



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.1.2005
COM(2004) 849 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**OVER HET TOEZICHT OP DE UITVOERING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK
VISSERIJBELEID DOOR DE LIDSTATEN IN DE PERIODE 2000-2002**

{SEC(2004) 1718}

1. INLEIDING

De verplichting voor het opstellen van dit verslag is vastgesteld in artikel 35 van 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). In dit verslag gaat de Commissie na hoe de lidstaten de communautaire controleregeling en de controleverordening in de periode 2000-2002 hebben toegepast. Het verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op de jaarlijkse controleverslagen die de lidstaten bij de Commissie indienen en op de waarnemingen van de Commissie zelf.

In haar vorige beoordelingsverslag², voor de periode 1996-1999, heeft de Commissie gewezen op de tekortkomingen van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De belangrijkste problemen hadden betrekking op het gebrek aan coördinatie en samenwerking, zowel nationaal als internationaal, op het gebrek aan coherente interne controlestrategieën, op het gebrek aan middelen, personeel en controle-inspanningen en op de behoefte aan passende sanctiesystemen om illegale activiteiten te ontmoedigen. In de "roadmap" voor de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid en in de daaruit voortvloeiende kaderverordening is in grote mate rekening gehouden met dit verslag.

Het dient te worden benadrukt dat dit verslag betrekking heeft op de periode 2000-2002 en dus alleen een beeld geeft van de situatie voorafgaande aan de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het verslag gaat vergezeld van werkdocumenten met de titel "Controle van de visserij in de lidstaten", waarin de door de Commissie opgestelde beschrijving en beoordeling van de controle van de visserij in elke lidstaat gedetailleerd is weergegeven.

2. HET KADER VOOR CONTROLE EN HANDHAVING IN DE LIDSTATEN

Elke lidstaat heeft een juridisch en administratief kader opgericht voor de controle en handhaving van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dit kader verschilt van lidstaat tot lidstaat, vooral vanwege de juridische en administratieve traditie die eigen is aan elke lidstaat. Er kunnen twee belangrijke benaderingen worden onderscheiden: ofwel valt de controle van de visserij geheel of gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van een inspectiedienst, die onder de afdeling visserij van het bevoegde ministerie ressorteert, ofwel wordt deze taak toevertrouwd aan een of meer andere instanties, die niet onder het bevoegde ministerie ressorteren. De controle van de visserij is dan slechts een van de vele taken waarmee deze instanties zijn belast.

De belangrijkste uitdaging voor veel nationale controleregelingen is het streven naar interne samenwerking en coördinatie met het oog op de toepassing van een allesomvattende controlestrategie. **De verdeling van de bevoegdheden in sommige lidstaten leidt in dit opzicht tot aanzienlijke problemen.** Gezien het grensoverschrijdende karakter van visserijactiviteiten en de toename van de hoeveelheid vis die tussen de lidstaten wordt vervoerd, **moeten ook de structuren voor samenwerking tussen de lidstaten worden versterkt.**

¹ PB L 261 van 20.10.1993.

² COM(2001) 526 def. van 28.9.2001.

In het algemeen volstaan de controlebevoegdheden van de nationale ambtenaren die belast zijn met de controle van de visserij. Er kunnen zich problemen voordoen wanneer de bevoegdheden van de controleautoriteiten moeten worden aangevuld met bevoegdheden van een autoriteit met secundaire verantwoordelijkheid. Dit is met name het geval voor de controle van het vervoer en voor de follow-up van overtredingen. Dergelijke onderzoeken vinden vaak plaats met behulp van of onder leiding van de politie. Er is waarschijnlijk ook **ruimte om de bevoegdheden uit te breiden voor wat de controle van met de visserij verwante bedrijven betreft.**

Alle lidstaten hebben systemen voor de follow-up van overtredingen opgesteld die hen, althans theoretisch, in staat moeten stellen om tegemoet te komen aan de voorschriften van de controleverordening, namelijk het economisch voordeel dat overtreeders uit illegale activiteiten halen, tenietdoen en ontradend werken. De meeste lidstaten behandelen overtredingen in de visserijsector via een strafrechtelijke procedure, waarbij boetes de belangrijkste straf zijn. De boetes, of de soorten boetes, zijn meestal in de wetgeving gedefinieerd. In de wet is vaak ook een maximum vastgesteld. Heel wat lidstaten maken gebruik van tarieven, die soms officieel en openbaar zijn. Voor het overige zijn de belangrijkste sancties inbeslagname en verbeurdverklaring. Alle lidstaten beschikken, althans in theorie, over de mogelijkheid om visvergunningen of andere toelatingen in te trekken.

3. CONTROLEMIDDELEN

Door de stijgende behoefte aan proactieve controle van de visserijsector, is de druk op de beschikbare financiële middelen nog toegenomen. Sommige lidstaten hebben hun begroting aan deze stijgende behoefte aangepast, terwijl andere geprobeerd hebben om aan deze behoefte tegemoet te komen door hun bestaande middelen en werkmethoden aan te passen.

De lidstaten hebben **aanzienlijke inspanningen geleverd om het tekort aan middelen voor patrouilleren op zee terug te dringen.** Zij kregen hiervoor onder meer een financiële bijdrage van de Commissie. Samen met het satellietvolgsysteem ("vessel monitoring by satellite", VMS) moet dit de efficiëntie van de controles op zee doen toenemen. Er worden echter nog steeds inspectieplatformen gebruikt die niet voldoende geschikt zijn voor controledoeleinden; het is bovendien **niet altijd mogelijk om na te gaan in welke mate deze middelen worden aangewend voor controle van de visserij.**

Het **gebrek aan personeel blijft in diverse lidstaten ernstige problemen veroorzaken, met name voor het inspecteren van de aangelande vangsten,** nog steeds een van de meest essentiële onderdelen van de controle. Het gebrek laat zich nog scherper voelen wanneer de controleautoriteiten ook andere taken uitoefenen, waardoor vaak een lagere prioriteit wordt toegekend aan de taken op het gebied van de visserij. **De deskundigheid en de kwalificaties van het controlepersoneel moeten worden verbeterd,** met name wanneer controle van de visserij niet hun enige taak is. Dit is alleen mogelijk door intensievere opleidingen te organiseren.

4. MONITORINGSYSTEMEN

Alle lidstaten hebben VMS ingevoerd en visserijcontrolecentra opgericht om de positie van vissersvaartuigen te volgen. **VMS mag dan al volledig operationeel zijn in de meeste lidstaten, in een aantal lidstaten doen zich nog steeds problemen voor omdat een**

aanzienlijk aantal vaartuigen niet met de apparatuur zijn uitgerust of het signaal niet correct uitzenden. Vaak worden verplichtingen om manueel verslag uit te brengen niet nageleefd en is er geen follow-up van de betrokken autoriteiten. In het algemeen wordt er nog te weinig gebruik gemaakt van VMS-gegevens voor controledoelinden en met name voor de verificatie van de visserij-inspanning.

Veel nationale vangst- en inspanningsdatabanken functioneren niet naar behoren, hoewel sommige lidstaten aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt op dit gebied. De monitoringsystemen die het mogelijk maken de informatie afkomstig van VMS, uit het scheepsregister, de logboeken en verkoopdocumenten met elkaar te vergelijken (kruiselingse controle), zijn **slechts in uitzonderlijke gevallen op bevredigende wijze geïntegreerd.** Zelfs in de lidstaten waar deze systemen wel zijn geïntegreerd, wordt het potentieel ervan niet altijd volledig benut. De procedures voor kruiselings controleren zijn vaak onnodig ingewikkeld, bijvoorbeeld wanneer meerdere autoriteiten bevoegdheden hebben op dit gebied.

In sommige lidstaten wordt nog steeds onvoldoende gebruik gemaakt van verkoops- en vervoersdocumenten, met name voor diepgevroren vis en verkooptransacties buiten de afslag om.

5. CONTROLE VAN DE VISSERSVLOTEN EN DE VISSERIJ-INSPANNING

In het algemeen zijn de gegevens in de diverse nationale vlootregisters verbeterd, hoewel er nog steeds inconsistenties bestaan. **De gegevens over het motorvermogen zijn bijzonder moeilijk te beoordelen en te verifiëren en kunnen niet als volledig betrouwbaar worden beschouwd.** Bepaalde lidstaten hebben de maxima van hun meerjarige oriëntatieprogramma's (MOP's) alleen gehaald door de indeling van hun vloot te wijzigen of anders te definiëren, maar niet door de overcapaciteit aan te pakken. Aanvullende nationale maatregelen voor het verminderen van de vlootomvang, zoals buitengebruikstelling, bleken wel succesvol. Het blijft een vraagteken of de beperking van de visserij-inspanning daadwerkelijk wordt toegepast in de westelijke wateren. In de Oostzee was deze beperking over het algemeen niet succesvol. **Veel lidstaten zijn er in geslaagd de omvang van hun vloot stabiel te houden, maar in bepaalde segmenten is er nog steeds sprake van overcapaciteit,** vooral omdat de technologische ontwikkelingen de werkelijke capaciteit sneller hebben doen stijgen dan de nominale capaciteit, die wordt bepaald aan de hand van het motorvermogen. Dit betekent dat er nog steeds een kloof is tussen de capaciteit van de visservloot en de beschikbare vangstmogelijkheden.

6. INSPECTIE- EN MONITORINGACTIVITEITEN

Om de algemene controle te versterken, **hebben sommige lidstaten diverse nationale en regionale strategieën opgesteld, zowel voor de controle op zee als voor de controle aan land, maar dit geldt zeker niet voor alle lidstaten of gebieden.** De controleactiviteiten op zee zijn intenser en doeltreffender geworden, wat gedeeltelijk is toe te schrijven aan de verwerving en verbetering van middelen voor het uitvoeren van deze controle. Het aantal en de kwaliteit van de inspecties aan land lijkt enigszins te zijn verbeterd tijdens de betreffende periode, hoewel nog steeds frequent wordt opgemerkt dat de inspectiestrategieën ontoereikend zijn en dat de inspecties worden uitgevoerd zonder voldoende kennis van de visserijsector, de visserijmethoden en de toepasselijke regelgeving.

In het algemeen is de Commissie van oordeel dat de controle-inspanningen van de meeste lidstaten niet helemaal doeltreffend zijn. Veel problemen hebben met name betrekking op de controle van de aanvoer, zowel vóór als na de eerste verkoop, het vervoer van de vangsten en de verificatie van het vangstgebied. Al deze activiteiten moeten kruiselings worden vergeleken met de informatie over controle en bewaking die uit diverse andere bronnen is verkregen. In veel gevallen beschikken de lidstaten wel over de benodigde capaciteit om de controle te verbeteren, maar zijn ze niet bereid deze capaciteit te gebruiken.

Gezien het grensoverschrijdende karakter van visserijactiviteiten, is doeltreffende samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten van cruciaal belang. Hoewel er nog niet veel gezamenlijke bewakingsactiviteiten zijn uitgevoerd, hebben ze toch veelbelovende resultaten opgeleverd. Er moet dan ook intensiever gebruik worden gemaakt van dergelijke activiteiten. De verticale samenwerking, d.w.z. door de volledige productieketen, moet sterk worden verbeterd, vooral omdat vis steeds vaker in een andere lidstaat wordt verkocht dan in die waarin hij is gevangen. De lidstaten leveren onvoldoende inspanningen op dit gebied.

Wat de melding van vangsten aan de Commissie betreft, hebben de lidstaten sommige eerder vastgestelde problemen met vertragingen en gegevensformaten opgelost. **Hoewel deze problemen met de gegevensstroom zijn opgelost, maakt de Commissie toch nog steeds voorbehoud bij de kwaliteit van de gegevens.** Hoewel de totaal toegestane vangsten ("total allowable catches", TAC's) in 2000 en 2001 zijn afgenomen, blijkt uit een analyse van de Commissie dat de vangstniveaus in deze visgebieden niet noemenswaardig zijn gedaald. **Het toezicht op de activiteiten van vissersvaartuigen die buiten de communautaire wateren actief zijn, blijft bijzondere aandacht verdienen.** Voor bepaalde activiteiten in wateren die onder overeenkomsten tussen de EU en derde partijen vallen, zijn helemaal geen gegevens beschikbaar.

Aangezien zich in de hele Gemeenschap tekortkomingen hebben voorgedaan bij de controle van de aanvoer en bij de kruiselingscontrole van logboeken, aanvoeraangiften en verkoopsgegevens, **lijdt het weinig twijfel dat bepaalde vangsten niet helemaal zijn aangegeven of zelfs helemaal niet zijn aangegeven wanneer het vangstquotum voor de soort in kwestie al was opgebruikt.** In veel gevallen heeft het gebrek aan gecoördineerde controle op zee en aan land geleid tot een onaanvaardbaar hoge vissterfte bij bepaalde soorten die onder druk staan, tot hoge teruggooicijfers op zee en tot de verspreiding van onaangegeven vangsten van zowel pelagische als demersale soorten waarvoor vangstquota gelden. In het algemeen **vertonen de vangstcontrolesystemen van veel lidstaten inherente zwakheden**, die vaak kunnen worden opgelost door een meer doeltreffende en systematische kruiselingscontrole van de beschikbare gegevens.

7. HET OPLEGGEN VAN SANCTIES

Hoewel voor de boetes in de nationale wetgevingen, op enkele uitzonderingen na, hoge maxima zijn vastgesteld, zijn de boetes die daadwerkelijk worden opgelegd voor de meeste types overtredingen eerder aan de lage kant. De lidstaten maken niet volledig gebruik van hun mogelijkheden om vistuig en vangst in beslag te nemen. Ondermaatse vis en illegaal vistuig worden geregeld in beslag genomen, maar in het algemeen zouden de lidstaten, naast het opleggen van een boete, nog intensiever gebruik kunnen maken van hun inbeslagnemingsbevoegdheid. Hoewel alle lidstaten wettelijke bepalingen hebben opgesteld die het mogelijk maken licenties en andere visvergunningen in te trekken, maken ze slechts uiterst zelden gebruik van deze bevoegdheden. De belangrijkste redenen die zij hiervoor

aanvoeren, zijn de formele procedurebeperkingen, de buitensporige financiële gevolgen en het effect van dergelijke maatregelen op personen die niet rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de overtreding.

De procedures nemen meestal te veel tijd in beslag en de openbare ministeries en leden van de rechterlijke macht hebben niet altijd evenveel aandacht voor visserijzaken. Verdere specialisering van de openbare aanklagers moet worden overwogen en de inspanningen ter bewustmaking van de rechterlijke macht moeten worden opgevoerd.

In de verschillende delen van de Gemeenschap worden overtredingen van de visserijwetgeving en de overtreeders zelf nog steeds op sterk uiteenlopende wijze behandeld. Er zijn aanwijzingen dat buitenlandse vissers tot op zekere hoogte worden gediscrimineerd, zowel wat het niveau van de boetes als wat de gebruikte procedures betreft. Op het vlak van boetes is er nog steeds veel te weinig samenwerking tussen de lidstaten. Hier moet dringend verbetering in komen, zodat alle actoren in de visserijsector worden ontmoedigd om de regels te overtreden en in de hele Gemeenschap over gelijke kansen beschikken.

8. CONTROLE- EN HANDHAVINGSPROBLEMEN PER GEBIED, VISSERIJTAK EN VISBESTAND

Ondanks gezamenlijke controleprogramma's in het kader van de IBSFC, werd tot 2002 een hoge visserijsterfte vastgesteld onder de kabeljauwbestanden in de Oostzee. Om de controle te verbeteren, zijn zowel voor de demersale als voor de pelagische bestanden in Regio 2 loshavens aangewezen, moet het lossen vooraf worden gemeld en gelden beperkingen op de lostijden. De belangrijkste elementen van de communautaire "herstelplannen" en "noodmaatregelen" voor kabeljauw en heek zijn er speciaal op gericht de controle op zee en aan land te bevorderen en te verbeteren. Visbestanden waarvoor vangstquota gelden, ondervinden echter nog steeds ernstige problemen ten gevolge van hoge teruggooicijfers en onaangegeven vangsten. Ondanks de invoering van VMS maakt de verkeerde registratie van ICES-gebieden in logboeken het nog steeds moeilijk om de vangst van veel bestanden accuraat te beoordelen. In Regio 3 bevinden de totaal toegestane vangsten zich op niveaus die in het algemeen niet als restrictief worden beschouwd. Er is dan ook geen sprake van wijdverspreide problemen met opzettelijk verkeerde aangiften. Het effect van de "noodmaatregelen" voor heek in de Golf van Biskaje is moeilijk te beoordelen omdat er in de betrokken lidstaten onvoldoende aanvoercontroles worden uitgevoerd.

Wat de toepassing van technische maatregelen betreft, worden de regels betreffende beperkingsgebieden in het algemeen nageleefd. **Met betrekking tot de samenstelling van de vangst die aan boord wordt gehouden, vormen illegale voorzieningen en maaswijdten nog steeds een ernstig probleem.** In visbedrijven aan de Oostzee wordt nog steeds **ondermaatse vis aangevoerd** door boomkortrawlers die in de Noordzee actief zijn en trawlers die op langoustine of heek vissen in de Golf van Biskaje. In Regio 3 en in de mediterrane landen is er nog steeds veel vraag naar kleine vissen, wat de vissers ertoe aanzet om illegale voorzieningen te gebruiken.

In de Middellandse Zee doen **zich nog steeds ernstige problemen voor met vaartuigen die gebruik maken van drijfnetten die langer zijn dan toegestaan** om zwaardvis en blauwvintonijn te vangen, hoewel sinds begin 2002 een verbod is ingesteld op het gebruik van drijfnetten voor het vangen van over grote afstanden trekkende soorten. Trawlvisserij en bepaalde traditionele vismethoden binnen drie mijl van de kust zijn nog steeds erg

gebruikelijk in de Middellandse Zee, hoewel ze een negatief effect hebben op paaigronden en kinderkamergebieden van vissen en op de biodiversiteit van de zee. De lidstaten hebben inspanningen geleverd om deze problemen uit te roeien, maar zijn er tot dusver niet in geslaagd.

9. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De toepassing en handhaving van het gemeenschappelijk visserijbeleid in de lidstaten is verbeterd in de periode 2000-2002. De verbeteringen **staan echter niet altijd in verhouding tot de investeringen** die zijn gedaan in materiaal voor controles op zee en vanuit de lucht en in nieuwe technologieën. Er zit nog steeds **onvoldoende uniformiteit in de handhaving van de toegepaste maatregelen** in de verschillende visgebieden of in de onderdelen van de productieketen die onderworpen zijn aan controle. Dit gebrek aan uniformiteit heeft vooral betrekking op de follow-up van overtredingen: de behandeling van overtredingen en overtreeders varieert aanzienlijk tussen de verschillende delen van de Gemeenschap, tussen de lidstaten en zelfs binnen de lidstaten. **Veel zwakke punten die in het verleden al waren vastgesteld, zijn nog steeds aanwezig en verhinderen dat de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden verwezenlijkt.**

Geavanceerde technologieën, zoals het satellietvolgsysteem, moeten blijvend worden gebruikt en ontwikkeld om de methode en strategie van de controles te verbeteren. Als deze technologieën op de juiste wijze worden ingepast in allesomvattende monitoringsystemen, vormen ze een **waardevolle aanvulling op de fysieke controles** en dragen ze in grote mate bij tot de ontwikkeling van doeltreffende en kostenefficiënte controlesystemen. Daarnaast vormen ze ook een essentieel hulpmiddel om de samenwerking en coördinatie tussen nationale autoriteiten, lidstaten onderling en lidstaten en de Commissie te verbeteren.

De beschikbaarheid en kwaliteit van controlemiddelen is weliswaar positief, maar ze kunnen op zichzelf niet het enige criterium vormen voor de beoordeling van de door de lidstaten uitgevoerde controleactiviteiten. De uitdaging is het potentieel van de bestaande hulpmiddelen volledig te benutten. Het is niet omdat bepaalde middelen in één lidstaat optimaal worden aangewend, dat de hele Gemeenschap ze efficiënt gebruikt. Om de gewenste resultaten te verkrijgen, is het **noodzakelijk om meer controlestrategieën toe te passen die betrekking hebben op de hele Gemeenschap.** Ook de **samenwerking en coördinatie tussen administraties op alle niveaus moet aanzienlijk worden versterkt.** In dit opzicht is een cruciale rol weggelegd voor het voorgestelde Communautair Bureau voor visserijcontrole.