



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.02.1998  
COM(1998) 92 def.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD EN AAN  
HET EUROPEES PARLEMENT**

**ONTWIKKELING VAN DE CONTROLE  
IN HET KADER VAN HET  
GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID**



# ONTWIKKELING VAN DE CONTROLE IN HET KADER VAN HET GVB

## Inleiding

Het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) wordt sedert vijf jaar gekenmerkt door een belangrijke evolutie in de visserijcontrole die is begonnen met de vaststelling in 1993 van de controleverordening welke dan op 1 januari 1994 in werking is getreden. Niettegenstaande de vooruitgang is de toestand nog steeds niet geheel bevredigend, zoals blijkt uit de verschillende rapporten die door de Commissie zijn opgesteld. Verwacht wordt dat met de tenuitvoerlegging van de recente besluiten op het gebied van de controle, en in de eerste plaats door ruimer gebruik van satellieten, nog aanzienlijke vooruitgang zal worden geboekt. Dat zal evenwel niet toereikend zijn en aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk.

Daarom wordt in deze mededeling, met de afstand die bij een normaal jaarlijks rapport<sup>1</sup> niet gegeven is, een globale balans opgemaakt en een analyse gegeven van de mogelijkheden voor vooruitgang. Het eerste deel bevat een korte beschrijving van hetgeen sinds 1993 is bereikt. In het tweede deel wordt een analyse gemaakt van de belangrijkste nog resterende gebreken en de mogelijke oplossingen. In het derde en laatste deel wordt een overzicht gegeven van de kwesties die moeten worden uitgediept of waarvoor nieuwe maatregelen moeten worden vastgesteld.

### I. DE VOORUITGANG SINDS 1992

In 1992 had de Commissie gewezen op de zeer grote gebreken in de visserijcontrole<sup>2</sup>. De regelgeving is sindsdien grondig herwerkt, vanaf de vaststelling in 1993 van een nieuwe controleverordening die een veel bredere en nauwkeuriger basis biedt dan de vorige, tot de vaststelling door de Raad in december 1996 van een zeer belangrijk programma voor uitbreiding van de controles via satelliet<sup>3</sup>. Aanzienlijke begrotingsmiddelen zijn vrijgemaakt, zowel door de lidstaten als door de Gemeenschap. Het gebruik van moderne technieken (informatica, satellieten) neemt toe. Naast regelingen voor het beheer van de vangsten zijn ook regelingen voor het beheer van de visserij-inspanning ingesteld. Hoewel deze regelingen nog niet volmaakt werken, vooral als gevolg van de vertragingen waarmee bepaalde lidstaten hun gegevens doorzenden, zijn ze, over het geheel genomen, toch een opmerkelijk succes gebleken. Ze zijn in de plaats gekomen van een veel minder flexibele regeling die in Spanje en Portugal van toepassing was voordat deze landen volledig in het GVB waren geïntegreerd, zonder de vroeger bestaande evenwichtssituaties in het gedrang te brengen. Daaruit blijkt duidelijk dat soepelheid en doeltreffendheid kunnen samengaan, met name wanneer gebruik wordt gemaakt van moderne technieken.

---

<sup>1</sup> Deze verslagen bevatten daarentegen gedetailleerde informatie, en met name cijfers die in dit document niet zijn vermeld - COM (96)100 def. van 18.3.1996 en COM (97)226 def. van 13.6.1997.

<sup>2</sup> SEC(92)394 def. van 6 maart 1992.

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 686/97 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2847/93 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 102 van 19.4.1997).

Op internationaal vlak heeft er na de Conferentie van Rio in 1992 zowel in de mentaliteiten als in de internationale juridische situatie sedert enkele jaren een belangrijke ontwikkeling plaatsgevonden. In de verschillende regelingen die zijn aangenomen, zoals de Overeenkomst van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) over de naleving van de beheersmaatregelen (1994)<sup>1</sup>, de Gedragscode voor een verantwoorde visserij (1995) en de Overeenkomst van de Verenigde Naties over het beheer van de grensoverschrijdende bestanden (1995)<sup>2</sup>, is als gevolg daarvan de strikte logica van de controle door de nationale politie vervangen door een beleid van internationale samenwerking. De eerste regionale visserijorganisatie waarin deze beslissende ontwikkeling is gerealiseerd is de Noordwest Atlantische Visserijorganisatie (NAFO). Voor deze organisatie zijn nieuwe regels ingevoerd en sinds 1995 zijn essentiële experimenten uitgevoerd zodat de visserij in dit gebied nu een van de best gecontroleerde is. Bij de Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (NEAFC) wordt geleidelijk aan een wettelijk kader ingevoerd. Op grond van de overeenkomsten met derde landen worden thans, in samenwerking met de betrokken landen, protocollen en experimenten uitgewerkt. De Europese Unie is in het algemeen een drijvende kracht om te komen tot een verbetering van de controleregelingen voor de visserij en dus tot de toepassing van de beginselen van een verantwoorde visserij. Zij beschikt met name over een algemeen erkende ervaring op het gebied van de satellietcontrole.

De vooruitgang in de lidstaten is niet beperkt gebleven tot de aankoop van meer apparatuur. Ook het personeelsbestand van de controlediensten is in verschillende lidstaten aanzienlijk uitgebreid. Door reorganisaties is de efficiency sterk vergroot.

Ook de samenwerking tussen de nationale instanties is toegenomen. De bestaande bilaterale samenwerking is uitgebreid met initiatieven om de activiteiten van de betrokken lidstaten en de Commissie met betrekking tot specifieke takken van de visserij te coördineren. De betrekkingen tussen de nationale instanties en de diensten van de Commissie zijn daardoor in een geest van samenwerking geïntensiveerd. De vooruitgang is bijzonder duidelijk wat betreft gevoelig liggende visserijtakken en heeft geleid tot een concentratie van de controle-inspanning, zowel van de nationale instanties, de Commissie en de NAFO, als ook voor de visserij met drijfnetten, met name in de Atlantische Oceaan, en de haringvisserij in de Noordzee sedert de vaststelling in 1996 van de bijzondere regeling.

In werkdocumenten en in vergaderingen met de nationale instanties is concreet de situatie vastgesteld, zowel m.b.t. algemene problemen (satellieten, derde landen), als specifieke problemen (drijfnetten, Noordzeeharing ....).

De vooruitgang op deze verschillende gebieden heeft te maken met een essentiële verandering, namelijk de algemene bewustwording dat een strenge controle een absolute voorwaarde is voor een doeltreffend GVB en dus voor het voortbestaan van de sector. Dit principe krijgt steeds meer bijval in de Europese visserij. Het vraagt anderzijds ook garanties voor een rechtvaardige, en dus transparante uitvoering van de controles, zonder verschillen tussen de lidstaten.

---

<sup>1</sup> Besluit van de Raad van 25 juni 1996 inzake de aanvaarding door de Gemeenschap van de Overeenkomst om de naleving van de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen door vissersvaartuigen op de volle zee te bevorderen (P.B. L 177 van 16.07.1996, blz. 24).

<sup>2</sup> COM(96)472 van 4 oktober 1996.

## **II. BELANGRIJKSTE NOG RESTERENDE GEBREKEN**

### **1. Controle op de vloten**

De overcapaciteit, het teveel aan vangstcapaciteit in verhouding tot wat nodig is om de door de wetenschappelijke onderzoekers aanbevolen visserijdruk uit te oefenen, en zelfs om de door de Raad vastgestelde vangstquota op te vissen, is in veel gevallen de fundamentele oorzaak van moeilijkheden bij de controle. Voortdurend hoge exploitatieniveaus hebben ook tot gevolg dat, aangezien grote vissen zeldzaam worden, de beschikbare bestanden soms voor een groot deel bestaan uit ondermaatse vis, waardoor de controle op de technische maatregelen om jonge vis te beschermen, wordt bemoeilijkt.

Het is dan ook van essentieel belang dat een doeltreffende kaderregeling voor de capaciteiten en de inspanningen wordt ingevoerd. De ervaring die op dit gebied beschikbaar is, is echter gering. Pas sinds de invoering van het gegevensbestand vissersvaartuigen en het Derde Meerjarige Oriëntatieprogramma (MOP III) is het probleem van de waarde van de verstrekte gegevens aan de orde. Verder is pas sinds 1993, met de goedkeuring van de nieuwe controleverordening, de visserij-inspectiedienst van de Commissie bevoegd voor deze kwestie.

Er lijken niettemin nog moeilijkheden te bestaan op het niveau van de indeling in vlootsegmenten, de meting van de tonnage, het motorvermogen en de perioden van activiteit.

Nu eind 1997 van de nieuwe MOP's voor de periode 1997-2001 zijn goedgekeurd, zal bijzondere aandacht worden geschonken aan de controle op de tenuitvoerlegging van deze MOP's IV, en met name aan de verificatie van de segmentatie van de vloot en van de parameters betreffende de beperking van visserij-inspanning.

Wat het motorvermogen betreft, zouden de te lage aangiften moeten worden onderzocht. Er bestaat vooral een algemeen normalisatieprobleem bij het meten van het motorvermogen van de vaartuigen, zelfs binnen verscheidene lidstaten. Er lijkt verder in geen enkele lidstaat een procedure te bestaan voor een systematische kruiselingse controle van de opgegeven motorvermogens met gegevens uit andere informatiebronnen, bijvoorbeeld het brandstofverbruik.

Wat de controle op de visserij-activiteiten betreft, is reeds gewezen op het succes van de invoering van de regeling voor het beheer van de visserij-inspanning in de Atlantische Oceaan. Afgezien van de problemen met termijnen ligt de voornaamste moeilijkheid bij de validering van de referentieniveaus die door de lidstaten in het kader van het beheer van de visserij-inspanningen in de Atlantische Oceaan en van het MOP IV zijn verstrekt. Ook daarvoor zijn de controlevooruitzichten gunstig wanneer er logboeken worden bijgehouden, en vooral voor de lidstaten die de bepalingen inzake de oprichting van gecomputeriseerde databases werkelijk hebben toegepast. Er zijn echter nog altijd technische achterstanden.

### **2. Controles op zee**

De verschillen tussen de lidstaten wat betreft de voor de controle op zee ingezette middelen blijven groot. De beschikbare vaar- en vliegtuigen zijn zeer gevarieerd. Dat is onder meer toe te schrijven aan objectieve factoren, zoals de grootte van de respectieve exclusieve economische zones (EEZ) en, binnen deze EEZ, de grootte van het continentaal plat, waar de meeste visserij-activiteiten plaatsvinden. Een realistische vergelijking tussen de ingezette middelen wordt sterk bemoeilijkt doordat deze middelen, behalve voor de visserijcontrole, soms ook worden ingezet voor het uitvoeren van vele andere taken door verschillende diensten van de lidstaten, en omdat er geen gemeenschappelijke definitie bestaat van hetgeen een minimale inspectie moet omvatten.

De controle op zee van de gevangen hoeveelheden gebeurt aan de hand van de logboeken, en in bepaalde gevallen van de mededelingen die zijn doorgegeven over de aan boord aanwezige hoeveelheden. De vaartuigen van derde landen die in de communautaire wateren vissen geven bijzondere problemen, die zijn behandeld in een specifiek document van de Commissie<sup>1</sup>. In dit laatste geval is het buitengewoon moeilijk en soms zelfs onmogelijk om de gegevens te toetsen aan die betreffende de aanvoer. De situatie kan alleen worden verbeterd door meer samenwerking met de autoriteiten van de betrokken derde landen, het gebruik van controles via satelliet die het mogelijk maken de plaats van de vaartuigen te bepalen en aldus de doeltreffendheid van de acties van de controlevaartuigen te vergroten en, in volle zee, door de invoering van controlepunten ("check-points") waar de hoeveelheden aan boord kunnen worden geverifieerd voordat het vaartuig de communautaire wateren verlaat.

Wat de controle op de omvang van de vangsten betreft, wordt de betekenis van de logboeken ook beperkt, doordat niet alle soorten moeten worden genoteerd, door de ontheffingen voor bepaalde gebieden (b.v. de Middellandse Zee) of voor kleine vaartuigen. Het eerste punt kan worden geregeld door de herziening van de verordening van de Commissie met betrekking tot de logboeken, die moet plaatsvinden in 1998. De ontheffing voor de Middellandse Zee zal eind 1998 aflopen; er moet dan ook dringend werk worden gemaakt van de invoering van logboeken voor dit gebied. De ontheffingen voor vaartuigen met een lengte van minder dan 10 meter zijn in principe volledig gerechtvaardigd. Daartegenover staat echter volgens de huidige regeling dat elke lidstaat andere voorzieningen moet invoeren om de omvang van de vangsten te bepalen. Zolang die voorzieningen niet bestaan kunnen de andere vissers terecht vrezend zijn voor discriminatie, aangezien de kleinere vaartuigen, wegens hun aantal en soms ook wegens hun effect op de kinderkamergebieden, ook een grote invloed op de omvang van de bestanden kunnen hebben. Het is daarom van het grootste belang dat alle lidstaten dringend een regeling invoeren om de omvang van de vangsten te bepalen van de vaartuigen waarvoor ontheffingen gelden. Deze opmerking geldt trouwens ook voor andere uitzonderingen.

Bij de controles op zee moet er voorts ook voor worden gezorgd dat, enerzijds, de controleurs daadwerkelijk toegang krijgen tot alle vangsten aan boord, maar, dat zij, anderzijds, de visserij-activiteiten niet onnodig verstoren. Daarom zouden in overleg met alle betrokken partners gedragscodes kunnen worden afgesproken, waarbij men zich kan laten leiden door wat bijvoorbeeld in het kader van de NAFO, en meer onlangs van de NEAFC, is bereikt.

Ook de technische maatregelen zijn een belangrijk punt bij de controle op zee. Een eerste moeilijkheid is het gebruik van kleinmazige netten in andere omstandigheden dan die waarin dit gebruik gerechtvaardigd en toegestaan is. Aangezien de eenvoudigste oplossing, namelijk die waarbij alle netten aan boord eenzelfde maaswijdte moesten hebben, niet is aanvaard, niettegenstaande de garanties die zij bood voor de controle, zal ervoor moeten worden gezorgd dat de voorwaarden voor het gebruik van netten met verschillende maaswijdten tijdens een zelfde visreis voldoende waarborgen bieden. De Raad moet hierover in 1998 een besluit nemen.

Voor de communautaire vaartuigen is er ook nog een moeilijkheid bij het overschrijden van de grenzen tussen EEZ's. Het is moeilijk om de continuïteit van de controles te garanderen. Het zou echter strijdig zijn met de communautaire principes om een systeem van controlepunten (check-points) bij het verlaten van een EEZ in te voeren. De onlangs vastgestelde bepalingen en een betere samenwerking tussen de nationale instanties, die door de Commissie zou kunnen worden bevorderd, moeten een adequate oplossing brengen. Het varen van de ene EEZ naar de nadere gebeurt dan hoofdzakelijk door vaartuigen die voldoende groot zijn om via de satelliet te kunnen worden gevolgd, hetgeen het werk van de inspectievaartuigen aanzienlijk zal vergemakkelijken. De controlediensten die op zee opereren, zullen hun strategieën moeten aanpassen om gebruik te maken van de mogelijkheden die de satellietcontrole verschaft. In de Atlantische Oceaan zullen de vaartuigen bovendien bij het binnenvaren van een andere sector mededeling moeten doen van de vangsten die zij aan boord hebben. Begonnen moet worden met een volledig gebruik van de onlangs vastgestelde bepalingen, zodat uit de aldus opgedane ervaring, met name in de Atlantische Oceaan, conclusies kunnen worden getrokken.

---

<sup>1</sup> COM(96)493 def. van 22 oktober 1996.

Overlading van vangsten kan ook een middel zijn om voor bepaalde hoeveelheden de controle op de vangsten te ontduiken. Men stelt trouwens vast dat de internationale instanties (Oostzeecommissie, ICCAT, IATTC) de controlebepalingen om frauduleuze overlading te voorkomen, versterken of soms zelfs overlading geheel verbieden. Wanneer er een ernstig frauderisico bestaat, is de enige oplossing immers overlading alleen toe te staan in omstandigheden waarin een voldoende frequente controle kan worden uitgevoerd, tegen aanvaardbare kosten. Voorts zou tegelijk positiebepaling via satelliet kunnen worden gebruikt om te voorkomen dat ongezien op zee hoeveelheden vis worden overgeladen.

### 3. Controles bij de aanlanding

Een uitvoerige analyse hiervan is te vinden in de recente Mededeling over de toekomst van de markt voor visserijproducten in de Europese Unie: verantwoordelijkheid, partnerschap, concurrentievermogen<sup>1</sup>. Hieronder volgen slechts enkele aanvullende opmerkingen.

#### *- Basisdocumenten, computerisering, validering*

Ook de middelen die hiervoor door de verschillende lidstaten worden ingezet, variëren sterk, zonder dat de Commissie nauwkeurige vergelijkingen kan maken, omdat de controlediensten in vele lidstaten ook belast zijn met andere taken en wegens het ontbreken van een gemeenschappelijke definitie van een minimale controle. De ontwikkelingen op internationaal vlak zouden een nuttig uitgangspunt kunnen vormen, met name de vaststelling in 1997 door de ICCAT van de minimumnormen voor inspecties in de havens.

De feitelijke moeilijkheden betreffen, zoals voor de logboeken, in de eerste plaats de nalatigheid van sommige lidstaten met betrekking tot hun elementaire verplichtingen inzake het verzamelen van de aanvoer- en/of verkoopdocumenten. Het niveau van de procedures voor de validering en de kruiselingse controle van de verschillende informatiebronnen verschilt sterk van de ene lidstaat tot de andere en er is nog veel werk voor de boeg voordat de valideringsmogelijkheden die de sedert 1996 verplicht gestelde gecomputeriseerde databases bieden, volledig zullen zijn benut.

#### *- Controle op de vaartuigen onder een andere vlag dan die van de plaats van aanlanding*

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij in sommige havens van de EU de vaartuigen uit derde landen minder streng behoeven te worden gecontroleerd dan de communautaire vaartuigen. Dit probleem bestaat ook, en op een veel grotere schaal, voor vaartuigen die de vlag van een andere lidstaat voeren dan die van de plaats van aanlanding. Sommige vissers hebben een sterk vermoeden dat bepaalde vaartuigen, door hun vangst in een andere lidstaat aan te landen, de facto ontsnappen aan een voldoende strenge controle. Dit vermoeden kan niet altijd terecht zijn, maar het probleem bestaat en het is zelfs ernstig. Het is zeer belangrijk dat er een oplossing voor wordt gevonden, want het is een van de belangrijkste redenen waarom de vissers betwijfelen dat de rechtvaardigheid wordt gecontroleerd.

---

<sup>1</sup> COM(97)719 def. van 16 december 1997, blzn. 15 en 16.

De Commissie is van oordeel dat de lidstaten wettelijk aan deze vaartuigen uit derde landen een billijke controle kunnen opleggen, zo nodig na eerst de vereiste nationale wetgeving te hebben vastgesteld. Hiertegen kan worden ingebracht dat, zonder regelgeving op communautair niveau, de lidstaat die de strengste maatregelen zou vaststellen, het risico loopt dat de schepen hun vangsten gaan lossen in de havens van een andere, minder strenge, lidstaat. Bij de huidige stand van de communautaire regelgeving kan de door de lidstaten bij vaartuigen uit derde landen die hun vangsten in hun havens lossen uitgevoerde "controle" alleen consequenties hebben indien deze vaartuigen vis in de communautaire wateren hebben gevangen. Momenteel kan geen actie worden ondernomen als vis is gevangen in de wateren van een derde land of op volle zee. Ook op dit gebied verandert de situatie zeer snel, met name in het kader van de regionale visserij-organisaties en inzonderheid van de NAFO. De communautaire bepalingen terzake moeten verder worden ontwikkeld om de controle niet alleen doeltreffender te maken, inzonderheid met betrekking tot de vaartuigen die onder een goedkope vlag varen, maar tegelijk ook rechtvaardiger. Er is reeds een juridische basis<sup>1</sup>. Die moet alleen verder worden ontwikkeld.

Voor een oplossing van dit controleprobleem moeten eerst en vooral duidelijke normen worden vastgesteld, zodat de intensiteit van de controle bij aanvoer in de verschillende lidstaten en, binnen een lidstaat, tussen verschillende categorieën vaartuigen, kan worden vergeleken. De Commissie zou moeten worden geïnformeerd over de procedures voor en de inhoud van de inspecties die gelden voor de verschillende vloten die in een lidstaat hun vangst aanvoeren, maar de vlag voeren van een andere lidstaat. Vervolgens moet een doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten tot stand worden gebracht die het mogelijk maakt voor de autoriteiten van een lidstaat zich ervan te vergewissen dat de vaartuigen die zijn vlag voeren en die ervoor kiezen om hun vangst in een andere lidstaat aan te landen, rechtvaardig worden gecontroleerd. Wanneer de autoriteiten van de vlagstaat vernemen dat een vaartuig zijn visreis in een andere lidstaat zal beëindigen, moeten zij op de medewerking van de controlediensten van de tweede lidstaat kunnen rekenen. Het zou overdreven zijn om deze laatste te verplichten op elk verzoek in te gaan, maar er moet worden gegarandeerd dat, in het algemeen genomen, diligent wordt opgetreden. Daarvoor zouden verschillende procedures kunnen worden uitgewerkt, waarin het aandeel van de regelgeving kan variëren. Er moet echter zo spoedig mogelijk een doeltreffende en billijke regeling worden getroffen, die in ieder geval een actief partnerschap tussen de instanties van de verschillende lidstaten vereist, waarmee in bepaalde gevallen reeds een aanvang is gemaakt, en waarbij de Commissie zal moeten toezien op de goede werking van de regeling.

– *Het grote aantal mogelijke aanvoerhavens*

Het grote aantal aanvoerhavens maakt het voor de inspectiediensten onmogelijk om voortdurend op alle mogelijke aanvoerplaatsen aanwezig te zijn. Dat heeft ertoe geleid dat sommige lidstaten bepaalde passagepunten (visafslagen) verplicht hebben gesteld of lijsten hebben opgesteld van havens die voor bepaalde aanvoer moeten worden aangedaan en waar systematische controles mogelijk zijn. Ook in dit geval kan de controle via satelliet de controlediensten aanzienlijk helpen, met name wanneer het gebruikte systeem via het radiobaken (bijna) direct de positie van de vaartuigen kan volgen wanneer ze de kusten naderen. De controlediensten kunnen dan zonder buitensporige kosten een voldoende grote mate van waarschijnlijkheid van een inspectie bij aanvoer handhaven om de controle geloofwaardig te maken. In het algemeen genomen zou het vooral belangrijk zijn dat, zodra een bestand in gevaar is en de controle bij aanvoer aanleiding geeft tot problemen, specifieke regelingen kunnen worden ingesteld, die zo nodig voorzien in het opstellen van lijsten met verplichte havens.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1093/94 van de Raad van 6 mei 1994 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vissersvaartuigen van derde landen vangsten rechtstreeks mogen aanladen en verkopen in de havens van de Gemeenschap.



– Bijzondere afzetkanalen

De bepalingen van de huidige controleverordening zijn volstrekt adequaat voor een “klassiek” afzetkanaal, waarbij de eerst in een logboek geboekte vangsten bij aanlanding daadwerkelijk worden verkocht. In dat geval kunnen de gedeeltelijk onafhankelijke informatiebronnen kruislings worden gecontroleerd. De situatie is bijzonder gunstig wanneer de verkoop plaatsvindt in gecomputeriseerde visafslagen en het aandeel van de vangsten dat op die manier wordt afgezet, is gelukkig sedert enkele jaren toegenomen.

In situaties die van deze basissituatie afwijken, zijn de controlevoorschriften minder doeltreffend. Dat is het geval voor de vaartuigen waarvoor de ontheffingen zijn toegestaan. In die situatie is het volstrekt noodzakelijk, zoals reeds eerder is vermeld, dat de lidstaten de compenserende voorzieningen invoeren die in de teksten zijn bedoeld.

Er zijn echter nog twee andere situaties die aanleiding geven tot problemen en waarvoor de bestaande regelgeving echter geen bevredigende oplossing kan bieden : wanneer de vis na te zijn aangeland, wordt vervoerd voordat hij wordt verkocht en wanneer er geen werkelijke verkoop bij aanlanding plaatsvindt, omdat het vissersvaartuig deel uitmaakt van een verticaal geïntegreerde onderneming.

Voor het eerste geval zou, evenals voor de controle op de minimummaten, een passende oplossing moeten worden gevonden. Daartoe zou een aanpassing van de regelgeving kunnen worden gecombineerd met een strategie voor een controle na de aanlanding, met name tijdens het vervoer. Daar het vooral een internationaal probleem betreft, zou, zoals in het geval van de vaartuigen die hun vangst aanlanden in een andere lidstaat dan de vlaggestaat, een doeltreffende samenwerking tussen de betrokken nationale instanties moeten kunnen worden gegarandeerd.

Voor de verticaal geïntegreerde ondernemingen zou op basis van een analyse van de verschillende situaties kunnen worden bepaald hoe kan worden gegarandeerd dat de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens vergelijkbaar is met die van de klassieke afzetkanalen.

– Communautaire vaartuigen die hun vangst buiten de Gemeenschap aanlanden

Ook voor deze vaartuigen rijst een probleem in verband met de rechtvaardigheid van de controle en het gevaar voor concurrentiedistorsies. Sommige vissers in het Noordatlantisch gebied of in de Oostzee zijn er van overtuigd dat sommige vaartuigen, door hun vangst aan te landen in bepaalde havens buiten de Gemeenschap, de facto een doeltreffende controle op de aanlanding ontlopen. Bovendien is de administratieve samenwerking voor de uitwisseling van gegevens betreffende de daadwerkelijk aangelande hoeveelheden met de derde landen niet zo goed georganiseerd als tussen de lidstaten onderling. Het is dus noodzakelijk de internationale verplichtingen van de havenstaten met betrekking tot de controles op de aanlanding, alsmede de administratieve betrekkingen tussen havenstaat en de vlaggenstaat te verduidelijken. Daarom zal in het overleg met de betrokken derde landen een grote prioriteit moeten worden gegeven aan het verkrijgen van garanties op dit gebied.

**4. Controle op de markt voor visserij- en aquacultuurproducten**

– Algemene opmerkingen

Zoals de Commissie in haar recente mededeling over de toekomst van de markten voor visserijproducten in de Europese Unie met nadruk heeft gesteld, moeten de betrokken bepalingen worden gezien als bijdrage tot de instandhouding van de bestanden; een doeltreffende controle erop in alle stadia van de afzet is een fundamentele voorwaarde om dit doel te bereiken. De huidige situatie laat in verschillende opzichten te wensen over.

i) De gemeenschappelijke handelsnormen, die een onderdeel vormen van de harmonisatie van de concurrentieregels, worden niet in alle lidstaten voldoende of op dezelfde wijze toegepast. Daardoor is het met name mogelijk geweest dat ondermaatse vis in hogere grootteklassen is ingedeeld, hoewel hij wettelijk niet mag worden verhandeld. Hoewel de mogelijkheid bestaat om de afzetnormen te controleren in alle stadia van de eerste verkoop tot aan de verkoop aan de consument, zijn geen doeltreffende controleprocedures vastgesteld voor de stadia na de eerste verkoop, terwijl voorts de bevoegdheid van de visserij-inspecteurs van de Commissie niet verder reikt dan het stadium van eerste verkoop.

ii) Wanneer marktinterventie plaatsvindt door toepassing van de ophoudprijzen worden de uit de markt genomen hoeveelheden niet steeds aan de nodige controles onderworpen. Het is met name gebleken dat de denaturering niet in alle lidstaten wordt uitgevoerd en, zelfs indien denaturering wordt uitgevoerd, lijkt ze niet voldoende grondig aangezien niet geheel kan worden voorkomen dat de betrokken hoeveelheden opnieuw op de markt worden gebracht.

iii) Wat de invoer betreft, is het door de Commissie in haar mededeling over het beheer van de preferentiële douanetariefregelingen (COM(97) 402) voorgestelde actieprogramma erop gericht de juridische en organisatorische middelen om de naleving van de oorsprongsregels door alle betrokken partijen te garanderen, te versterken.

iv) Er zijn vele gevallen van fraude, en dus van een onvoldoende controle op de invoerregels, vastgesteld, inzonderheid met betrekking tot de oorsprong van de visserijproducten en verder ook moeilijkheden bij de toepassing van de gezondheidsvoorschriften.

#### - *Minimummaten*

De grootste moeilijkheden houden verband met de aanvoer van ondermaatse vis voor levering aan specifieke markten. De voorrang zou moeten gaan naar het beëindigen van de betrokken handelskanalen, waarbij de vis wordt vervoerd van de plaats van aanlanding naar de plaats van verbruik, soms over zeer grote afstanden. Daartoe zou onder meer ook moeten worden gecontroleerd in het stadium van het vervoer. De eerder vermelde tekortkomingen in de controle na de aanlanding zijn in dat verband essentieel. Het is namelijk te gemakkelijk om, wanneer de vis te koop wordt aangeboden, te laten verstaan dat de vissen die kleiner zijn dan de voor de betrokken soort vastgestelde minimummaat afkomstig zijn van een gebied waar deze minimummaat niet van toepassing is, van de visteelt of van invoer.

Door een aanpassing van de regelgeving zou de mogelijkheid tot fraude moeten kunnen worden beperkt. Zoals de Commissie in de bovengenoemde mededeling heeft gesuggereerd, zou het wenselijk zijn om te overwegen in de gemeenschappelijke marktordening nieuwe dwingende voorschriften inzake etikettering van de visserijproducten op te nemen, niet alleen om de consument beter te informeren, maar ook om de controle op de naleving van de communautaire regelgeving te vergemakkelijken. Een communautaire regeling waarbij het vermelden van de handelsbenaming en de oorsprong van elke soort verplicht zou worden gesteld en die zou gelden in elk stadium van de afzet van het product, zou de controle instanties in staat stellen om zowel de producten als de betrokken minimummaten gemakkelijker te controleren.

De huidige communautaire verordeningen geven de nationale instanties reeds mogelijkheden die slechts zeer ten dele worden benut. Aanpassing van deze regelgeving zou derhalve nutteloos zijn, indien ook deze nieuwe actiemogelijkheden niet volledig zouden worden benut. Vooruitgang op dit gebied vereist dus enerzijds eventuele aanpassing van de communautaire regelgeving die de taken van de nationale instanties vergemakkelijkt, maar anderzijds ook een sterkere wil om de noodzakelijke middelen in te zetten, de werkzaamheden van de verschillende betrokken administratieve diensten te coördineren in alle stadia: aanlanding, vervoer, invoer en verkoop.

Nieuwe vormen van administratieve samenwerking tussen de lidstaten zouden bijzonder nuttig kunnen zijn op het gebied van de markten, naar het voorbeeld van hetgeen reeds gebeurt in andere sectoren van de interne markt, in de vorm van uitwisseling van nationale inspecteurs (waarin onder meer is voorzien bij de communautaire programma's Karolus of Mattheus) en incidentele deelname van inspecteurs uit andere lidstaten aan de nationale controles (controles op de veiligheid van voedingsmiddelen of op de laboratoriummethoden).

## 5. Algemene opmerkingen : middelen, inbreuken en sancties

### - Door de verschillende lidstaten ingezette middelen

De Commissie kan momenteel geen objectieve kwantitatieve vergelijking maken tussen de in de verschillende lidstaten ingezette controlemiddelen.

Voor de personele en materiële middelen ligt de moeilijkheid in de diversiteit van de taken die een zelfde dienst moet uitvoeren. Daarom zou er in de eerste plaats naar moeten worden gestreefd de voltijds ingezette middelen aan een afzonderlijke analyse te onderwerpen. Voor de "deeltijdse" middelen zou, zoals het geval is geweest voor de financiering van de nieuwe controlemiddelen, de aan de Commissie verstrekte informatie haar in staat moeten stellen om het daadwerkelijk aan de visserijcontrole bestede deel van de middelen te kwantificeren en, eventueel, te valideren.

Vanuit diezelfde gedachtengang zou hetgeen eerder is gezegd in verband met de inspecties op zee of bij de aanlanding kunnen worden toegepast in de vorm van vaststelling van een gemeenschappelijke definitie van hetgeen moet worden verstaan onder een inspectie, waarbij zo nodig een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende soorten inspecties, waarvan de intensiteit kan verschillen. Daarna zouden dan minimumnormen kunnen worden vastgesteld.

### - Overtredingen en sancties

In de gewettigde eis van de sector voor een gelijke behandeling tussen de vissers uit verschillende lidstaten zijn de sancties van cruciaal belang. De Commissie heeft herhaaldelijk getracht vooruitgang op dit vlak te bevorderen. Zij heeft daarbij de steun gekregen van het Europees Parlement, maar niet van de Raad. Verordening (EEG) nr. 2847/93 bepaalt alleen dat de lidstaten, die volledig vrij zijn in hun keuze van de middelen, de gemeenschappelijke plicht hebben een afschrikkende controle- en sanctieregeling in te voeren en de Commissie mededeling te doen, zowel van hun tabellen van mogelijke sancties als van de daadwerkelijke toepassing ervan. De ervaring leert echter dat de verstrekte informatie niet werkelijk bruikbaar is voor de beoogde transparantie. De Commissie kan bijgevolg de doeltreffendheid van de sancties en de gelijkheid in de toepassing ervan tussen de lidstaten niet garanderen. Zelfs de overzichten van de inbreuken zijn te heterogeen om bruikbaar te zijn. Bovendien is de verstrekte informatie vaak onvolledig, of slechts met zoveel vertraging meegedeeld dat het nut ervan sterk is verminderd.

Deze situatie vormt een groot probleem. Aan de hand van de verstrekte gegevens zou de Commissie toch althans bruikbare vergelijkingen moeten kunnen maken. Er zou inzonderheid voor gezorgd moeten worden dat tenminste de belangrijkste overtredingen in de verschillende lidstaten op een vergelijkbare manier worden gedefinieerd en bestraft. Buiten het communautaire verband en dus a priori in een veel moeilijker context, nl. de NAFO, heeft men op dit gebied wel vooruitgang kunnen boeken.

– Samenwerking tussen de lidstaten inzake overtredingen en sancties

Zelfs indien voldoende middelen worden ingezet, blijven, gezien de verplichtingen die bij het uitvoeren van de inspecties in acht moeten worden genomen en de mobiliteit van de visserij-activiteiten, de inspecteurs toch vaak achter met meer twijfels dan rechtsgeldige bewijzen die onmisbaar zijn om onwettige activiteiten doeltreffend te kunnen bestraffen. Sommige onwettige activiteiten zouden, dat is zeker, beter kunnen worden vervolgd, als de betrokken lidstaten beter zouden samenwerken. Het is de taak van de lidstaten om, in het kader van juridische samenwerking, passende voorwaarden en procedures voor een dergelijke samenwerking in te voeren. De bestaande procedures zijn vaak omslachtig en soms onsamenhangend. Indien de onverenigbaarheid van procedures op communautair niveau tot gevolg heeft dat sommige overtredingen niet kunnen worden vervolgd, komt de controle op het gemeenschappelijk visserijbeleid sterk in het gedrang. Soms is echter vooruitgang mogelijk op communautair niveau, zonder te raken aan de bevoegdheden van de lidstaten. Men moet trachten te bereiken dat elke lidstaat dezelfde waarde hecht aan de door de controlediensten van een andere lidstaat opgestelde verslagen als aan die welke door zijn eigen diensten worden opgesteld. In gemeenschappelijk overleg zou een geharmoniseerd model voor een inspectieverslag kunnen worden opgesteld. Ook hiervoor zou men een voorbeeld kunnen nemen aan de vooruitgang die in het kader van de NAFO is geboekt. Voorts moeten ook de procedures voor de toezending worden verduidelijkt en versneld, opdat de documenten tijdig aan de bevoegde instanties worden meegedeeld.

– De actiemiddelen van de Commissie

Garantie van de doeltreffendheid van de controleregelingen in de verschillende lidstaten en de vergelijkbaarheid van de ingezette middelen en de daarmee bereikte resultaten is een van de essentiële taken van de Commissie. De Commissie heeft nochtans de indruk dat deze taak, niettegenstaande de vooruitgang die op dit gebied is gerealiseerd, nog niet tot volle tevredenheid is vervuld. Zij heeft reeds gewezen op de leemten in de gegevens die haar worden meegedeeld. De diensten van de Commissie worden bovendien door verschillende factoren in hun actie belemmerd. De eerste factor is de beperkte personeelsbezetting. Dit heeft zich des te ernstiger doen voelen, omdat de Commissie een groot deel van haar middelen heeft moeten inzetten voor specifieke problemen, met name wegens de weerklank die deze buiten de Europese Unie hadden (bijvoorbeeld NAFO, drijfnetten). De personele middelen die werkelijk beschikbaar zijn voor andere taken, die vooral de belangrijkste visserij-activiteiten in de Europese Unie bestrijken, zijn dus verminderd. In deze omstandigheden hebben de limieten die door Verordening (EEG) nr. 2847/93 aan de actiemiddelen van de inspectiedienst van de Commissie zijn gesteld, bijzonder ongunstige effecten. Indien een lidstaat niet met de Commissie meewerkt om betwistbare gevallen op te lossen, zal het voor haar zeer moeilijk zijn om aan de vereiste informatie te komen zonder daarvoor gezien haar situatie teveel personeel te moeten mobiliseren. De diensten van de Commissie zouden hun toezicht op de door de lidstaten uitgevoerde controles veel doeltreffender kunnen uitvoeren, indien de communautaire inspecteurs, naast de mogelijkheid om inspecties uit te voeren zonder voorafgaande melding, welke mogelijkheid hen is toegekend bij Verordening (EEG) nr. 2847/93, ook een grotere autonomie zouden krijgen. Zij moeten gegevens kunnen verzamelen die bestemd zijn, niet om bewijzen te leveren tegen een individuele visser of handelaar, maar om eventuele onvolkomenheden in de toegepaste controleregelingen aan te tonen. Ook de verplichtingen van de lidstaten tot samenwerking met de Commissie zouden duidelijker moeten worden omschreven. Zelfs de regels voor de toegang tot de databases waarvan sprake in Verordening (EEG) nr. 2847/93, zouden kunnen worden aangepast om de doeltreffendheid van de inspectiediensten van de Commissie te verbeteren. De validering van deze databases zou veel gemakkelijker worden, indien de Commissie er toegang toe had zonder een inspectieteam te moeten zenden; dergelijke bepalingen zijn onlangs door de Raad vastgesteld voor de databases betreffende de controles via satelliet<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 2205/97 van de Raad van 30 oktober 1997 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2847/93 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB nr L 304 van 07.11.1997, blzn 1 en 2).

### III. VERDERE UITWERKING VAN DE MAATREGELEN EN TAKEN VOOR DE TOEKOMST

#### 1. Versterking van de bewustwording

De recente ontwikkeling in de houding ten opzichte van de controle betekent een grote vooruitgang. Deze bewustwording moet evenwel nog worden veralgemeend en verdiept.

##### - Inzet

Controle op de visserij is een conditie sine qua non voor een doeltreffend GVB. De tekortkomingen inzake controle hebben rechtstreeks gevolgen voor de vissers die geen fraude plegen. Het bedrog van de ene berooft de ander van een deel van zijn potentiële vangst. Het verstoort de afzet en leidt tot lagere prijzen. De tekortkomingen bij de controle hebben echter bovendien tot gevolg dat, daar de officiële statistieken niet betrouwbaar zijn, de onderzoekinstellingen een belangrijk deel van hun activiteit moeten besteden aan het ramen van de werkelijke vangsten, zodat die tijd niet beschikbaar is voor onderzoek, wat de kwaliteit van de wetenschappelijke adviezen niet ten goede komt.

Afgezien van deze onmiddellijke gevolgen, heeft de economische gezondheid van de hele sector te lijden van een onvoldoende doeltreffend beheer. Soms wordt de controle, evenals interventie maatregelen, gezien als een zware financiële last die de visserijsector voor de overheid veroorzaakt. Maar een doeltreffend beheer, en een efficiënte controle is daarvoor onmisbaar, moet de sector opnieuw economisch gezond maken en ervoor zorgen dat deze niet langer aangewezen is op steun van buitenaf. Snelle invoering van een doeltreffende controle is dus een investering. Het is zelfs de investering zonder welke alle andere investeringen nooit rendabel zullen zijn.

##### - Akkoord en adhesie van het bedrijfsleven

De controle kan alleen doeltreffend zijn als het hele bedrijfsleven van oordeel is dat hij noodzakelijk en nuttig is, en ook rechtvaardig wordt uitgevoerd. Het bedrijfsleven kan en moet de belangrijkste bondgenoot van de controlediensten zijn. In sommige lidstaten zijn er reeds voorbeelden dat het bedrijfsleven bij de controle betrokken is, of dat groeperingen van vissers zich burgerlijke partij stellen in fraudezaken. Deze aanpak is erg doeltreffend gebleken. Om de gewenste medewerking van het bedrijfsleven te krijgen, moeten de vastgestelde controlemaatregelen zorgvuldig gemotiveerd worden en proportioneel zijn, waarmee wordt bedoeld dat de last die met elke maatregel aan het bedrijfsleven wordt opgelegd evenredig moet zijn aan de vooruitgang die op controlegebied kan worden bereikt en aan het frauderisico. Deze maatregelen moeten ook voldoende worden toegelicht, zodat de problemen die men met de controleregeling wil oplossen, volledig duidelijk zijn voor degenen die met de regeling te maken krijgen. Zij zullen er tenslotte ook van overtuigd moeten worden dat er geen discriminatie plaatsvindt.

De controle moet dus een van de hoofdpunten van de gesprekken tussen het bedrijfsleven en de overheid zijn. Omdat de transparantie van essentieel belang is om de instemming van het bedrijfsleven te krijgen, is ook alles dat de Commissie kan helpen om deze transparantie beter te garanderen, van het grootste belang.

- Verruiming van het debat

De controle op de visserij is geen kwestie die kan worden geregeld tussen de visserijcontrolediensten en de vissers. Een doeltreffende controle vergt dat alle instanties voor de bedrijfstak, vanaf die welke bevoegd zijn voor de scheepsbouw en de handel in motorbrandstoffen tot de diensten voor de controle op het vervoer, de verwerking en de distributie, erbij worden betrokken. Het is mogelijk dat voor sommige van deze diensten de vraagstukken in verband met de visserij geen prioriteit hebben. Zij moeten echter toch volledig bewust worden gemaakt van hetgeen er op het spel staat. Hetzelfde geldt voor degenen die de taak hebben de sancties op overtredingen te bepalen : zij moeten zich rekenschap kunnen geven van de gevolgen van de fraudes en de consequenties van hun beslissingen.

Ook het grote publiek moet kunnen beseffen dat doeltreffende controles een noodzaak zijn. Een gemeenschappelijk beleid is de zaak van eenieder. Tekortkomingen in het beleid schaden de geloofwaardigheid van de Europese constructie in haar totaliteit en het imago van de Gemeenschap. Gebreken hebben rechtstreeks consequenties voor de consumenten en indirect voor de Europese belastingbetalers. De consumenten moeten zelfs een steeds grotere rol gaan spelen in de strijd tegen vangstmethoden die onverenigbaar zijn met een goed visserijbeheer. De inspanningen die reeds worden gedaan om, bijvoorbeeld, de consumenten te winnen voor het belang van de bescherming van jonge vis, en dus voor de noodzaak om door hun koopgedrag niet de vangst van ondermaatse vis te stimuleren, moeten worden voortgezet en veralgemeend. Om deze aanpak te versterken en zo in te spelen op de steeds sterkere wens van de consumenten om bij te dragen tot een verantwoorde visserij, is de "traceerbaarheid" van de oorsprong van de producten van essentieel belang. Dit sluit aan bij de noodzaak om de oorsprong van de partijen te kunnen terugvinden, waarop reeds is gewezen in verband met de ondermaatse vis. Deze kwestie geldt evenwel algemeen en hangt trouwens samen met de kwaliteitsnormen : de consument moet informatie en garanties hebben om met kennis van zaken te kunnen kiezen.

**2. Geïntegreerde gemeenschappelijke strategieën**

Controle is noodzakelijk en is tegelijk kostbaar. Er zal dus steeds meer op de kosten-batenverhouding moeten worden gelet. De Commissie is van oordeel dat in het algemeen de controle-inspanningen, zowel binnen de lidstaten als op Europees niveau, nog niet ingebed zijn in alle aspecten omvattende en volstrekt rationele strategieën. Dergelijke strategieën zouden met name moeten worden opgesteld langs de volgende hoofdlijnen :

- Controles na de aanlanding

Algemeen wordt erkend dat de mogelijkheid om alle beschikbare elementen, vanaf de controles op zee tot die tijdens het vervoer en de afzet, te combineren en de gegevens uit verschillende informatiebronnen te vergelijken, van essentieel belang is. De invoering van allesomvattende strategieën blijkt evenwel moeilijk. De mogelijkheid om de gegevens afkomstig uit verschillende informatiebronnen en controles van verschillende aard onderling te toetsen - in feite het kernpunt van Verordening (EEG) nr. 2847/93 - wordt echter vaak te weinig benut. Er worden weinig controles uitgevoerd na de aanlanding. De wetgeving lijkt, althans in bepaalde lidstaten, daarvoor onvoldoende basis te geven. De controles bij het vervoer vallen vaak onder de bevoegdheid van een ander ministerie dan dat waaronder de visserij ressorteert. De naleving van de minimummaten is niet het enige punt. Zwart aangelande vis wordt gemakkelijk wit gemaakt wanneer een vervoerde hoeveelheid vis aan de controles kan ontsnappen omdat bij het vervoer wordt verklaard dat de partij reeds is verkocht. Partijen vis in transitio (afkomstig van invoer) of die als dusdanig worden aangegeven, zijn eveneens een potentiële bron van fraude, indien geen controles op het vervoer worden uitgevoerd. Daarom is het noodzakelijk om in alle lidstaten meer controles na de aanlanding uit te voeren.

### - Optimalisering van de inzet van de controle

De verdeling tussen de controles op zee en de controles op het land varieert sterk van de ene lidstaat tot de andere. Dat is ten dele te verklaren door objectieve factoren, maar ook de tradities spelen daarbij een belangrijke rol. In het algemeen zijn de regels voor de allocatie van de controle, en vooral voor de concentratie ervan op de belangrijkste problemen, niet erg duidelijk. Er zou dan ook grondig moeten worden gekeken naar de strategieën voor het inzetten van de controlemiddelen. Op operationeel vlak ontstaan trouwens geregeld tussen de verschillende diensten die de lidstaten betrokken zijn bij de visserijcontroles in de verschillende stadia, moeilijkheden over de respectieve verantwoordelijkheden, zowel in geval van verticale bevoegdheidsverdeling, bijvoorbeeld Ministerie van Visserij en Ministerie voor Vervoer, als bij horizontale bevoegdheden, zoals centrale en regionale instanties.

De moeilijkheid om strategieën te ontwikkelen waarbij gebruik wordt gemaakt van alle controlemogelijkheden, die de middelen concentreren op de belangrijkste problemen en de onderlinge afstemming tussen de verschillende betrokken diensten regelen, doet zich op Europees niveau nog scherper voelen.

Vooruitgang op dit gebied zal hoofdzakelijk moeten komen van de lidstaten, aangezien die als eerste verantwoordelijk zijn voor de controle. De Commissie kan en moet echter de totstandkoming van de vereiste strategieën vergemakkelijken door de nodige technische vergaderingen te beleggen en door suggesties en aanbevelingen te doen.

### **3. Beschikbaarstelling van de nodige middelen**

Wat de beschikbare materiële middelen betreft, is er door de inspanningen, zowel van de lidstaten als van de Gemeenschap, aanzienlijke vooruitgang gemaakt.

Het gebruik van deze investeringen moet worden geoptimaliseerd door ze in te zetten via te bepalen alomvattende strategieën. Het moet mogelijk zijn om het aandeel van de visserijcontrole in het gebruik van alle bestaande controlemiddelen te bepalen, en niet alleen in die waarvoor een cofinanciering van de Gemeenschap wordt gevraagd en waarvoor dit aandeel daarom moet worden meegedeeld. Sommige kapitaalintensieve uitrustingen behoeven niet onmiddellijk te worden vernieuwd.

Deze verbeteringen in de transparantie en de juiste besteding van de uitgaven maken het echter niet minder noodzakelijk om te blijven doorgaan. De installatie van apparatuur moet worden voortgezet, waarbij bijzondere aandacht moet worden geschonken aan het gebruik van moderne technieken. De Commissie moet het gebruik van de uit wetenschappelijke en technologische vooruitgang voortvloeiende methodes, die de doeltreffendheid van de controles kunnen vergroten, blijven bevorderen.

Wat de personele middelen betreft, dient een bijzondere inspanning te worden geleverd. In een eerste fase moeten de werkelijk voor de controle ingezette personele middelen duidelijk worden bepaald. In de lidstaten die daarin tot dusver minder hebben geïnvesteerd dan andere, zullen ze moeten worden uitgebreid. De kwantitatieve aspecten zijn overigens slechts één aspect. De opleiding en de motivering van de controlebeambten zijn niet minder belangrijk. Ook op dit gebied zou, zonder tot elke prijs te willen harmoniseren, een coördinatie op communautair niveau de doeltreffendheid kunnen verbeteren. De Commissie moet met name de uitwisseling tussen de lidstaten van ambtenaren voor de visserijcontrole stimuleren en vergemakkelijken.

#### **4. Verbetering van de transparantie**

Over het feit dat de Commissie gemakkelijker toegang moet krijgen tot de informatie die zij nodig heeft om toezicht te houden op de controle door de lidstaten, hebben wij het reeds eerder gehad. Op het vlak van de transparantie heeft het verslag dat de Commissie, ter uitvoering van artikel 35 van Verordening (EEG) nr. 2847/93 jaarlijks moet uitbrengen, evenmin alle verhoopte effecten gehad. Hoe moeilijk het voor de Commissie is om relevante en werkelijk vergelijkbare gegevens te verzamelen, is reeds vermeld. Daarnaast is er echter ook het probleem van de termijnen. Vertraging bij de doorzending van de gegevens door de lidstaten, zowel in de eerste fase als wanneer moet worden gereageerd op de eerste ontwerp tekst die de Commissie over hen heeft opgesteld, heeft tot gevolg dat het jaarverslag systematisch te laat beschikbaar komt, waardoor het nut ervan vermindert. De termijnen moeten dus worden herzien en men moet ertoe komen dat de lidstaten zich werkelijk aan deze termijnen houden. Men kan zich echter ook afvragen in hoeverre het noodzakelijk is jaarlijks een verslag uit te brengen, zoals thans is voorgeschreven. Ook zou dit verslag in de Raad veel grondiger besproken moeten worden, zodat er werkelijk consequenties uit worden getrokken.

Met andere woorden, het beginsel van verslagen van de Commissie aan de hand waarvan iedereen de geleverde inspanningen en de doeltreffendheid van de controleregelingen in de verschillende lidstaten kan beoordelen, is volledig juist. Maar om het beoogde doel echt te bereiken, moet de procedure worden herzien zodat de verslagen meer terzake zijn, sneller kunnen worden opgesteld en grondiger kunnen worden besproken.

Wat de transparantie betreft, zijn de formele verslagen niet het enige actiemiddel voor de Commissie. Zij zal ook gebruik moeten maken van alle vergaderingen die zij organiseert en waarin de controle ter sprake komt. Verder zal zij alle contacten tijdens inspectiebezoeken in de lidstaten moeten benutten om duidelijker te laten zien welke inspanningen zij in de andere lidstaten heeft geleverd en om, telkens wanneer zij over de vereiste informatie beschikt, het ongefundeerd wantrouwen tussen lidstaten weg te nemen.

Het bevorderen van de transparantie mag echter niet het monopolie van de Commissie zijn. Er bestaan uitwisselingen tussen de nationale diensten. Voor sommige lidstaten hebben ze in 1997 zelfs een veelbelovende ontwikkeling gekend. Dergelijke uitwisselingen moeten zo snel mogelijk worden uitgebreid. Men kan zich zelfs afvragen in hoeverre het mogelijk zou moeten zijn dat inspecteurs uit een lidstaat zich bij de communautaire inspecteurs aansluiten wanneer deze een inspectie uitvoeren in een andere lidstaat.

#### **5. Zo nodig, de wetgeving bijstellen**

Sedert vijf jaar zijn talrijke nieuwe wetten en besluiten over de controle vastgesteld die betrekking hebben op zeer uiteenlopende aspecten. Een oplossing van de eerder geschetste nog resterende problemen ligt zeker niet alleen in aanvullende regels. Er zijn zeker besluiten die duidelijk nog geen effect hebben kunnen sorteren, bijvoorbeeld die betreffende de controle via satelliet. Een uitputtende regelgeving heeft weinig nut als het ontbreekt aan de materiële en personele middelen, adequate strategie, de politieke wil of de instemming van het bedrijfsleven.



Bij elke aanpassing van de regelgeving zou trouwens rekening moeten worden gehouden met alle wetten en besluiten en niet alleen Verordening (EEG) nr. 2847/93. In de eerste plaats moeten nog een aantal uitvoeringsverordeningen worden vastgesteld, bijvoorbeeld die waarbij de voorschriften betreffende het logboek worden aangepast, waarover de discussie thans kan worden voortgezet (na het akkoord in de Raad over de technische maatregelen, met de inhoud waarvan rekening moet worden gehouden bij de ontwikkeling op het gebied van de logboeken). Er is echter een andere reeks besluiten die verband houden met de visserijcontrole, bijvoorbeeld Verordening (EEG) nr. 3759/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserij- en aquacultuurproducten<sup>1</sup>. Er moet rekening worden gehouden met alle besluiten, om onnodige herhalingen te voorkomen, om te garanderen dat de mogelijkheden die zij bieden volledig worden benut en om tot een samenhangend geheel te komen.

De in 1993 vastgestelde verordening is niettemin van centraal belang en blijkt voor verbetering vatbaar. Sommige moeilijkheden hebben zich vóór 1993 nooit zo intens voorgedaan, bijvoorbeeld de problemen in verband met de vaartuigen uit derde landen die in de communautaire wateren vissen of hun vangst in havens van de Gemeenschap aanlanden. Verordening (EEG) nr. 2847/93 moet worden aangepast om de in het tweede deel van deze mededeling vermelde tekortkomingen te verhelpen. Dat geldt bijzonder voor de vaartuigen uit derde landen, de controles op de aanlanding in een andere lidstaat dan de vlaggenstaat, de controles na de aanlanding en/of de eerste verkoop en de toegang tot de noodzakelijke informatie opdat de Commissie het toezicht op de controle door de lidstaten naar behoren kan uitvoeren. Men dient zich ook af te vragen wat zou kunnen worden gedaan om tot meer gelijkheid in sancties bij overtredingen te komen. Een herziening van de verordening zou het ook mogelijk maken ze bij te werken, te vereenvoudigen en, zo nodig, te verduidelijken.

## **6. Samenwerking binnen en tussen de lidstaten**

Binnen eenzelfde lidstaat vallen de onderwerpen die van belang zijn voor de controle op de visserij vaak onder verschillende diensten, terwijl, om doeltreffend te zijn, één dienst de hele bedrijfstak zou moeten kunnen bekijken. Bovendien ligt de directe verantwoordelijkheid voor de controle bij de lidstaten, terwijl de problemen regelmatig op communautair niveau liggen. Goede coördinatie is dus van essentieel belang.

De Commissie kan onmogelijk de organisatie van alle vereiste samenwerking op zich nemen. Dat spreekt vanzelf wanneer men denkt aan de interne coördinatie binnen de lidstaten. Directe samenwerking tussen lidstaten is ook van essentieel belang. De ervaring heeft verder geleerd dat de Commissie, die een kijk op het geheel heeft die de nationale overheden misschien niet hebben, en die een neutrale positie inneemt die het haar soms mogelijk maakt om als "bemiddelaarster" op te treden, een zeer belangrijke rol moet spelen bij de coördinatie op communautair niveau. Deze rol completeert die welke haar expliciet is toegekend in het toezicht op de doeltreffendheid van de nationale controles, en moet een rechtvaardige en transparante toepassing daarvan garanderen.

Sedert enkele jaren is men zich meer bewust geworden van het belang van de coördinatieproblemen en dat is duidelijk gebleken bij vergadering over controle die in september 1996 door het Ierse voorzitterschap is georganiseerd.

---

<sup>1</sup> PB 388 van 31.12.1992, blz. 1.

Er zal actie moeten worden ondernomen op vele gebieden, met name :

- vaststelling van prioriteiten en algemene strategieën;
- operationele problemen in verband met de acties op het terrein;
- onderzoek naar de wijze waarop nieuwe technieken de controles doeltreffender kunnen maken;
- uitwisseling van knowhow tussen de lidstaten, opdat vooruitgang van de ene ook ten goede kan komen aan de andere en dubbel werk wordt voorkomen;
- de noodzakelijke harmonisatie, met name voor de operationele uitwisseling van gegevens;
- het definiëren van gemeenschappelijke begrippen, opdat de inspanningen en resultaten van de controles werkelijk vergelijkbaar zijn (b.v. vangstcapaciteit, definitie van een minimale inspectie, enz.).

De rol die de Commissie in deze vraagstukken kan spelen zal meer afhangen van een toegevoegde waarde harerzijds die door de lidstaten wordt erkend, dan van een wettekst waarin haar opdracht wordt omschreven. Zij beschikt hoe dan ook over talrijke actiemiddelen :

- haar voorstellen die ertoe moeten bijdragen dat de communautaire regelingen een gunstig kader scheppen voor samenwerking en die, zo nodig, verplichtingen terzake vastleggen;
- haar rapporten, waarin de bijdrage van de lidstaten aan de controle op het GVB, en dus de doeltreffendheid van de samenwerking tussen de betrokken diensten in een lidstaat en de deelneming aan de samenwerking tussen lidstaten worden geëvalueerd;
- zij houdt bij haar besluiten inzake aanvragen van de lidstaten voor een communautaire bijdrage aan de uitgaven voor controle rekening met het feit of een doeltreffende nationale strategie en een goede samenwerking met de andere lidstaten een goed gebruik van de toe te kennen middelen garanderen;
- organisatie van de uitwisseling van informatie tussen lidstaten;
- zij signaleert de grootste problemen op communautair niveau en bevordert specifieke samenwerkingsstrategieën en -procedures om ze op te lossen;
- zij organiseert vergaderingen over specifieke problemen, zowel horizontale problemen (bijvoorbeeld de algemene invoering van de controle via satelliet), als verticale problemen in verband met een bepaalde visserijtak.

Uit de laatste drie punten blijkt dat het er in feite om gaat een netwerk te scheppen en te laten functioneren waarin de in de lidstaten en bij de Commissie met de controle belaste diensten samenwerken. Wat op bepaalde punten succesvol is geweest, moet worden uitgebreid en gehandhaafd. Daartoe moet, op initiatief van de diensten van de Commissie en in overleg met de nationale instanties, in een geest van partnerschap, een programma worden opgesteld voor de komende maanden en jaren. Het zou nuttig zijn om zich daarbij te baseren op de aanpak die is gevolgd op andere gebieden, bijvoorbeeld voor de vraagstukken in verband met het milieubeleid op het zogenaamde IMPEL-initiatief<sup>1</sup>, of voor de invoering van de interne markt<sup>2</sup>. Ook in deze context zal het nuttig zijn de visserijcontrole niet afzonderlijk, maar in samenhang met andere controleproblemen te beschouwen.

---

1 COM(96)500 def.

2 Resoluties van de Raad van 16 en 20 juni 1994 COM (94)29 def., COM (96)20 def..

## Conclusies

Controle, vooral op het gebied van de visserij, kan nooit perfect zijn. Zoals de Commissie reeds eerder heeft gezegd, is vooruitgang op dit gebied afhankelijk van de algemene ontwikkeling in het visserijbeheer, en kan controle niet de structurele tekortkomingen van het GVB corrigeren. De vooruitgang vergt tijd : er moet een infrastructuur worden opgebouwd, en structuren en mentaliteiten moeten worden veranderd. Vooruitgang is echter noodzakelijk en moet worden versneld. De tijd tussen de diagnose en de oplossing van de moeilijkheden moet korter worden. Wanneer men de balans van de Commissie uit 1992 opnieuw leest, ziet men hoeveel vooruitgang intussen is gemaakt. Men ziet ook hoe moeilijk het is geweest om voor bepaalde problemen verder te komen dan het stadium van vaststellingen en intenties, zodat soms de indruk ontstaat dat er niet echt vooruitgang is geboekt.

Om van potentiële naar werkelijke vooruitgang te komen, moet allereerst de politieke will om prioriteit te verlenen aan de invoering van een doeltreffende visserijcontrole worden bevestigd en in daden worden omgezet. Bij de maatregelen die zullen moeten worden genomen, moeten de lidstaten en de Commissie samenwerken en samen moeten zij nauwkeurige doelstellingen vaststellen die moeten worden gehaald op een termijn die kort genoeg is om zinvol te zijn, maar waarbij toch rekening wordt gehouden met minimumtermijnen en de noodzakelijke aanpassingstermijnen. Voor de komende jaren bestaan al een aantal sleuteltijdstippen. De belangrijkste daarvan zijn :

- juli 1998 : eerste fase van de invoering van de satellietcontrole en, voor de Atlantische Oceaan, de opneming van vangstgegevens in de gegevens die moeten worden meegedeeld ingevolge de invoering van de regeling voor de beheersing van de visserij-inspanning;
- begin 1999 : invoering in de Middellandse Zee van logboeken, aanvoer- en verkoopsaangiften en van de daarmee verband houdende gecomputeriseerde databases;
- begin 2000 : begin van de tweede fase van de satellietcontrole, terwijl nieuwe technische maatregelen van kracht worden voor de wateren van de Gemeenschap, van de Atlantische Oceaan tot de Noordzee;
- 2000 : vervaljaar van de beschikking<sup>1</sup> waarbij aan de lidstaten een financiële bijdrage wordt verleend voor uitgaven ten behoeve van de controle.

Hoewel momenteel niet bekend is welke besluiten precies zullen worden genomen, zowel in het kader van de bilaterale overeenkomsten als van de internationale organisaties, worden in ieder geval wijzigingen verwacht voor de externe bestanden. Zo moet de NAFO in 1998 een beslissing nemen over het vervolg op de huidige proefprojecten.

Op grond van de hierboven genoemde data dient tegen het jaar 2000 naar een aangevulde controleregeling te worden gestreefd.

---

<sup>1</sup> Beschikking van de Raad (95/527/EG) betreffende een financiële bijdrage van de Gemeenschap in sommige uitgaven van de lidstaten voor de tenuitvoerlegging van de in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid geldende controleregeling.

Voor 1998 gelden dan zes prioriteiten :

- op basis van de bestaande regelgeving moeten krachtige maatregelen worden genomen om een einde te maken aan de ernstigste tekortkomingen (onvolledig invoering door bepaalde lidstaten van de regelingen inzake basisdocumenten en computerisering daarvan, onjuiste vangstaangiften en met name herhaaldelijke overschrijding van quota's, die nadelig zijn voor sommige bestanden);
- onderzoek naar de mogelijkheid om via een combinatie van regelgeving en samenwerking de doeltreffendheid van de controlemaatregelen te vergroten;
- uitvoering van proefprojecten voor coördinatie van de controlemaatregelen en voor gezamenlijk overleg over horizontale problemen, analyse van de coördinatiemethodes die in de Europese Unie op andere gebieden dan visserij worden toegepast;
- aanpassing van de regelgeving, met name van Verordening (EEG) nr. 2847/93 en de uitvoeringsverordeningen, en, zo nodig, van andere regelgeving betreffende de visserijcontrole;
- garanderen dat de eerste fase van de satellietcontrole daadwerkelijk van start gaat en voorbereiding van de opnemings van het Middellandse-Zeegebied in de algemene regelgeving;
- opstelling van een definitieve balans van de werkelijk voor de controle ingezette middelen, met name de personele middelen, en vaststelling van de methodes die het mogelijk maken de uitgevoerde controles en de doeltreffendheid van de sanctieregelingen te vergelijken.

Voor 1999 zouden de voornaamste doelstellingen kunnen zijn :

- completering van de maatregelen bedoeld bij de eerste prioriteit voor 1998. Het is met name van groot belang dat, vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling inzake technische maatregelen die verder gaat dan de huidige, de huidige tekortkomingen volledig worden weggewerkt;
- uitbreiding van de controles tot de hele bedrijfstak, op zee, bij aanlanding en in de daaropvolgende stadia, en volledige benutting van alle mogelijkheden die ontstaan door vergelijking van de gegevens uit verschillende informatiebronnen, met inbegrip van die welke verband houden met de satellietcontrole op de betrokken vloten;
- indiening van een voorstel voor een procedure om de problemen inzake de coördinatie tussen de lidstaten te regelen, door de bepalingen terzake die reeds zouden zijn vastgesteld, te completeren rekening houdende met de in 1998 op dit gebied uitgevoerde proefprojecten, en opstelling van een programma voor uitwisseling van informatie en personeel tussen alle betrokken diensten;
- uitvoering van een algemene voorlichtingsactie om alle betrokkenen bewust te maken van het belang van de controle;
- mogelijke gekwantificeerde doelstellingen vaststellen voor de door een lidstaat voor de controle ingezette middelen, op basis van de objectieve kenmerken van zijn betrokkenheid bij het gemeenschappelijk visserijbeleid;
- uitbreiding van de algemene bepalingen tot de Middellandse Zee;
- aanpassing van de controles betreffende de externe bestanden, door de regelgeving, waar het nodig en noodzakelijk is, verder uit te werken, door erop toe te zien dat de genomen besluiten goed worden uitgevoerd en door steeds de verdeling van de taken tussen de lidstaten en de Commissie te preciseren;
- voorbereiding van de maatregelen die zullen moeten worden genomen naar aanleiding van het begrotingsbesluit dat in 2000 afloopt.

In het jaar 2000 zou men dan beschikking hebben over alle componenten die eerder zijn gerealiseerd of die in januari 2000 van start gaan (tweede fase satellietcontrole, nieuwe technische maatregelen). Het zou dan mogelijk zijn de doeltreffendheid van het totaal te beoordelen en een balans op te maken die fundamenteel anders zou zijn dan een herhaling van reeds eerder vastgestelde tekortkomingen.

Gelet op de balans van de visserijcontrole uit 1992 en de toen noodzakelijk geachte verdere maatregelen is het GVB nu halverwege de oversteek, maar het zal niet volstaan om de regelingen die zijn ingesteld bij de besluiten van de 1996 en 1997, hoe positief deze ook waren, nu op hun beloop te laten. Er zijn verdere inspanningen nodig, namelijk aanpassing van de regelgeving, maar als allereerste prioriteit uitbouw van de samenwerking tussen alle bij de controle betrokken partijen.



ISSN 0254-1513

COM(98) 92 def.

# DOCUMENTEN

NL

03 14 07 10

---

Catalogusnummer : CB-CO-98-097-NL-C

ISBN 92-78-31221-5

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg