



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.09.2001
COM(2001) 526 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**VERSLAG OVER HET TOEZICHT OP DE UITVOERING VAN HET
GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID**

**SYNTHESE VAN DE WIJZE WAAROP DE CONTROLEREGELING VOOR HET
GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID DOOR DE LIDSTATEN WORDT
UITGEVOERD**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

VERSLAG OVER HET TOEZICHT OP DE UITVOERING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID

SYNTHESE VAN DE WIJZE WAAROP DE CONTROLEREGELING VOOR HET GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID DOOR DE LIDSTATEN WORDT UITGEVOERD

1. INLEIDING

Met dit verslag, alsook met de werkdocumenten "Visserijcontrole in de Lidstaten", wordt aan verplichtingen van de Gemeenschapswetgeving voldaan. Deze documenten beschrijven in extenso de activiteiten die op het gebied van visserijtoezicht, -inspectie en -bewaking hebben plaatsgevonden in de periode 1996-1999 en bevatten tevens een evaluatie door de Commissie van de uitvoering van de relevante Gemeenschapswetgeving. In aansluiting hierop zal de Commissie een Mededeling presenteren waarin de toekomstige oriëntaties voor het toezicht, de controle en de rechtshandhaving in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden uiteengezet, rekening houdende met de conclusies van het aan de gang zijnde debat omtrent het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid¹ (hierna "de controleverordening" genoemd) trad op 1 januari 1994 in werking. Zij is diverse malen gewijzigd²; het merendeel van de bij Verordening (EG) nr. 2846/98 van de Raad geïntroduceerde recentste wijzigingen is van toepassing sedert 1 juli 1999³.

De controleverordening vormt samen met een aantal specifieke verordeningen waarbij controlevoorschriften van regionale visserijorganisaties (RVO's) zijn vastgesteld, het juridisch kader van minimumvoorschriften voor visserijactiviteiten door communautaire vaartuigen in Gemeenschapswateren en daarbuiten. De Lidstaten, en in een aantal gevallen de Commissie, zijn genoodzaakt geweest maatregelen te nemen om de naleving van dit juridisch kader te bewerkstelligen.

De Commissie heeft de voorbije tien jaar in diverse mededelingen de fundamentele problemen met betrekking tot de doeltreffendheid van de visserijcontrole, alsook de mogelijkheden om de situatie te verbeteren⁴, onderzocht en onder de aandacht

¹ PB L 261 van 20.10.1993.

² Een lijst van de wijzigingen op de controleverordening is te vinden in bijlage I.

³ Sommige bepalingen van de controleverordening die betrekking hebben op de Middellandse Zee zijn pas sedert 1 januari 2000 van toepassing (cf. artikel 40 zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2846/98). Ook de toepassing van de gewijzigde technische instandhoudingsmaatregelen (Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PB L 125 van 27.4.1998)) en de tweede fase van de implementatie van het VMS-systeem zijn pas op dat tijdstip van start gegaan, zodat beide punten in dit verslag buiten beschouwing blijven.

⁴ Een overzicht van de gepresenteerde mededelingen is opgenomen in bijlage I.

gebracht. De meest recente wijziging van de controleverordening⁵ was voornamelijk gebaseerd op de Mededeling van de Commissie COM(1998) 92 def. en werd gecompliceerd door een Actieplan SEC(1998) 949 def. van maatregelen om de toepassing van de controleverordening te verbeteren.

De Commissie heeft voorts ook jaarlijkse verslagen uitgebracht over de wijze waarop de technische instandhoudingsmaatregelen in de visserij met drijfnetten in de praktijk zijn toegepast⁶. Daarom wordt in dit verslag volstaan met een vermelding van deze bronnen. De gemeenschappelijke organisatie van de markten voor visserijproducten, die eind 1997⁷ is herzien en in 1999 bij Verordening (EG) nr. 104/2000⁸ is gewijzigd, komt in dit verslag evenmin aan bod.

Het onderhavige verslag, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 35 van de controleverordening, is het derde in een serie van gelijkaardige rapporten⁹. Verder reikend dan de voorgeschreven verplichting een dergelijk verslag te maken, bevat het een uitvoerige onderbouwing van de analyse en de suggesties die met het oog op verbeteringen in het systeem van toezicht, controle en rechtshandhaving in het kader van het GVB zijn uiteengezet in het eerder dit jaar gepubliceerde Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Het verslag behelst een synthese van de basisstructuren voor de implementatie van de communautaire controleregeling die in de Lidstaten aanwezig zijn. Daarbij wordt om te beginnen gekeken naar de regelgeving en de organisatie van de visserijcontrole in de verschillende Lidstaten en vervolgens naar de controlemiddelen, de toezichtsystemen en de verrichte inspectie- en bewakingswerkzaamheden, alsook naar de aanpak van overtredingen. Tot slot worden het instandhoudingsbeleid en het structuurbeleid in het kort geëvalueerd.

Het verslag gaat vergezeld van een aantal afzonderlijke werkdocumenten van de Commissie, getiteld "Visserijcontrole in de Lidstaten", waarin telkens de essentiële elementen van de respectieve nationale controlesystemen - gebaseerd op de gegevens die elke lidstaat overeenkomstig artikel 35 van de controleverordening moet indienen - en de bevindingen van de Commissie - gebaseerd onder andere op de vaststellingen van haar eigen visserij-inspecteurs (cf. artikel 29 van de controleverordening) - worden samengevat en gebundeld. Daarnaast maakt de Commissie in deze werkdocumenten ook een evaluatie van de feitelijke toestand op het gebied van visserijcontrole in de afzonderlijke Lidstaten.

Volgend op dit verslag en de begeleidende werkdocumenten, die beogen de feiten met betrekking tot de visserijcontrole op een rij te zetten en te beschrijven, zal een Mededeling worden gepubliceerd met oriënterende beschouwingen voor het

⁵ Verordening (EG) nr. 2846/98 van 17 december 1998.

⁶ Een overzicht van deze verslagen is opgenomen in bijlage I.

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - "De toekomst van de markt voor visserijproducten in de Europese Unie: verantwoordelijkheid, partnerschap, concurrentievermogen", COM(97) 719 def van 16.12.1997.

⁸ Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad van 17 december 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van de aquacultuur. (PB L 17 van 21.1.2000)

⁹ De vorige rapporten waren : Commissie rapport over de controle op het gemeenschappelijk visserijbeleid, COM(96) 100 def. van 18.3.1996; en Verslag van de Commissie – Controle op het gemeenschappelijk visserijbeleid 1995, COM(97) 226 def. Van 13.6.1997.

toekomstige beleid inzake toezicht, controle en rechtshandhaving in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, waarin de conclusies van het naar aanleiding van het Groenboek gevoerde debat zullen worden verwerkt.

2. HET KADER VOOR DE CONTROLE IN DE LIDSTATEN

De Lidstaten hebben, elk overeenkomstig hun wettelijk en bestuursrechtelijk systeem, in een juridisch kader voor de controle voorzien en de nodige autoriteiten aangesteld. Voorts hebben zij aan visserij-inspecteurs bevoegdheden verleend om controles uit te voeren en sanctieprocedures in te leiden.

Dit basiskader zou in de regel moeten volstaan voor de nationale autoriteiten om de naleving van de communautaire wetgeving te garanderen. Op het gebied van de uitvoering van deze laatste blijven er evenwel aanzienlijke verschillen tussen de Lidstaten bestaan die tot ongelijke behandeling van vissers in verschillende delen van de Gemeenschap aanleiding kunnen geven.

De samenwerkings- en coördinatieregelingen die de Lidstaten hebben getroffen, zijn niet toereikend voor de noden van grensoverschrijdende visserijactiviteiten.

2.1. Wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

Krachtens artikel 1 van de controleverordening stelt iedere lidstaat passende maatregelen vast om de doeltreffendheid van de controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid te waarborgen. De Lidstaten hebben aan deze eis om de naleving van de communautaire wetgeving te garanderen voldaan hetzij door nieuwe nationale voorschriften uit te vaardigen, hetzij door bestaande nationale wetgeving aan te passen aan de communautaire.

Overeenkomstig artikel 4 van de controleverordening worden de inspectie- en controlewerkzaamheden door elke lidstaat voor eigen rekening uitgevoerd volgens een systeem dat de betrokken lidstaat zelf vaststelt. De Lidstaten hebben de diensten aangesteld die verantwoordelijk zijn voor de controle op de verschillende aspecten van de communautaire wetgeving. Bij het opzetten van de organisatorische structuren en het selecteren van de bevoegde autoriteiten hebben plaatselijke administratieve tradities over het algemeen sterk meegespeeld.

Slechts in Denemarken zijn de verantwoordelijkheden voor visserijtoezicht, -inspectie en -bewaking bij één enkel lichaam gecentraliseerd. In andere Lidstaten zijn deze taken verspreid over meerdere instanties, die daarnaast vaak nog andere taken te vervullen hebben. Sommige Lidstaten hebben zelfs gekozen voor een geheel of gedeeltelijk gedecentraliseerd systeem (b.v. Finland). De bevoegdheden van de betrokken autoriteiten en de afbakening van de respectieve domeinen zijn in de nationale controlesystemen niet altijd duidelijk geregeld.

De prioriteiten van de instanties waaraan visserijcontroletaken zijn toevertrouwd, vallen niet noodzakelijkerwijs samen met de eisen inzake doeltreffendheid die aan het controlesysteem voor het gemeenschappelijk visserijbeleid worden gesteld. Alhoewel in sommige gevallen voldoende inspanningen voor visserijtoezicht en -

controle aan de dag worden gelegd, heeft de Commissie ook gevallen geconstateerd waarin de visserijtaken bij instanties met een gevarieerd takenpakket geen hoge prioriteit genieten en gevallen waarin dergelijke instanties weliswaar de nodige bereidheid tonen maar onvoldoende technische middelen of politieke steun voor de uitvoering van hun taken ontvangen.

Het merendeel van de nationale controlesystemen blijkt de interne en externe samenwerking tussen bevoegde autoriteiten te bemoeilijken, zowel voor uitwisseling van informatie tussen deze autoriteiten als voor de rechtshandavingsdoeleinden en voor coördinatie van hun activiteiten. In sommige Lidstaten zijn hiervoor specifieke comités of diensten opgericht, terwijl de autoriteiten in andere Lidstaten op een informele wijze praktische regelingen hebben uitgewerkt. Op het gebied van samenwerking en coördinatie tussen alle bij de visserijcontrole betrokken autoriteiten en onderlinge uitwisseling van informatie is er nog veel ruimte voor verbetering. Bovendien is de huidige aanpak van deze activiteiten door de Lidstaten onvoldoende aan de noden van de grensoverschrijdende visserij aangepast en komt de problematiek nagenoeg alleen in het kader van een aantal RVO's aan bod¹⁰.

2.2. Controlebevoegdheden

De visserij-inspecteurs in de Lidstaten hebben van de nationale wetgever over het algemeen de bevoegdheid gekregen om een aantal essentiële rechtshandavingsmaatregelen op eigen gezag te nemen (of dit is minstens in de praktijk zo gegroeid). Dit is een duidelijk stap voorwaarts.

Meer in het bijzonder betreft het de bevoegdheden voor de betrokken nationale functionarissen om inspecties uit te voeren aan boord van vissersvaartuigen, in aanvoer- en opslagvoorzieningen of in andere particuliere gebouwen en inrichtingen die in het brede kader van de visserij worden gebruikt, en tijdens het transport van vis of visserijproducten. In sommige Lidstaten zorgt de verdeling van de bevoegdheden over verschillende categorieën inspecteurs voor extra hinderpalen op en vergt zij van de diverse betrokken diensten een vrij intensieve samenwerking. Bovendien stuiten sommige inspectiediensten op de grenzen van hun bevoegdheden die voortkomen uit een in de traditie gewortelde afbakening van actieterreinen.

Welke bevoegdheden visserij-inspecteurs naast het verrichten van de eigenlijke inspectiewerkzaamheden nog hebben, wordt voorts in belangrijke mate bepaald door de manier waarop het gerechtelijk onderzoek in de betrokken lidstaat georganiseerd is. Het onderzoeken van documenten met vangst- of inspanningsgegevens behoort overal tot de bevoegdheden van de inspecteurs; in sommige Lidstaten worden evenwel niet de inspectiediensten, maar bijna exclusief de politiediensten bij prejudicieel onderzoek ingeschakeld, terwijl in andere aan de visserij-inspecteurs ook een rol bij het onderzoek wordt toebedeeld. Gelet op de bijzondere eisen van het onderzoek van visserijdossiers, kan de eerstgenoemde situatie in sommige gevallen voor problemen zorgen.

De inspecteurs zijn in alle Lidstaten bevoegd om illegale vangsten en vistuigen in beslag nemen. In sommige geldt daarbij evenwel de beperking dat de overtreder

¹⁰ Voor dit verslag heeft geen grondig onderzoek plaatsgevonden van de talrijke multi- en bilaterale overeenkomsten die op het gebied van wederzijdse assistentie en samenwerking in gerechtelijke aangelegenheden tussen de Lidstaten bestaan.

tijdens het vangen op heterdaad moet worden betrapt of dat het vistuig effectief in gebruik moet zijn. Dergelijke restricties verkleinen gewoonlijk de doeltreffendheid van het inspectiewerk, aangezien bijvoorbeeld illegaal vistuig dat aan boord wordt ontdekt, niet mag worden geconfisqueerd wanneer het op dat moment niet in bedrijf is.

Het opbrengen van vaartuigen is traditioneel gereserveerd voor de marine-inspectiediensten, die veelal gelieerd zijn aan of deel uitmaken van de nationale krijgsmacht. De bevoegdheid om op het land voertuigen te onderscheppen die voor het transport van vis worden gebruikt, is niet algemeen; in sommige Lidstaten moet hiervoor politie-assistentie worden gevraagd, ook als de eigenlijke inspectie achteraf door de visserij-inspecteurs alleen kan worden afgehandeld.

De omvang van de bevoegdheden en de nauwkeurigheid waarmee zij zijn omschreven, variëren met andere woorden nogal van de ene lidstaat tot de andere, en de nationale regelgevingen (voor zover bestaande) zijn inzake duidelijkheid vatbaar voor verbetering. Anderzijds maken sommige bestaande nationale regels (voornamelijk wat betreft de te volgen procedures) de taak van de inspecteurs zeker niet eenvoudiger en kunnen elkaar gedeeltelijk overlappende bevoegdheidsregelingen voor onnodige verwarring zorgen. Ook is er hier en daar sprake van gebrekkige integratie met de follow-up van overtredingen, waardoor inspecteurs een actie wel kunnen inleiden, maar deze niet tot het einde toe kunnen afwikkelen.

2.3.Follow-up van overtredingen

Het vervolgingsbeleid dat ten aanzien van geconstateerde overtredingen van de visserijwetgeving wordt gehanteerd, hangt vanzelfsprekend samen met de traditie van de betrokken lidstaat op administratief en gerechtelijk gebied. Dit betekent dat in Lidstaten waar overtredingsdossiers gewoonlijk aan het gerecht worden overgedragen, dit voor visserijzaken niet anders is, en dat landen die daarentegen een traditie van administratieve sancties hebben, deze ook inzake visserij-overtredingen huldigen. Het zijn met andere woorden meer de nationale gewoontes en gebruiken dan specifieke visserijenmerken die bepalen welke aanpak door de overheid wordt gevolgd.

Insgelijks spelen nationale factoren betreffende de relatie tussen onderzoeksbevoegdheden en judiciële bevoegdheden een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol inzake de procedure welke in de Lidstaten voor de vervolging van visserij-overtredingen moet worden gevolgd. In die Lidstaten waar gewoonlijk, soms indirect via andere instanties (politie), een instruerend magistraat of openbaar aanklager wordt ingeschakeld, wordt dit ook in visserijzaken gedaan. En in landen die voor feiten van de aard als hier bedoeld, de voorkeur geven aan een snellere administratieve procedure, is dit ook in dit geval de aangewezen werkwijze.

Overeenkomstig het beginsel dat staten soeverein over hun rechtspleging beslissen, werken de nationale tradities door tot in de inspectieprocedures en de uitkomsten ervan. In de Lidstaten waar de controle-autoriteiten in het algemeen over de bevoegdheid beschikken om, als eerste voorwaarde voor verdere actie, overtredingen vast te stellen, geldt dit doorgaans ook voor de visserijtoezichthouders. En omgekeerd geldt dat waar de rol van de toezichthoudende en onderzoeksinstanties, bijvoorbeeld de politiediensten, in het algemeen beperkt is tot het verzamelen van

feitenmateriaal met betrekking tot delicten waarvan de beoordeling een zaak van het gerecht is, ook de visserij-inspecteurs doorgaans niet bevoegd zijn om overtredingen formeel vast te stellen, i.e. een oordeel uit te spreken over het bestaan ervan.

3. CONTROLEMIDDELEN

Het tekort aan middelen voor inspecties en bewaking op zee in EU-wateren is voor een stuk weggewerkt. Dit is bewerkstelligd, niet alleen door meer middelen in te zetten, maar ook via andere maatregelen die de sector zelf meer in deze taken betrekken. Diverse Lidstaten hebben een goed evenwicht gevonden tussen ingezette middelen en aan de sector opgelegde verplichtingen.

Financiële bijdragen van de Gemeenschap hebben het aanschaffen en moderniseren van inspectie- en controle-apparatuur een stuk vergemakkelijkt. Door de introductie van geavanceerde technologieën, met name VMS, zijn nieuwe mogelijkheden ontstaan.

Alhoewel de vooruitgang onmiskenbaar is, blijven er nog een aantal manco's: deze komen in wezen erop neer dat de middelen die ter beschikking van de nationale instanties staan en de door hen genomen maatregelen onvoldoende aan de eisen van een integraal controlesysteem aangepast zijn.

3.1. Personeel

Naar aanleiding van evaluaties van hun nationale controlesysteem hebben sommige Lidstaten (in het bijzonder - tot voor kort - Spanje, maar ook Ierland en Portugal) tot een versterking van het personeelsbestand besloten, terwijl andere (Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) hun aandacht hebben toegespitst op een efficiënter gebruik van de aanwezige middelen. In geen van beide gevallen mogen binnen het bestek van een jaar spectaculaire veranderingen worden verwacht.

Het aantal inspecteurs dat nodig is om een bepaalde visserijtak doeltreffend te controleren, hangt af van een aantal specifieke factoren (b.v. of er TAC's, quota, technische maatregelen gelden, het type vaartuigen, de afstand tot de aanvoerplaatsen, de topografie van de kust, het risico van illegale aanvoer, de aanvoerprocedures en de methoden van afzet na de eerste verkoop). Sommige Lidstaten hebben in hun wetgeving bepalingen opgenomen die de visserijsector verplichten procedures in te stellen om de effectiviteit van inspectie en bewaking te vergroten. Daardoor kunnen de inspecteurs zich op toezichthoudende taken concentreren en kan in elk van de stadia van de visvangst en aanverwante activiteiten voor een hoge kans op inspectie worden gezorgd.

Diverse Lidstaten hebben met het oog op een grotere doeltreffendheid hun systeem van aanvoercontroles verder ontwikkeld. De introductie, als onderdeel van een integraal controlesysteem, van maatregelen zoals verplichte aanvoer in een aangewezen haven, verplichte melding van binnenvaren, aanvragen van toestemming om te lossen en verplichte eerste verkoop via de afslag, heeft de doeltreffendheid van de inspectie- en bewakingsactiviteiten aanzienlijk verbeterd. Voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen zijn de aanvoercontroles op ongesorteerde haringvangsten

in Denemarken en de controles op de aanvoer in het kader van NAFO en op de aanvoer van vriestrawlers in Duitsland (controlepercentage = 100 %).

Ondanks de verbeteringen die op vele gebieden zijn waargenomen, blijven er visserijtakken waar wegens een tekort aan personeel voor monitoring- en inspectie-activiteiten de doeltreffendheid van de controle niet kan worden gewaarborgd. Dit geldt met betrekking tot de aanvoercontroles voor de meeste gevallen waarin de aanvoer op gelijk welk tijdstip in eender welke haven kan plaatsvinden.

Van sommige Lidstaten ontving de Commissie geen gedetailleerde gegevens betreffende het aantal gespecialiseerde visserij-inspecteurs. In sommige landen zijn bijvoorbeeld alle leden van de kustwacht (o.a. in Griekenland, Italië, Finland en Zweden) in principe bevoegd om in het kader van hun gewone taken visserij-inspecties uit te voeren, terwijl velen van hen dit in werkelijkheid misschien niet of nauwelijks zullen doen.

Eventuele tekortkomingen van de controle zijn in dergelijke gevallen niet aan een gebrek aan personeel toe te schrijven, maar mogelijkerwijze aan een gebrek aan specifieke visserij-ervaring en -opleiding. Als dat effectief zo is, kan het raadzaam zijn om gespecialiseerde coördinatie- en inspectieteams te creëren. In een aantal gevallen is door de inspecteurs van de Commissie vastgesteld dat zelfs elementaire kennis om basiscontroles op de naleving van de voorschriften te verrichten, ontbrak. Een gedegen basiskennis van de technische aspecten van de visserij (b.v. vissoorten kunnen herkennen, inrichting van vistuig) en een grondige kennis van de toepasselijke wetgeving zijn onmisbaar om zich naar behoren van de inspectietaken te kwijten.

3.2.Middelen voor inspectie op zee

Het op dit vlak bestaande tekort aan middelen is kleiner geworden. Diverse nieuwe en gemoderniseerde patrouillevaartuigen voor de volle zee en de kustwateren zijn de afgelopen jaren in de vaart gekomen of zijn momenteel in aanbouw. De situatie schenkt desondanks geen honderd procent voldoening. De middelen die momenteel beschikbaar zijn, zijn duidelijk bedoeld om in de visserijwateren van de Gemeenschap te worden ingezet. Bovendien zijn diverse patrouillevaartuigen toe aan renovatie en modernisering om aan de nieuwe, voor een efficiënte controle onontbeerlijke, eisen (inzake snelheid, brandstofverbruik, communicatievoorzieningen) te beantwoorden.

In verschillende Lidstaten zijn vliegtuigen en andere middelen voor bewaking vanuit de lucht slechts gedurende een beperkt aantal uren of dagen voor visserijcontrole beschikbaar. De werkprogramma's worden lang op voorhand vastgelegd, soms voor een heel jaar; dit geldt ook wat betreft het gebruik van door andere instanties (de Marine) ter beschikking gestelde patrouillevaartuigen. Deze manier van werken staat maar heel weinig flexibiliteit toe en maakt de inspectie- en bewakingsoperaties erg voorspelbaar, hetgeen met het oog op de prioriteiten van de rechtshandhaving ontegenzeggelijk een hinderpaal is.

3.3.Geavanceerde technologie

De geautomatiseerde verwerking van vangst- en inspanningsgegevens, waarmee reeds vóór de verslagperiode was begonnen, is verder verbeterd als gevolg van de

inspanningen die door de Lidstaten zijn geleverd om aan de voorschriften van artikel 19 van de controleverordening te voldoen. De meeste Lidstaten beschikken nu over computerdatabases; er zijn hier en daar evenwel nog verbeteringen mogelijk, in het bijzonder wat betreft de koppeling van de systemen voor kruiselingse controles.

Voor een uitvoeriger bespreking van de ontwikkeling en de gevolgen van de invoering van het VMS zij verwezen naar punt 4.3; de grootschalige introductie van dit monitoringinstrument in de Gemeenschap vond plaats gedurende de periode die door dit verslag wordt bestreken¹¹. Er is vooruitgang geboekt wat betreft het kruiselingse controles van de informatie die via het VMS is verkregen met de gegevens die in de vangst- en inspanningsdatabanken (zie hierboven) zijn opgeslagen. Deze voorzieningen vormen een goede basis voor de toekomst en de inhoud ervan moet intensief worden geëxploiteerd voor inspectie- en toezichtdoeleinden.

Daarnaast hebben de Lidstaten en de Commissie middelen uitgetrokken voor onder meer projecten waarbij wordt geëxperimenteerd met een elektronisch visserijlogboek en teledetectie via satelliet in aanvulling op het VMS.

3.4.Financiële bijdrage van de Gemeenschap

Het tweede vijfjarenprogramma voor de cofinanciering door de Gemeenschap van sommige uitgaven van de Lidstaten voor visserijcontrole, zoals vastgelegd in Beschikking 95/527/EG¹² van de Raad (hierna "de beschikking"), voorziet in financiële solidariteit voor de uitvoering van de controleregeling voor de visserijsector. De middelen die de Gemeenschap hiervoor uittrekt, maken 4% van het totale communautaire visserijbudget uit en dekken minimaal 10% van de totale, door de Lidstaten voor controle gedane uitgaven.

Zoals onder het eerste vijfjarenprogramma het geval was, kan in het kader van de beschikking communautaire steun worden verkregen voor de aanschaf en de modernisering van controle-uitrusting (transportmiddelen en geavanceerde apparatuur voor detectie van visserijactiviteiten, en voor het registreren, beheren en meedelen van gegevens over die activiteiten). Daarnaast is een tweede categorie geïntroduceerd, op grond waarvan financiële bijstand kan worden verleend voor specifieke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en de doeltreffendheid van het visserijtoezicht en daarmee samenhangende activiteiten (opleiding van inspecteurs, gemeenschappelijke inspectieprogramma's van twee of meer Lidstaten, specifieke controleprogramma's op initiatief van de Gemeenschap, proefprojecten voor computernetwerken enz.). Voorts heeft de beschikking het principe¹³ ten uitvoer gelegd van extra financiële steun ten behoeve van Ierland ter dekking van kosten,

¹¹ Zie voor bijzonderheden Verordening (EG) nr. 686/97 van de Raad van 14 april 1997 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2847/93 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 102 van 19.4.1997) en Verordening (EG) nr. 1489/97 van de Commissie van 29 juli 1997 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad wat betreft satellietvolgsystemen voor vissersvaartuigen (PB L 202 van 30.7.1997).

¹² Beschikking 95/527/EG van de Raad van 8 december 1995 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 (PB L 301 van 14.12.1995).

¹³ Zie artikel 7 van Verordening (EG) nr. 685/95 van de Raad van 27 maart 1995 betreffende het beheer van de visserijinspanningen voor bepaalde vangstgebieden en visbestanden van de Gemeenschap (PB L 71 van 31.3.1995).

inclusief werkingskosten, die voor de uitvoering van de controleregeling voor de zogeheten westelijke wateren moeten worden gemaakt.

In totaal is op de Gemeenschapsbegroting € 205 miljoen (€ 41 miljoen per jaar) aangewezen voor deze doelstellingen. Het algemene bijdragepercentage van de Gemeenschap in de financiering is vastgesteld op 35-50% van de subsidiabele uitgaven, en kan in specifieke gevallen worden verhoogd tot boven 50%, met name voor de invoering van nieuwe technologie zoals het VMS. Alle middelen zijn toegewezen aan specifieke jaarprogramma's van uitgaven die door de betrokken Lidstaten zijn voorgesteld en door de Commissie zijn goedgekeurd. Per eind 2000 hadden de Lidstaten voor ongeveer 50% van de vastgelegde kredieten betalingsaanvragen betreffende de uitvoering van de goedgekeurde programma's ingediend (zie bijlage II). - Een specifieke financieringsregeling was van toepassing voor Ierland; (€ 19,5 miljoen voor investeringen en € 11,5 miljoen voor operationele uitgaven).

Om voor de steun in aanmerking te komen, moesten de Lidstaten een vijfjarenprogramma indienen dat in het bijzonder een opgave omvatte van: de met de voorgestelde controle- en inspectieacties nagestreefde doelen, de voorgenomen operationele maatregelen en de verwachte resultaten. Bovendien dienden zij een raming te verstrekken van hun jaarlijkse uitgaven die voor cofinanciering in aanmerking zouden komen. Het doel van deze innovatie ten opzichte van het eerste vijfjarenprogramma was informatie in te winnen omtrent het nut van de door de Lidstaten voorgestelde jaarprogramma's. Geen enkele lidstaat heeft echter meer dan de wettelijk voorgeschreven minimumgegevens verstrekt, zodat dit weinig heeft opgeleverd.

Het hoofdbestanddeel van de Gemeenschapsbijstand (€ 152 miljoen, ofwel 73% van het totaal) is naar transportmiddelen voor bewaking op zee en het VMS-systeem gegaan. Deze belangrijke investeringen hebben ertoe geleid dat moderne inspectiemiddelen ter beschikking kwamen en dat deze doelgericht konden worden ingezet, zodat het tweede vijfjarenprogramma een wezenlijke impact op de efficiëntie van de visserijcontrole heeft gehad. Bovendien heeft het de goedkeuring door de Raad van het principe om het VMS te gebruiken als toezichtinstrument voor vissersvaartuigen en vervolgens de vlotte invoering ervan vergemakkelijkt.

Het aantal projecten dat in de categorie "specifieke maatregelen" (opleidingen en gemeenschappelijke inspectieprogramma's) door de Lidstaten is ingediend, was teleurstellend. Dergelijke projecten komen de samenwerking tussen de bevoegde diensten in de Lidstaten nochtans ten goede (zie punt 3.1).

4. TOEZICHT- EN VOLGSYSTEMEN

Elke lidstaat die vlaggenstaat of kuststaat is, dient erop toe te zien dat de gegevens over de visserijactiviteiten die op zijn grondgebied, in zijn wateren en door zijn vaartuigen in de wateren van derden worden verricht, naar behoren worden geregistreerd. Deze gegevens moeten worden opgeslagen in een nationale gegevensbank.

Het functioneren van de toezichtsystemen voor vangst- en inspanningsgegevens is sinds de publicatie van het vorige visserijcontroleverslag niet zodanig verbeterd dat het over de gehele linie als bevredigend kan worden aangemerkt, al is er door sommige Lidstaten wel wezenlijke vooruitgang geboekt. Als men er rekening mee houdt dat de verplichtingen sedert 1984 gelden, blijft er inzake follow-up van vangsten, aanvoer en verkoop nog heel wat te doen. De - sterk uiteenlopende – aggregatiemethoden die door de Lidstaten worden toegepast voor de inspanningsgegevens, functioneren niet allemaal naar behoren.

Wat betreft de in de westelijke wateren geldende visserij-inspanningsregeling, zijn er door Spanje afdoende maatregelen genomen om de activiteiten van zijn vaartuigen in de wateren van andere Lidstaten te beheersen en door een aantal andere Lidstaten aanzienlijke verbeteringen tot stand gebracht, terwijl nog andere een achterstand hebben.

De vertragingen bij de introductie in een aantal Lidstaten niet te na gesproken, heeft het VMS-systeem een beloftevolle start gekend.

4.1.Registratie van vangstgegevens

Op grond van de controleverordening moeten aan de bevoegde autoriteiten in elke lidstaat logboekformulieren, aanvoeraangiften en verkoopdocumenten (sedert kort gedeeltelijk vervangen door overnameverklaringen) worden afgegeven voor alle in de havens van die lidstaat aangelande vangsten. Deze gegevens worden vervolgens opgeslagen in een elektronisch gegevensbestand en geaggregeerd tot nationale vangstcijfers voor de aan TAC's en quota onderworpen soorten. Gegevens die van andere bronnen afkomstig zijn, moeten aan deze cijfers worden getoetst om de betrouwbaarheid ervan te verifiëren. Voorts moeten de Lidstaten op geregelde tijdstippen aan de Commissie medelen welk deel van hun TAC reeds is opgevisst.

De verplichting om logboeken bij te houden en aanvoeraangiften in te dienen voor de vangsten van aan TAC's en quota onderworpen soorten is ingesteld in 1984 (behalve voor de Middellandse Zee). Toch bedroeg het indieningspercentage in sommige Lidstaten (met name Frankrijk, maar ook Spanje, Portugal en Finland) in 1999 nog steeds geen 100%. En hoewel de vangstregistratie in een aantal Lidstaten in het algemeen naar behoren functioneert, beschikt geen enkele lidstaat over een adequaat registratiesysteem voor de vangsten die door zijn vaartuigen buiten Gemeenschapswateren zijn verricht. De betrouwbaarheid van de vangstregistratie als geheel wordt ernstig ondermijnd door het aanhoudende gebrek aan de meest elementaire gegevens op dit gebied. - Maar zelfs het meest ontwikkelde systeem waarbij 100% van de logboekformulieren worden geregistreerd, biedt geen absolute garantie dat er geen "zwarte aanvoer" is, zoals het voorbeeld van onder andere het Verenigd Koninkrijk illustreert (zie de beschrijvingen per lidstaat).

Sedert 1994 moeten naast de logboekformulieren en aanvoeraangiften ook verkoop- en vervoersdocumenten worden opgesteld, zodat de gegevens die door de kapitein van de vaartuigen worden genoteerd, systematisch met de kopersinformatie kunnen worden vergeleken. In een aantal Lidstaten (Ierland, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) liet het gebruik van deze documenten te wensen over. Dit geldt met name ook voor wat betreft verkooptransacties buiten de afslag om (in Spanje, Frankrijk en Portugal). Er moeten extra inspanningen worden geleverd om volledig te voldoen aan de in 1998 aangenomen wijzigingen van de betrokken bepalingen van de controleverordening; indien aan de bevoegde instanties geen verkoopdocumenten (of overnameverklaringen) voor de volledige aanvoer worden verstrekt, zijn er geen andere middelen voorhanden voor een onafhankelijke verificatie van de vangstgegevens.

De procedures om vangstgegevens in de desbetreffende bestanden kruiselings te controleren en te valideren zijn in sommige Lidstaten (b.v. omdat de bevoegdheden over verschillende instanties verdeeld zijn) nodeloos complex; ook het formaat van verkoopdocumentgegevens kan, indien afwijkend van de bij de controleverordening voorgeschreven vorm, voor bijkomende moeilijkheden zorgen. En zelfs waar de gegevens van logboeken en verkoopdocumenten in elektronische vorm zijn opgeslagen, is dit meestal niet op een manier die vlot geautomatiseerde en gecomputeriseerde kruiselingscontroles mogelijk maakt.

De situatie wat betreft het nakomen van de vangstmeldingsverplichtingen ten aanzien van de Commissie blijft met andere woorden sterk verschillend van de ene lidstaat tot de andere.

4.2.Registratie van inspanningsgegevens

De verplichtingen waaraan de Lidstaten zijn onderworpen inzake het verzamelen van gegevens over de visserij-inspanningen van hun vaartuigen, kunnen in twee hoofdcategoryën worden onderverdeeld: ten eerste, die welke voortvloeien uit de communautaire regeling voor de inspanningen in de westelijke wateren (naar analogie daarmee geldt in de Oostzee een toezichtverplichting) en, ten tweede, die welke voortvloeien uit de nationale bepalingen ter uitvoering van de meerjarige oriëntatieprogramma's (MOP's), die in paragraaf 6 worden behandeld.

Sommige Lidstaten hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de inspanningsregeling voor de westelijke wateren; met name Spanje heeft een zeer omvangrijk en betrouwbaar, momenteel operationeel, monitoring- en controlesysteem tot stand gebracht voor zijn vaartuigen die in de betrokken visserijtakken actief zijn, in het bijzonder voor de zogeheten lijst van 300. Andere Lidstaten kunnen nog een en ander verbeteren: het Franse en het Ierse monitoringsysteem die voor dit doel zijn ingesteld, hadden tot 1999 nog geen controleerbare resultaten voortgebracht.

Wat de Oostzee betreft, is het algemene oordeel omtrent de resultaten van monitoringacties van de betrokken Lidstaten niet bevredigend. Niet alle kuststaten hebben dezelfde ambities en sommige ervan hebben pas onlangs het noodzakelijke kader tot stand gebracht waarin de gegevensverzameling kan plaatsvinden.

De gegevens over de geleverde visserij-inspanningen worden op verschillende manieren verkregen: sommige Lidstaten halen ze uit de logboekformulieren, andere

uit specifieke mededelingen (voornamelijk in het kader van de regeling voor de westelijke wateren), en in een aantal gevallen is de bron onduidelijk. Zoals voor de vangstgegevens gebeurt, worden de betrokken gegevens vervolgens opgeslagen in een elektronisch gegevensbestand en op nationaal niveau geaggregeerd, op hun betrouwbaarheid gecontroleerd door toetsing aan andere beschikbare informatie over dit aspect en op geregelde tijdstippen aan de Commissie doorgezonden. - Alhoewel sommige Lidstaten hun bestanden van inspanningsgegevens effectief aan dergelijke verificaties onderwerpen, wordt deze praktijk toch nog onvoldoende algemeen toegepast. Bovendien zijn bepaalde Lidstaten hun verplichting om de inspanningsgegevens aan de Commissie te verstrekken, in het geheel niet nagekomen of hebben zij de vereiste gegevens gedurende de verslagperiode slechts af en toe meegedeeld.

4.3.VMS

De verplichting om het VMS-systeem te implementeren, sloeg in een eerste fase¹⁴ op alle communautaire vissersvaartuigen met een lengte van meer dan 20 meter tussen de loodlijnen of 24 meter over alles, behorende tot één of meer van de volgende categorieën: vaartuigen voor de volle zee (met uitzondering van de Middellandse Zee), vaartuigen die op basis van wederkerigheid in de wateren van derde landen opereren, of vaartuigen die vis vangen voor verwerking tot meel.

De regeling hield onder meer de verplichting in voor de Lidstaten om de vissersvaartuigen waarop fase I van toepassing was tegen uiterlijk 30 juni 1998 met een satellietvolgsysteem (de zogeheten "blue box") uit te rusten, om eveneens tegen uiterlijk 30 juni 1998 visserijcontrolecentra (VCC) tot stand te brengen, en om ervoor te zorgen dat de Commissie vanaf 1 oktober 1998 vanop afstand toegang had tot hun databanken.

Tegen het einde van deze fase waren de systemen van de meeste Lidstaten operationeel; vier landen hadden vertraging opgelopen. Ierland en Frankrijk hebben hun achterstand recentelijk weggewerkt, maar de systemen van Griekenland en Italië zijn nog steeds niet in bedrijf. - Er is nog geen volledige operationaliteit wat betreft de transmissie van positiegegevens aan de Lidstaten die kuststaat zijn en ook zijn de gegevens nog niet in alle gevallen beschikbaar voor de bevoegde diensten.

¹⁴ De inwerkingtreding van de Gemeenschapsvoorschriften met betrekking tot het VMS, vervat in Verordening (EG) nr. 686/97 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1489/97 van de Commissie, is gespreid over twee fasen, waarvan fase I de periode van 30.6.1998 tot 31.12.1999 bestreekt; in fase II, die op 1 januari 2000 is ingegaan, is de deelnemingsplicht tot andere categorieën vaartuigen uitgebreid.

5. INSPECTIE EN TOEZICHT

Elke lidstaat is verantwoordelijk voor de inspectie van en het toezicht op de visserijactiviteiten die op zijn grondgebied en in zijn wateren plaatsvinden.

Sommige Lidstaten beschikken over een doeltreffende inspectie- en toezichtregeling voor de activiteiten in EU-wateren en/of op het land, en volgen een coherente inspectiestrategie, een en ander passend in een overkoepelend integraal controlesysteem. Deze vaststelling geldt evenwel niet voor alle Lidstaten.

De vastgestelde tekortkomingen betreffende de inspectie en het toezicht kan voornamelijk worden toegeschreven aan een gebrek aan middelen en tekortschietende opleidingen, omslachtige procedures, irrationele programmering of onduidelijke doelstellingen.

Wat betreft de activiteiten buiten EU-wateren, staat de Commissie achter de gemeenschappelijke controleregelingen van regionale visserijorganisaties (RVO's), die samenwerking en delen van verantwoordelijk binnen de Gemeenschap en met andere leden van die organisaties vereisen. Wat bijvoorbeeld in de NEAFC en de NAFO gebeurt, zou naar andere zones moeten worden uitgebreid.

Het controleren van de visserijactiviteiten van hun vaartuigen in die zones buiten de EU-wateren, met uitzondering van de gereguleerde gebieden van NAFO en NEAFC, is gewoonlijk geen eerste prioriteit van de betrokken vlaggenstaten. De inspectie- en toezichtactiviteiten blijven dan ook beperkt tot het kader van NAFO, NEAFC en de visserij met drijfnetten.

De aanvoer vanuit internationale wateren en wateren van derde landen wordt slechts systematisch gevolgd en geïnspecteerd wanneer er specifieke verplichtingen gelden (NAFO, visserijovereenkomsten EU-Marokko en EU-Mauretanië).

5.1. Grondgebied en visserijzones van de Gemeenschap

Er is een aanzienlijk verschil tussen de Lidstaten wat betreft het aantal verrichte inspecties. Voor diverse nationale instanties primeert de intensiteit, en dus de effectiviteit, van de inspecties op het aantal. De grote meerderheid van de inspecties wordt evenwel routineus afgehandeld. In slechts enkele Lidstaten worden inspecties doelgericht en als onderdeel van een globale controlestrategie uitgevoerd.

Er is een duidelijk verband tussen de effectiviteit van visserijcontroles en de mate waarin vissers geneigd zullen zijn om een illegaal voordeel te behalen. Een goed functionerend en op grond van risicoanalyse uitgebalanceerd controlesysteem zal een ontradend effect op de vissers hebben; aan voorbeelden hiervan is eerder al gerefereerd. Als de inspectiekans daarentegen gering en het frauduleus te behalen economische voordeel aanzienlijk is, en de eventuele sancties beperkt zijn, dan kan een goede naleving niet worden gegarandeerd.

Overeenkomstig de communautaire wetgeving inzake inspectie en toezicht moet er ook na de eerste verkoop geïnspecteerd worden. In de praktijk is het aantal verrichte inspecties na de eerste verkoop nog ontoereikend. Wat betreft de aanlandingen en het daarop volgende afzetstadium, is de situatie verbeterd, als gevolg van de in punt 3.1 aangegeven factoren.

Er wordt vrij intensief aan bewaking van kustwateren vanuit de lucht gedaan; de beschikbaarheid voor visserijcontroledoelinden van patrouillevaartuigen en -vliegtuigen, die vaak door instanties met diverse andere opdrachten ter beschikking worden gesteld, kan echter onvoldoende worden gegarandeerd. - Op de volle zee en in afgelegen gebieden, waar, als er wordt gepatrouilleerd, de visserij gewoonlijk het belangrijkste doel is, wordt men geconfronteerd met de beperkingen in de beschikbaarheid van geschikte vaar- en vliegtuigen. Het VMS-systeem biedt hier enigermate uitkomst.

Omdat visserijactiviteiten een grensoverschrijdend karakter hebben, moeten gevallen die voor inspecteurs op zee twijfelachtig waren, door collega-inspecteurs - eventueel van een andere Lidstaat bij de aanlanding en bij de eerste verkoop - die eventueel de interventie van inspecteurs van nog een andere lidstaat vereist - worden geverifieerd. De resultaten daarvan moeten ter kennis worden gebracht van de inspecteurs van de vlaggenstaat. - Gecoördineerde acties waarbij meerdere Lidstaten betrokken waren, hielden vanwege hun onverwachte karakter vaak een verrassingselement voor de vissers in. Dergelijke acties door meerdere instanties op nationale schaal organiseren, vergt gewoonlijk al aanzienlijke inspanningen; hetzelfde op internationale schaal met verschillende Lidstaten realiseren, is een nog grotere uitdaging gebleken. Het aantal voorbeelden van dergelijke acties is dan ook beperkt.

In sommige Lidstaten is het aantal gerapporteerde overtredingen opmerkelijk laag in verhouding tot het aantal verrichte inspecties. Inspecteurs van de Commissie hebben in diverse gevallen zelf echter een geheel andere verhouding vastgesteld. Bovendien hebben inspecteurs van de Commissie die inspectievaartuigen van bepaalde Lidstaten vergezelden, in een aantal gevallen kunnen constateren dat een duidelijke strategie ontbrak: een voor de hand liggende conclusie zou kunnen zijn, dat er hier en daar controles zijn verricht in gebieden/perioden waarin de te controleren visserijtakken normaal niet werden beoefend of waarin er helemaal niets wat een overtreding uitmaakt, vast te stellen was. - Indien er wel een globale controlestrategie wordt gevolgd, kunnen de aantallen opgetekende overtredingen eveneens laag zijn, maar dit moet dan worden geïnterpreteerd als een betrouwbare en verifieerbare indicatie dat de regels beter worden nageleefd.

Naast de omvang van de beschikbare middelen en de opleiding van de functionarissen (zie punt 3.1), zijn nog andere factoren geconstateerd die de doeltreffendheid van de inspecties beïnvloeden. Zo kan het zijn dat de bevoegdheden van de controleurs door de wetgever te eng zijn gedefinieerd of op een manier die vele interpretatiemogelijkheden openlaat. Hoe meer individuele bevoegdheidssferen en betrokken instanties er zijn, des te complexer het wordt om tot een vlotte samenwerking te komen. - Het probleem laat zich het best samenvatten als de afwezigheid van een efficiënte controlestructuur, althans vanuit het oogpunt van behaalde resultaten; een prominent voorbeeld daarvan betreft Frankrijk en het feit dat daar voortdurend ondermaatse heek wordt aangevoerd en in de handel gebracht.

De Commissie mag deze paragraaf echter niet afsluiten zonder erop te wijzen dat er wat betreft de efficiëntie van de inspecties ook wezenlijke verbeteringen te noteren zijn. De inspectie en het toezicht op diverse terreinen van de visserijbedrijvigheid en in tal van havens kunnen inderdaad als zeer bevredigend worden beoordeeld.

5.2. Buiten de wateren van de Gemeenschap

Zoals in artikel 2, lid 2, van de controleverordening is bepaald, moeten de Lidstaten en de Gemeenschap de in de artikelen 17 en 18 van die verordening omschreven verplichtingen inzake toezicht, inspectie en bewaking nakomen, en specifieke voorschriften die zijn vastgesteld in het kader van regionale visserijorganisaties (RVO's) en in visserijovereenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen naleven.

Wanneer communautaire vissersvaartuigen in de wateren van derde landen actief zijn, moet de Gemeenschap als "vlaggenstaat" met de bevoegde kuststaat samenwerken om de naleving van de geldende voorschriften te verzekeren, bijvoorbeeld door aanvoercontroles te verrichten of van het VMS afkomstige informatie naar die kuststaat door te sturen. - Wat de internationale wateren betreft, is het aan de vlaggenstaat om ervoor te zorgen dat de activiteiten naar behoren worden gevolgd, geïnspecteerd en bewaakt. De verschillende vlaggenstaten moeten daarbij samenwerken met de andere betrokken staten, waaronder de kuststaten, om de instandhouding van de visbestanden te garanderen. In de praktijk echter, rekenen de Lidstaten-vlaggenstaten dit aspect, tenzij in het kader van de NAFO en van de overeenkomst met Marokko, niet tot hun hoogste prioriteiten.

Als partij bij regionale visserijorganisaties is de Gemeenschap verplicht om controles uit te voeren volgens regelingen die in de schoot van die organisaties zijn overeengekomen (b.v. NAFO, NEAFC, CCAMLR). De Gemeenschap is een actief pleitbezorger voor controleregelingen van andere regionale organisaties.

De Gemeenschap heeft in de NAFO meegewerkt aan de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van een doeltreffend controlesysteem, dat in vergelijking met vroeger een wezenlijke vooruitgang betekent. De taken zijn als volgt verdeeld: de Commissie is verantwoordelijk voor inspectie en bewaking in het gereguleerde gebied (inspecteurs aan boord van EU-patrouillevaartuigen en waarnemersregeling) en de Lidstaten voor het inspecteren van de aangelande vangsten en het afhandelen van overtredingen. De regeling heeft evenwel ook een aantal minpunten, zoals het feit dat bij de inspecties van de aanvoer in de Lidstaten vaak zowel inspecteurs van de Commissie als van de lidstaat aanwezig dienden te zijn, en het interveniëren van verschillende instanties bij de onmiddellijke follow-up en de bestraffing van geconstateerde overtredingen. De Commissie heeft geen bevoegdheden gekregen om ervoor te zorgen dat elk van de betrokken instanties even doeltreffend te werk gaat, niettegenstaande dit bevorderlijk zou zijn voor een uniforme nakoming door de Lidstaten van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap en om kosten en baten in evenwicht te houden.

De Middellandse Zee, die buiten de territoriale wateren niet overal in visserijzones is opgedeeld, en de drijfnetvisserij in de Atlantische Oceaan buiten beschouwing gelaten, hebben de Lidstaten hun vaartuigen in internationale wateren buiten de geregeleerde gebieden van NAFO en (recentelijk) NEAFC niet geïnspecteerd en niet onder toezicht gehouden. De in de Lidstaten aangelande vangsten uit

internationale wateren en wateren van derde landen zijn slechts systematisch gevolgd en geïnspecteerd waar er specifieke verplichtingen golden, voortvloeiend uit de internationale verbintenissen van de Gemeenschap (met name het NAFO-lidmaatschap en overeenkomsten met Marokko en Mauretanië).

6. CONTROLE OP DE VLOTEN

Op communautair niveau zijn er algemene bepalingen uitgevaardigd inzake de controle op de vlootcapaciteit. Deze moeten door elke lidstaat worden gecompleteerd met uitvoeringsbepalingen om de verwezenlijking van de door de Gemeenschap gestelde doelen te waarborgen.

Nieuwe inschrijvingen in het vlootregister zijn onderworpen aan de vergunningsregeling die elke lidstaat heeft ingesteld. In het vlootregister worden de gegevens bijgehouden van elk communautair vissersvaartuig dat door de Lidstaten is ingeschreven.

De maatregelen die de Lidstaten met het oog op de MOP-streefcijfers hebben uitgevaardigd om de capaciteit te reduceren, zijn ontoereikend geweest om de structurele beleidsdoelen voor de inkrimping van de vloot op communautair niveau te halen. Dit heeft ertoe geleid dat de kloof tussen de feitelijke vlootcapaciteit en de aanwezige vangstmogelijkheden is vergroot.

Bovendien zijn ook met betrekking tot de verificatie van de vlootregistergegevens, handhaving van de indeling in segmenten voor de MOP's en vermindering van de visserij-inspanning, de doelstellingen niet gehaald.

In het kader van het visserijstructuurbeleid is een aantal maatregelen genomen om een evenwicht tot stand te brengen tussen, enerzijds, de capaciteit van de vloten en, anderzijds, de aanwezige en exploitierbare vangstmogelijkheden. Gegevens over de vissersvloten worden verzameld in het vlootregister, dat van elk vissersvaartuig zowel historische als bijgewerkte informatie vanaf de bouw of de invoer in de Gemeenschap bevat.

De Commissie heeft vervolgens bij beschikking voor elke lidstaat een meerjarig oriëntatieprogramma (MOP) vastgesteld met globale doelstellingen voor capaciteitsverminderingen per vlootsegment. In de Gemeenschapswetgeving is evenwel niet gepreciseerd hoe deze globale doelstellingen moeten worden bereikt. Het opstellen van de uitvoeringsbepalingen voor de controleprocedures en de toepassing ervan worden overgelaten aan de Lidstaten.

Het communautaire vlootregister is het belangrijkste instrument om de ontwikkeling van de vangstcapaciteit in het kader van de MOP's te volgen. Bovendien kan de computerinfrastructuur ook worden gebruikt voor het beheer van de nationale vergunningsstelsels, de stelsels van speciale visdocumenten en lijsten van vaartuigen die overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving moeten worden bijgehouden voor sommige vaartuigen die in de westelijke wateren of in het Oostzeegebied vissen. De inhoud van het register, met name de motor- en tonnagedata, wordt gewoonlijk geleverd door de centrale inspectiediensten die verantwoordelijk zijn voor het

nationale vlootregister en/of voor het verrichten van de initiële controles van vaartuigen die in het register worden ingeschreven. In sommige Lidstaten zijn er meerdere van dergelijke diensten.

Om de omvang van de vissersvloot onder controle te houden, maken de Lidstaten gebruik van een vergunningssysteem; zonder vergunning mag een vaartuig niet aan de visserij deelnemen. Voordat zij een vergunning hebben verkregen, mogen nieuwe vaartuigen geen visbestanden exploiteren. Deze systemen moeten de Lidstaten in staat stellen het aantal vaartuigen in hun vloot daadwerkelijk te beheersen. Desondanks blijkt de controle op de daadwerkelijke capaciteit van de vaartuigen gewoonlijk met deze nationale maatregelen niet afdoende geregeld te zijn, noch ambitieus genoeg om de op communautair niveau voor de inkrimping van de vloot vastgestelde streefcijfers te bereiken. Dit heeft ertoe geleid dat de kloof tussen de reële vangstcapaciteit van de nationale vloten en de aanwezige en exploitierbare vangstmogelijkheden is vergroot.

De meeste inspectie-autoriteiten zijn (al dan niet exclusief) verantwoordelijk voor het volgen van de ontwikkeling en het verifiëren van de geregistreerde vaartuigkenmerken (art. 24-26 van de controleverordening). In de praktijk echter, is het desbetreffende toezicht (door zowel de nationale visserijadministraties als de overige bevoegde instanties) bijna overal beperkt gebleven tot controles van scheepsdocumenten.

De geregistreerde tonnagegegevens zijn grotendeels afkomstig van hermetingen (of herberekeningen) volgens de methode van het verdrag van Londen (ICT). De metingen worden verricht door de autoriteiten of door officieel erkende instanties of personen (scheepsarchitecten), die de meetresultaten certificeren. Deze gegevens zijn dus over het algemeen, zij het niet in alle Lidstaten, redelijk betrouwbaar.

De geregistreerde gegevens inzake het motorvermogen zijn daarentegen in het algemeen niet helemaal betrouwbaar. Sommige Lidstaten maken er sedert kort werk van om hun desbetreffende gegevens te standaardiseren of te rectificeren. Een aantal Lidstaten heeft pogingen ondernomen om de vaartuigen aan fysieke controles te onderwerpen om het daadwerkelijke bedrijfsvermogen van de motoren vast te stellen, maar dit betrof bijna uitsluitend vaartuigen in de "Schol Box". - Het gebruik van afgestelde motoren en van de meest recente motortechnologie zorgen op dit gebied voor bijkomende complicaties. Indien – zoals in de meeste Lidstaten – de afgestelde motoren niet individueel en fysiek worden gecontroleerd bij installatie, is er geen enkele betrouwbaarheidsgarantie wat betreft de door de fabrikant opgegeven initiële vermogenswaarden. Bovendien zijn er geen aanvullende maatregelen genomen om de continuïteit van het initiële motorvermogen gedurende de levenscyclus van vaartuigen te volgen of te controleren.

Het verifiëren van de vermogensgegevens staat bij sommige Lidstaten niet hoog op de prioriteitenlijst. Geen enkele lidstaat heeft bijvoorbeeld gebruikgemaakt van de mogelijkheid om informatie over aan vaartuigen verstrekte belastingsvrije brandstof voor controledoeleinden te exploiteren. Dit is nochtans een vrij eenvoudige methode om afwijkingen tussen het gedeclareerde en het daadwerkelijke motorvermogen op te sporen; uit het brandstofverbruik kan immers het feitelijk gepresteerde vermogen worden afgeleid.

Zelfs in gevallen waarin beeldmateriaal over vaartuigen, in combinatie met gegevens over lengte/afmetingen en toegepaste vangstmethode twijfels deden rijzen omtrent de betrouwbaarheid van de in het register opgenomen vermogensgegevens, hebben de nationale autoriteiten de Commissie – wanneer zij om aanvullende inlichtingen verzocht – informatie verstrekt die alleen van de documentatie van de motorbouwer afkomstig was: er zijn in de betrokken gevallen geen fysieke controles verricht en de Commissie is achteraf zelfs niet geïnformeerd over de actie die is ondernomen.

Het is voor bestaande vaartuigen in het algemeen bij de nationale wetgevingen niet verboden om van MOP-segment te veranderen: soms is hiervoor zelfs geen nieuwe vergunning nodig. De betrokken Lidstaten hebben in dat geval geen controle over de handhaving van de MOP-segmentering. - Bovendien vindt het toezicht op de verschillende segmenten in diverse Lidstaten slechts plaats ex-post, aan de hand van de in het voorgaande jaar (of een kortere periode) verrichte activiteiten.

Een aantal Lidstaten, die hun verplichtingen in het kader van MOP IV moeten nakomen door middel van een vermindering van de visserij-inspanning in sommige segmenten, hebben op dit gebied ook vooruitgang geboekt. Sommige doen aan beheersing van de activiteiten van hun vissersvloot door speciale visdocumenten uit te reiken waarmee de betrokken vaartuigen in bepaalde visserijtakken actief mogen zijn of door voorwaarden met gelijke werking aan de vergunningen van de vaartuigen te koppelen. Door andere Lidstaten, met name Frankrijk en Zweden, worden de geaggregeerde gegevens voor de onder de maatregelen vallende segmenten nog steeds niet gecontroleerd, al kan de achterstand gedeeltelijk ook worden verklaard doordat gedurende de MOP IV-periode andere, meer algemene uitdagingen dienden te worden beantwoord.

7. SANCTIES EN TENUITVOERLEGGING ERVAN

Binnen het communautaire kader zijn de Lidstaten verantwoordelijk voor de follow-up van overtredingen en voor de rechtshandhavingssystemen. Zij moeten garanderen dat de geldende vervolgingsprocedures adequaat zijn. Tussen de diverse nationale systemen bestaan aanzienlijke verschillen, maar slechts de doeltreffendheid van de vervolgingsprocedures en het ontradend effect van de sancties dient te worden geëvalueerd.

De bevinding is dat de systemen die zijn uitgewerkt te permissief zijn voor overtredingen in de visserijsfeer: niet alle geconstateerde overtredingen worden voor vervolging overgedragen aan de bevoegde instanties, er wordt te veel gebruikgemaakt van waarschuwingen en de opgelegde sancties zijn te licht om ontradend te zijn. Er is ook nog veel te verbeteren wat betreft de uitwisseling van bewijsmateriaal en andere vormen van juridische samenwerking in grensoverschrijdende zaken.

Vissers worden momenteel in het kader van de verschillende nationale rechtshandhavingssystemen niet noodzakelijk gelijk behandeld, en soms zijn er zelfs binnen eenzelfde systeem verschillen opgetekend. Het doel van geharmoniseerde sancties is in de huidige situatie dus nog veraf. – ? Niettegenstaande administratieve ingrepen en procedures zo te zien tot grotere doeltreffendheid hebben geleid, is ook een voldoende afschrikkende werking van de nationale systemen in het algemeen vereist om volledige naleving van de regels in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid te garanderen.

Overeenkomstig artikel 31 van de controleverordening zien de Lidstaten erop toe dat passende maatregelen worden getroffen tegen wie de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid niet naleeft. De Lidstaten kunnen de te volgen procedures weliswaar vrij kiezen in overeenstemming met hun nationale wetgeving, maar de ondernomen actie moet er voor kunnen zorgen dat het economisch voordeel van de verantwoordelijke personen wordt tenietgedaan, of leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, zodat verdere overtredingen van hetzelfde type effectief worden ontraden. – De aanpak waarvoor de Lidstaten hebben gekozen, is hierboven onder punt 2.3 reeds toegelicht; bij de in artikel 31 inzake aard en hoogte van de sancties gestelde eisen ligt het accent op het ontradend effect en de volledige confiscatie van de uit de overtreding voortvloeiende voordelen.

In de actuele praktijk van rechtshandhaving blijken er vaak arbitraire barrières tussen de verschillende inzake visserij-overtredingen bevoegde autoriteiten te bestaan; niet alle overtredingsdossiers worden met het oog op vervolging overgedragen aan de (administratieve of gerechtelijke) instanties. Een eerste vaststelling in dit verband is, dat alle opgemerkte overtredingen soms niet worden gemeld of doorgestuurd door nationale inspecteurs (of, in systemen waar dat gebruikelijk is, vastgesteld (proces-verbaal). Ten tweede hebben ook andere betrokken tussenpersonen (bijvoorbeeld politiediensten) niet altijd alle bij hen gemelde gevallen verder overgedragen aan de vervolgende instanties. En ten derde lijken zelfs deze laatste in mindere mate interesse te betonen voor visserij-overtredingen (minder dan voor "gewone" delicten), waardoor deze vaker niet voor de rechter komen. Deze vaststellingen gelden voor alle Lidstaten zonder uitzondering en ongeacht het type sancties, zij het soms

nadrukkelijker waar een systeem van gerechtelijke sancties wordt toegepast. — In tal van Lidstaten lijkt er eveneens een kloof te gapen tussen het aantal door de visserijadministratie gegeven waarschuwingen en het aantal door het gerecht opgelegde sancties, met doorgaans een overweldigende meerderheid voor de eerste. Bovendien zijn er gevallen van recidive geconstateerd waarin herhaalde waarschuwingen kennelijk geen afschrikkingseffect hebben gesorteerd, maar de betrokken nationale autoriteiten het inleiden van een gerechtelijke procedure blijkbaar toch een te zware maatregel hebben geoordeeld.

Lidstaten waar een systeem van administratieve sancties wordt gehanteerd, lijken over het algemeen resultaten te hebben geboekt die beter in verhouding staan tot de gepleegde feiten. Belangrijker nog, is de vaststelling dat hoe reëler de dreiging van onmiddellijke en effectieve bestraffing is, hoe sterker de impact van sancties en het afschrikkend effect ervan door de vissers wordt aanvoeld. In administratieve systemen behoeven er geen barrières te zijn tussen bevoegde instanties of kloven tussen verschillende sanctieniveaus. Deze instanties kunnen op een vlotte manier billijke sancties opleggen omdat zij met het volledige dossier bekend zijn. De doorzichtigheid van de sancties en de verenigbaarheid ervan met de gangbare normen kan binnen deze systemen worden bevorderd door middel van richtsnoeren aan de verschillende betrokken administratieve instanties.

Zoals in punt 2.1 is gezegd, bestaan er tussen de Lidstaten multi- en bilaterale overeenkomsten inzake wederzijdse juridische bijstand en samenwerking. Deze zijn met het oog op dit verslag niet in detail onderzocht. — Er dient tevens te worden gewezen op de recente uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie inzake justitiële samenwerking in strafzaken (Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

De Lidstaten blijken evenwel niet altijd de strategieën te volgen die binnen de RVO's worden toegepast, met name wat betreft de uitwisseling van informatie voor rechtshandavingsdoeleinden en de uitwisseling van bewijsmateriaal. De verenigbaarheid van de verschillende nationale regels inzake bewijslast heeft voor extra complicaties gezorgd, zelfs in het geval van sterk vergelijkbare gerechtelijke systemen.

De resultaten die tot dusver op het gebied van justitiële samenwerking tussen de Lidstaten inzake visserijvertredingen zijn bereikt, lijken ontoereikend te zijn om een bevredigende grensoverschrijdende handhaving van het Gemeenschapsrecht mogelijk te maken. Er is op dit gebied nog een hele weg af te leggen, in het bijzonder gelet op het feit dat men geconfronteerd wordt met overtredingen die met grensoverschrijdende visserijactiviteiten te maken hebben.

De Commissie beschikt thans niet over complete, gedetailleerde gegevens over de aard en de zwaarte van de sancties die in de Lidstaten daadwerkelijk voor de verschillende overtredingen in de visserijsfeer worden toegepast. Hierin moet normaliter verbetering komen wanneer de Lidstaten beginnen met de kennisgeving aan de Commissie van ernstige overtredingen en met de verstrekking van informatie

over de getroffen sancties, zoals is bepaald in Verordening (EG) nr. 1447/1999¹⁵ van de Raad en in Verordening (EG) nr. 2740/1999¹⁶ van de Commissie.

Uit de tot hiertoe ontvangen informatie kan evenwel worden geconcludeerd dat de opgelegde (voornamelijk gerechtelijke) boetes in vele gevallen verre van afschrikkend zijn. Daarnaast is ook de wetenschap dat de (gewoonlijk gerechtelijke) verbeurdverklaring beperkt blijft tot de opbrengsten van de visreis waarbij de overtreder op heterdaad wordt betrapt en het gebruikte vistuig, doorgaans geen sterke prikkel voor vissers om de voorschriften nauwgezet na te leven; daarbij komt vaak nog dat de kans geïnspecteerd te worden gering is. Sancties met zwaardere consequenties voor vissers, zoals intrekking of schorsing van de vergunning, zijn in het gerechtelijk systeem van sommige Lidstaten in geen enkel geval toegepast en blijken ook in andere gerechtelijke procedures uiterst zelden voor te komen.

Samenvattend, kan de Commissie momenteel niet met zekerheid stellen dat de nationale sanctiestelsels in alle Lidstaten op dezelfde manier functioneren, noch dat binnen elke lidstaat alle overtredingen gelijk worden behandeld en bestraft. Voorts kunnen de opgelegde sancties vrij sterk verschillen al naargelang zij betrekking hebben op vissers van het eigen land (of zelfs lokale vissers) of op vissers uit naburige Lidstaten. Het doel van geharmoniseerde sancties binnen de Gemeenschap lijkt momenteel dan ook veraf. – De hierboven beschreven feiten en het te geringe afschrikkingseffect dat van de gehanteerde stelsels uitgaat, vormen extra uitdagingen voor het toezicht, de inspectie en de bewaking van de visserijactiviteiten en ondermijnen derhalve de doeltreffendheid van de visserijcontrole, die een hoeksteen is van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de rechtshandhaving.

8. ANALYSE VAN DE UITVOERING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID

Overeenkomstig de Gemeenschapswetgeving moeten de Lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk visserijbeleid effectief is. Daarom moet de doeltreffendheid van de nationale controlesystemen ook worden beoordeeld in het licht van de bijdrage die zij leveren tot het bereiken van de doelstellingen van dat beleid.

Een evaluatie van de impact van de controlesystemen vanuit het oogpunt van de instandhouding van de levende rijkdommen van de zee geeft aan hoe doeltreffend het controlesysteem van de Gemeenschap – zijnde de som van de impact van de verschillende nationale systemen – is. Deze globale doeltreffendheid is van invloed op de ijver die inzake instandhouding aan de dag zal worden gelegd.

De vergunnings- en registratiesystemen van de Lidstaten zijn gewoonlijk niet bruikbaar voor een gedwongen inkrimping van de vlootcapaciteit, noch voor een

¹⁵ Verordening (EG) nr. 1447/1999 van de Raad van 24 juni 1999 tot vaststelling van een lijst van gedragingen die een ernstige inbreuk vormen op de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 167 van 2.7.1999).

¹⁶ Verordening (EG) nr. 2740/1999 van de Commissie van 21 december 1999 tot vaststelling van nadere voorschriften voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1447/1999 van de Raad tot vaststelling van een lijst van gedragingen die een ernstige inbreuk vormen op de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 328 van 22.12.1999).

vermindering van de visserij-inspanning. Nationale maatregelen om de visserij-inspanning terug te dringen, hebben slechts in een bescheiden aantal gevallen een impact op de instandhouding van de bestanden gehad. Overcapaciteit is één van de fundamentele oorzaken van discards en "zwarte markt" en gevallen van inadequaate nationale controle.

8.1. Instandhoudingsbeleid

De visserijsterfte kan op verschillende manieren worden gereguleerd: via vangstbeperkingen (TAC's en quota), door middel van inspanningsbeperkingen (via het aantal zeedagen, periodische sluitingen) of via een combinatie van beide. Het exploitatiepatroon wordt in het bijzonder gestuurd aan de hand van technische maatregelen (maaswijdten, minimum visafmetingen, gesloten gebieden of beperkingsgebieden). De controlesystemen dienen ervoor te zorgen dat de visserij met inachtneming van deze instandhoudingsmaatregelen wordt beoefend.

8.1.1. Kwantitatieve vangstbeperkingen

Het aantal officiële quota-overschrijdingen en de omvang ervan zijn in de loop der jaren afgenomen, mede als gevolg van de introductie van flexibiliteit in het systeem, d.w.z. de mogelijkheid om verrekening tussen jaren toe te passen. De visserijbeheersmethoden die de Lidstaten gebruiken, zijn zeer gevarieerd (vaartuigquota, wekelijkse maximumaanvoer, tijdelijke sluitingen enz.). - In enkele gevallen is er wellicht slechts op papier van verbetering van het quotabeheer sprake, aangezien een significante niet geregistreerde aanvoer nog steeds wordt getolereerd.

In de Oostzeeregio is de betrouwbaarheid van de officiële vangstcijfers voor kabeljauw beduidend verbeterd, ook al waren de aanvoercontroles er over het algemeen onvoldoende effectief. In de periode 1992-94 was bij de vaststelling van het TAC-peil niet geanticipeerd op de intrede van een nieuwe omvangrijke jaarklasse. De hogere vangstpercentages waren niet in overeenstemming met de TAC's en quota: misschien waren de "illegaal aangelande" vangsten groter dan de gedeclareerde vangsten. De TAC's en quota voor haring en sprot zijn gedurende enkele jaren vastgesteld op een niveau dat geen reëel risico van overbevissing inhield.

In gebied 2 zijn de aanvoercontroles in een aantal Lidstaten aanzienlijk opgevoerd. Daardoor is de kwaliteit van de officiële aanvoercijfers beter geworden. De mening is, dat de desbetreffende gegevens voor kleine pelagische soorten en sommige demersale soorten accuraat zijn. De aanvoer van ongeregistreerde vangsten (zwarte vis) blijft evenwel een ernstig probleem, met name voor wat betreft rondvis. Voor de meeste bestanden in dit gebied wordt er per zone nog steeds in aanzienlijke mate onjuiste vangstopgaves gedaan.

In gebied 3 wordt er minder ondergedeclareerd en onjuist gedeclareerd dan in gebied 2, ook al waren de aanvoercontroles in deze regio door de band genomen niet doortastend genoeg. De TAC voor dit gebied is niet echt krap te noemen. Hierdoor is de verleiding om de vangsten onjuist te declareren minder groot. Aanslepende problemen in specifieke visserijtakken (ansjovis en zuidelijke heek) zijn opgelost

door middel van quotaruil. De visserijmonitoringsystemen zijn in gebied 3 aan de zwakke kant.

In het Middellandse-Zeegebied worden momenteel vangstmonitoringsystemen ingevoerd. Slechts één bestand (blauwvintonijn) is aan TAC's en quota onderworpen. De Lidstaten hebben specifieke maatregelen getroffen om de vangsten van deze soort te volgen; deze maatregelen zijn evenwel nog niet volledig efficiënt.

De kwaliteit van de vangstgegevens van vaartuigen die in het noordelijk deel van de Atlantische Oceaan buiten de visgronden van de Gemeenschap opereren, is aanzienlijk verbeterd. De officiële vangstcijfers komen overeen met de aanvoerhoeveelheden. De Commissie is evenwel niet in staat om de juistheid van de in andere internationale viswateren geregistreerde vangsten te beoordelen.

Naast de specifieke problemen in bepaalde zones of visserijtakken, hebben ook een aantal moeilijkheden met een horizontale dimensie de kop opgestoken. Zo is er in diverse Lidstaten een blijvende wanverhouding tussen de lokaal voor de vissers beschikbare aanvoermogelijkheden en de voor de controle op die aanvoer ter beschikking gestelde middelen. De nadelige gevolgen van deze wanverhouding worden nog verzaamd door de hardnekkig voortdurende overcapaciteit van de vloot in verhouding tot de beschikbare vangstmogelijkheden, die door technisch steeds meer geavanceerde vaartuigen worden geëxploiteerd.

8.1.2. Uitvoering van de visserij-inspanningsregeling

Slechts enkele Lidstaten hebben beheersinstrumenten gecreëerd om de visserij-inspanning van hun vaartuigen onder controle te houden. Nog minder Lidstaten zijn in dit laatste ook geslaagd; sommige van deze regelingen zijn evenwel vruchtbaar gebleken wat betreft het voortbrengen van actuele gegevens en het treffen van ontradende maatregelen voor de betrokken vaartuigen om de gestelde inspanningslimieten te overschrijden.

8.1.3. Uitvoering van de technische maatregelen

De gesloten gebieden en gebieds gebonden beperkingen worden doorgaans goed gerespecteerd. De toepassing van de minimummaaswijdten en minimumaanvoerlengten voor vis is bevredigend te noemen in het Oostzeegebied en in gebied 2. In sommige visserijtakken blijft de naleving van deze maatregelen evenwel een probleem. Met name in de tongvisserij worden nog steeds voorzieningen gebruikt die de maasopening belemmeren, zoals binnenkuilen; in andere visserijtakken worden met illegale maaswijdten gewerkt (b.v. in een bepaalde visserijtak toegestane maaswijdten worden tijdens dezelfde visreis ook gebruikt in visserijtakken waarvoor grotere maaswijdten gelden). De één-net-regel die de Commissie bij herhaling heeft voorgesteld, zou het werk van de controlerende instanties aanzienlijk vergemakkelijken.

In gebied 3 en in het Middellandse-Zeegebied is de situatie minder bevredigend. In deze gebieden is er vanuit de markt een grote vraag naar kleine vis; dit stimuleert het gebruik van illegaal vistuig en de aanvoer van ondermaatse vis. De inspanningen van de betrokken Lidstaten ten spijt, is men er niet in geslaagd dergelijke visserijpraktijken uit te roeien. – Een probleem blijft ook nog altijd de toegestane maximumlengte van drijfnetten, in het bijzonder in het Middellandse-Zeegebied.

8.2. Structuurbeleid

De Lidstaten zijn er met de in paragraaf 6 beschreven maatregelen meestal in geslaagd operationele inschrijvings-/uitschrijvingsregelingen tot stand te brengen, waarbij nieuwkomers moeten zijn ingeschreven en in het bezit van een vergunning moeten zijn om visserijactiviteiten te mogen beoefenen. De hiervoor ingestelde systemen zijn evenwel niet bruikbaar om een gedwongen inkrimping van de vlootcapaciteit te bereiken. Geen enkele lidstaat heeft een wetgeving waarbij de autoriteiten de verplichting kunnen opleggen om vaartuigen aan de vloot te onttrekken zonder dat daar het recht tegenover staat om de betrokken capaciteit volledig (of minstens zo goed als volledig) te vervangen.

De Lidstaten lijken in de gegeven omstandigheden effectieve middelen te ontberen om de bij de MOP's opgelegde capaciteitsverminderingen te realiseren, waardoor een deel van die programma's tot op heden onuitgevoerd blijft. Deze situatie doet afbreuk aan de betrouwbaarheid van de in de registers opgeslagen capaciteitsgegevens, in het bijzonder wat betreft Lidstaten met een nationale regeling waarbij de globale MOP-doelstellingen in beperkingen per vaartuig worden omgezet. De desbetreffende nationale controlemaatregelen zijn niet voldoende adequaat of gefocust om de betrouwbaarheid van de vlootregistergegevens inzake vlootcapaciteit en, in het bijzonder, motorvermogen te garanderen. Evenmin kan de handhaving van de bestaande MOP-segmentering altijd worden gegarandeerd.

De realiteit is, dat een evenwicht tussen vlootcapaciteit en vangstmogelijkheden globaal genomen niet is bereikt. Bovendien hebben de Lidstaten slechts in een beperkt aantal gevallen geopteerd voor regulering van de toegang tot de wateren en de bestanden. Daarom kan de situatie in de meeste visserijtakken het beste worden omschreven met "te veel vaartuigen voor te weinig vis", waarbij het verschil dat moet worden weggewerkt, aangeeft welke taak de toezichhouders, inspecteurs en bewakende instanties wacht.

9. CONCLUSIES

De controleverordening en de wijzigingen daarop vormen een juridisch totaal kader voor de controle, dat alle onderdelen van de bedrijfskolom - vanaf het net tot het bord van de consument - omvat. Dit kader bestrijkt alle visserijactiviteiten op het grondgebied van de Gemeenschap en in de communautaire wateren, alsmede alle activiteiten van communautaire vissersvaartuigen in andere wateren. Het omvat alle aspecten, te beginnen met de instandhouding en het beheer van de visbestanden, tot maatregelen inzake de gemeenschappelijke ordening van de markten voor visserijproducten, en betreft niet alleen de verplichtingen voor kapiteins van vaartuigen en reders, maar ook de verantwoordelijkheid van kopers, verwerkers en daarna komende economische operatoren.

Overeenkomstig de beginselen van het Gemeenschapsrecht, berust de verantwoordelijkheid voor de controle op de toepassing van de communautaire wetgeving in allereerste instantie bij de Lidstaten. Het is een feit dat diverse Lidstaten vertrekkende van de bovenbedoelde communautaire wetgeving efficiënte nationale controlesystemen hebben opgebouwd. De medefinanciering van uitgaven van de Lidstaten voor controledoelinden heeft de toewijzing van adequate controlemiddelen en de introductie van het VMS vergemakkelijkt.

De visserijcontrole is momenteel geen onverdeeld succes: heel wat visserijactiviteiten worden weliswaar efficiënt gecontroleerd, maar andere in het geheel niet of op een duidelijk ontoereikende manier. In een aantal visserijtakken is de controle zo sterk als de zwakste schakel in de ketting.

De Gemeenschap is er in het algemeen voor verantwoordelijk dat het gemeenschappelijk visserijbeleid naar behoren wordt uitgevoerd. Zij moet niet alleen haar internationale verplichtingen nakomen, maar ook haar doelstellingen op het gebied van bescherming en behoud van de levende rijkdommen van de zee verwezenlijken en haar vloot tegen illegale, niet-gemelde en ongereguleerde activiteiten (zogenoeten "IUU fishing") van andere vloten beschermen.

Wat betreft de voortzetting van de in de afgelopen jaren geboekte vooruitgang, zal de volledige tenuitvoerlegging van de recente wijzigingen van de Gemeenschapsverordening een nieuwe bijdrage leveren tot het bereiken van volledige uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voorts kan een aantal in dit verslag gesignaleerde problemen worden opgelost door middel van door de Lidstaten op nationaal niveau te nemen maatregelen (bijvoorbeeld totstandbrenging van een integraal controlesysteem, aanpassing van de bevoegdheden en taakomschrijvingen, betere organisatie en opleiding, uitstippeling van efficiënte inspectiestrategieën en invoering van effectieve en ontradende sanctieprocedures).

Dit zal echter niet alle problemen oplossen. In het geval dat sommige Lidstaten er in de toekomst nog niet in slagen een voldoende niveau inzake controle te bereiken, biedt het communautaire controlekader zoals het thans is, onvoldoende gezagsmiddelen om de autoriteiten die niet aan de communautaire eisen voldoen, aan te pakken. De Gemeenschap beschikt inderdaad niet over de middelen om de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid af te dwingen, ook al is zij zelf verplicht haar internationale verbintenissen na te komen. Bovendien zal de samenwerking van alle bij toezichthoudende, inspectie- en bewakingstaken betrokken instanties en de coördinatie van hun activiteiten, een zware uitdaging voor het gemeenschappelijke controlesysteem blijven. Deze thema's moeten absoluut op communautair niveau worden aangepakt.

Aangezien dit verslag betrokken zal worden in het debat over de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid - op gang gebracht door het Groenboek "De toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid" - dient de Commissie het einde van het publieke debat af te wachten om haar eindconclusies inzake de vooruitzichten voor het communautaire visserijcontrolesysteem te formuleren. Op dat moment zal de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement een Mededeling presenteren inzake de toekomstige oriëntaties op het gebied van visserijtoezicht, -controle en -rechtshandhaving.

BIJLAGE I

LIJST VAN WIJZIGINGEN OP DE CONTROLEVERORDENING

Verordening (EG) nr. 2870/95 van de Raad van 8 december 1995 (PB L 301 van 14.12.1995),

Verordening (EG) nr. 2489/96 van de Raad van 20 december 1996 (PB L 338 van 28.12.1996),

Verordening (EG) nr. 686/97 van de Raad van 14 april 1997 (PB L 102 van 19.4.1997),

Verordening (EG) nr. 2205/97 van de Raad van 30 oktober 1997 (PB L 304 van 7.11.1997),

Verordening (EG) nr. 2635/97 van de Raad van 18 december 1997 (PB L 356 van 31.12.1997), en

Verordening (EG) nr. 2846/98 van de Raad van 17 december 1998 (PB L 358 van 31.12.1998).

LIJST VAN GEPRESENTEERDE MEDEDELINGEN

Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de controle op de toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid - SEC (92) 394 def. van 06.03.1992.

Verslag over de financiële bijdrage van de Gemeenschap in de uitgaven van de Lidstaten om de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden te doen naleven (COM(95) 243 def. van 9.6.1995)

Verslag van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement betreffende de installatie van een satellietvolgsysteem voor vissersvaartuigen van de Gemeenschap (COM(96) 232 def. van 28.5.1996)

Verslag van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over het toezicht op de uitvoering van de communautaire instandhoudings- en beheersmaatregelen voor vissersvaartuigen van derde landen (COM(96) 493 def. van 22.10.1996)

Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement - Ontwikkeling van de controle in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, COM(1998) 92 def. van 19.2.1998).

* * * * *

Actieplan van de Commissie om de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid te verbeteren (SEC(1998) 949 def.) van 5.6.1998.

LIJST VAN VERSLAGEN BETREFFENDE DRIJFNETTEN

- Verslag van de diensten van de Commissie over het toezicht op de naleving van de Gemeenschapswetgeving inzake het gebruik van drijfnetten in 1994: SEC(94) 2003 van 25.11.1994.
- Verslag over het toezicht op de naleving van de Gemeenschapswetgeving inzake het gebruik van drijfnetten in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en in de Middellandse Zee
 - in 1995 : SEC(95) 2259 van 14.12.1995
 - in 1996 : SEC(97) 937 van 13.5.1997
 - in 1997 : SEC(98) 477 van 17.3.1998
- Verslag over het toezicht op de naleving van de Gemeenschapswetgeving inzake het gebruik van drijfnetten bij de visserij op over grote afstanden trekkende soorten in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en in de Middellandse Zee in 1998 en 1999 - 24.5.2000

BIJLAGE II

Jaarlijkse bijdrage van de Gemeenschap in de uitgaven van de Lidstaten voor visserijcontrole en daadwerkelijk opgenomen percentage per eind 2000

miljoen €	1996	1997	1998	1999	2000	Totaal
Bijdrage						
• 35-50 %	24,4	29,1	31,1	35,6	31,5	151,6
• > 50 %	0,3	2,4	9,5	11,4	3,4	27,1
Bijdrage voor Ierland						
• investerings uitgaven	2,3	3,6	8,4	2,6	2,5	19,5
• werkingskosten	2,5	3,0	3,0	0	3,0	11,5
Totaal	29,5	38,1	52,0	49,6	40,5	209,6
Daadwerkelijk vergoed	50 %	69 %	62 %	50,5 %	1 %	47 %

De volgende financiële bijdragen zijn toegewezen aan de bestaande subcategorieën:

- inspectievaartuigen en -vliegtuigen € 154 mln (74 %)
 - kustwateren € 21 mln
 - volle zee € 133 mln
 - nieuwe technologie € 40 mln (19 %)
 - computers € 17 mln
 - netwerken € 4 mln
 - VMS € 19 mln
 - specifieke maatregelen en diverse uitgaven € 15 mln (7 %)
 - opleiding € 2 mln
 - diverse € 13 mln
- Totaal bedrag financiële bijdrage € 209 mln (100%)