kräver att man fastställer minimikraven för en inspektion, övervakar inspektionsverksamheten och kontrollerar att inspektioner faktiskt har ägt rum samt deras kvalitet.

Det saknas allmänna lagnormer för inspektioner

60. Såsom angetts ovan definieras inte begreppet inspektion i gemenskapslagstiftningen. Ordet inspektion kan därför likaväl avse en kontroll av fisketillstånd som bara tar några minuter, som en aktivitet som pågår i flera dagar, inbegriper ett flertal inspektörer och inkluderar en grundlig kontroll av last, fiskeredskap och all dokumentation. Dessutom gör denna situation att vissa medlemsstater kan inkludera inspektioner i sin kontrollstatistik som inte direkt gäller efterlevnad av bestämmelser för bevarandet av resursen utan som till exempel rör hälso- eller säkerhetsförhållanden.

⁽¹⁾ Artikel 26.1 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽²⁾ Enligt artikel 35 i förordning (EEG) nr 2847/93. Senast utkomna rapport: Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om övervakning av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken 2003–2005, KOM(2007) 167 slutlig, 10.4.2007.

⁽³⁾ Se punkt 15.

61. Alla kontroller behöver inte nödvändigtvis vara uttömmande för att vara användbara. För att en inspektion ska vara effektiv måste den dock ha vissa egenskaper beroende på vilken sorts inspektion det är frågan om. Till exempel kan en landningskontroll där inspektörerna inte är närvarande under hela inspektionen och inte kontrollerar innehållet i lastrummet i slutet av sitt arbete, inte användas som grund för ett uttalande om riktigheten i de deklarerade fångstmängderna.

62. Alla medlemsstater har inte fastställt vilka kriterier som krävs för varje större typ av inspektion för att de ska vara effektiva. Det var inte förrän 2007 som kommissionen tog detta steg och fastställde vilka kriterier som de nationella inspektionerna måste uppfylla för att kunna räknas som sådana i de utvärderingsrapporter som kommer ut tre gånger om året. Bristerna i de informationssystem som finns på plats i medlemsstaterna skulle dock kunna försvåra arbetet med att identifiera och räkna de inspektioner som uppfyller kriterierna.

Inspektionerna är dåligt dokumenterade ...

63. En god dokumentation av enskilda inspektioner är grundläggande. Först och främst gör den det möjligt att kontrollera den individuella kvaliteten på och omfattningen av de kontroller som utförts och är också oumbärlig för effektiviteten i de rättsliga åtgärder som kan vidtas i fall av överträdelse.

64. I gemenskapsbestämmelserna står det ingenting om några standardkontrollformulär som måste användas av samtliga kontrollorgan ⁽⁴⁾. Det skulle dock ge större insyn eller åtminstone göra att medlemsstaternas metoder harmoniserades och underlätta samarbetet mellan de olika inspektionsorganen i medlemsstaterna.

65. Revisionsrättens arbete visade följande brister när det gällde dokumentationen av inspektionsarbetet i medlemsstaterna:

- a) I Italien skrevs en rapport endast om de inspektioner där man hade konstaterat att en överträdelse hade begåtts, och det var endast anklagelsepunkterna som beskrevs utförligt i rapporten.
- b) I Frankrike, Italien, Nederländerna och Förenade kungariket gick det inte att kontrollera i inspektionsrapporterna att vissa villkor som är grundläggande för att en inspektion ska vara effektiv ⁽⁵⁾ hade uppfyllts eller så innehöll rapporterna motsägsfull information.

... och registreras inte alltid i de centraliserade databaserna

66. Det är mycket viktigt att samtliga inspektionsrapporter registreras centralt i en datoriserad databas. En registrering i sig möjliggör en övergripande utvärdering av inspektionsverksamheten, och i synnerhet av omfattningen och resultatet av den, genom att det blir lättare att spåra och använda uppgifterna.

⁽⁴⁾ Ett förslag till harmoniserade inspektionsrapporter togs fram 1999 av kommissionens avdelningar, men det ledde ingenstans.

⁽⁵⁾ Till exempel när det gäller en landningsinspektion: närvaro av en inspektör från början till slut vid landningarna, vägning av ett lämpligt stickprov av fångsten; när det gäller en inspektion till havs: överensstämmelse mellan uppgifter i loggboken och lasten.

67. Inte heller på detta område har gemenskapslagstiftningen fastställt några skyldigheter eller normer utan låter varje medlemsstat utveckla eller inte utveckla det system som den önskar.

68. Vid revisionsrättens granskningsbesök hade varken Spanien, Frankrike, Italien eller Förenade kungariket ett centraliserat system för registrering av inspektionsrapporter.

Begränsad kvalitetskontroll

69. Ett effektivt kontrollsystem är beroende av att det finns ett system för kvalitetskontroll som ger garantier för att det arbete som utförts stämmer överens med tillämpliga normer på området i fråga. Trots att samtliga länder som besöktes gör en översyn av arbetet som leder till förslag om sanktioner, förekommer ingen översyn av andra inspektionsrapporter, vilket leder till att vissa anomalier i inspektionerna inte upptäcks och åtgärdas.

70. I fem av de sex medlemsstater som besöktes konstaterade revisionsrätten att överträdelse hade upptäckts, men att de uppföljningsåtgärder som fastställs i förfarandena inte hade vidtagits, och att skälet till detta beslut inte hade dokumenterats. I den sjätte medlemsstaten, Italien, var detta inte möjligt eftersom inspektioner endast dokumenteras om de resulterar i att en överträdelse upptäcks.

Antalet inspektörer är ibland otillräckligt

71. Antalet inspektörer och den andel av deras verksamhet som ägnas fiskeripolitiken måste vara tillräckligt stort för att garantera en tillfredsställande mängd kontroller och innebära en avskräckande närvaro. Det går dock inte att fastställa universella normer på detta område eftersom de lokala förhållandena är så varierande ⁽¹⁾.

72. Vid slutet av revisionen medgav eller noterade dock flera medlemsstater att kontrollverksamheten inte var tillräckligt omfattande:

- a) Under sitt arbete 2003 bedömde de nationella myndigheterna i Spanien att det krävdes 139 inspektörer, medan antalet var 91 år 2006.
- b) I Danmark och Förenade kungariket (i England och Wales) var antalet närvarande inspektörer helt klart otillräckligt; varje arbetslag på två inspektörer ansvarade i genomsnitt för elva respektive tio landningsplatser som användes flera gånger om dagen.

73. I Frankrike och Italien gick det däremot inte att uttala sig om omfattningen på vissa inspektionsorgans kontrollverksamhet avseende fiskeripolitiken. Dessa organ utförde kontrolluppdrag på andra områden och hade inte tillgång till lämpliga analysverktyg och kunde därför inte lämna exakta och kontrollerbara uppgifter om sin kontrollverksamhet i fråga om fiske (se punkt 83).

⁽¹⁾ Till exempel den typ av fiske som praktiseras, storleken och sammansättningen på flottan, kustbältets längd och karaktär, vattenområde under jurisdiktionen och saluföringsmetoder.

Brist på optimering av kontrollverksamheten

74. Utöver en tillräcklig övergripande kontrollnivå krävs det att tillgängliga resurser utnyttjas maximalt för att ett kontrollsystem ska vara effektivt.

För begränsad tillgång till uppgifter som krävs för programplanering och val av inriktning på inspektionerna

75. En god kännedom om olika fiskeverksamheter, inblandade aktörer, upptäckta överträdelse och utdömda sanktioner i det förflutna är nödvändigt för att man ska kunna göra en god riskbedömning, fastställa en lämplig kontrollstrategi och göra en relevant programplanering.

76. På operativ nivå hänger kontrollernas effektivitet på inspektörernas förmåga att bland olika potentiella inriktningar välja ut den som är intressantast med hänsyn till dess egenskaper ⁽²⁾. För att uppnå detta är det mycket viktigt att det finns databaser som innehåller olika typer av information och uppgifter som är tillförlitliga, fullständiga och aktuella. Slutligen måste varje inspektör ha omedelbar och direkt tillgång till dem från platsen för inspektionen.

77. I vissa fall hade inte medlemsstaterna något informationssystem för att samla in, arkivera och hämta uppgifter:

- a) Det fanns ingen databas för inspektioner i Italien och endast delvis i Frankrike.
- b) Systemet för registrering av fångster kunde inte tillhandahålla relevanta uppgifter. I Frankrike gick det till exempel inte att få information om landningsvolymerna per hamn.

78. I andra fall var inte systemen tillgängliga för all den personal som skulle kunna ha användning av dem:

- a) I Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket hade inte alla inspektörer direkt tillgång till fångstuppgifterna och/eller VMS-uppgifterna från sin operativa bas.
- b) Inte i något land hade inspektörerna direkt operativ tillgång till de uppgifter som registrerats av andra medlemsstater (uppgifter om fångster som landats i ett annat land, utländska fartygs VMS-positioner innan de kom in på vatten under inspektörens nationella jurisdiktion osv.).

⁽²⁾ Fisketillstånd, fiskerättigheter, fångsthistorik, inspektionshistorik, sanktionshistorik, omsättning, VMS-förflyttningshistorik osv.

Otillräckliga strategiska programplaneringar och taktiska inriktningar

79. De flesta medlemsstater gjorde ingen riskbedömning som utmynnar i ett formaliserat strategidokument där prioriterade områden för inspektionen identifierades och som skulle kunna användas som grund för en rationell fördelning av medlen, framför allt med avseende på kostnadsnyttförhållandet för kontrollerna. Också när det fanns allmänna kontrollprogram specificerades inte alltid de medel som skulle fördelas och vilka kvantifierade mål som skulle uppfyllas.

80. I detta läge går det inte att garantera en god jämvikt mellan den typ av medel som fördelats, de kontrollåtgärder som planerats och de största inneboende riskerna med fiskeverksamheter som bedrivs i det område som den aktuella medlemsstaten ansvarar för. I de två regioner som besöktes i Spanien visade det sig att en stor del av inspektionerna gällde fiskeverksamheter med en relativt låg förekomst av överträdelser.

81. På det operativa planet inverkar avsaknaden av relevant inriktning på inspektionerna negativt på kontrollernas effektivitet. I Förenade kungariket konstaterades att inspektörerna hade gjort ett flertal kontroller på fartyg där ingen överträdelse kunde konstateras, medan andra fartyg, som trots allt var aktiva och av ansevärd storlek, aldrig hade inspekterats.

82. Däremot visade sig de inspektioner som inbegrep kontroll av företagens redovisningsuppgifter, till exempel vid inspektioner som gjordes tillsammans med skattemyndigheten, vara effektiva i flera länder, till exempel Danmark, Nederländerna och Förenade kungariket. Vid dessa inspektioner kunde man påvisa inkonsekvenser mellan de uppgifter som lämnats in till fiskemyndigheter och förvaltningsuppgifterna, framför allt i de företag som kombinerade fiskeverksamhet och verksamhet som förste köpare. Eftersom det inte finns några lagstadgade skyldigheter är dock detta sätt att arbeta fortfarande sällsynt.

... och kompliceras ibland av mängden tillsynsorgan

83. En mängd olika tillsynsorgan kan öka risken för överlappning eller "döda vinklar" när deras insatsområden fördelas och kan leda till stela strukturer som begränsar möjligheten att omfördela kontrollresurserna med hänsyn till förändrade prioriteringar:

a) I Frankrike var åtta direktorat från fem ministerier inblandade i inspektions- och tillsynssystemet utan att den ansvariga myndigheten, fiskeriministeriet, kunde utöva någon direkt kontroll över de enheter som det stöder sig på och vars verksamhet och resurser den ansvarar för samordningen av.

b) I Spanien överlappade ansvarsområdena varandra när det gällde kontrollen av fiskeverksamheter på fartyg som verkar både i inlandsvatten ⁽¹⁾ och på internationellt vatten. Vidare kan en och samma last som landas av ett fartyg som verkar på internationellt vatten kontrolleras två gånger på samma plats och vid samma tidpunkt, nämligen av nationella inspektörer när det gäller landningar och av regionala inspektörer när det gäller första försäljningsled.

c) I Frankrike och Italien kunde de nationella myndigheterna inte exakt bedöma de ekonomiska, personella och materiella resurser som ägnas åt kontrollen av fisket. Den bristande kännedomen om dessa uppgifter begränsar möjligheterna att omfördela medel.

Ingen övervakning av kontrollresultat

84. Mätning av kontrollresultat är en grundläggande del i ett effektivt inspektionssystem. En kvalitetsutvärdering av ett kontrollsystem i dess helhet och en giltighetskontroll av de tillvägagångssätt som används på särskilda områden kräver att det finns indikatorer.

85. Bland de medlemsstater som undersöktes fanns det dock bara en enda som hade tagit fram en verklig resultatindikator, men kvaliteten på den påverkades negativt av det bristfälliga systemet för övervakning av inspektioner ⁽²⁾. I de andra fallen mätte de utvärderingsindikatorer som användes endast den övergripande operativa verksamheten ⁽³⁾ men gav ingen information om specifika regioner eller specifika fisken. Därför gick det inte att uttala sig om kontroll- och inspektionsverksamhetens effektivitet.

Gemenskapens kontrollorgan för fiske (Vigo), ett samordningsinstrument med begränsade befogenheter

86. Ett kontrollorgan för fiske inom gemenskapen, med säte i Vigo (Spanien) inrättades för att "organisera operativ samordning av medlemsstaternas kontroll- och inspektionsverksamhet när det gäller fiske samt att bistå dem i deras samarbete så att de kan följa den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser så att en effektiv och enhetlig tillämpning av denna säkerställs" ⁽⁴⁾. Tvärtemot vad namnet antyder har kontrollorganet inga egna befogenheter när det gäller kontroll av fiske.

⁽¹⁾ I Spanien avser inlandsvatten, för en given region, det område som sträcker sig från kusten till en rak imaginär linje ("Lineas de Base Recta") och som förbinder de två mest avlägsna kustpunkterna i denna region.

⁽²⁾ I Frankrike mäts förekomsten av överträdelser (förhållandet mellan antal konstaterade överträdelser och antalet inspektioner). Den nivå som offentliggjorts av myndigheterna ligger på 6,6 % och den som beräknats på grundval av de uppgifter som revisorerna har fått ligger på 12,4 %.

⁽³⁾ Totalt antal inspektioner på land eller till havs, totalt antal timmar som använts till inspektionerna osv.

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EG) nr 768/2005 av den 26 april 2005 om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske och om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EUT L 128, 21.5.2005, s. 1).

87. Kontrollorganet antog sitt första arbetsprogram för år 2007, och därför är det fortfarande för tidigt att uttala sig om dess verksamhets eventuella effekt på de olika brister som konstaterats under revisionen. Man kan dock redan beklaga att dessa så kallade gemenskapsinspektörers ⁽¹⁾ befogenhet är begränsad till verksamheter till havs och att samarbete när det gäller uppföljning och bestraffningar av överträdelser ligger utanför kontrollorganets behörighetsområde.

Systemen för uppföljning av överträdelser och utfärdande av sanktioner är ofta otillräckliga

88. Ett effektivt system för uppföljning av överträdelser och utfärdande av sanktioner förutsätter att varje presumtiv överträdelse behandlas och att sanktionen, när den utfärdas, är avskräckande. Detta gäller både för överträdelser som begås av ekonomiska aktörer som lyder under de nationella myndigheternas jurisdiktion och av medlemsstater vars förseelser har konstaterats av kommissionen.

Generellt är de nationella systemen inte särskilt strikta

89. De nationella systemen för övervakning och sanktioner ska enligt gemenskapsbestämmelserna garantera att varje överträdelse följs upp på lämpligt sätt som vid behov utmynnar i en avskräckande sanktion ⁽²⁾. Brister i både gällande förfaranden och i de sanktioner som utfärdas utgör ett hinder för att denna skyldighet fullgörs.

Uppföljningsåtgärder begränsas ibland av skäl som har med förfarandena eller lagstiftningen att göra

90. I vissa fall används inte tillämpliga förfaranden på grund av att de ansvariga myndigheterna anser att de är för kostsamma eller på grund av juridiska överväganden, vilket förhindrar all form av bestraffning:

- a) I Förenade kungariket och närmare bestämt England och Wales finns det inget system för administrativa sanktioner, och beslut om laga åtgärder blir föremål för en bedömning av om de är av "allmänt intresse" som framför allt grundas på förhållandet mellan rättegångskostnaderna och det tillämpliga straffet anses. Därför har 90 % ⁽³⁾ av de överträdelser som upptäcktes under 2005 inte blivit föremål för några straffåtgärder utan endast lett till en varning från inspektionskontoret.
- b) I Frankrike vidarebefordras inte de anomalier som identifieras vid insamlingen av fångstuppegifter till inspektörerna med hänsyn till risken för ett eventuellt åtal (se punkt 35).

⁽¹⁾ Egentligen handlar det om nationella inspektörer som utnämns av varje medlemsstat och som deltar i inspektioner inom ramen för arbete som samordnas av kontrollorganet.

⁽²⁾ Artikel 25 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽³⁾ Av de 202 överträdelser som konstaterades vid inspektionen vid landningen och som kontrollerades ombord var 167 muntliga varningsmeddelanden, 14 skriftliga varningsmeddelanden, 20 överlämningar till domstol och ett fall har ännu inte lett till något beslut.

Ofullständig kännedom om sanktioner och bakgrunds fakta

91. I flera av de medlemsstater som besöktes finns det inget centraliserat dataregister för all information om överträdelser i fråga om fiske och om dem som har begått dem. Därför kan åklagarmyndigheterna inte grunda sitt beslut på en fullständig kännedom om bakgrunds fakta. Vidare gör den bristfälliga informationen om vilka sanktioner som utdöms för en viss typ av överträdelse att det inte går att bedöma om inspektionsverksamheten är effektiv. Denna bristfälliga information utgör därför ett hinder för en god strategisk programplanering och en lämplig inriktning på kontrollerna (se punkt 63). I Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket finns det ingen databas som innehåller alla sanktioner som utfärdats inom fiskerisektorn. I Danmark har en sådan bara funnits sedan 2004.

Bristfällig integrering och harmonisering på gemenskapsnivå

92. Den bristfälliga integreringen och harmoniseringen inom gemenskapen försvagar sanktionernas effekt. Först och främst är det svårt att på ett effektivt sätt tillämpa ett straff mot en utländsk medborgare när denne har lämnat jurisdiktionen i den stat där överträdelsern begicks. För det andra är det svårt eller rentav omöjligt för myndigheterna i ett land att beakta överträdelser som en annan medlemsstat har konstaterat, antingen av skäl avseende tillgång till information eller av juridiska skäl.

93. Rådet har ännu inte upprättat en katalog över åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid allvarliga överträdelser ⁽⁴⁾. Kommissionen har hittills inte lagt fram något förslag om detta för rådet.

Enligt kommissionen har sanktionerna i allmänhet en föga avskräckande effekt

94. Trots att kommissionen inte hade något exakt instrument kunde den dra slutsatsen att de sanktioner som utfärdats i allmänhet inte hade någon särskilt avskräckande effekt. Detta framförde den offentligt på följande sätt: "det belopp som fiskeindustrin har betalat med anledning av de påföljder som utfärdades (...) motsvarar ungefär 2 promille av värdet på de fiskeprodukter som landades (...). Ett sådant belopp medför risken att fiskeindustrin kan betrakta bötesstraffen för överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser som en ordinarie driftskostnad för företaget, och inte se det som något verkligt incitament att följa reglerna" ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Artikel 25.4 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽⁵⁾ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Rapporter från medlemsstaterna om beteenden som utgjorde allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser under år 2004, KOM(2006) 387, 14.7.2006. Se även tredje upplagan av den gemensamma fiskeripolitikens resultattabell över efterlevnad (s. 40).

Medlen för att utöva påtryckningar på medlemsstaterna är effektiva endast i undantagsfall

95. För att få medlemsstaterna att uppfylla sina skyldigheter kan kommissionen antingen vända sig till domstolen och det allmänna överträdelseförfarandet för underlåtenhet att uppfylla en skyldighet eller använda sig av ett av GFP:s särskilda förfaranden. Alla dessa förfaranden har dock egenskaper som gör dem svåra att använda och endast effektiva i undantagsfall.

Mål om fördragsbrott är långdragna, tungrodda och effektiva endast i undantagsfall ...

96. Mål om fördragsbrott är långdragna till sin natur. Innan ärendet anhängiggörs vid domstolen måste den förseelse som konstaterats bli föremål för en formell underrättelse och sedan ett motiverat yttrande. Båda dessa etapper kräver inte enbart ett betydande förberedelsearbete och samråd mellan berörda avdelningar vid GD Fiske och havsfrågor utan inbegriper även kommissionens rättsliga avdelning. Till de interna inbyggda tidsfristerna för dessa uppgifter kommer det faktum att beslut avseende överträdelser endast fattas en gång i kvartalet av kommissionen. Sammanlagt tar mål om fördragsbrott när det gäller fiske och andra områden flera år.

97. Dessutom kräver mål om fördragsbrott för underlåtenhet att införa förfaranden för kontroll, inspektioner eller sanktioner ett betydande inspektionsarbete från kommissionens sida. Eftersom det inte finns några bedömningskriterier som är lätta att kontrollera måste kommissionen ha fler bevis för att visa att överträdelsen är både generell och bestående. Detta innebär ett flertal tjänsteresor, särskilt som kommissionens inspektörer i praktiken inte får konstatera att en överträdelse har begåtts om inte nationella inspektörer är närvarande. Vidare gör omfattningen av denna uppgift att det är svårt att gå vidare med mer än ett fall av denna typ åt gången ⁽¹⁾.

98. Slutligen är en dom avseende underlåtenhet att uppfylla en skyldighet enligt fördraget ⁽²⁾ inte effektiv i sig eftersom medlemsstatens skyldighet är begränsad till att den måste vidta de åtgärder som krävs för att följa domen. För att ett mål ska utmynna i en ekonomisk sanktion, måste det första utslaget följas av ett andra utslag ⁽³⁾ för underlåtenhet att vidta de åtgärder som krävdes enligt den första domen. För detta måste kommissionen bevisa att överträdelsen har fortsatt utan avbrott sedan den första domen.

⁽¹⁾ Kommissionen uppskattar att 15 % av inspektionsenhetens resurser måste tilldelas arbete som hade anknytning till tvister med Frankrike år 2005.

⁽²⁾ Enligt artikel 226 i fördraget.

⁽³⁾ Enligt artikel 228 i fördraget.

99. I praktiken finns det bara ett fall inom fiskerisektorn där en medlemsstat har dömts till att betala en ekonomisk sanktion ⁽⁴⁾. Domen i fråga avkunnades 2005 för underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att följa en dom från 1991 avseende ett mål där de första överträdelserna hade konstaterats redan 1984, det vill säga 21 år tidigare.

100. Detta enda beslut hade dock en mycket stor effekt. Det ledde till att de nationella myndigheterna kunde införa och tillämpa ett flertal förfaranden på bara några månader vilka tidigare hade varit obefintliga eller bristfälliga, trots att de hade varit obligatoriska i många år. Detta gällde inte enbart i det bötesfällda landet utan även i andra medlemsstater mot vilka liknande förfaranden drevs.

... och de särskilda förfarandena är begränsade och svåra att genomföra ...

101. En av de åtgärder som kommissionen förfogar över är möjligheten att vidta förebyggande åtgärder ⁽⁵⁾ om fiskeverksamhet i ett visst geografiskt område riskerar att leda till ett allvarligt hot mot bevarandet av resurserna. Men svårigheterna med att samla in de bevis som krävs och iakttä proportionalitysprincipen har hittills avskräckt kommissionen från att använda sig av den, särskilt som effekten av ett sådant beslut skulle vara begränsad med en tillämpningsperiod på högst sex månader.

102. Om det däremot konstateras att tidigare kvoter har överskridits ⁽⁶⁾ får kommissionen minska den skyldiga medlemsstatens framtida fiskemöjligheter ⁽⁷⁾. För att få utnyttja denna möjlighet måste kommissionen hämta in tillräckliga bevis på att de slutliga fångstuppgifter som lämnats in av medlemsstaterna innehåller fel. I praktiken har denna bestämmelse endast kunnat utnyttjas en enda gång ⁽⁸⁾ på grundval av uppgifter som inhämtats i samband med nationella inspektioner av en av de medlemsstater mot vilka sanktionsåtgärder hade vidtagits.

103. Kommissionen har inte möjlighet att dra in stöd som tilldelats medlemsstaten inom ramen för GFP om denna underlåter att tillämpa kontrollbestämmelserna.

⁽⁴⁾ Mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 228 EG; föreläggande om att betala ett engångsbelopp på 20 miljoner euro och ett löpande vite på 57,8 miljoner euro var sjätte månad (dom avkunnad den 12 juli 2005); Frankrike betalade engångsbeloppet och det löpande vitet.

⁽⁵⁾ Artikel 26.3 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽⁶⁾ Det vill säga de kvoter som gäller det senast avslutade budgetåret för vilket det finns en förvaltningsmekanism som gör det möjligt att under vissa omständigheter lägga på överskottet från ett år till motsvarande kvoter för det påföljande budgetåret.

⁽⁷⁾ Artikel 23.4 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽⁸⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 147/2007 av den 15 februari 2007 om anpassning av vissa fiskekvoter från och med 2007 till och med 2012 enligt artikel 23.4 i förordning (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

104. Kommissionen har för övrigt aldrig bedömt i vilken utsträckning medlemsstaterna har uppfyllt sin skyldighet att återkräva stöd som beviljats inom ramen för strukturfonderna för fiske från stödmottagare som inte iakttar bestämmelserna för GFP ⁽¹⁾.

... vilket gör att allvarliga brister kvarstår i medlemsstaterna

105. Slutligen är det inte förvånande att revisionsrätten, mot bakgrund av de brister i sanktionssystemet som just har påtalats, kunde konstatera allvarliga brister i medlemsstaternas tillämpning av åtgärder som ska bidra till en hållbar förvaltning av fiskeresurserna, trots att kommissionen har varit medveten om denna situation i många år.

106. Denna situation beror också på det faktum att kommissionen, som en följd av sina inspektionsrapporter, inte formellt ber de nationella myndigheterna att kommentera de förseelser som upptäckts och i föreliggande fall lägga fram en handlingsplan för att komma till rätta med dem.

Kontrollsammanhang: fiskeöverkapacitet äventyrar regelefterlevnaden och kontrollernas effektivitet

107. Utöver de brister som har beskrivits ovan hämmas kontroll- och inspektionssystemen av att det finns en mycket hög inneboende risk som har att göra med många fiskeflottors överkapacitet. Denna situation utgör ett starkt incitament för fiskarna att inte iaktta bestämmelserna. Det enda sättet som man kan göra kontrollerna effektivare på är att öka inspektionsresurserna och kontrollnivån. Trots att detta har varit känt i många år har situationen inte behandlats på ett effektivt sätt.

Överkapacitet är en betydande riskfaktor för att gemenskapens fiskeripolitik ska misslyckas

108. Överkapacitet kan definieras som en fiskeflottas alltför höga fångstkapacitet i förhållande till den fångstmängd som innebär ett hållbart utnyttjande av resursen. Trots svårigheterna med att mäta detta har konstaterandet av gemenskapsflottans överkapacitet lyfts fram i grönboken ⁽²⁾. Enligt kommissionen är gemenskapsflottan "för närvarande mycket för stor (...)" och "den nödvändiga minskningen av fiskedödligheten för en varsam förvaltning av bestånden skulle vara omkring 40 %".

Överkapacitet uppmuntrar till överfiske

109. Överkapaciteten är en faktor i överfisket. Den påverkar de yrkesverksamma och lagstiftarens beteende genom att den minskar vinstmarginalen för företag inom sektorn som måste stå för de kostnader som hänger samman med överkapaciteten i deras produktionsmedel.

110. Fiskarna frestas att utnyttja sina överdimensionerade fartyg maximalt och fiska över de tillåtna gränserna. Det finns en risk för att de deklarerar sina fångster för lågt eller kastar de minst vinstgivande av dem överbord (se punkt 25).

111. När ministerrådet antar TAC och kvoter agerar det som en skiljedomare mellan olika kortsiktiga intressen, miljömässiga å ena sidan och socioekonomiska å andra sidan. Detta kan leda till att det tillåter fångstmängder som ligger över forskarnas rekommendationer (se tabell 3) för att skydda de omedelbara intressen som de yrkesverksamma på området har. Dessutom görs dessa val utan något instrument som gör det möjligt att objektivt bedöma hur fångstmängderna kommer att påverka intressegrupperna.

Tabell 3

Exempel på skillnader mellan vetenskapliga yttranden och TAC

	Torsk Nordsjön	Sill Nordsjön	Tagg-makrill Nordsjön	Vitling Nordsjön
Vetenskapligt yttrande 2006 (ton)	0	< 425 000	< 18 000	< 17 300
TAC 2006 (ton)	23 205	454 751	42 727	23 800
Vetenskapligt yttrande 2007 (ton)	0	< 245 000	< 18 000	< 15 100
TAC 2007 (ton)	19 957	341 063	42 727	23 800

⁽¹⁾ Artikel 18 i rådets förordning (EG) nr 2792/1999 av den 17 december 1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn (EGT L 337, 30.12.1999, s. 10).

⁽²⁾ Avsnitt 3.3 i grönboken om den framtida gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2001) 135.

Tidigare försök att minska kapaciteten har misslyckats

112. Den första åtgärd som syftade till att minska gemenskapsflottans överkapacitet går tillbaka till 1986, då det första fleråriga utvecklingsprogrammet (FUP) inrättades. Programmet åtföljdes av tre andra liknande program som fastställde övre gränser för fiskekapacitet eller fiskeansträngning⁽¹⁾ för olika segment i gemenskapsflottan. De samverkande effekterna av alltför anspråkslösa mål, förvaltningssvårigheter och användningen av strukturfonderna till att modernisera och bygga fartyg ledde dock till att programmen misslyckades. Detta medförde att kommissionen slutade använda denna metod 2003.

Numera grundas tillvägagångssättet i huvudsak på begränsning av fiskeansträngningen

113. I och med reformen av GFP 2002 överlät Europeiska gemenskapen sina befogenheter att minska fiskekapaciteten till medlemsstaterna och begränsade sig själv till bestämmelser som syftade till att kontrollera fiskeansträngningen.

Gemenskapsmålet att minska fiskekapaciteten har övergetts

114. Principen om tak har fått ersätta målet att minska kapaciteten. Taken uttrycks i kapacitetsenheter och motsvarar de maximala nivåer som de nationella flottorna inte får överskrida. Dessa tak fastställdes på grundval av tidigare situationer och minskas endast i de fall då en flotta inte längre finansieras genom ett gemenskapsstöd. Detta system varken tvingar eller ens uppmuntrar medlemsstaterna att minska sin överkapacitet.

Minskningar av fiskeansträngningen motsvaras inte nödvändigtvis av minskningar av kapaciteten

115. Numera är gemenskapsåtgärden i huvudsak inriktad på att minska fiskeansträngningen. Eftersom denna definieras som produkten av en kapacitet (GT eller kW) och aktivitet (antal dagar till sjöss) kan en minskning åstadkommas genom att en av dessa faktorer helt enkelt reduceras, nämligen aktiviteten. I detta fall fortsätter överkapaciteten att ha en direkt inverkan på lönsamheten för fiskerieringen som till och med kan frestas att kompensera sin minskade aktivitet genom att öka produktiviteten och investera i teknisk utrustning, till exempel ekolod eller effektivare fiskeredskap, vilket i praktiken ökar dess faktiska fiskekapacitet.

Svårövervakade lagbestämmelser

116. Lagbestämmelserna för begränsning av fiskeansträngningen gäller för ett allt större antal fisken, vilket innebär att det blir allt mer komplicerat och problematiskt att genomföra och kontrollera dem.

⁽¹⁾ Fiskeansträngningen definieras som produkten av kapaciteten och antalet dagar till sjöss.

117. Dessutom har mätningen av fiskekapaciteten i form av tonnage (GT) och maskinstyrka (kW) två betydande brister. En är de bristfälliga referensenheter som används för att uppskatta den faktiska fångstkapaciteten och framför allt de produktionsvinster som hänger samman med avancerad teknik, vilka enligt kommissionen skulle kunna uppgå till mellan 1 och 3 % per år eller ännu mer för vissa typer av fisken⁽²⁾. Den andra kommer av svårigheten att mäta de uppgifter som motsvarar dessa två måtenheter⁽³⁾ på ett enhetligt och exakt sätt.

118. Vidare måste varje medlemsstat varje år lämna en rapport till kommissionen om vilka insatser man har gjort för att skapa en hållbar jämvikt mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter⁽⁴⁾. Det är dock endast några av dem som utvärderar sin situation i fråga om överkapacitet. Dessutom använder olika medlemsstater olika metoder. Därför har kommissionen ingen exakt bild av vilka obalanser som finns och har hittills inte kontrollerat kvaliteten på de inlämnade utvärderingarna.

Gemenskapsstöd medför ökning av kapaciteten

119. Den nya europeiska fiskerifonden (EFF) beviljar stöd för utbyte av motorer i fiskefartyg i den mån den nya motorn, beroende på omständigheterna, har en lägre eller likvärdig styrka som den gamla. Med tanke på vilka problem som finns när det gäller att kontrollera kilowatt skulle en bestämmelse som denna i praktiken kunna leda till en reell ökning av fiskekapaciteten.

120. Sammanfattningsvis har gemenskapspolitiken inte lyckats sätta stopp för den europeiska flottans betydande överkapacitet⁽⁵⁾. Det nuvarande systemet att lägga ansvaret för förvaltningen av kapaciteten på medlemsstaterna och att rikta in fiskeripolitiken på en begränsning av fiskeansträngningen inbegriper inga tvångsåtgärder som skulle kunna medföra en minskning av överkapaciteten. Problemet med överkapacitet kommer därför förmodligen att bestå under kommande år och fortsätta att påverka efterlevnaden av GFP-regler i allmänhet och TAC och kvoter i synnerhet.

⁽²⁾ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om förbättrade indikatorer för fiskekapaciteten och fiskeansträngningen inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2007) 39 slutlig, 5.2.2007.

⁽³⁾ När det gäller maskinstyrka gör användningen av elektroniska fartbegränsare kontrollen av de deklarerade siffrornas riktighet problematisk; när det gäller tonnage har den enhet som används införts alltför nyligen för att medge tillförlitliga jämförelser med gamla uppgifter.

⁽⁴⁾ Artikel 14 i förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽⁵⁾ Den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerisektorn (STECF) understryker att de rapporterade minskningarna är rätt obetydliga jämfört med den nuvarande obalansen mellan fiskemöjligheter och flottkapacitet och för att skapa en sådan jämvikt måste EU-flottans kapacitet (förmåga) att fånga fisk reduceras och inte bara den fysiska kapaciteten, bilaga till årsrapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om medlemsstaternas ansträngningar under 2005 för att uppnå en hållbar balans mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter, KOM(2006) 872 slutlig, 9 januari 2007.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

121. Fångstuppgifternas ofullständighet och osäkra kvalitet utgör ett hinder för att systemet med TAC och kvoter, som är hörnstenen i förvaltningen av den akvatiska gemenskapsresursen, ska fungera väl. Lagstiftningsramen och gällande förfaranden garanterar inte att insamlingen av uppgifter är uttömmande och inte heller att inkonsekvenser upptäcks under giltighetskontrollen. Kommissionen kan inte heller på ett mer generellt plan upptäcka fel och anomalier i de uppgifter som lämnas in av medlemsstaterna och i tid fatta nödvändiga beslut för att skydda resursen (se punkterna 18–51).

122. Inspektionssystemen garanterar inte att överträdelser förebyggs och upptäcks på ett effektivt sätt. Avsaknaden av allmänna normer har lett till att det finns olikartade nationella system som varken kan garantera att tillräckliga kontroller förekommer eller att inspektionsverksamheten optimeras. Dessutom begränsar detta i praktiken omfattningen och effekten av kommissionens utvärdering av nationella arrangemang och därmed också kommissionens förmåga att uttala sig om effektiviteten i de nationella systemen som helhet (se punkterna 52–87).

123. Förfarandena för att hantera konstaterade överträdelser garanterar inte att varje konstaterad överträdelse följs upp eller ännu mindre bestraffas. Också i de fall då sanktionsåtgärder vidtas, visar de sig i allmänhet vara föga avskräckande. När det handlar om en medlemsstats överträdelser mot gemenskapsbestämmelserna är talan om fördragsbrott inför domstolen det enda instrument som kommissionens förfogar över som har visat sig vara effektivt. Detta förfarande har dock egenskaper som begränsar utnyttjandet av det och försvagar instrumentets verkningkraft (se punkterna 88–106).

124. Överkapaciteten påverkar fiskenäringens lönsamhet negativt och uppmuntrar, i ett sammanhang där den tillåtna fångstmängden minskar, till åsidosättande av dessa restriktioner och påverkar kvaliteten på de uppgifter som lämnas in. Efter det att programmen för anpassning av fiskekapaciteten misslyckades är det knappast troligt att det nuvarande tillvägagångssättet, som i huvudsak grundar sig på förvaltningen av fiskeansträngningen, kan lösa problemet med överkapaciteten (se punkterna 107–120).

125. Sammantaget visar revisionsrättens arbete att gällande mekanismer för kontroll, inspektion och sanktioner, trots förbättringarna på senare tid, inte kan garantera att reglerna för förvaltningen av de akvatiska resurserna och framför allt systemet med TAC och kvoter tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Denna situation är desto mer problematisk då det inte är troligt att obalansen mellan kapacitet och fångstmöjligheter skapar en kontext som främjar en spontan efterlevnad av lagbestämmelserna. Om det fortsätter på detta sätt, efter en betydande nedgång i landningarna de senaste åren, kommer det ofrånkomligen att få allvariga följder inte bara för resursen utan också för fiskeindustrins framtid och de områden som berörs.

126. Om de politiska myndigheterna vill att GFP ska uppnå sitt mål, som är ett hållbart utnyttjande av de akvatiska resurserna, måste de nuvarande mekanismerna för kontroll, inspektion och sanktioner stärkas betydligt, framför allt genom att rekommendationerna nedan genomförs.

Kvalitet på fångstuppgifter

127. Om kvaliteten på de fångstuppgifter som används till förvaltningen av fiskeresursen ska förbättras måste också systemen för insamling, giltighetskontroll och övervakning av fångstuppgifter förbättras. Detta förutsätter att medlemsstaterna

- a) ser till att alla deklARATIONER som anges i bestämmelserna faktiskt görs, att de upprättas korrekt och registreras så fort som möjligt av ansvariga myndigheter,
- b) använder IT-verktyg för att systematiskt kontrollera att samtliga uppgifter i dessa handlingar är samstämmiga och i förekommande fall kontrollerar uppgifterna mot VMS-uppgifter,
- c) ser till att de respektive systemen är kompatibla så att det går att kontrollera att dokumentationen av de mängder som landas i ett land och saluförs för första gången i ett annat är samstämmig,
- d) intygar tillförlitligheten i de uppgifter som översänds till kommissionen genom att tillhandahålla en årlig attestering utfärdad av ett oberoende organ av de senaste ackumulerade månadsrapporterna.

128. För att åstadkomma en förbättring måste kommissionen också

- a) så fort som möjligt fastställa och godkänna tillämpningsföreskrifter för förordningen om elektronisk registrering och rapportering av fiskeverksamheter och om metoder för fjärranalys⁽¹⁾ och se till att villkoren för genomförandet av detta verktyg i så stor utsträckning som möjligt gör överträdelser omöjliga och underlättar kompatibiliteten mellan de nationella systemen,
- b) förbättra formatet på de rapporter som medlemsstaterna lämnar in för att underlätta analysen av dem och få till stånd effektiva kontroller,
- c) regelbundet använda sig av sin rätt till åtkomst till kopierade datafiler som innehåller relevanta uppgifter, och denna rätt till åtkomst bör inte längre föregås av en begäran,
- d) harmonisera de korrigeringskoefficienter som tillämpas i de olika medlemsstaterna för att uppnå kvantiteter "motsvarande levande vikt",
- e) försäkra sig om att de uppgifter som lämnas in till Eurostat å ena sidan och till GD Fiske och havsfrågor å andra sidan är samstämmiga.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1966/2006.

Inspektionssystemens effektivitet

129. För att de kontroller och inspektioner som genomförs av medlemsstaterna ska bli effektiva och samstämmiga, och också för att kommissionen ska förbättra sin kännedom om och utvärdering av dem, krävs det, om så inte redan är fallet, att medlemsstaterna

- a) fastställer minimikraven för inspektioner och de grundläggande kontroller som måste ingå i dem,
- b) garanterar lämplig åtkomst till all information som krävs för planering av och inriktning på kontrollerna,
- c) utarbetar en kontrollstrategi som grundar sig på en riskbedömning,
- d) utvärderar sina kontrollverksamheter med hjälp av relevanta mål,
- e) garanterar kvaliteten på inspektionsarbetet genom övervakning av kontrollerna,
- f) dokumenterar allt inspektionsarbete i centraliserade databaser.

130. Kommissionen bör dessutom

- a) föreslå rådet att alla rekommendationer i den föregående punkten förs in i lagstiftningen som grundläggande delar i ett effektivt regelverk,
- b) kräva att medlemsstaterna utarbetar en handlingsplan för varje större konstaterad brist.

Tillämpning av avskräckande sanktioner

131. För att försäkra sig om att sanktionen är avskräckande bör medlemsstaterna påminna de behöriga myndigheterna om att det är deras ansvar att, innan de utfärdar en sanktion, i enlighet med EU-lagstiftningen beakta både den avskräckande karaktären på sanktionen i förhållande till den ekonomiska fördel som den skyldige har haft av överträdelsen och hur allvarlig skadan är för gemenskapsresursen.

132. För att förhindra att lagöverträdare flyttar till medlemsstater där överträdelser inte bestraffas lika hårt vore det önskvärt att rådet uppmanade medlemsstaterna att jämföra och standardisera sanktionerna, bland annat genom att publicera en katalog över åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid allvarliga överträdelser enligt definitioner i lagstiftningen ⁽¹⁾.

133. För att stärka kommissionens befogenheter att utöva påtryckningar på medlemsstaterna vore det bra om gemenskapslagstiftaren försäkrar sig om att de förvaltningsåtgärder som den vidtar går att kontrollera, undersöker möjligheten att stärka befogenheterna för kommissionens inspektörer, utvidgar mandatet för gemenskapens kontrollorgan för fiske och slutligen inför kraftfullare sanktionsverktyg, till exempel möjligheten att ställa in utbetalningar av gemenskapsstöd inom fiskerisektorn om en medlemsstat inte uppfyller sina kontrollskyldigheter.

Minskning av överkapacitet och lämpliga kompletterande åtgärder

134. Medlemsstaterna och kommissionen måste göra ytterligare ansträngningar för att minska överfisket genom att sätta upp ambitiösa mål för att minska kapaciteten och vidta socioekonomiska åtgärder till förmån för de befolkningar som lever på fiske.

135. Eftersom fastställandet av lämpliga åtgärder kräver en god kännedom om fiskerinäringens socioekonomiska verklighet och om effekten av beslut som gäller fångstbegränsningar måste kommissionen utveckla sina informations- och analysverktyg på detta område.

136. Utöver de tekniska förbättringar som revisionsrätten rekommenderar för kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen, kan gemenskapens fiskeripolitik endast bli framgångsrik och fiskeverksamheterna varaktiga om alla berörda parter bli medvetna om problemet och genom att lämpliga ekonomiska stöd beviljas för att göra det lättare att hitta kompletterande inkomstkällor eller alternativ till utnyttjandet av resursen.

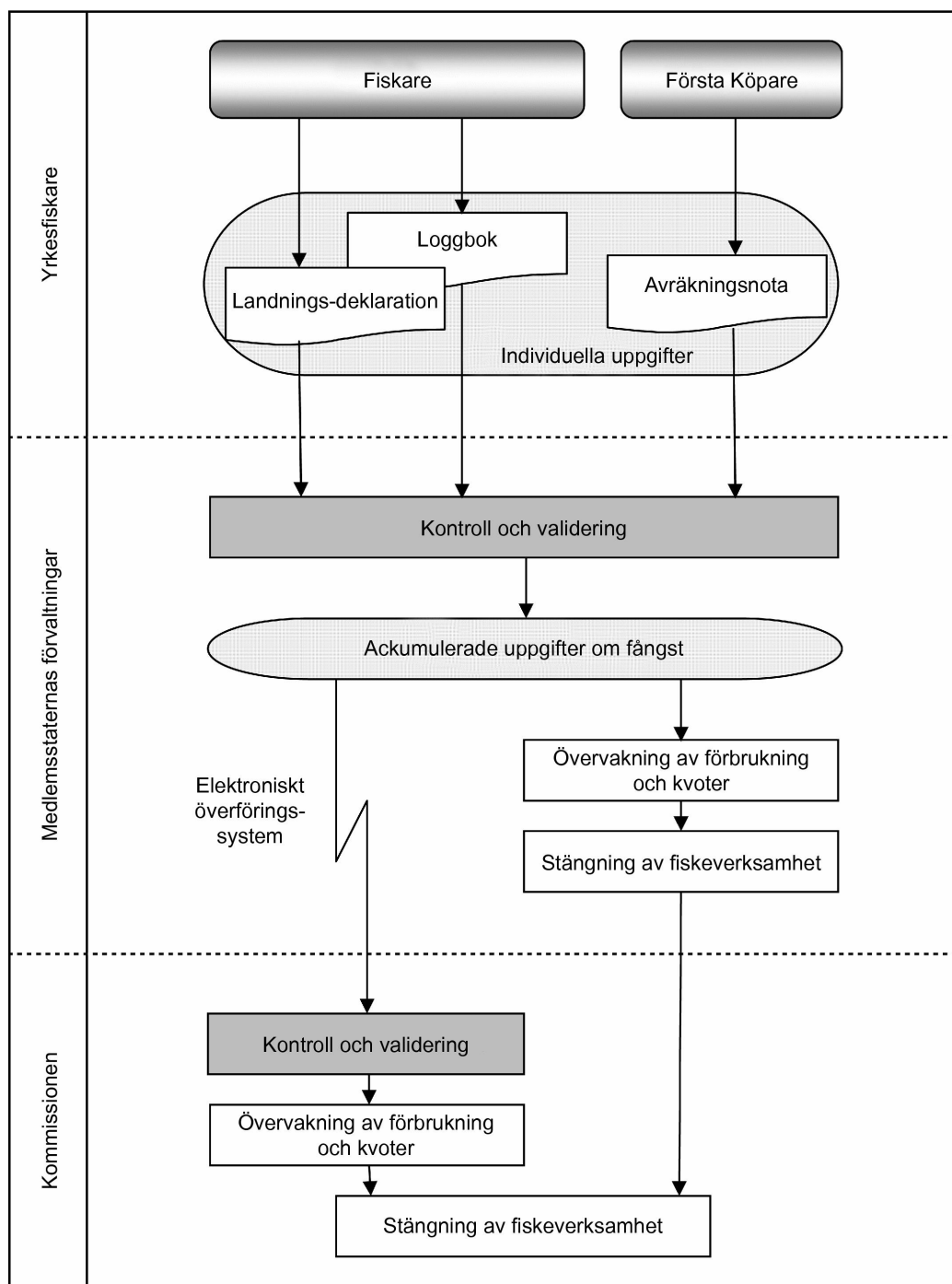
Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 2007.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

⁽¹⁾ Artikel 25.4 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

BILAGA

FÖRENKLAT SCHEMA FÖR INSAMLING OCH UPPFÖLJNING AV UPPGIFTER OM FÅNGST



KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

I. Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) syftar till att bevara och förvalta de akvatiska resurserna. Gemenskapen har den lagstiftande makten, varvid rådet beslutar efter att ha hört parlamentet. Medlemsstaterna ansvarar för tillämpningen och tillsynen av GFP-bestämmelserna.

Kommissionen anser att en lyckad GFP är beroende av kvaliteten på kontroller, inspektioner och sanktioner.

När det gäller kontroll och tillsyn syftar gemenskapslagstiftningen till att harmonisera medlemsstaternas åtgärder och till att förhindra att politiken misslyckas i de fall då medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning har tagit sitt ansvar.

Kommissionen instämmer i revisionsrättens slutsatser om de brister i bestämmelserna om kontroll, inspektion och tillsyn som äventyrar en effektiv GFP.

Mot bakgrund av denna situation har kommissionen redan inlett en analys med tanke på en ambitiös reform av den europeiska politiken för fiskerikontroll.

Revisionsrättens rekommendationer för förbättring av situationen kan utgöra ett effektivt bidrag till en lyckad reform.

Under senare år har emellertid en del insatser redan gjorts för att förbättra kontrollen och tillsynen av GFP-bestämmelserna och för att anpassa och harmonisera åtgärderna i medlemsstaterna bättre. Särskilt reformen av GFP år 2002 och inrättandet av Gemenskapens kontrollorgan för fiske har gett nya möjligheter.

För att GFP ska vara effektiv behöver förfaranden förenklas och kommissionens befogenheter samt mandatet för Gemenskapens kontrollorgan för fiske förstärkas.

En lyckad GFP är till stor del beroende av medlemsstaternas engagemang och deras insatser för effektiv kontroll och tillsyn av GFP-bestämmelserna. Det har visat sig vara svårt att få vissa kommissionsförslag antagna i rådet i synnerhet om de behandlar strävan att begränsa tillgången till utfiskade resurser, att anpassa fiskekapaciteten till resurserna eller att öka kommissionens befogenheter.

II. För att garantera en korrekt tillämpning av GFP-bestämmelserna tar kommissionen itu med svagheter i de nationella systemen för kontroll och tillsyn, vid behov genom överträdelseförfaranden och andra tillsynsåtgärder, aktivt stöd till förbättrat samarbete mellan nationella myndigheter, ny lagstiftning och direkt stöd till medlemsstaternas kontrollmyndigheter. Dessa åtgärder har emellertid inte alltid varit tillräckligt effektiva eller lyckade.

När det gäller registrering och rapportering måste medlemsstaterna inrätta de system som krävs för registrering, dubbelkontroll och giltighetskontroll av uppgifter om fiskeverksamheter samt förbättra kontrollen och tillsynen när det gäller rapporteringsskyldigheterna.

III. Kommissionen instämmer i revisionsrättens analys och slutsatser. Revisionsrättens rekommendationer har redan beaktats i tidigare kommissionsförslag och måste tas med vid den planerade reformen av den europeiska politiken för fiskerikontroll.

Medlemsstaterna ansvarar för tillämpningen av nationella sanktionssystem. Gemenskapslagstiftaren beslutar om harmonisering av sådana system på unionsnivå.

INLEDNING

1–9. GFP:s syfte är att garantera att de levande akvatiska resurserna utnyttjas under ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara förhållanden. På denna grundval har den nuvarande GFP-lagstiftningen en struktur för reglering av fiskeverksamheterna genom fångstbegränsningar, kapacitetsbegränsningar, begränsning av fiskeansträngningen samt tekniska åtgärder.

Framgången med denna politik är i huvudsak beroende av samtliga berörda parter engagemang. Visserligen är det kommissionen som ansvarar för att föreslå ny lagstiftning och för att kontrollera medlemsstaternas tillämpning av bestämmelserna, men medlemsstaternas engagemang är avgörande för att målen för GFP ska uppnås. Endast medlemsstaterna kan garantera det formella antagandet av GFP-bestämmelser och vidta de åtgärder som är nödvändiga för en korrekt tillämpning av dessa bestämmelser.

För att få till stånd ett effektivare system infördes genom 2002 års reform en ny metod för förvaltning av fisket som grundar sig på långsiktiga förvaltningsplaner och, för mer brådskande situationer, återhämtningsplaner. Vidare ändrades det sedan lång tid använda systemet för förvaltning av fiskekapaciteten genom att man förstärkte förvaltningen av fiskeansträngningen inom de befintliga gränserna för fiskekapaciteten.

I överensstämmelse med kapitel V i grundförordningen ⁽¹⁾ och kontrollförordningen ⁽²⁾ ska medlemsstaterna vidta de åtgärder, tilldela de ekonomiska och mänskliga resurser samt fastställa den administrativa och tekniska struktur som krävs för att sörja för en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av GFP-lagstiftningen.

Bestämmelserna grundar sig på medlemsstaternas skyldighet att få till stånd ett effektivt kontrollsystem, när så är relevant i överensstämmelse med utförliga bestämmelser som fastställs av kommissionen.

I detta avseende har kommissionens metod varit att anta utförliga bestämmelser om kontroll, inspektion och tillsynsuppgifter som antingen är inriktade på specifika fisken eller områden, eller, om gemensamma faktorer föreligger, är mer allmänt tillämpliga. Kommissionen utvärderar medlemsstaternas tillämpning av GFP-bestämmelserna inom gränserna för sina befogenheter och med inriktning på de frågor som är prioriterade för att GFP:s mål ska nås.

I detta avseende genomför kommissionen inspektioner i medlemsstaterna på grundval av övergripande och specifika inspektionsprogram. De brister som upptäckts vid sådana inspektioner har kommissionen åtgärdat på det sätt som bedömts vara lämpligast och effektivast med hänsyn till hur allvarliga, brådskande och politiskt känsliga bristerna var.

Flertalet av de resultat som kommissionens inspektörer fått fram följs upp genom kontakter med den berörda medlemsstaten eller genom ytterligare inspektioner. Svårare fall eller principfrågor behandlas på politisk nivå. Vid allvarliga eller fortgående brister inleds överträdelseförfaranden mot den berörda medlemsstaten.

Genom EG-domstolens dom i mål C-304/-02, kommissionen mot Frankrike ⁽³⁾, fick gemenskapen en tydlig bekräftelse på medlemsstaternas roll och skyldigheter när det gäller kontroll och tillsyn av GFP-bestämmelser. Till följd av detta avgörande förpliktades Frankrike att betala ett engångsbelopp på 20 000 000 euro och ett löpande vite om 57 761 250 euro per sexmånadersperiod. Vid slutet av den andra sexmånadersperioden ansåg kommissionen att Frankrikes framsteg i fråga om att förbättra systemet för kontroller, åtal och påföljder kunde anses vara allmänt tillfredsställande och av den arten att det vore oproportionerligt att utdöma böter ännu en gång. Det påpekades emellertid för Frankrike att det i framtiden var viktigt att landet fullföljde sina ansträngningar och befäste framstegen ytterligare.

Utöver vid överträdelseförfarandena som tar lång tid bistår kommissionen medlemsstaterna i deras uppgift genom att ge medlemsstater information och vägledning, genom att skapa en plattform för utbyte av bästa praxis och genom att för vissa fisken upprätta en förteckning över minimistandarder för varje typ av inspektion.

Slutligen ger inspektioner i medlemsstaterna kommissionen den information den behöver för att utvärdera det befintliga GFP-regelverket, och där detta är relevant kommer kommissionen att förelägga rådet nya lagstiftningsförslag för att råda bot på befintliga brister och diskrepanser.

REVISIONENS UTMÄRKANDE DRAG

17. Synpunkterna i rapporten kommer att beaktas när kontrollförordningen ses över och omarbetas.

IAKTTAGELSER

18. Utvärderingen av registreringen av fångster och de kontrollsystem som finns i medlemsstaterna kommer att avslutas 2008, eftersom problemets kärna är de otillförlitliga uppgifterna. Detta behandlas i översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

19. De brister i nationella fångstregistreringssystem som nämns av revisionsrätten har även upptäckts av generaldirektoratet för fiske och havsfrågor.

⁽¹⁾ Förordning (EG) nr 2371/2002.

⁽²⁾ Förordning (EEG) nr 2847/93.

⁽³⁾ Tolv medlemsstater stödde ett franskt förslag om att utöver ett löpande vite skulle inget engångsbelopp utdömas.

För att öka uppgifternas tillförlitlighet, särskilt när det gäller de bestånd som omfattas av internationella avtal (t.ex. liten hälleflundra, Nordvästatlantiska fiskerierorganisationen, Nafo), gör kommissionen på eget initiativ dubbelkontroller mot uppgifterna från tredjeländer och har inrättat varningssystem.

Vidare har kommissionen inlett överträdelseförfaranden mot vissa medlemsstater, med inriktning bland annat på fångstuppgifters tillförlitlighet (t.ex. Storbritannien, Irland, Spanien, Portugal och Polen).

20. För att förbättra överlämningen av uppgifter mellan medlemsstaterna och kommissionen är enligt rådets förordning (EG) nr 2371/2002 varje medlemsstat skyldig att utse en enda myndighet som ska ansvara för att samordna insamlingen och kontrollen av uppgifter om fiskeverksamheter samt för att rapportera till och samarbeta med kommissionen. Dessutom förstärktes systemet ytterligare genom att det krävdes att en första försäljning endast får äga rum på registrerade auktioner eller via registrerade köpare.

Vidare kommer kommissionens förslag till förordning om närmare tillämpningsföreskrifter för elektronisk rapportering att effektivisera systemen för giltighetskontroll. Det föreskrivs till exempel att en kopia av avräkningsnotan omedelbart ska översändas elektroniskt till myndigheterna i flaggstaten och i den stat där fångsten landas så att avräkningsnotan kan dubbelkontrolleras mot landningsdeklarationen.

21.

- a) Införandet av den elektroniska loggboken kommer att motverka de problem som revisionsrätten funnit. Skyldigheten att dagligen elektroniskt registrera och översända loggbok, landningsdeklaration och uppgifter om omlastning kommer att väsentligt öka effektiviteten och ändamålsenligheten när det gäller kontroll- och övervakningsoperationer såväl till sjöss som till lands.
- b) Kommissionen har kontinuerligt stött utarbetandet av ett allmänt system för att fastställa vad all fisk väger och noterar att skyldigheten att väga fångsten redan föreligger inom vissa specifika fisken till exempel inom det pelagiska fisket och från och med 2008 i Östersjön.
- c) Rådet har redan enats om en lägre toleransmarginal när det gäller vissa specifika fisken som omfattas av återhämtningsåtgärder (t.ex. kummel, torsk, tunga). Dessutom ser kommissionen över frågan om toleransmarginaler vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.
- d) Kvaliteten på uppgifterna i avräkningsnotor vid sammanfallande intressen mellan köpare och säljare är en av de frågor som behandlas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

23. Genom förordningen om elektronisk registrering och rapportering kommer systemen för giltighetskontroll att bli effektivare, till exempel genom att en kopia av avräkningsnotan omedelbart ska översändas elektroniskt till myndigheterna i flaggstaten och i den stat där fångsten landas så att avräkningsnotan kan dubbelkontrolleras mot landningsdeklarationen. När rådsförordningen offentliggjorts den 30 december 2006 utarbetade kommissionen omedelbart förslaget till genomförandebestämmelser. Det förslaget har redan diskuterats med medlemsstaterna under det första halvåret 2007 och förväntas antas före årsslutet.

24. Kommissionen bedömer möjligheterna att förbättra situationen när det gäller uppgifterna om fångster och försäljningar samt tidpunkten för rapporteringen.

Det norska systemet för kontroll av landningar och försäljningar gäller emellertid endast nationellt, och kommissionens ansvar skiljer sig från den norska statens i synnerhet i fråga om subsidiaritetsprincipen.

25 och 26. Kommissionen anser att de nationella förvaltningarna och forskarna tillförlitligt kan beräkna den mängd fisk som kastas överbord. Problemet ligger emellertid i att den mängd fisk som kastas överbord inte beaktas i fångstdeklarationerna. De mängder som kastas överbord (vanligtvis beräknade mängder) beaktas dock av forskarna (Internationella havsforskningsrådet) vid bedömningarna av flertalet bestånd. För att ta itu med problemet med fisk som kastas överbord lade kommissionen fram en första handlingsplan ⁽¹⁾ 2002. Denna plan gav emellertid inte de väntade resultaten, och kommissionen föreslår därför nu en helt ny metod i sitt meddelande "En politik för att minska oönskade bifångster och stoppa bruket att kasta fångst överbord inom EU:s fiske" ⁽²⁾. Det pågår en omfattande samrådsprocess om detta meddelande, och 2008 ämnar kommissionen lägga fram de första konkreta förslagen om genomförandet av den nya policyn om fångst som kastas överbord. Denna nya metod liknar de förbud mot att kasta fångst överbord som finns i vissa tredjeländer, till exempel Norge.

27. Överträdelseförfaranden genomförs när brister i kontroll- och tillsynssystemen upptäcks i medlemsstaterna.

- a) Problemen i det spanska systemet för registrering och rapportering av fångster behandlas i samband med de pågående överträdelseförfarandena mot Spanien.
- b) När det gäller fiskeverksamheter i Medelhavet finns Medelhavsförordningen samt förordningen om tonfisk ⁽³⁾, enligt vilka en statistisk uppföljning av fångsterna ska äga rum. Dessutom föreskrivs skyldigheter avseende fångst- och fiskeansträngningsstatistik av Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten (ICCAT) och Tonfiskkommissionen för Indiska oceanen (IOTC), vilka täcker Atlanten respektive Indiska oceanen. I detta sammanhang överlämnar Frankrike uppgifter till kommissionen. Uppgifterna vidarebefordras sedan till dessa regionala organisationer för fiskeriförvaltning.

⁽¹⁾ KOM (2002) 656.

⁽²⁾ KOM (2007) 136.

⁽³⁾ Se förordning (EG) nr 1967/2006 (EUT L 36, 8.2.2007, s. 6) och förordning (EG) nr 643/2007 (EUT L 151, 13.6.2007, s. 1).

28. För att förbättra situationen har kommissionen inkluderat problemen med dubbelkontroll och kontroll av uppgifter i de överträdelseförfaranden som pågår mot de berörda medlemsstaterna.

- b) Det pågår överträdelseförfaranden avseende bristerna i övervakningen av kvotutnyttjandet i Italien och Spanien.
- c) Kommissionen är medveten om problem med övervakningen av fångster i Spanien och Frankrike och har vidtagit de åtgärder som krävs.
- d) Kommissionen har funnit ett antal brister i Storbritanniens kontroll- och tillsynssystem och har inlett ett överträdelseförfarande mot denna medlemsstat för att råda bot på situationen.

29. Såsom anges i svaren på punkterna 27 och 28 har kommissionen inlett överträdelseförfaranden mot medlemsstater för bristerna i deras kontroll- och tillsynssystem.

- c) Kommissionen anser att problemet med att se huruvida deklarerationshandlingarna är kompletta behöver behandlas inom ramen för översynen av kontrollpolicy, vilket även revisionsrätten betonar.
- d) Bristerna när det gäller att dubbelkontrollera mot uppgifter i det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg (VMS) har även upptäckts av kommissionen. När det gäller Italien, Frankrike, Grekland och Storbritannien behandlas dessa frågor i de överträdelseförfaranden som pågår. När det gäller Nederländerna och Danmark har kommissionen inte funnit brister som är tillräckliga för att motivera inledandet av överträdelseförfaranden.

30. Kommissionen är medveten om situationen. Kommissionen förlitar sig därför inte enbart på uppgifter som översänds av medlemsstaterna utan utnyttjar även andra uppgifter som den förfogar över och har förbjudit fiske om det framgått av dess egna beräkningar att beståndet var uttömt.

- a) De mängder som överfiskats av Storbritannien 2005 har fullt ut dragits av från Storbritanniens kvot för 2006.
- b) Kommissionen är medveten om problemen i Italien beträffande fångstdeklarationerna avseende tonfisk och förbereder vidare åtgärder för att råda bot på denna situation.

31. Medlemsstaterna har en förpliktelse att införa ett system som möjliggör effektiva kontroller och dubbelkontroller. Kommissionen beklagar liksom revisionsrätten att kontroller och dubbelkontroller av uppgifter för närvarande inte tillämpas effektivt.

32. Beroende på resultaten under inspektionerna i medlemsstaterna har systemen för kontroll eller dubbelkontroll blivit en av de prioriterade frågorna för kommissionen och har beaktats vid åtskilliga överträdelseförfaranden.

Effektiviteten i systemen för giltighetskontroll är en av de prioriteringar som ska behandlas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

33. Inom ramen för Nafos återhämtningsplaner för liten hälleflundra för 2006 och 2007 har kommissionen krävt att Spanien ska korrigera fångsttalen för fartyg som kommer från Nafozonen, på grundval av resultaten av inspektioner i hamnar. Detta möjliggjorde i själva verket för kommissionen att få en omedelbar uppföljning av förbrukningen av den spanska kvoten.

34. Den fråga som nämns är föremål för överträdelseförfaranden som pågår mot flera medlemsstater, till exempel Storbritannien, Irland, Spanien, Portugal och Polen.

35. Bristerna i kontroll- och tillsynssystemet i Frankrike har behandlats av kommissionen vid uppföljningen av EG-domstolens dom i mål C 304/02. Kommissionen är emellertid fortsatt uppmärksam för att säkerställa att Frankrike fullföljer sina åtgärder för att ytterligare befästa de framsteg som gjorts.

36. Kommissionens inspektörer har vid sina resor i medlemsstaterna fått liknande resultat, varav ett antal har behandlats eller håller på att behandlas i överträdelseförfaranden.

37. Kommissionen har undersökt den bristande överensstämmelsen mellan systemen för giltighetskontroll i medlemsstaterna.

Vidare kommer den förestående kommissionsförordningen om närmare tillämpningsföreskrifter för elektronisk rapportering att effektivisera systemen för giltighetskontroll. Det föreskrivs till exempel att en kopia av avräkningsnotan omedelbart ska översändas elektroniskt till myndigheterna i flaggstaten och i den stat där fångsten landas så att avräkningsnotan kan dubbelkontrolleras mot landningsdeklarationen.

38. Vid beräkning av fångster ombord på fiskefartyg ska enligt gemenskapslagstiftningen flaggmedlemsstatens omräkningsfaktor användas.

Det är verkligen nödvändigt att fortsätta insatserna för harmonisering av omräkningsfaktorerna.

I november 2006 enades man inom ICCAT om omräkningsfaktorer för tonfisk för första gången.

Diskussioner på gemenskapsnivå pågår och kommissionen anser att de framsteg som gjorts inom ICCAT kan användas som exempel i detta avseende.

Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning om nödvändigheten av att fastställa harmoniserade, precisa och samstämmiga omräkningsfaktorer på gemenskapsnivå.

39. Beträffande problemen med spårbarheten av fångstuppgifter pågår för närvarande en utvärdering av systemen för fångstregistrering, och resultaten kommer att bli tillgängliga 2008.

41. Enligt kontrollförordningen ska det efter 12 månader från och med förordningens ikraftträdande finnas en rapport om hur uppgifter samlats in och kontrollerats. Den information som medlemsstaterna tillhandahöll bestod huvudsakligen av omständliga allmänna beskrivningar av det befintliga systemet och saknade användbart material för en korrekt bedömning av systemet.

Införandet av rapporteringsskyldigheter är en av de frågor som ska övervägas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

42. I rapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om övervakning av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken 2003–2005 ⁽¹⁾ framhävs att uppgifterna är otillförlitliga.

Uppgifternas dåliga kvalitet har även behandlats i 2003, 2004 och 2005 års utgåvor av resultattavlan.

43. Beträffande de osäkra uppgifter som föreligger fastställer kommissionen den mängd som överfiskats inte enbart på grundval av uppgifterna från medlemsstaterna utan även på grundval av andra uppgifter som den förfogar över, till exempel uppgifter som härrör från inspektionsresor i medlemsstaterna.

44. Den förestående översynen och omarbetningen av kontrollförordningen kommer att utnyttjas till att förbättra presentationen och klassificeringen av uppgifter. Problemet kärna kan emellertid endast upptäckas genom inspektionsresor för att analysera de grundläggande uppgifterna på platsen och fysiskt kontrollera landningarna, vilket i första hand medlemsstaterna ansvarar för.

45. För att behandla denna fråga undertecknades i april 2006 ett samförståndsavtal mellan generaldirektoratet för fiske och havsfrågor och Eurostat för att undvika diskrepanser mellan generaldirektoratets för fiske och havsfrågor övervakning av kvoter och Eurostats statistik över fångster och landningar.

Kommissionen kommer dessutom att undersöka om och hur ytterligare förbättringar kan uppnås.

46. I de 26 fall då kvoterna överskreds under 2005 har kommissionen dragit av dessa mängder fullt ut från fiskemöjligheterna för de berörda medlemsstaterna under 2006.

47. Normalt stoppar en medlemsstat fisket tillfälligt, varefter det kommer ett beslut från kommissionen. Vid en del tillfällen då medlemsstaterna underlät att agera var emellertid kommissionen tvungen att stoppa fisket på eget initiativ. Dessa fall har ännu en gång visat på behovet av ökade befogenheter för kommissionens inspektörer att fritt samla in bevismaterial i medlemsstaterna. Hitills har emellertid befogenheterna för kommissionens inspektörer förblivit begränsade. Ytterligare insatser på detta område är således nödvändiga och kommissionen betraktar detta som en fråga som bör prioriteras vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

⁽¹⁾ KOM(2007) 167 slutlig.

48. Kommissionen använder alla tillgängliga tvångsåtgärder inklusive överträdelseförfaranden och stängning av fiske. Dessutom har kommissionens inspektionstjänst anpassat sin strategi så att den inriktas på analysen av uppgifter om landning och rapporter om fysiska kontroller.

För att förstärka kommissionens kontroll av uppgifterna har generaldirektoratet för fiske och havsfrågor bitt Gemensamma forskningscentret (GFC) att öka möjligheterna att upptäcka anomalier i uppgifterna genom mer sofistikerade tekniker för uppgiftsanalys. Det är dock mycket svårt att upptäcka bedrägerier vid analys av en enda aggregerad databas.

49. Inspektioner som genomförts av kommissionens inspektörer har gett kommissionen möjlighet att upptäcka de brister som behandlas i denna rapport och inspektionerna har legat till grund för åtgärder mot medlemsstaters bristande efterlevnad.

Bristerna i de nationella inspektionssystemen behandlas genom överträdelseförfaranden eller andra åtgärder.

50. Kommissionens metod har varit att fastställa specifika utförliga bestämmelser i samband med förvaltnings- och återhämtningsplaner och för vissa fiskeområden och typer av fiske.

När detta är lämpligt har kommissionen upprättat en förteckning över minimistandarder för varje typ av inspektion som ska användas av medlemsstaterna samt förslag till riktlinjer. Kommissionen anser dock att det är lämpligt att ange vissa allmänna bestämmelser för inspektionsförfaranden (inspektionsrapporters format, inspektionsförfarande, liten handbok för uppföljning av överträdelser) som kommer att bidra effektivt till enhetliga spelregler. Gemenskapens kontrollorgan för fiske skulle kunna medverka i denna uppgift i linje med sitt mandat. På initiativ av kommissionen har liknande åtgärder redan vidtagits inom regionala organisationer för fiskeriförvaltning.

51. Det nuvarande systemet har inrättats på grundval av medlemsstaternas skyldighet att få till stånd ett effektivt kontrollsystem.

Kommissionen anser att utrymmet för utarbetande av gemensamma bestämmelser är begränsat genom avsaknaden av gemensamma faktorer.

Vidare – vilket anges i svaret på punkt 53 – minskas inte medlemsstaternas skyldighet att få till stånd ett effektivt kontrollsystem genom avsaknaden av utförliga bestämmelser.

52. De inspektioner som genomförts har gett kommissionen god kunskap om hur specifika bestämmelser tillämpas och om hur medlemsstaternas inspektions- och övervakningssystem fungerar och har gett kommissionen möjlighet att upptäcka väsentliga svagheter i medlemsstaterna.

Kommissionen har inriktat sina resurser på högriskfall, men allmänna utvärderingar har också genomförts genom övergripande inspektionsprogram om system för rapportering av fångster (2005–2006), marknadsregleringar (2004), landningar från fartyg från tredjeländ (2005), införande av VMS (2004–2006) och djuphavsfiske i europeiska vatten (2005–2006).

Dessutom har kommissionen sedan 2004 regelbundet använt en rad frågeformulär och utvärderingsformulär för att utvärdera kontrollsystemen i medlemsstaterna i synnerhet i fråga om efterlevnaden av nyligen antagna bestämmelser och kvaliteten på enskilda inspektioner. Vidare har indikatorer på efterlevnad (inspektionernas intensitet och kvalitet) fastställts och används för utvärdering av medlemsstaternas efterlevnad av GFP inom ramen för överträdelseförfaranden.

59. Kommissionen har arbetat med att fastställa riktmärken och prioriteringar inom vissa fiskerier, vilket har visat sig vara effektivt.

Ytterligare åtgärder i denna riktning är planerade vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

60. Mot denna bakgrund har kommissionen nyligen ⁽¹⁾ gjort insatser för att fastställa riktmärken såsom anges i svaret på punkt 59.

Vidare har kommissionen fastställt riktlinjer för medlemsstaterna för att för varje typ av inspektion ange de minimistandarder som ska säkerställas. Dessa insatser har välkomnats av medlemsstaterna.

Översynen och omarbetningen av kontrollförordningen kommer att ge möjlighet att införliva dessa standarder i GFP-lagstiftningen. Dessutom kommer fortsatt samarbete mellan medlemsstaterna att förbli nödvändigt. Särskilt Gemenskapens kontrollorgan för fiske förväntas spela en betydande roll i detta avseende.

61. Beträffande det önskvärda i att kontrollera lastrummen i slutet av en landning anser kommissionen att detta bör ingå i en fullständig inspektion. Detta synsätt återspeglas även i lagstiftning som omfattar det pelagiska fisket från 2005 och Östersjöfisket från 2008. Se även svaren på punkterna 60 och 62.

62. Kommissionen har systematiskt uppmärksammat denna fråga i många år, vilket slutligen gjorde det möjligt för den att 2007 fastställa allmänna kriterier för effektiva inspektioner.

Kommissionen noterar att det föreligger skillnader mellan medlemsstaterna och att en del av dem faktiskt har fastställt handledningar för sina inspektörer.

Inom ramen för återhämtnings- och fleråriga förvaltningsplaner har riktmärken för inspektion fastställts, bland annat återhämtningsprogram för Nordsjö- och Östersjötorskar, tonfisk och liten hälleflundra.

⁽¹⁾ Möte med medlemsstaterna den 7 mars 2007.

63. Kommissionen inledde diskussioner om dokumentationen av enskilda inspektioner redan 2005 och fortsatte diskussionerna 2006 i samband med mål C-304/02 mot Frankrike.

På våren 2007 inledde kommissionen en debatt med medlemsstaterna med tanke på att inrätta en databas där samtliga inspektionsrapporter integreras i linje med de åsikter som kommissionen uttryckt i vissa av sina meddelanden (t.ex. meddelandet om allvarliga överträdelser ⁽²⁾).

64. Kommissionen förväntar sig att Gemenskapens kontrollorgan för fiske ska spela en betydande roll för förbättrad insyn och harmonisering och att det ska samordna införandet av praxis i fråga om synpunkter inom ramen för planerna för gemensamt utnyttjande.

65. Kommissionen anser att standardiserad inspektionsteknik och standardiserade rapporter skulle förbättra kvalitetskontrollen av fiskeriinspektionen och avser att behandla denna fråga med prioritet vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

66 och 67. Kommissionen anser att detta är ett gott exempel på bästa praxis och avser att behandla frågan vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

68. Det har gjorts framsteg efter revisionsrättens besök i de berörda medlemsstaterna. Två av de fyra medlemsstater som nämns (Storbritannien och Frankrike) har redan infört ett sådant system.

73. Endast inspektioner som uppfyller minimikvalitetsstandarder bör beaktas vid bedömning av inspektionsverksamheternas volym och räckvidd.

77. Se svaret på punkt 63.

78. Ett ökande antal medlemsstater sörjer nu för att deras inspektörer har direkt tillgång till sådana uppgifter på sin arbetsplats. Den nuvarande situationen är emellertid fortfarande otillfredsställande och frågan om tillgång till VMS-uppgifter är därför fortfarande en prioritering för kommissionen.

79–81. Ett ökande antal medlemsstater har börjat använda riskanalystekniker för att använda begränsade resurser på det effektivaste sättet.

82. Medlemsstaternas dubbelkontroll av fångstuppgifter mot uppgifter som samlats in för andra ändamål (skatte-, tull- och/eller annat ändamål) är viktig och kommissionen är förvisso positiv till åtgärder i den riktningen. Ändå måste detta göras försiktigt, med vederbörlig hänsyn till att uppgifterna i fråga har samlats in för helt skilda ändamål (problem med att jämföra uppgifterna och dataskyddskrav).

83. Mångfalden inspektionsorgan kan medföra risker och kommissionen har redan understrukit detta problem vid flera tillfällen ⁽³⁾. Medlemsstaterna har emellertid enligt EG-fördraget frihet att avgöra utformningen av sin administration.

⁽²⁾ KOM(2007) 448 slutlig.

⁽³⁾ KOM(2004) 849; SEK(2004) 1718; KOM(2001) 526.

84 och 85. I början av 2007 införde kommissionen en standardmall som ska användas vid rapportering av statistik om inspektionsverksamhet. Dessutom skulle indikatorer kunna användas: För bedömning av verksamheten, skulle antalet inspektörer kunna användas. Bedömningen av resultaten skulle till exempel kunna grundas på antalet luckor i VMS-sändningarna, antalet rapporterade förseningar i systemet för insamling av uppgifter, samstämmigheten mellan loggböckerna, landningsdeklARATIONER och VMS osv.

86 och 87. Kommissionen anser att inrättandet av Gemenskapens kontrollorgan för fiske kommer att förbättra situationen.

Gemenskapens kontrollorgan för fiske har mandat att organisera operativt samarbete mellan medlemsstaterna genom antagande av planer för gemensamt utnyttjande vilka gör specifika kontroll- och inspektionsplaner verkningsfulla. Kontrollorganet ska bland annat bedöma huruvida det finns tillräckliga nationella inspektions- och övervakningsresurser. Dessutom ska kontrollorganet säkerställa samordningen för att garantera att dessa resurser används rationellt. Slutligen ska det bistå medlemsstaterna för att harmonisera metoder och förfaranden för inspektioner. På så sätt bör kontroll- och inspektionsverksamheterna förbättras såväl kvantitativt som kvalitativt. Ett utökat mandat skulle kunna förbättra situationen ytterligare.

88. I meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om rapporter från medlemsstaterna om beteenden som utgjorde allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser⁽¹⁾ uppmanade kommissionen medlemsstaterna att se till att de hade ett sanktionssystem med avskräckande verkan och att vid behov ändra sin lagstiftning för att uppnå detta.

92. Ytterligare integrering och harmonisering skulle kunna ge ett mervärde när det gäller att förbättra medlemsstaternas genomförande av ett effektivt sanktionssystem. I det avseendet undersöker kommissionen för närvarande möjligheten att införa harmoniserade sanktioner som ska tillämpas på vissa specifika överträdelser som avser illegalt, oreglerat och oanmält fiske i de planerade nya initiativen om illegalt, oreglerat och oanmält fiske. Dessutom kommer den förestående översynen och omarbetningen av kontrollförordningen att ge möjlighet att behandla denna fråga.

93. Ytterligare förbättrad homogenitet avseende den information som medlemsstaterna lämnar i sina rapporter om allvarliga överträdelser enligt förordning (EG) nr 1447/1999 samt ytterligare studium av relevanta allvarliga överträdelser behövs för att utarbeta ett förslag om katalogen med sanktioner. Såsom anges i svaret på punkt 92 ämnar kommissionen behandla denna fråga inom en snar framtid.

95. Överträdelseförfarandena har inte varit utan verkan. Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot flera medlemsstater. Efter EG-domstolens dom i mål C-304/02 har medlemsstater som omfattas av sådana förfaranden förmåtts att göra betydande insatser för att förbättra efterlevnaden av respektive skyldigheter.

Utöver överträdelseförfaranden tilldelas genom förordning (EG) nr 2371/2002 kommissionen befogenhet att vidta preventiva åtgärder, stoppa fisket när den anser att en medlemsstat har uttömt sin kvot och tillfälligt avstänga en medlemsstat från gemenskapens finansiella stöd.

96 och 97. Överträdelseförfaranden mot medlemsstater begränsas genom bestämmelserna i artikel 226 i EG-fördraget. Ändring av såväl deras innehållsmässiga mål som åtgärderna i förfarandet skulle kräva en ändring av fördraget.

Kommissionens handläggning av överträdelseförfaranden formas av EG-domstolens rättspraxis. Kommissionen har bevisbördan i överträdelseförfaranden, och detta blir särskilt relevant i mål där en medlemsstats påstådda överträdelse består i en särskild administrativ praxis. I ett sådant mål är det faktiskt avgörande att visa att bristerna är både allmänna och pågående. Detta nödvändiggör en kontinuerlig ansträngning från kommissionens sida för att sammanställa de lämpliga bevismedlen.

99. Mål C-304/02 visade tydligt svårigheterna att sammanställa korrekta bevismedel i en situation där en medlemsstats administrativa praxis var omstridd. De insatser som gjordes bidrog i själva verket till att ett väsentligt högre bötesbelopp utdömdes än i något av de övriga fem mål som EG-domstolen avgjort på grundval av artikel 228 i EG-fördraget.

101. Förebyggande åtgärder enligt artikel 26 i förordning (EG) nr 2371/2002 kan endast vara av tillfällig art och tidsbegränsade (högst 6 månader, såsom anges). Sådana förebyggande åtgärder kan därför endast användas i undantagsfall.

102. Sedan 1996 har skyldigheten att dra av mängder från framtida fiskemöjligheter genomförts årligen i enlighet med förordning (EG) nr 847/96. Enligt denna förordning fastställs villkoren för förvaltningen av totala tillåtna fångstmängder (TAC:er) och kvoter från ett år till ett annat. Under normala förhållanden upptäcks överfiskning det år eller året efter det år då överfiskningen ägt rum, och det behövdes därför ingen ytterligare åtgärd.

År 2007 anmälde emellertid för första gången två medlemsstater efter en nationell utredning för kommissionen att betydande fångstmängder hade landats mellan 2001 och 2004 utan att ha registrerats. Eftersom det i förordning (EG) nr 847/96 inte föreskrivs avdrag för "överfiske i det förflutna" måste kommissionen anta en särskild förordning för detta fall (ad hoc-förordning). I denna ad hoc-förordning⁽²⁾ föreskrevs en lösning som grundade sig på en analys av de biologiska och socioekonomiska konsekvenserna av förordningen.

Slutligen uppmanade rådet vid sitt möte den 11 och 12 juni 2007 som en reaktion på denna situation kommissionen att vid den förestående översynen av EU:s kontrollförordningar utarbeta principer som ska tillämpas vid överfiske som upptäcks i något av EU:s fisken.

⁽¹⁾ KOM(2007) 448 slutlig.

⁽²⁾ Förordning (EG) nr 147/2007 (EUT L 46, 16.2.2007, s. 10).

103. Den nuvarande GFP-lagstiftningen ger kommissionen möjlighet att dra in gemenskapsfinansieringen endast om bestämmelserna om fiskekapacitet åsidosätts. Kommissionen anser att det vore lämpligt att utvidga sådana åtgärder ytterligare och kommer att undersöka möjligheterna till förslag om detta vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

104. Medlemsstaterna ansvarar för kontrollen av att stöd-mottagarna följer GFP-bestämmelserna. När strukturfondsprogrammen för fiske avslutas (i överensstämmelse med förordning (EG) nr 1260/1999) är det kommissionens roll att kontrollera att programmen genomförts korrekt av medlemsstaterna och att återkräva gemenskapsmedel som utbetalats oegentligt, om oegentligheter upptäckts.

105. Det har skett reella förbättringar i många medlemsstater särskilt i fråga om kontrollen av det pelagiska fisket och hamnstatskontrollen av landningar från tredjeländer.

106. Enligt artikel 27.2 i förordning (EG) nr 2371/2002 ska kommissionen göra inspektionsrapporterna tillgängliga för den berörda medlemsstaten och ge medlemsstaten möjlighet att kommentera uppgifterna i rapporten.

Dessutom planeras det att när inspektionsrapporterna översänds inkludera en begäran till medlemsstaten om att underrätta kommissionen om de åtgärder som medlemsstaten kommer att vidta för att rätta till bristerna.

107. De europeiska flottornas fiskekapacitet står inte i proportion till de tillgängliga resurserna, även om det i detta avseende finns väsentliga skillnader mellan medlemsstaterna. Kommissionen kommer att förstärka sina insatser för att förbättra bedömningen av medlemsstaternas överkapacitet och anmoda dem att anpassa sin kapacitet till fiskemöjligheterna.

111. Det har gjorts framsteg när det gäller att bedöma effekten av fångstnivån med hjälp av en ökad mängd uppgifter och rådgivning om ekologiska och socioekonomiska konsekvenser av beslut om tillgängliga TAC-nivåer. Kommissionens insatser för insamling av uppgifter och det allt viktigare bidraget från den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen bidrar till förbättringar av situationen. I synnerhet den nya förordningen om insamling av uppgifter kommer att bidra till att förbättra situationen när det gäller brister i fråga om mängden och kvaliteten på informationen på grund av brist på uppgifter från medlemsstaterna.

113. Det allmänna förhållningssättet till fiskekapacitet har ändrats. Enligt den nuvarande rättsliga ramen förvaltas fiskekapaciteten genom systemet för inträde/utträde, enligt vilket kapaciteten för medlemsstaternas flottor fryses vid den nivå som rådde den 1 januari 2003 (eller vid anslutningsdatumet för medlemsstater som anslöts till unionen senare). De långsiktiga planerna och begränsningarna av fiskeansträngningen är också ett incitament att anpassa flottkapaciteten. Kapacitetsminskningar främjas även genom stöd till skrotning av fiskefartyg inom ramen för Europeiska fiskerifonden. Stödet förstärks vid återhämtningsplaner.

114. Det står medlemsstaterna fritt att hålla sin flottkapacitet på vilken nivå som helst under den nivå som rådde den 1 januari 2003 (eller, för medlemsstater som anslöts till unionen efter det datumet, vid respektive anslutningsdatum), men systemet för inträde/utträde medför att fiskekapaciteten endast kan minska (flottkapaciteten har minskats med 6,27 % i fråga om tonnage och med 7,28 % i fråga om maskinstyrka under perioden 2003–2005 ⁽¹⁾).

115. Enligt de förvaltningsplaner som fastställer minskningen av fiskeansträngningen ansvarar medlemsstaterna för att besluta huruvida minskningen ska uppnås genom

- a) minskad fisketid utan minskad kapacitet,
- b) minskad kapacitet utan minskad fisketid, eller
- c) en kombination av båda.

Den ökade teknikanvändningen hänger inte samman med de problem som rör minskningarna av fiskeansträngningen. Att optimera fartygens fångsteffektivitet är enligt kommissionens uppfattning ett sätt att agera som alltid förekommer, vilka begränsningarna av fiskeansträngningen än är.

116. Kommissionen föreslog tämligen enkla och kontrollerbara system för fiskeansträngningen, men under diskussionerna i rådet gjordes systemen mer komplicerade beroende på ett stort antal undantag. Dessa infördes på begäran av medlemsstater och har i hög grad minskat möjligheten att kontrollera hela systemet.

117. Kommissionen antog nyligen ett meddelande för att inleda en debatt om förbättrade indikatorer för fiskekapaciteten och fiskeansträngningen för den gemensamma fiskeripolitiken ⁽²⁾.

118. Kommissionen bekräftar att inte alla medlemsstater bedömer hur de lyckas nå jämvikt mellan kapacitet och tillgängliga resurser, och kommissionen har upprepade gånger uppmanat de berörda att iaktta denna skyldighet.

⁽¹⁾ Årsrapport 2005, KOM(2006) 872.

⁽²⁾ KOM(2007) 39 slutlig.

119 och 120. Kommissionen är medveten om riskerna när det gäller tillförlitligheten i den nuvarande mätningen av maskinstyrka och vidtar åtgärder för att nära följa denna fråga och för att försöka förbättra situationen.

Den nämnda bestämmelsen ingick inte i det ursprungliga kommissionsförslaget.

Slutligen har för att undvika ökning av fiskekapaciteten dessa åtgärder begränsats hårt och utformats för att ytterligare minskning av kapaciteten ska uppnås, både genom kravet på en minskning med 20 % vid maskinbyte i större fartyg och genom finansieringen av skrotning av fiskefartyg. Taket för den tillåtna flottkapaciteten kommer samtidigt att minskas permanent med denna procentandel.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

121. Kommissionen instämmer i revisionsrättens slutsatser om de brister i åtgärderna för kontroll, inspektion och tillsyn som äventyrar en effektiv gemensam fiskeripolitik.

Mot bakgrund av denna situation har kommissionen redan inlett en analys med tanke på en ambitiös reform av den europeiska politiken för fiskerikontroll.

Revisionsrättens rekommendationer om att förbättra situationen kan effektivt bidra till att reformen blir lyckad.

124. Den nuvarande metoden för förvaltning av kapaciteten är resultatet av en svår kompromiss som ingicks under reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2002. Metoden grundar sig på följande:

- a) Ett system med inträde/utträde som förhindrar kapacitetsökning.
- b) Upphörande av offentligt stöd till byggnad och modernisering av fartyg (utom av säkerhetsskäl och om kapaciteten för fiskfångst inte ökar).
- c) Fleråriga förvaltningssystem som inkluderar förvaltning av fiskeansträngningen och som ger fiskenäringen ett medelfristigt till långfristigt perspektiv.
- d) Finansiella incitament för permanent indragning av kapacitet.
- e) Formell skyldighet för medlemsstaterna att införa åtgärder för anpassning av flottornas kapacitet.

Följaktligen är förvaltningen av fiskeansträngningen inte den enda delen i systemet även om den är viktig. Det är den sammanlagda effekten av alla delar som kommer att avgöra hur effektiv denna nya politik är mot överkapaciteten. Om den nya politiken genomförs korrekt och fullt ut kommer den med säkerhet att leda till kapacitetsanpassning.

127. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att sätta press på medlemsstaterna för att de ska hjälpa till att förbättra situationen, och kommissionen ämnar utnyttja den förestående översynen och omarbetningen av kontrollförordningen till att när så är lämpligt behandla frågan om fångstuppegifternas tillförlitlighet i gemenskapen.

128.

- a) Kommittén för fiske och vattenbruk ska rösta om de föreslagna tillämpningsföreskrifterna om elektronisk registrering före utgången av 2007.
- b) Ett nytt format för medlemsstaternas sändning av rapporter för att underlätta analys och kontroll har testats med framgång och kommer att presenteras för medlemsstaterna under hösten 2007.
- c) Detta är en fråga som behandlas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.
- d) Från och med 2005 har kommissionen gjort insatser för att förbättra tillämpningen av omräkningsfaktorerna och inlett med en sammanställning av de omräkningsfaktorer som användes av medlemsstaterna 2005 och offentliggörandet av en omfattande förteckning på webbplatsen genom att lägga fram två icke-officiella dokument efter möten med medlemsstaterna och Norge. En finslipning av det senaste dokumentet förbereds för närvarande och kommer att diskuteras med medlemsstaterna före utgången av 2007, varefter kommissionen ämnar utarbeta ett lagförslag om ämnet.
- e) För att säkerställa samstämmighet i de uppgifter som båda parter får samarbeta kommissionen nära med Eurostat på grundval av ett samförståndsavtal.

129. Frågan om effektivitet och samstämmighet i de nationella kontrollsystemen behandlas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

130.

- a) Revisionsrättens rekommendationer, som nämns i svaret på punkt 129, beaktas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.
- b) Som nämns i svaret på punkt 106 kommer kommissionen att begära att medlemsstaterna lägger fram en handlingsplan för att ta itu med de brister som kommissionens inspektörer funnit under sina besök i medlemsstaterna.

131. Kommissionen anser att ytterligare integrering och harmonisering behövs för att förbättra medlemsstaternas genomförande av ett effektivt sanktionssystem och kommer att undersöka möjligheterna till detta vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

132. Kommissionen föreslog i oktober 2007 en första harmonisering av sanktionerna i samband med kampen mot illegalt, oreglerat och oanmält fiske. Parallellt kommer möjligheterna att omarbeta förteckningen över allvarliga överträdelser samt fastställandet av en katalog över samtliga sanktioner att undersökas i samband med omarbetningen av kontrollförordningen.

133. Möjligheten att införa dubbla åtgärder för efterlevnad är en prioriterad fråga som behandlas vid översynen och omarbetningen av kontrollförordningen.

134. Kommissionen stöder insatserna att minska kapaciteten och kan föreslå ramar för detta för att garantera enhetliga spelregler men kan inte ålägga medlemsstaterna specifika mål för kapacitetsminskning. Kommissionen planerar att ytterligare analysera hur jämvikten mellan kapacitet och resurser bäst ska avpassas så att medlemsstaterna kan komma till rätta med sina skyldigheter att anpassa sin fiskekapacitet enligt artikel 11.1 i förordning (EG) nr 2371/2002 enligt enhetliga spelregler. Kommissionen kommer även att reflektera över hur den bäst ska ge incitament till och främja kapacitetsminskningar. Kommissionen har emellertid inte för avsikt att föreslå ett system på europeisk nivå som innehåller specifika kapacitetsmål per flottsegment, vilket gjordes i de fleråriga vägledande programmen till 2002, eftersom denna typ av system för mikroförvaltning inte gav de

önskade effekterna och tydligt avvisades av majoriteten medlemsstater vid reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2002.

135. Kommissionen har öronmärkt resurser för att förbättra sin förmåga till konsekvensbedömning både internt (genom att skapa en ekonomisk enhet inom generaldirektoratet för fiske och havsfrågor) och externt (t.ex. den utökade rollen för den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen i fråga om att ge socioekonomisk rådgivning, frekventare användning av konsekvensanalyser från externa konsulter). Dessutom har kommissionen satsat mycket på att förbättra EU:s system för insamling av socioekonomiska uppgifter genom förordningen om insamling av uppgifter.

136. Europeiska fiskerifondens syfte är att ge medlemsstaterna ett antal möjligheter att använda fonden för den nödvändiga omstruktureringen av fiskerisektorn samt tillhandahålla kompletterande åtgärder för att mildra de sociala effekterna. I detta avseende behandlar kommissionen för närvarande de nationella strategiska planer som medlemsstaterna ska utarbeta enligt artikel 15 i förordning (EG) nr 1198/2006 och därefter de operativa program som medlemsstaterna ska lägga fram för kommissionen för godkännande.

På liknande sätt sätter Europeiska fiskerifondens område 4 medlemsstaterna i stånd att genomföra lokala strategier för att diversifiera verksamheterna och utveckla den ekonomiska basen i områden där fisket är viktigt.