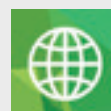


Speciaal verslag

## Worden de partnerschapsovereen- komsten inzake visserij goed beheerd door de Commissie?



EUROPESE  
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2733-1	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/844916	QJ-AB-15-010-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2693-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/350433	QJ-AB-15-010-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2719-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/370731	QJ-AB-15-010-NL-E

© Europese Unie, 2015

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de kaart op blz. 46 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

*Printed in Luxembourg*

**Speciaal verslag****Worden de  
partnerschapsovereen-  
komsten inzake visserij  
goed beheerd door de  
Commissie?**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze taken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I — onder leiding van ERK-lid Augustyn Kubik — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Jan Kinšt, ondersteund door diens kabinetschef, Alejandro Ballester Gallardo; Colm Friel, eenheids-  
hoofd; Maria Luisa Gómez-Valcárcel, hoofdcontroleur; Oana Dumitrescu, controleur en Frédéric Soblet, controleur.



Van links naar rechts: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo, O. Dumitrescu.

## Paragraaf

### Afkortingen

## I–XIII Samenvatting

### 1–13 Inleiding

1–3 De noodzaak van internationale visserijovereenkomsten

4–8 Partnerschapsovereenkomsten inzake visserij (FPA's)

9–13 De Europese vloot voor visserij op volle zee en FPA's

### 14–16 Reikwijdte en aanpak van de controle

### 17–83 Opmerkingen

17–53 Deel I — Onderhandelingen over de FPA's

17–25 De Commissie was op tijd met het onderhandelen over en vernieuwen van de FPA's om onderbreking van de visserijactiviteiten te vermijden

26–28 De onderhandelingen van de Commissie leidden tot een relevant netwerk van overeenkomsten, maar de samenhang met het gebied van de Indische Oceaan kan worden verbeterd

29–32 De FPA-doelstelling „de bedongen vangstmogelijkheden beperken tot overschotbestanden” was moeilijk te realiseren

33–46 De kosten voor de door de Commissie bedongen FPA's waren betrekkelijk hoog gezien de benuttingsgraad in het verleden

47–53 De informatie uit evaluaties achteraf was niet altijd nuttig voor het besluitvormingsproces en de onderhandelingen

54–83 Deel II — Toepassing van de onderdelen toegangsrechten en sectorale steun in de FPA's

55–60 Het verlenen van vismachtigingen was een tijdrovend en omslachtig proces, maar de Commissie had geen maatregelen getroffen om na te gaan wat beter kon

61–65 Het centrale toezicht op de vangsten was ontoereikend, hetgeen een risico vormde voor het tijdig ontdekken van problemen en de correcte berekening van betalingen

66–70 De Commissie en de partnerlanden waren het eens over de activiteiten die zouden worden gefinancierd met sectorale steun, maar coördinatie met andere partners in de sector ontbrak

71–76 De controle door de Commissie op de acties inzake sectorale steun was beperkt en de partnerlanden voerden soms andere acties uit dan was overeengekomen

77–83 De betalingen voor sectorale steun door de Commissie waren niet gekoppeld aan de vorderingen van de partnerlanden bij de uitvoering van de overeengekomen acties

84–95 **Conclusies en aanbevelingen**

**Bijlage I** — Partnerschapsovereenkomsten inzake visserij: nadere informatie over onderhandelingen en toepassing

**Bijlage II** — In 2015 geldende partnerschapsovereenkomsten inzake visserij

**Bijlage III** — Partnerschapsovereenkomst inzake visserij

**Antwoorden van de Commissie**

**DG:** Directoraat-generaal

**EEZ:** Exclusieve economische zone

**EOF:** Europees Ontwikkelingsfonds

**ERK:** Europese Rekenkamer

**ERS:** Elektronisch rapportagesysteem (ofwel elektronisch logboek)

**EU:** Europese Unie

**FAO:** Food and Agriculture Organisation (Voedsel- en Landbouworganisatie)

**FPA:** Fisheries Partnership Agreement (Partnerschapsovereenkomst inzake visserij)

**IOC:** Indian Ocean Commission (Commissie van de Indische Oceaan)

**IOTC:** Indian Ocean Tuna Commission (Commissie voor de tonijnvisserij in de Indische Oceaan)

**MDO:** Maximale duurzame opbrengst

**PL:** Partnerlanden

**RFMO:** Regional Fisheries Management Organisation (Regionale organisatie voor visserijbeheer)

**Unclos:** Verdrag van de Verenigde Naties over het Zeerecht

**VMS:** Vessel Monitoring System (Satellietvolgsysteem vissersvaartuigen)

**WTECV:** Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij

## I

De Europese Unie (EU) onderhandelt over overeenkomsten met kuststaten om voor de EU-zeevloot toegangsrechten te verkrijgen tot de visgronden van deze landen. Deze overeenkomsten evolueerden van eenvoudige toegangsovereenkomsten in de jaren 80 tot partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij (FPA's) waarmee de visbestanden in stand worden gehouden, terwijl ook de visserijsector van het partnerland wordt ontwikkeld door het verlenen van sectorale steun. De Commissie wil het netwerk van overeenkomsten uitbreiden omdat deze aanzienlijke voordelen bieden, niet alleen voor de vloot van de Unie maar ook voor de partnerlanden.

## II

De Rekenkamer controleerde visserijovereenkomsten waarvoor een financiële bijdrage uit de EU-begroting wordt verleend (overeenkomsten op basis van de uitwisseling van visserijquota werden hiervan uitgesloten). De Rekenkamer onderzocht vier van de twaalf overeenkomsten die ten tijde van de controle nog van kracht waren: Mauritanië (meerdere soorten in de Atlantische Oceaan), Madagaskar, Mozambique en de Seychellen (tonijnovereenkomst in de Indische Oceaan). Deze vier FPA's waren goed voor 77 % van de FPA-betalingen in 2013.

## III

Het doel van deze controle was te beoordelen of de FPA's door de Commissie goed werden beheerd. Daartoe werden de onderhandelingen over FPA's onderzocht alsook de toepassing van de toegangsrechten en de sectorale steun. De conclusie van de controle was dat de FPA's door de Commissie meestal goed worden beheerd, maar dat er op diverse terreinen nog ruimte is voor verbetering ten aanzien van het onderhandelingsproces en de uitvoering van de protocollen.

## IV

De procedures voor het onderhandelen over en vernieuwen van FPA's zijn vaak ingewikkeld en tijdrovend, maar de Commissie pakte deze problemen goed aan en slaagde erin, enkele uitzonderingen daargelaten, om onderbrekingen van de activiteiten van de vissersvloot te vermijden. Het netwerk van bedongen overeenkomsten beantwoordde aan de behoeften en prioriteiten van de betrokken EU-vloot.

## V

Wanneer de voortzetting van de visserijactiviteiten in het gedrang kwam door de langdurige onderhandelingen over nieuwe protocollen, konden vaartuigen overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1006/2008 via de Commissie het betrokken derde land om een vismachtiging vragen hangende de ondertekening van het nieuwe protocol. Dit is echter niet consistent met een ander voorschrift, namelijk de „exclusiviteitsclausule“, en de toepassing ervan leidde tot misverstanden tussen de Commissie en een partnerland.

## VI

De FPA's worden voorgesteld als instrumenten om de duurzaamheid van de betrokken visserij te verzekeren. Zoals wordt bepaald in de basisverordening over het gemeenschappelijk visserijbeleid, moeten de bedongen vangstmogelijkheden ervoor zorgen dat de EU-schepen alleen de overschotbestanden van de partnerlanden vangen. In de praktijk is „overschot“ echter een zeer moeilijk toepasbaar begrip omdat betrouwbare informatie ontbreekt over visbestanden en over de activiteiten van de nationale vissersvloot en van andere buitenlandse vloten die eveneens toegang hebben gekregen van de partnerlanden.



## VII

De werkelijke eenheidskosten per ton vis lagen vaak hoger dan de bedongen eenheidsprijs. Hoewel bij de onderhandelingen werd uitgegaan van de voor eerdere protocollen gerapporteerde vangsten, bleef de overeengekomen referentietonnage in de meest recente protocollen vaak hoger, hetgeen regelmatig leidde tot onderbenutting. De financiële bijdrage van de EU werd echter integraal betaald, ongeacht de benutte vangstmogelijkheden. De onderbenutting van de protocollen en de daaruit voortvloeiende hoge kosten kunnen deels te wijten zijn aan de met de partnerlanden afgesproken technische voorwaarden om te voldoen aan hun nationale wetgeving of om de duurzaamheid van de visserij te verzekeren.

## VIII

De informatie in de onafhankelijke evaluaties achteraf van de FPA's is niet altijd voldoende compleet, consistent en vergelijkbaar, zodat het nut ervan afneemt als basis voor besluiten bij onderhandelingen over de protocollen.

## IX

De conclusie van de controle was dat het beheer van de toepassing van de toegangsvoorwaarden niet deugdelijk genoeg was. De Commissie hield onvoldoende toezicht op de workflow van de langdurige en omslachtige vergunningsprocedures om de oorzaken van vertragingen en de mogelijkheden tot verbetering te kunnen bepalen.

## X

Bij de controle werden gebreken vastgesteld in het beheer van de vangstgegevens, hetgeen blijkt uit de verschillen tussen die cijfers zoals ingediend door de lidstaten, de Commissie en zoals gebleken uit de evaluaties achteraf. Daar de FPA-betalingen zijn gebaseerd op de vangstcijfers, schept dit een financieel risico.

## XI

Hoewel de planning van de sectorale steun is verbeterd, bleef de rol van de Commissie in het toezicht op de uitvoering van de gecontroleerde protocollen beperkt. Er is geen duidelijk kader met regels inzake subsidiabiliteit en traceerbaarheid voor de gefinancierde acties. De Commissie heeft ook onvoldoende controlerechten; in sommige gevallen voerden de partnerlanden bijvoorbeeld andere acties uit dan was gepland, die misschien niet doeltreffend bijdroegen tot het bereiken van de FPA-doelstellingen.

## XII

Ten slotte is het volgens de protocollen wel mogelijk om de betalingen op te schorten, maar niet om de betalingen van sectorale steun gedeeltelijk te korten wanneer de overeengekomen acties of de resultaten slechts ten dele worden gerealiseerd. Hoewel het ontwikkelingsconcept van de sectorale steun overeenkomt met dat van de begrotingssteun van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), verschillen de betalingsvoorwaarden, hetgeen soms leidde tot een inconsistente aanpak.

## XIII

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen.

Om de onderhandelingen over nieuwe FPA's en protocollen te verbeteren, moet de Commissie:

- a) slapende overeenkomsten herzien en overwegen hoe de onderbreking van de visserijactiviteiten wegens de exclusiviteitsclausule kan worden aangepakt met inachtneming van de beginselen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Verder moet de Commissie in de protocollen passende bepalingen opnemen en toelichten om de continuïteit van de visserijactiviteiten tussen twee protocollen te garanderen;
- b) regionale strategieën opstellen voor de ontwikkeling van het visserijbeheer en ervoor zorgen dat binnen eenzelfde regio tot stand gekomen protocollen consistent zijn met de betrokken regionale strategie en met andere EU-fondsen;

- c) bij het onderhandelen over de vangstmogelijkheden in nieuwe protocollen rekening houden met de benuttingsgraad in eerdere protocollen en trachten de betalingen voor toegangsrechten beter te koppelen aan de reële vangsten en er tegelijk voor zorgen dat er bij de visserijactiviteiten geen nadeel van wordt ondervonden;
- d) de mogelijke impact van FPA-clausules op de toepassing van het protocol beter analyseren en tegelijkertijd de wederzijdse voordelen voor de EU en de partnerlanden waarborgen, wellicht door relevante belanghebbenden te raadplegen om te bepalen waar meer gedetailleerde beoordelingen van belangrijke clausules nodig zijn;
- e) de evaluaties achteraf beter richten om te komen tot een consistente en vergelijkbare analyse van de opbrengst van de aan de protocollen bestede openbare middelen en tot een alomvattende en kritische analyse van hun doeltreffendheid voor de EU en de betrokken partnerlanden.

Om de uitvoering van de FPA's te verbeteren, moet de Commissie onverwijld:

- f) procedures opstellen om elke stap van de verguningsprocedure te monitoren, ook de door lidstaten, partnerlanden en Commissiediensten genomen tijd, om proceduregebreken op te sporen en er follow-up aan te geven;
- g) stimuleren dat elektronische machtigingen worden geaccepteerd ofwel een lijst van goedgekeurde schepen voor de hele geldigheidsduur van de machtigingen;
- h) ervoor zorgen dat de nieuwe vangstendatabank volledig wordt benut door de vlaggenlidstaten en betrouwbare vangstcijfers bevat die kunnen worden geconsolideerd, gemonitord en bijgewerkt;

- i) voorstellen dat in nieuwe protocollen subsidiabiliteitsvoorwaarden worden opgenomen om acties waarvoor sectorale steun wordt overwogen, te beoordelen (andere voorwaarden kunnen betrekking hebben op traceerbaarheid, selectie, rapportage en prestatiemeting en de controlerechten van de Commissie);
- j) zorgen voor een doeltreffende coördinatie van de sectorale FPA-steun met andere ontwikkelingspartners in de visserijsector;
- k) ervoor zorgen dat de sectorale steunbetalingen consistent zijn met andere betalingen van EU-begrotingssteun en worden gekoppeld aan de door de partnerlanden bereikte resultaten bij de uitvoering van de matrix van overeengekomen acties.

## De noodzaak van internationale visserijovereenkomsten

### 01

Het principe van vrije toegang tot de volle zee verdween geleidelijk vanaf het midden van de jaren 70 na de derde conferentie van de Verenigde Naties over het Zeerecht (Unclos III). Toen het Verdrag na negen jaar onderhandelingen in 1982 in werking trad, werd in het internationaal recht vastgelegd dat staten het recht hebben soevereiniteit te eisen over de zee tot 200 zeemijl van hun kustlijn (de exclusieve economische zone (EEZ)) om daar de natuurlijke hulpbronnen te onderzoeken, te benutten, te bewaren en te beheren. Steeds meer landen besloten hun soevereiniteit uit te breiden tot deze 200-mijlsgrens, zodat ongeveer 90 % van de visbestanden onder de controle kwam van de aan zee grenzende landen. Vele vissersvloten op volle zee<sup>1</sup>, die voorheen dit gebied bevoeren, waren gedwongen toegangsovereenkomsten te sluiten met die landen.

### 02

Om die reden begon de EU (destijds „de Europese Gemeenschap”) met de kuststaten — meestal ontwikkelingslanden — te onderhandelen over bilaterale visserijovereenkomsten. Dit waren aanvankelijk eenvoudige toegangsovereenkomsten die de EU-vissersvloot op volle zee vangstmogelijkheden opleverden en voor die ontwikkelingslanden een belangrijke bron van inkomsten betekenden. De overeenkomsten waren commercieel van aard en waren meestal gebaseerd op het beginsel „vergoeden, vissen en vertrekken”.

### 03

Vanaf 1981 onderhandelde de EU ook over een aantal „noordelijke overeenkomsten”. Dit waren wederkerige overeenkomsten tot uitwisseling van vangstmogelijkheden tussen de vloten van de EU en van Noorwegen, IJsland en de Faeröer. Dit verslag heeft geen betrekking op deze akkoorden.

## Partnerschapsovereenkomsten inzake visserij (FPA's)

### 04

Op deze gewone toegangsovereenkomsten kwam kritiek, met name wat betreft het effect ervan op overbeviste bestanden, hun gebrek aan transparantie en aan handhaving en naleving van verordeningen, de benutting van de beperkte onderhandelings- en handhavingsmogelijkheden ervan door de ontwikkelingslanden, alsook de ongeschiktheid ervan als instrument voor ontwikkelingssamenwerking in de visserij.

### 05

Het antwoord op deze kritiek was het bij de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2002 geïntroduceerde begrip „partnerschap”, dat aansloot op de EU-doelstellingen als de ondersteuning van de ontwikkeling van de nationale visserijsector in partnerlanden, de stimulering en versterking van de beleidsdialoog tussen de EU en de ontwikkelingslanden, en de bevordering van duurzame visserij. Deze nieuwe generatie overeenkomsten werd met „partnerschapsovereenkomsten inzake visserij” (FPA's) aangeduid (zie **tekstvak 1**). De financiële bijdrage werd in twee afzonderlijke delen opgesplitst: de toegangsrechten tot de EEZ en de „sectorale” financiële steun, die gericht is op de bevordering van duurzame visserij in de partnerlanden.

<sup>1</sup> Vissersvaartuigen die worden ingezet buiten hun nationale wateren.



### Doelstellingen van de FPA's<sup>2</sup>

- Zorgen voor een redelijke en duurzame exploitatie van de biologische rijkdommen van de zee in de partnerlanden (toepassing van het begrip „overschot” uit het Verdrag van de Verenigde Naties over het Zeerecht)<sup>3</sup>;
- veiligstellen van de werkgelegenheid in de van de visserij afhankelijke regio's van de Unie;
- waarborgen van het voortbestaan en het concurrentievermogen van de EU-visserijsector;
- verzekeren van een toereikende marktvoorziening in de Unie;
- scheppen van een meerwaarde voor de Unie;
- verbeteren van de visserijadministratie in de partnerlanden door hun capaciteiten inzake beheer en controle van de visbestanden te ontwikkelen;
- bevorderen van de economische ontwikkeling van de visserijsector in de partnerlanden maar ook van de werkgelegenheid, de gezondheid en het ondernemingsklimaat in die sector.

2 Conclusies van de Landbouw- en Visserijraad van 19 juli 2004 en 19 en 20 maart 2012.  
De meeste van deze doelstellingen staan ook in Verordening (EG) nr. 861/2006 van de Raad van 22 mei 2006 houdende communautaire financieringsmaatregelen voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid en op het gebied van het zeerecht (PB L 160 van 14.6.2006, blz. 1).  
Artikel 31 van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22) bevat de beginselen en doelstellingen van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij.

3 In artikel 62, lid 2, van het Verdrag van de Verenigde Naties over het Zeerecht (Unclos) wordt dit begrip omschreven als het deel van de toelaatbare vangst dat de kuststaat zelf niet kan of wil exploiteren.

## 06

De Commissie is van mening dat de FPA's aanzienlijke voordelen bieden boven andere manieren om de Europese vissersvloot op volle zee toegang te geven tot de wateren en visbestanden van derde landen. Het gaat met name om de volgende:

- De FPA's geven de Europese vloot toegang tot visgronden binnen een duidelijker, uniform en stabiel rechtskader met een grotere rechtszekerheid dan particuliere overeenkomsten tussen Europese reders en niet-EU-landen. Ook hebben Europese reders hun voorkeur geuit voor FPA's en de Commissie gevraagd het stelsel

van overeenkomsten uit te breiden, zelfs als dit betekent dat hun bijdrage in de toegangsrechten stijgt.

- FPA's zijn bevorderlijk voor de wetenschappelijke samenwerking tussen de EU en haar partnerlanden. Volgens de protocollen moeten de wetenschappelijke comités vergaderen om de visbestanden te onderzoeken en resoluties van regionale visserijorganisaties te bestuderen. De partnerlanden werken soms samen met Europese wetenschappers die zich bezighouden met de vlootactiviteiten van hun landen.

- Om gelijke kansen te garanderen voor de verschillende vissersvloten op volle zee in de EEZ van de kuststaten bevatten de protocollen ook een non-discriminatiebepaling. Dit betekent dat de technische normen en andere duurzaamheidsbeginselen in de FPA's ook moeten worden opgenomen in overeenkomsten tussen de betrokken partnerlanden en andere in hun EEZ aanwezige vloten. Dit moet ook een duurzaam beheer van de visbestanden stimuleren.
- In de partnerlanden vormen de FPA's een stimulans voor een beter bestuur en beheer van de plaatselijke visserijsector door het ondersteunen van de monitoring, controle en beveiliging van de activiteiten van de nationale en buitenlandse vloten. De FPA's verschaffen aanzienlijke financiering als bijdrage voor een duurzame ontwikkeling van de plaatselijke visserijactiviteiten.

## 07

Bij de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2014 ontstond het begrip „partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij” (SPFA). Met de hervorming wordt beoogd bepaalde aspecten van de FPA's te verbeteren, zoals de beschikbare hoeveelheid informatie op basis waarvan het beschikbare overschot in de EEZ van partnerlanden wordt bepaald, het bevorderen van duurzame visserij in de wateren van de partnerlanden door de sectorale EU-steun beter te oriënteren en regelmatig te monitoren, en het opnemen van een bepaling inzake mensenrechten. De voornaamste doelstelling van FPA's is het scheppen van een wettelijk, milieugericht, economisch en sociaal bestuurskader voor de visserijactiviteiten van vissersschepen van de Unie in de wateren van derde landen, waar vergelijkbare normen zouden moeten gelden als in de wateren van de EU.

## 08

De Commissie voerde jarenlang een exclusiviteitsclausule in die van toepassing was op alle lopende FPA's, om zo het organisatorisch kader te versterken voor de visserijactiviteiten van de vloot voor de visserij op volle zee van de EU. Zodra een overeenkomst tussen de EU en een partnerland in werking is getreden, kunnen de vissersschepen van de EU alleen opereren in de wateren van het partnerland indien er voor die schepen een vismachtiging is afgegeven in het kader van een protocol bij deze overeenkomst (zie paragraaf 10).

## De Europese vloot voor visserij op volle zee en FPA's

## 09

Hoewel de vloot voor de volle zee minder dan 1 % uitmaakt van de EU-vloot — 335 van de 86 283 in de EU geregistreerde schepen — is hun vangstcapaciteit veel significanter: 18 % van de brutotonnage en 7 % van het totale motorvermogen<sup>4</sup> van de EU-vissersvloot. De vloot voor de visserij op volle zee heeft een belangrijk aandeel in het visaanbod op de Europese markt, want hij levert naar schatting 15 % van de totale vangst van de EU-vloot. Hij is ook goed voor 4 % van de werkgelegenheid aan boord. Ongeveer de helft van de vangst van de vissersvloot op volle zee vindt plaats in het kader van partnerschapsovereenkomsten inzake visserij.

4 Gegevens uit het economisch jaarverslag 2014 van de EU-vissersvloot (STECF 14-16) betreffende de vissersvloot op volle zee in 2012. In het kader van dit verslag omvat de Europese vissersvloot op volle zee alle in de EU geregistreerde schepen langer dan 24 meter die worden gebruikt in andere visserijgebieden, waaronder een aantal gebieden aan de buitengrenzen van de EU.

## Inleiding

### 10

Bij het opstellen van een FPA onderhandelen de EU en de partnerlanden over de overeenkomst en de uitvoeringsprotocollen daarbij. Deze overeenkomst vormt het kader voor samenwerking op lange termijn inzake visserij en de protocollen bevatten gedetailleerde bepalingen en voorwaarden. In overeenstemming met het partnerland wordt gewoonlijk om de drie tot zes jaar onderhandeld over de protocollen. Wanneer in dit verslag sprake is van FPA's, wordt vooral bedoeld op de protocollen.

**Bijlage I** bevat nadere informatie over de onderhandelingsprocedures en de verantwoordelijkheden krachtens de FPA's.

### 11

In 2014 werd uit de EU-begroting 69 miljoen euro betaald voor FPA's, een aanzienlijke vermindering ten opzichte van de 200 miljoen euro die werd betaald in de jaren 90. Dit is deels te verklaren door het aflopen van het protocol met Mauritanië in december 2014; daarvoor werden in 2014 geen betalingen verricht, maar in 2013 werd er 67 miljoen euro betaald. Alleen Marokko was al goed voor meer dan 40 % van het totaal in 2014. Bovendien leverden de marktdeelnemers ook financiële bijdragen voor deze FPA's in ruil voor de ontvangen vismachtigingen. Hun bijdrage is de laatste jaren steeds groter geworden.

### 12

**Bijlage II** toont de dertien FPA's die in 2015 nog liepen, met een jaarlijkse financiële bijdrage van 71 miljoen euro. Drie van de dertien lopende overeenkomsten zijn gemengde akkoorden die de EU-vloot toegang bieden tot verschillende visbestanden in de EEZ van het partnerland. De overige verlenen vangstrechten in de EEZ van het partnerland aan EU-vaartuigen die tonijn en andere sterk migrerende soorten volgen op hun tocht rond Afrika en door de Indische en de Stille Oceaan.

### 13

Andere FPA's zonder lopende protocollen betreffen Gambia (sinds 1.7.1996), Equatoriaal-Guinea (sinds 30.6.2001), de Salomonseilanden (sinds 9.10.2012), Micronesia (sinds 25.2.2010), Mauritanië<sup>5</sup> (sinds december 2014) en Mozambique (sinds januari 2015). Wanneer een overeenkomst nog van kracht is maar de protocollen nog niet zijn vernieuwd, zoals deze overeenkomsten („slapende overeenkomsten”), heeft de EU-vloot overeenkomstig de exclusiviteitsclausule (zie paragraaf 8) geen toegang tot de visserijgebieden van dat land.

<sup>5</sup> Op 10 juli 2015 zijn de onderhandelingen over een nieuw protocol tussen de Europese Commissie en Mauritanië met succes afgesloten. Met dit vierjarig protocol is 59,125 miljoen euro per jaar gemoeid en het moet nog worden goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement.

# Reikwijdte en aanpak van de controle

## 14

Het doel van deze controle was te beoordelen of de FPA's door de Commissie goed worden beheerd, door de volgende vragen te onderzoeken:

- 1) Beheert de Commissie de onderhandelingen over de FPA's en hun protocollen goed?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, onderzocht de Rekenkamer het onderhandelingsproces voor de vier gecontroleerde FPA's en bekeek zij of de Commissie tijdig genoeg onderhandelde over de protocollen of deze vernieuwde om de continuïteit van de Europese vlootactiviteiten te garanderen. Voorts werd bij de controle beoordeeld of de onderhandelingen over de vangstmogelijkheden en de financiële bijdragen strookten met de FPA-doelstellingen, namelijk het verzekeren van de duurzaamheid van de visbestanden tegen een redelijke kostprijs voor de EU, de organisatie van de visserij in de partnerlanden te verbeteren en de economische ontwikkeling van hun visserijsector te bevorderen.

- 2) Beheert de Commissie de tenuitvoerlegging van de FPA's goed?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, onderzocht de Rekenkamer het beheer van de vergunningsprocedure door de Commissie en de betrouwbaarheid van het rapportagesysteem over vangstgegevens. Voorts werd bij de controle beoordeeld of de Commissie de met de sectorale steun van de FPA's gefinancierde acties behoorlijk opzette, controleerde en monitorde.

## 15

De controleaanpak behelsde gesprekken met relevante belanghebbenden<sup>6</sup>, analyse van de informatie die van de Commissie werd ontvangen en bezoeken ter plaatse in geselecteerde lidstaten (Spanje en Frankrijk) en in vier partnerlanden waarmee de EU FPA's heeft gesloten. Drie van de voor deze controle geselecteerde partnerlanden liggen aan de Indische Oceaan (Madagaskar, Mozambique en de Seychellen), zodat een regionaal perspectief kon worden verkregen. Daarnaast werd Mauritanië gekozen als voorbeeld van een overeenkomst over meerdere soorten en als financieel belangrijkste overeenkomst. De vier gecontroleerde FPA's waren samen goed voor 77 % van de FPA-betalingen in 2013.

## 16

De controle-informatie werd aangevuld met een enquête onder de exploitanten van de EU-vloot voor de visserij op volle zee in Europa. Deze werd beantwoord door scheepseigenaren die 70 % van die vloot vertegenwoordigen<sup>7</sup>.

- 6 Belanghebbenden waren onder meer het Europees Parlement en ngo's voor werkgelegenheid op schepen en in de maritieme sector. De Rekenkamer bezocht ook verenigingen van scheeps-exploitanten en visverwerkers in Spanje en Frankrijk.
- 7 De enquête van de Rekenkamer werd beantwoord door 21 (verenigingen van) eigenaars van vissersschepen die samen 319 vaartuigen exploiteren (waarvan 233 de vlag van EU-lidstaten voeren) voor de visvangst buiten de Europese wateren. De 233 vaartuigen vormden 70 % van de 335 vaartuigen waaruit de Europese vissersvloot op volle zee bestaat. 79 % van de vaartuigen in de enquête bevoer het gebied van de Atlantische Oceaan en de Indische Oceaan; daarvan betrof 32 % vaartuigen voor de visserij op demersale soorten, 22 % pelagische trawlers, 7 % zegenvissers, 7 % grote beugvaartuigen, 7 % trawlers voor de visserij op zwarte heek en vaartuigen voor de visserij met de grondbeugen en 4 % vaartuigen voor de tonijnvisserij met de hengel.

## Deel I — Onderhandelingen over de FPA's

### De Commissie was op tijd met het onderhandelen over en vernieuwen van de FPA's om onderbreking van de visserijactiviteiten te vermijden

#### 17

Bij het onderhandelen over overeenkomsten die de EU-vloot toegang moeten geven tot visgronden in de EEZ van kuststaten moet worden gestreefd naar ononderbroken toegang om negatieve gevolgen voor de sector te voorkomen. De Raad verzocht de Commissie te voorkomen dat de visserijactiviteit werd onderbroken bij het verstrijken van een overeenkomst of protocol. Evenzo trachtte de Commissie bij het onderhandelen over een protocol de mogelijkheid te scheppen van een voorlopige toepassing vanaf de ondertekeningsdatum tot de datum van de definitieve bekrachtiging.

#### 18

De Rekenkamer onderzocht het onderhandelingsproces van de Commissie voor de vier FPA's die in de controle opgenomen en op dat tijdstip nog van kracht waren. Bij de controle werd onderzocht of de protocollen tijdig werden vernieuwd zodat onderbreking van de visserijactiviteiten van de EU-vissersvloot op volle zee werd voorkomen.

#### 19

Het onderhandelen over nieuwe protocollen is tijdrovend en ingewikkeld. De Commissie onderhandelt in opdracht van de Raad, die het protocol met het partnerland ondertekent. Daarna moet het Parlement toestemming geven. Het onderhandelingsproces wordt nader beschreven in **bijlage I**. Voor de continuïteit van de vlootactiviteiten dient de Commissie dus het proces van onderhandelingen over een nieuw protocol lang voordat het bestaande protocol afloopt, te starten.

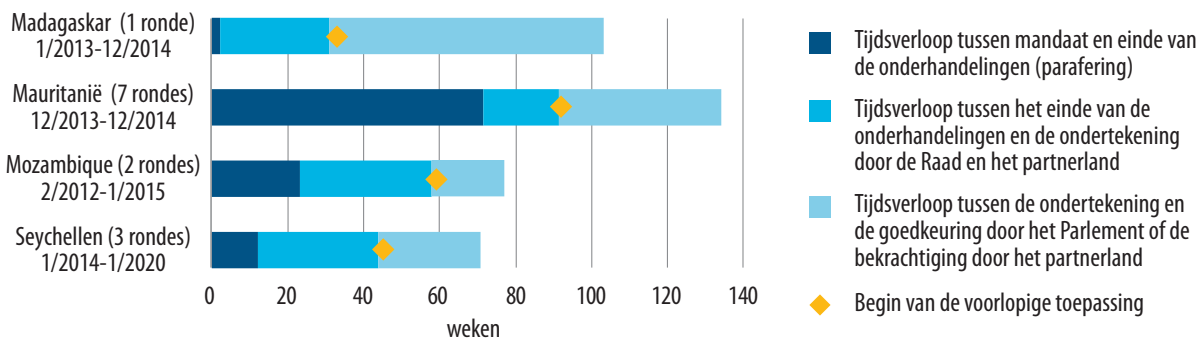
#### 20

Het hele onderhandelingsproces voor de vier protocollen in de controle, vanaf het door de Raad gegeven mandaat tot de inwerkingtreding na de toestemming van het Parlement of de bekrachtiging door het partnerland, duurde 71 tot 134 weken (zoals geïllustreerd in **figuur 1**). De duur van de onderhandelingen hangt af van factoren die de onderhandelaars niet volledig kunnen voorzien of beheersen. De Commissie schatte dat zij ten minste 12 weken nodig heeft om na de afronding van de onderhandelingen (het „paraferen” van het protocol) dit protocol klaar te maken voor de ondertekening door de Raad, en dat deze nog eens zes à acht weken nodig heeft voor onderzoek. Het verwachte tijdsverloop tussen de afronding van de onderhandelingen en de ondertekening door de Raad is dus ten minste 20 weken, aangezien er vertraging kan optreden tijdens de bespreking in de Raad ter vaststelling van het protocol, maar in het geval van Madagaskar, Mozambique en de Seychellen was dit 29 à 35 weken.



Figuur 1

## Duur van het onderhandelingsproces



Bron: ERK, op basis van onderhandelingsdocumenten en EU-wetgeving.

## 21

De Rekenkamer constateerde dat de Commissie het onderhandelingsproces goed beheert en waar mogelijk de beschikbare wetgevingsinstrumenten benut om onderbreking van de visserijactiviteiten te voorkomen. Niettemin verklaarde 83 % van de respondenten op de enquête van de Rekenkamer — goed voor ongeveer 30 % van de vloot voor de visserij op volle zee — te hebben geleden onder vertragingen bij de onderhandelingen over protocollen, vooral die met Mauritanië en Marokko, twee belangrijke doch uitzonderlijke gevallen.

## 22

In het geval van Mauritanië duurden de onderhandelingen lang (zeven rondes met een totale duur van 71 weken) en het vorige protocol eindigde bijna vijf maanden vóór de ondertekening van het nieuwe. Daar voorlopige toepassing onmogelijk was tot de ondertekening door de Raad en om onderbreking van de activiteiten van de EU-vloot te vermijden, paste de Commissie de EU-wetgeving<sup>8</sup> toe en stelde zij de Mauritaanse overheid voor dat zij aanvragen voor vismachtigingen zou blijven indienen gedurende die periode van vijf maanden. Deze mogelijkheid werd benut door sloopseigenaren in slechts vier vangstcategorieën<sup>9</sup> tussen 1 augustus 2012 en 15 december 2012. De vangst kon dus doorgaan voor deze vier categorieën maar niet voor de andere, waarvoor de visserij tijdelijk moest stoppen. De Rekenkamer merkt op dat de mogelijkheid om vismachtigingen aan te vragen zonder dat er een ondertekend protocol was, de belangen van de EU-vloot moest beschermen maar in strijd was met de exclusiviteitsclausule (zie paragraaf 8).

8 Artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1006/2008 van de Raad van 9 september 2008 betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten van communautaire vissersvaartuigen buiten de communautaire wateren en de toegang van vaartuigen van derde landen tot de communautaire wateren, en houdende wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93 en (EG) nr. 1627/94 en houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 3317/94 (PB L 286 van 29.10.2008, blz. 33). In dit artikel wordt bepaald dat, indien een protocol is verstrekt en een nieuw protocol door de Commissie is geparafeerd maar nog niet door de Raad is ondertekend, of wanneer niet is voorzien in voorlopige toepassing, de Commissie gedurende een periode van zes maanden na het verstrijken van het voorgaande protocol aanvragen voor vismachtigingen kan doorzenden naar het betrokken derde land.

9 Categorieën 2 (zwarte heek), 3 (andere demersale soorten dan zwarte heek), 5 (tonijn) en 6 (pelagische vriestrawlers).

## Opmerkingen

### 23

Ook kon de Commissie, hoewel zij alle wettelijke mogelijkheden benutte, niet voorkomen dat de visserijactiviteit werd onderbroken. Volgens de Mauritaanse autoriteiten viel de activiteit in de periode van augustus tot december 2012 onder de voorlopige toepassing van het nieuwe protocol. Daarom dwongen zij een vroegtijdige beëindiging van de visserijactiviteiten af in de vier categorieën waarvoor de voortzetting van de visserij was toegestaan tot de ondertekening van het nieuwe protocol. Daardoor leden de scheepseigenaren in die categorieën verlies, want zij hadden betaald voor machtigingen tot de feitelijke vervaldatum 15 december 2014.

### 24

Het protocol met Marokko werd ondertekend in februari 2011 en voorlopig toegepast tot december 2011, toen het Europees Parlement de sluiting ervan verwierp<sup>10</sup>. Na nieuwe onderhandelingen werd een ander protocol geparafeerd op 24 juli 2013 en door het Europees Parlement bekrachtigd op 10 december 2013, maar zonder voorlopige toepassingsclausule omdat de Marokkaanse onderhandelaars dat weigerden. Wegens de laattijdige bekrachtiging door Marokko werd het nieuwe protocol pas van kracht op 15 juli 2014, hetgeen leidde tot bijkomende uitgaven uit de EU-begroting<sup>11</sup> en tot directe financiële gevolgen voor de scheepseigenaren en de EU-sector doordat de visserijactiviteiten werden onderbroken.

### 25

Wat betreft de gecontroleerde protocollen voor de Indische Oceaan was de continuïteit verzekerd voor de visserij in de EEZ van Madagaskar en de Seychellen, aangezien er nieuwe protocollen — met een voorlopige

toepassingsclausule — waren ondertekend voordat de voorgaande verstrekten. In het geval van Mozambique was er geen geldig protocol gedurende één maand — tussen het verstrijken van het oude protocol (1.1.2012) en de voorlopige toepassing van het nieuwe (1.2.2012) — maar dit had geen significante gevolgen voor de EU-vloot omdat de tonijnbestanden in die periode niet beschikbaar waren voor de vangst in de wateren van Mozambique.

### **De onderhandelingen van de Commissie leidden tot een relevant netwerk van overeenkomsten, maar de samenhang met het gebied van de Indische Oceaan kan worden verbeterd**

### 26

De Rekenkamer is van oordeel dat een coherent en relevant regionaal stelsel van overeenkomsten belangrijk is. Ten eerste is het zo dat de EU-vloot met een betere rechtszekerheid de mogelijkheid heeft om migrerende soorten te volgen. Ten tweede heeft de Commissie door een dergelijk stelsel een sterkere onderhandelingspositie, aangezien daar de druk afneemt om een overeenkomst te bereiken die gepaard gaat met een dreigende onderbreking van de vlootactiviteit. Tevens kunnen de beoogde positieve invloed van de sectorale steun op het bestuur van de partnerlanden en de controle van de EU over de eigen vloot dienen als katalysator voor de regionale visserijactiviteiten. Die invloed wordt nog versterkt door het bereik van de Europese vlootactiviteiten in bepaalde gebieden: ringzegenvissers van de EU waren goed voor 66 % van de ringzegenvangst in de westelijke Indische Oceaan in 2011<sup>12</sup>, en deze was dan weer goed voor 49 % van de totale vangst in dat gebied en dat jaar.

10 Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 14 december 2011 (P7\_TA(2011)0569).

11 Volgens de Spaanse overheid werd aan de Spaanse vloot als compensatie voor de verliezen door de onderbreking van hun activiteiten in Marokko een bedrag van 4,5 miljoen euro betaald (waarvan 4,3 miljoen euro uit het Europees Visserijfonds).

12 Tabellen 4.2 en 4.4 van het eindverslag 2014 „Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean”, POSEIDON, MRAG, NFDS en COFREPECHE.

## 27

De huidige strategie van de Commissie is het aanpakken van deze behoeften door het netwerk van overeenkomsten uit te breiden volgens de wensen en prioriteiten van de sector. In hun antwoord op de controle-enquête uitten de reders vooral hun belangstelling voor Angola, Guinee-Bissau en Sierra Leone, en verder voor Guinee, Liberia, Tanzania, Kenia en Senegal. De Commissie voerde de eerste gesprekken met Tanzania, rondde de onderhandelingen met Liberia af en hernieuwde de overeenkomsten met Gabon, Marokko, Mauritius (waarvoor de protocollen ten tijde van de enquête reeds van kracht waren geworden), Guinee-Bissau en Senegal (waarvoor de protocollen reeds waren ondertekend). Ten tijde van de controle waren de met Mozambique en Mauritanië gevoerde onderhandelingen ter vernieuwing echter opgeschort omdat tussen de Commissie en de twee partnerlanden geen consensus kon worden bereikt.

## 28

Tijdens de controle in de Indische Oceaan werd echter vastgesteld dat er ruimte was voor meer consistentie tussen de FPA's en voor een betere complementariteit met andere regionale acties en financieringsbronnen van de EU in de visserijsector. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de visserijcontrolecentra. Er bestaat een overeenkomst voor de regionale uitwisseling van gegevens uit het satellietvolgsysteem voor vissersvaartuigen (VMS) tussen de landen in de commissie voor de Indische Oceaan (IOC) — de Comoren, Mauritius, Madagaskar, Réunion en de Seychellen — via de server die met regionale middelen en steun van de IOC werd ontwikkeld. Mozambique maakt geen deel uit van de IOC en

heeft momenteel geen toegang tot die gegevens, hoewel het een belangrijke partner is in het regionaal netwerk van FPA's. De Commissie is geen voorstander van de toegang van Mozambique tot het bestaande regionale data-uitwisselingssysteem maar steunt dat land wel bij de ontwikkeling van een regionaal centrum voor visserijtoezicht door de financiering van een haalbaarheidsstudie via ACP FISH II, dat wordt gefinancierd uit het EOF. Daarnaast ondersteunde de Commissie ook een nationaal VMS van dat land met sectorale FPA-steun.

### De FPA-doelstelling „de bedongen vangstmogelijkheden beperken tot overschotbestanden” was moeilijk te realiseren

## 29

Het voornaamste duurzaamheidsbeginsel in de FPA's is dat de in de protocollen afgesproken vangstmogelijkheden (hoeveelheden en aantal machtigingen) voor de EU-schepen alleen visoverschotten betreffen<sup>13</sup>. Dit vergt betrouwbare informatie over de visbestanden (volgens het beste beschikbare wetenschappelijke oordeel), over de visserijinspanning<sup>14</sup> van de kuststaten en over andere overeenkomsten. De protocollen moeten dan toegang geven tot een specifiek deel van die overschotten. De Commissie moet er ook voor zorgen dat de FPA's voldoen aan het principe van de „Maximum Sustainable Yield” (MSY, maximale duurzame opbrengst)<sup>15</sup> en aan de resoluties en aanbevelingen van de regionale organisaties voor visserijbeheer met betrekking tot de visbestanden.

- 13 Artikel 31 van Verordening (EU) nr. 1380/2013.
- 14 De visserijinspanning is het product van de capaciteit en de activiteit van een vissersvaartuig; voor een groep vaartuigen is dit de som van de visserijinspanningen van alle vaartuigen in de groep.
- 15 De MSY is een indicator voor de optimale exploitatiegraad en wordt door de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) van de VN gedefinieerd als de maximale vangst die mogelijk is met behoud van de duurzaamheid.

### 30

De Rekenkamer onderzocht hoe overschotten werden berekend en of de krachtens de overeenkomst te vangen hoeveelheden voldeden aan de overschotregel. De diverse bedongen FPA's werden ook onderzocht en vergeleken wat betreft de consistentie van de teksten.

### 31

Uit de controle bleek dat de overschotregel in de praktijk uiterst moeilijk toepasbaar is. Volgens artikel 61 van Unclos ligt de verantwoordelijkheid voor het bepalen van overschotten volgens het beste beschikbare wetenschappelijke advies bij het partnerland. Bij de controle werd echter opgemerkt dat de partnerlanden niet in staat zijn overschotten vast te stellen. Dit is vooral het geval bij gemengde overeenkomsten zoals die met Mauritanië of zeer verspreide visbestanden zoals kleine pelagische of sterk migrerende soorten, omdat overschot in de EEZ van een bepaalde kuststaat moeilijk valt te bepalen, vooral indien op regionaal niveau geen systeem van vangstquota bestaat<sup>16</sup>. Ook is de informatie inzake de visserijspanning van de nationale visserijvloot of die van andere vreemde vloten die eveneens toegang kregen van de partnerlanden<sup>17</sup> niet altijd betrouwbaar. Daarom valt het aandeel van de EU-vloot in de totale visserijspanning voor de Commissie zeer moeilijk te berekenen, en dus ook de vangstbeperkingen voor de EU-vloot in het kader van de overschotregel.

### 32

In het gebied van de Indische Oceaan heeft de Commissie voor de tonijnvisserij in de Indische Oceaan (IOTC) een maximale duurzame opbrengst (MSY) aanbevolen in het kader van haar wetenschappelijk advies<sup>18</sup> voor bepaalde soorten (bijv. zwaardvis) en resoluties vastgesteld ter bescherming van twee haaiensoorten. De MSY-regel is echter op het niveau van de afzonderlijke landen slechts moeilijk toepasbaar voor sterk migrerende soorten zoals die waarop de FPA's slaan.

### **De kosten voor de door de Commissie bedongen FPA's waren betrekkelijk hoog gezien de benuttingsgraad in het verleden**

### 33

Bij de onderhandelingen moet de Commissie ervoor zorgen dat de Europese vloot dankzij de bepalingen van de protocollen met een economische impact op de Europese vloot en op de economieën van de partnerlanden (looptijd van het protocol, prijzen, hoeveelheden, soorten, technische voorwaarden, redersbijdragen, rapportage- en aanlandingsverplichtingen) doeltreffend gebruik kan maken van de overeenkomsten en een passend aandeel kan krijgen in het beschikbare overschot, tegen een billijke prijs voor de partnerlanden. Tevens moet de Commissie er bij de voorbereiding van de FPA-onderhandelingen voor zorgen dat de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen. De Raad heeft de Commissie gevraagd<sup>19</sup> zich samen met de lidstaten te engageren voor een betere benutting van de vangstmogelijkheden en zo te zorgen voor kosteneffectiviteit en naleving van de beginselen van goed financieel beheer.

- 16 Bij IOTC-Resolutie 14/02 wordt op regionaal niveau een quotasytem ingevoerd.
- 17 Op het niveau van de regionale organisatie voor visserijbeheer vraagt de EU om meer transparantie, met name door voor te schrijven dat de partijen alle informatie verstrekken over de visserijactiviteiten van derde landen en hun toegang tot de respectieve EEZ. De IOTC heeft Resolutie 14/05 vastgesteld betreffende de registratie van buitenlandse schepen met een vergunning die IOTC-soorten vangen in het gebied van de IOTC en van informatie over toegangsovereenkomsten.
- 18 Wetenschappelijke verslagen van de IOTC voor 2013 en 2014.
- 19 3155e vergadering van de Landbouw- en Visserijraad te Brussel op 19 en 20 maart 2012.

**34**

De financiële bijdrage van de EU aan de partnerlanden bestaat uit twee delen: toegangsrechten tot de EEZ en „sectorale” financiële steun (zie paragraaf 5). Zijn er voor het partnerland geen beperkingen inzake de benutting van het eerste deel, waardoor de toegang tot de nationale visserijgebieden streng geregeld is, dan moet de betaling van de sectorale steun gekoppeld zijn aan de voorwaarde van uitvoering van de tussen de EU en het partnerland overeengekomen acties, met name wat betreft de organisatie van de visserijsector. Die voorwaarde is vastgelegd in het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid en in de later ondertekende FPA's. De verdeling van de totale financiële bijdrage over de twee onderdelen vormt een belangrijk punt in het onderhandelingsproces.

**Onderhandelen over het onderdeel toegangsrechten****35**

In de protocollen wordt bepaald tot welke soorten vis toegang wordt gegeven en onder welke voorwaarden wat betreft het aantal vergunningen, vaartuigtype en referentietonnage. Deze „referentietonnage” is het vangstvolume waarvoor de EU een minimum aan toegangsrechten<sup>20</sup> moet betalen. Wordt dit volume overschreden, dan moet de EU extra betalen voor die bijkomende vangsten. In de protocollen worden ook technische en praktische voorwaarden beschreven.

**36**

Bij het onderhandelen over de toegangsrechten tracht de Commissie het aantal machtigingen te bekomen dat de lidstaten hebben gevraagd (voor zover beschikbaar<sup>21</sup>), tevens rekening houdend met externe factoren die de benutting van de vismachtiging kunnen beïnvloeden. Het partnerland streeft meestal naar een zo groot mogelijke financiële bijdrage, die dan wordt „omgezet” in een referentietonnage.

**37**

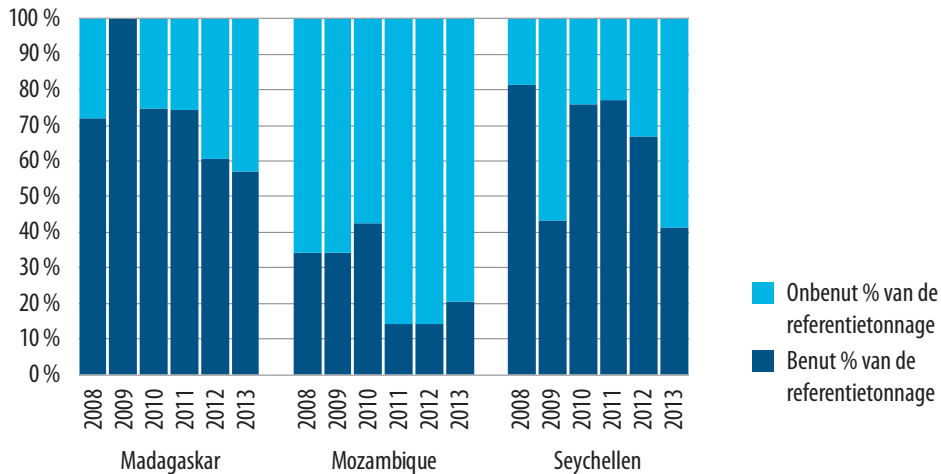
**Figuur 2** toont de vroegere benutting van de vangstmogelijkheden (of visvangsten) in de bezochte partnerlanden in het gebied van de Indische Oceaan naar referentietonnage. Hoewel de vangstmogelijkheden volgens eerdere protocollen onderbenut bleven, bleef de overeengekomen referentietonnage in de meest recente protocollen tamelijk stabiel.

**38**

Daar de financiële bijdrage van de EU is gebaseerd op de referentietonnage in plaats van op de werkelijke vangst, leidt een regelmatige onderbenutting van de protocollen tot feitelijk betaalde kosten per eenheid die vaak hoger zijn dan de prijs per eenheid die diende als basis voor de onderhandelingen. **Figuur 3** toont de reële kostprijs voor elke tonijnovereenkomst, rekening houdend met de totale financiële bijdrage volgens de FPA. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de werkelijke kostprijs per ton tonijn die in 2013 in Mozambique werd gevangen ongeveer zes maal hoger lag dan de overeengekomen prijzen. Dit kan worden verklaard door een zeer hoge financiële bijdrage (die in het protocol 2/2012-1/2015 nog eens werd verhoogd van 900 000 tot 980 000 euro) in combinatie met een zeer geringe benutting van de vangstmogelijkheden.

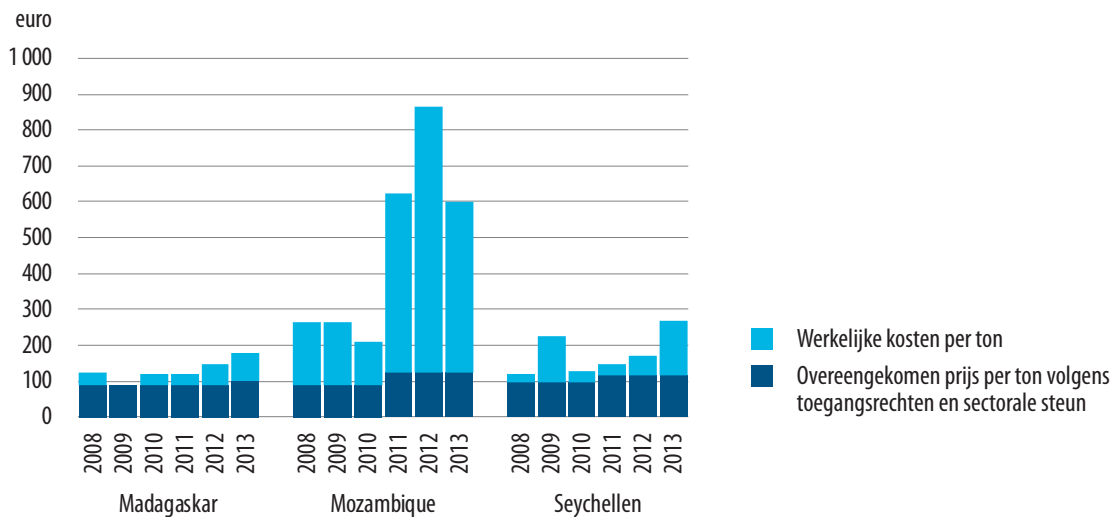
- 20 De financiële minimumbijdrage voor toegangsrechten wordt berekend door de referentietonnage te vermenigvuldigen met de overeengekomen eenheidsprijs.
- 21 In het gebied van de Indische Oceaan werd het aantal vaartuigen en de brutotonnage bevroren op het niveau van 2006 voor de vangst van tropische tonijn en op het niveau van 2007 voor de vangst van zwaardvis en witte tonijn, overeenkomstig Resolutie 12/11 van de IOTC over de invoering van een beperking van de vangstcapaciteit van de overeenkomstsluitende partijen en de samenwerkende niet-overeenkomstsluitende partijen.

**Figuur 2** Benutting van tonijnvangstmogelijkheden in de bezochte partnerlanden in het gebied van de Indische Oceaan



Bron: ERK, op basis van gegevens van DG Maritieme Zaken en Visserij over de benutting van de vangstmogelijkheden.

**Figuur 3** Door de EU betaalde prijs per eenheid per ton tonijn



Bron: ERK, op basis van protocollen en gegevens van DG Maritieme Zaken en Visserij over de benutting van de vangstmogelijkheden.

## Opmerkingen

## 39

De marktwaarde van de visbestanden waarover in de protocollen werd onderhandeld, heeft een directe invloed op de waarde van het protocol. De Commissie moet hiermee dan ook rekening houden wanneer zij onderhandelt over de totale waarde van de protocollen. Dit was echter niet altijd het geval. In het recentste protocol (2013-2014) met Mauritanië werd de categorie der koppotigen, die een hoge handelswaarde heeft en onder het protocol 2008-2012 voor gemiddeld 93 % werd benut, weggelaten in toepassing van de overschotregel en omdat de nationale instanties deze categorie wilden reserveren voor de nationale vloot. Gezien de hoge waarde en benuttingsgraad van deze categorie had dit besluit een aanzienlijke negatieve impact op de EU-vloot. De in het protocol 2013-2014 opgenomen vangstmogelijkheden voor pelagische soorten, die een lagere handelswaarde hebben, werden uitgebreid. De financiële bijdrage voor toegang werd verhoogd van gemiddeld 60 miljoen euro

per jaar in 2008-2012 (en slechts 50 miljoen euro in 2012) tot 67 miljoen euro per jaar in 2013 en 2014. Het nieuwe protocol was dan ook relatief duurder voor de EU. Bij de evaluatie achteraf van het protocol (dat liep over de eerste elf maanden) werd opgemerkt dat de directe meerwaarde voor alle begunstigden 0,8 euro bedroeg. De directe meerwaarde voor de EU — de in de EU gecreëerde welstand per geïnvesteerde euro — beliep echter slechts 0,39 euro<sup>22</sup>. In de periode 2006-2009 was dat gemiddeld 0,63 euro.

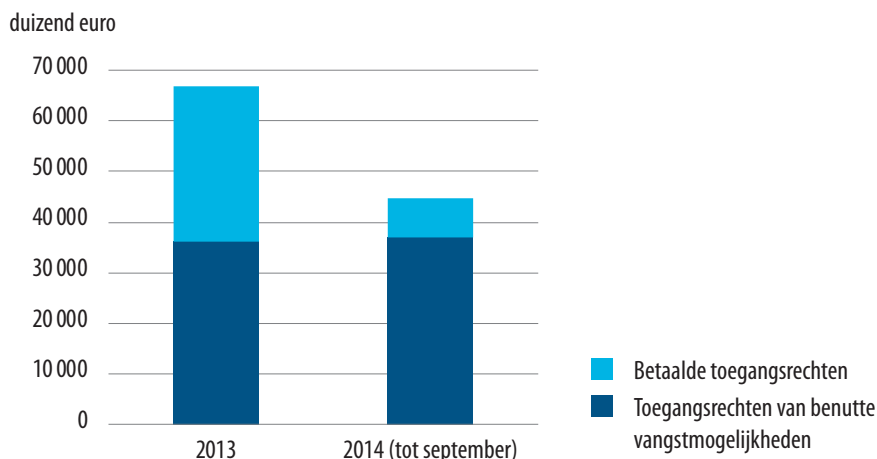
## 40

In het algemeen lag de in Mauritanië betaalde definitieve eenheidsprijs per ton veel hoger dan de theoretische kostprijs voor toegang bij volledige benutting. **Figuur 4** toont de geschatte kostprijs van toegangsrechten voor de EU op basis van de werkelijke benutting van de vangstmogelijkheden<sup>23</sup>.

- 22 Zoals **tabel 3** aangeeft, bedroeg deze ratio 5,53 voor de Seychellen, 4,09 voor Madagaskar en 0,91 voor Mozambique.
- 23 Voor 2014 zijn slechts tot september gegevens beschikbaar en de bedragen werden bijgesteld volgens een pro rata temporis-berekening. De Rekenkamer baseerde de uitsplitsing naar categorie van de geschatte betalingen voor toegangsrechten op de referentietonnage en de vismarktprijzen (volgens de evaluatie achteraf en gegevens van DG Maritieme Zaken en Visserij). Die uitsplitsing werd niet getoond voor het voorgaande protocol omdat de categorieën niet vergelijkbaar waren.

Figuur 4

## Geschatte kostprijs van de benutte vangstmogelijkheden in Mauritanië



Bron: ERK, op basis van het protocol 2013-2014, gegevens van DG Maritieme Zaken en Visserij, evaluatie achteraf 2014.

**41**

De aanvaarding van een aantal bepalingen waarvan de uitvoering problemen opleverde, vooral in Mauritanië en Mozambique, kan hebben bijgedragen tot de onderbenutting van de protocollen. In Mozambique ging het vooral om het voorschrift dat 33 % van de vaartuigen moest worden onderworpen aan inspecties vóór het uitvaren<sup>24</sup>.

**42**

In Mauritanië lag het probleem voornamelijk in de restrictieve technische voorwaarden, waaronder een beperkende definitie van visserijgebieden, in het protocol 2013-2014. De meeste van deze voorwaarden waren erop gericht overgeëxploiteerde soorten te beschermen, ongewenste vangsten te vermijden en de ecosystemen te beschermen. In de periode van augustus 2012 tot december 2013 hadden de delen van de EU-vloot waarvoor de technische voorwaarden<sup>25</sup> het meest nadelig waren, een zeer lage benuttingsgraad, bijvoorbeeld nul voor de krabbenvangst, en was deze uiterst laag voor de categorie „niet

diepgevroren pelagische soorten en schaaldieren”. Dit werd bevestigd in de antwoorden op de enquête van de Rekenkamer, waar 70 % van de exploitanten die antwoordden in verband met het Mauritaanse protocol de overeengekomen technische voorwaarden ongeschikt noemde en 58 % verklaarde dat de rentabiliteit werd geschaad.

**Onderhandelen over het onderdeel sectorale steun****43**

Sectorale steun is een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de doelstellingen om de organisatie van de visserij in de partnerlanden te verbeteren en de economische ontwikkeling van hun visserijsector te stimuleren. Tijdens de onderhandelingen wil de Commissie bereiken dat het land zich ertoe verbindt de organisatie van de visserijsector te verbeteren en daarom tracht zij de sectorale steun op te voeren. Deze is echter afgetopt op 50 % van de totale EU-bijdrage (zie **tabel 1**).

- 24 Inspectie vóór het uitvaren is voorgeschreven voor 33 % van de EU-vaartuigen met een vergunning voor de wateren van Mozambique. In hun antwoorden op de enquête van de Rekenkamer noemden sloopexploitanten dit voorschrift buitensporig duur.
- 25 De technische voorwaarden waren zeer beperkend en gezien de zeer geringe benuttingsgraad in de eerste maanden stemde het gemengd comité ermee in die beperkingen te milderen met behoud van de milieu-overwegingen. Door de kwestie met de technische voorwaarden werd de feitelijke toepassing van het protocol met bijna een volledig jaar vertraagd.

**Tabel 1** Gewicht van de sectorale steun in de twee meest recente protocollen die voor elk bezocht partnerland werden bekeken

Protocol <sup>1</sup> en <sup>2</sup>	Madagaskar	Mauritanië	Mozambique	Seychellen
Totale bijdrage <sup>1</sup> (in euro)	1 525 000	76 250 000 <sup>3</sup>	650 000	5 600 000
% sectorale steun	<b>36,1 %</b>	<b>21,3 %</b>	<b>38,5 %</b>	<b>39,6 %</b>
Totale bijdrage <sup>2</sup> (in euro)	1 526 875 <sup>3</sup>	70 000 000	980 000	5 116 667 <sup>3</sup>
% sectorale steun	<b>45,8 %</b>	<b>4,3 %</b>	<b>45,9 %</b>	<b>49,5 %</b>

1 Eerdere protocollen betroffen: Madagaskar (2005-2011), Mauritanië (2008-2012), Mozambique (2008-2011) en de Seychellen (2011-2013).

2 Ten tijde van de controle geldende protocollen betroffen: Madagaskar (2013-2014), Mauritanië (2013-2014), Mozambique (2012-2014) en de Seychellen (2014-2020).

3 Voor dit protocol werd een gemiddelde berekend omdat de jaarlijkse bijdrage elk jaar anders is.

Bron: ERK, op basis van de tekst van de protocollen.



## Opmerkingen

### 44

De Rekenkamer is van oordeel dat het aandeel van de sectorale steun consistent is met de FPA-doelstellingen om de organisatie van de visserij in derde landen te verbeteren en de economische ontwikkeling van hun visserijsector te bevorderen.

### 45

Alleen Mauritanië vormde een uitzondering op deze positieve trend om het voor sectorale steun bestemde deel van de totale financiële bijdrage van de EU te vergroten. In dit geval ging de Commissie akkoord met een aanzienlijke verlaging van het aandeel van de sectorale steun van 21 % van de totale FPA-bijdrage bij het protocol 2008-2012 tot slechts 4 % bij dat van 2013-2014. Die verlaging werd toegepast als gevolg van de door de Commissie ondervonden problemen om van de Mauritaanse overheid informatie te verkrijgen over de acties die waren gefinancierd met de sectorale steun van het protocol 2008-2012 (zoals wordt beschreven in **tekstvak 2**). Zoals blijkt uit **tabel 1** was de totale jaarlijkse financiële bijdrage zoals bedongen

door de Commissie vergelijkbaar in beide protocollen. Dit betekent dat de Commissie het deel voor sectorale steun verkleinde en dat voor de toegangsrechten overeenkomstig vergrootte, hoewel de partnerlanden hiervoor slechts beperkte transparantie- en rapportageverplichtingen hebben. Naar het oordeel van de Rekenkamer was deze reactie niet consistent met de ontwikkelingsdoelstelling van de FPA's.

### 46

Bovendien vindt de Rekenkamer het belangrijk dat tijdens de onderhandelingen rekening wordt gehouden met de totale financiële bijdrage van de EU aan de partnerlanden. De betrokken bedragen zijn van groot belang voor de ontwikkeling van de partnerlanden, zoals **tabel 2** aangeeft. Toch wordt er apart onderhandeld over de bijdragen, doelstellingen en uitvoeringsregelingen uit hoofde van de FPA's en het EOF. De Rekenkamer is van oordeel dat dit de positie van de Commissie tijdens de onderhandelingen met de partnerlanden niet vergemakkelijkt.

**Tabel 2** De EU-bijdragen voor de tijdens de controle bezochte partnerlanden en het belang ervan in de visserijbegrotingen en de totale nationale begrotingen (2013)

2013	Madagaskar	Mauritanië	Mozambique	Seychellen
FPA-bijdrage in verhouding tot de nationale visserijbegrotingen	41 %	689 % <sup>1</sup>	20 %	250 % <sup>2</sup>
Totale EU-bijdrage in verhouding tot de totale nationale begroting	5 %	11 %	2 %	2 %

1 Begroting van het ministerie voor Visserij volgens de financiële wetgeving van Mauritanië. Deze omvat geen grote uitgaven, bijvoorbeeld voor havens.

2 Voor de Seychelles Fishing Authority alleen exploitatiekosten, geen kapitaalinvesteringen.

Bron: ERK, op basis van nationale documenten, documenten van DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie en de FPA's.

## Opmerkingen

### De informatie uit evaluaties achteraf was niet altijd nuttig voor het besluitvormingsproces en de onderhandelingen

#### 47

De evaluaties vooraf en achteraf<sup>26</sup> worden door de Raad, het Parlement en de Commissie benut in het besluitvormingsproces. Zij moeten betrouwbare informatie bieden over de toepassing van de overeenkomst en over de meerwaarde voor de EU en het partnerland, de sociaaleconomische en milieueffecten van een partnerschapsovereenkomst beoordelen en nagaan of de met de FPA's bereikte resultaten voldoen aan de gekozen doelstellingen, zoals bepaald door de Raad<sup>27</sup> en in het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid<sup>28</sup>.

#### 48

Voordat de Raad de Commissie machtigt te onderhandelen over een nieuw protocol, eist hij dat de Commissie onafhankelijke evaluaties vooraf en achteraf verricht wanneer er reeds een protocol bestaat en een evaluatie vooraf wanneer er geen eerdere FPA's bestaan. Deze verplichting is versterkt door de opneming ervan in het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid.

#### 49

De tijdens de controle geraadpleegde belanghebbenden spraken hun waardering uit voor de beschikbaarheid van een verslag achteraf. Zij vinden het een nuttig instrument omdat het een algemeen beeld geeft van de

benutting van de uit een overeenkomst volgende vangstmogelijkheden (verkregen machtigingen en vangsten) en alsook van de werking en meerwaarde van de overeenkomst. De vangstgegevens in het verslag zijn echter niet de meest actuele, hoewel de Commissie als gegevensbeheerder de taak heeft die gegevens tijdig ter beschikking te stellen van de besluitvormende belanghebbenden.

#### 50

Bij het reeds lang durende onderhandelingsproces moet dan nog eens de tijd worden opgeteld die nodig is voor de evaluatie. Vóór de invoering van het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid waren de meeste protocollen erg kortlopend (ongeveer drie jaar<sup>29</sup>). De evaluaties betroffen dan ook slechts een korte werkingsduur — een jaar of minder — van het geëvalueerde protocol. Hierdoor werden de evaluaties minder nuttig als beleidsvormingsinstrument. Dit veranderde in positieve zin door de langere looptijd (zes in plaats van vier jaar) van de meest recente protocollen, die een gunstige invloed kan hebben op de volledigheid van de gegevens in hun evaluaties achteraf.

#### 51

De evaluaties achteraf van de FPA's in de Indische Oceaan bieden informatie over de visbestanden en vangsten op regionaal niveau en bevatten niet-essentiële beschrijvingen die in elke evaluatieperiode worden herhaald en het verslag te uitvoerig maken.

- 26 De opstelling van evaluaties vooraf en achteraf van de FPA's is verplicht bij Financieel Reglement (EU) nr. 966/2012 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) voor alle programma's en activiteiten die aanzienlijke uitgaven inhouden (meer dan 5 000 000 euro) om na te gaan of de uitgetrokken middelen en de bereikte resultaten voldoen aan de gekozen doelstellingen.
- 27 2599e vergadering van de Landbouw- en Visserijraad, Brussel, 19 juli 2004.
- 28 Artikel 31 van Verordening (EU) nr. 1380/2013.
- 29 De korte looptijd volgde uit het feit dat de Commissie de bestaande protocollen niet wilde laten doorlopen tot lang na de inwerkingtreding van het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid, maar de wijzigingen van dat beleid zo snel mogelijk ingevoerd wilde zien.

## 52

Anderzijds bleek uit de controle dat de evaluaties onvoldoende aangeven in hoeverre de FPA's al hun doelstellingen hebben bereikt (zie paragraaf 5 en **tekstvak 1**); zo wordt de werkgelegenheid in van de visserij afhankelijke gebieden in de EU er niet in genoemd en is er geen informatie over de visvoorziening op de Europese markt. Ook werd in de evaluaties in de Indische Oceaan de meerwaarde van de FPA's niet op consistente wijze berekend. Dit maakte de besluitvorming niet eenvoudiger, daar de methoden ter berekening van de meerwaarde per protocol verschilden en — in het geval van Mozambique — zeer uiteenlopende resultaten opleverden (**tabel 3**).

## 53

Tijdens de controle en na een interne audit van het evaluatieproces ontwikkelde de Commissie een nieuwe methode om de meerwaarde te beoordelen; deze wordt toegepast sinds januari 2015. De toegepaste methode bij de evaluaties van de protocollen met Madagaskar (februari 2014) en Mozambique (april 2014) was eveneens vrij nieuw (januari 2014) maar de methoden ter berekening van de meerwaarde waren nog steeds niet vergelijkbaar.

Tabel 3

### Inconsistenties in de berekening van de opbrengst van Europese publieke investeringen per land, zoals gepresenteerd in de evaluaties achteraf van de protocollen voor de Indische Oceaan

	Berekende opbrengst per door de EU geïnvesteerde euro overheidsgeld (achteraf)	Opmerkingen
Madagaskar (gepubliceerd in februari 2014)	4,09	Dit model vermeldt kosten en baten alleen in grote categorieën (brandstof, onderhoud, havenkosten, verzekeringen...) die niet altijd aansluiten op andere evaluaties: zo is er voor de Seychellen bovendien sprake van bemanning, afschrijving van vaartuigen en materiaal, vaste kosten enz. Toch vond de Rekenkamer dit model <sup>1</sup> een goede beoordeling van de kosten en baten.
Mozambique (gepubliceerd in april 2014)	2,08	De beoordelaars hebben de baten niet uitgesplitst tussen de EU en Mozambique en niet alle door de EU gemaakte overheidskosten werden meegenomen in de berekening (sectorale steun werd uitgesloten). Bij herberekening door de Rekenkamer volgens het model van Madagaskar was de opbrengst van de openbare investering slechts 0,91 euro per door de EU geïnvesteerde euro.
Seychellen (gepubliceerd in januari 2013)	4,5	Betalingen van reders werden meegenomen, in tegenstelling tot andere evaluaties waarin alleen overheidsgeld werd geteld; de kosten waren correct verdeeld tussen de partijen en alle overheidskosten werden in aanmerking genomen. Bij herberekening door de Rekenkamer volgens het model van Madagaskar zou de opbrengst van de openbare investering hoger zijn, namelijk 5,53 euro per door de EU geïnvesteerde euro.

1 Ratio: Directe meerwaarde voor de EU/Totale EU-bijdrage (toegangsrechten en sectorale steun).

## Deel II — Toepassing van de onderdelen toegangsrechten en sectorale steun in de FPA's

### 54

De toepassing van de FPA's omvat twee grote onderdelen: de toegang van schepen van de EU tot vangstmogelijkheden (paragrafen 55-65) en de steun voor de ontwikkeling van de visserijsector in de partnerlanden (paragrafen 66-83). Om ervoor te zorgen dat elk aspect goed verloopt (dus dat de vloot onder goede omstandigheden kan vissen en dat de sectorale steun de organisatie van de visserij in de partnerlanden verbetert) moet de Commissie beschikken over geschikte toezichtsystemen. Bij de controle werden deze toezichtsystemen onderzocht.

**Het verlenen van vismachtigingen was een tijdrovend en omslachtig proces, maar de Commissie had geen maatregelen getroffen om na te gaan wat beter kon**

### 55

Het vergunningsproces, waardoor vaartuigen het recht krijgen om te vissen binnen het kader van de protocollen, mag niet onnodig ingewikkeld of tijdrovend zijn voor de schippers. De Commissie moet de verschillende fasen van dat proces onderzoeken en beoordelen of er efficiëntiewinst kan worden behaald. De Rekenkamer is van oordeel dat een compleet overzicht van de voor elke fase benodigde tijd van essentieel belang is om ondoelmatigheden te ontdekken en te corrigeren. Bij de controle bleek dat de Commissie niet over voldoende informatie beschikte inzake het tijdsverloop van de machtigingsprocedure.

### 56

In de protocollen wordt de machtigingsprocedure tussen de partnerlanden en de EU vastgesteld, bijvoorbeeld wat betreft het indienen van aanvragen bij de bevoegde overheidsinstantie. Volgens de protocollen is ook elektronische gegevensuitwisseling over visserijactiviteiten mogelijk. Bij het proces zijn de Commissie, de lidstaten, de EU-delegaties en de partnerlanden betrokken. Nadere bijzonderheden zijn te vinden in **bijlage I**. De controle van de Rekenkamer was gericht op de beschikbare gegevens om het proces te monitoren en eventuele vertragingen te analyseren.

### 57

Er zijn aanwijzingen dat vertragingen in de machtigingsprocedure nadelig waren voor de visserijactiviteiten: 78 % van de respondenten op de enquête van de Rekenkamer uitten hun bezorgdheid over deze vertragingen en deze werd ook vermeld in mededelingen van vertegenwoordigers van de schippers aan de Commissie.

### 58

Bij de controle werd opgemerkt dat de bezochte partnerlanden huiverig of — op grond van nationale wetgeving — niet in staat waren om elektronische vismachtigingen te accepteren en dat ze allen eisten dat het origineel van de machtiging aan boord van het betrokken schip werd bewaard gedurende de visserijactiviteit.

## Opmerkingen

## 59

Zoals blijkt uit **figuur 5** hadden de delegaties en de visserijattachés in Mozambique en de Seychellen informatie over het tijdsverloop tussen de aanvraag door de visser en de datum van aflevering door het partnerland, maar had de delegatie in Madagaskar alleen informatie over het tijdsverloop tussen de ontvangst van het aanvraagdossier in de delegatie en de doorzending ervan aan de Commissie. In Mauritanië was er geen toezichtstabel beschikbaar.

## 60

De Rekenkamer constateerde dat er in sommige gevallen aanzienlijke vertraging optrad voordat het dossier met de vergunningsaanvraag de instanties van de partnerlanden bereikte. Voor de onderzochte protocollen beschikte de Commissie echter niet over een

informatiesysteem waarmee zij kon nagaan hoeveel tijd er nodig was voor elke stap in de vergunningsaanvraagprocedure die zij had ontwikkeld, en dus kon zij niet vaststellen waar vertraging was opgetreden (op het niveau van een lidstaat, een partnerland of de Commissie zelf). Verder is het zo dat de databank van vismachtigingen, voorgeschreven bij Verordening (EG) nr. 1006/2008, wel bestaat en bijgewerkte informatie bevat over bestaande machtigingen, maar onvoldoende gegevens bevat om verträgen te kunnen onderzoeken. De Rekenkamer had dus niet de mogelijkheid om de redenen voor deze vertraging te ontdekken. De in 2011 aangekondigde herziening van de vismachtigingsverordening kan helpen om knelpunten in de procedure op te sporen en te verhelpen, maar het voorstel van de Commissie is nog niet afgerond en ingediend voor medebeslissing.

**Figuur 5** Bekende duur van het vergunningsproces

	Exploitant — Lidstaat	Lidstaat — Commissie	Commissie — delegatie	Delegatie — partnerland	Partnerland- instanties	Partnerland — delegatie	Delegatie Commissie	Commissie — lidstaat	Lidstaat — exploitant
Madagaskar	Geen informatie beschikbaar			41 dagen			Geen informatie beschikbaar		
Mauritanië	Geen toezichtstabel beschikbaar								
Mozambique	Langer dan 5 maanden				1 dag <sup>1</sup>	Geen informatie beschikbaar			
Seychellen	Geen informatie beschikbaar				19 dagen	Geen informatie beschikbaar			
	126 dagen						Niet van toepassing (de vergunning wordt rechtstreeks naar de exploitanten gezonden)		

1 Het feit dat de vismachtigingen werden afgegeven op de dag van hun registratie roept twijfel op over de betrouwbaarheid van de registratiedatum.

Bron: Door de delegaties en de visserijattachés verstrekte toezichtstabellen.

### Het centrale toezicht op de vangsten was ontoereikend, hetgeen een risico vormde voor het tijdig ontdekken van problemen en de correcte berekening van betalingen

#### 61

De Commissie en de lidstaten moeten de gegevens over de werkelijke vangsten monitoren en op juistheid controleren, teneinde uitvoeringsproblemen te ontdekken, beslissingen te onderbouwen bij het onderhandelen over nieuwe protocollen en betalingen voor eventuele bijkomende vangsten correct te kunnen berekenen.

#### 62

Krachtens Verordening (EG) nr. 1006/2008 moeten de vangstgegevens van elk vaartuig wekelijks worden gemeld aan de betrokken lidstaat. Op basis van die informatie presenteert de lidstaat vervolgens maandelijks alle vangstgegevens aan de Commissie, uitgesplitst naar visserijgebied in alle EEZ's (ongeacht of er een overeenkomst geldt) en op de internationale wateren. Nadere informatie over de rol van de lidstaten op dit vlak is te vinden in **bijlage I**. De Commissie moet met deze informatie een databank van vangstgegevens bijhouden. Krachtens deze verordening moet bij de Commissie ook een databank van vismachtigingen worden ondergebracht die door de lidstaten regelmatig wordt bijgewerkt.

#### 63

Bij de controle werden voor de onderzochte protocollen tekortkomingen ontdekt in het beheer van de vangstgegevens door de Commissie. De Rekenkamer ontdekte verscheidene aanzienlijke verschillen tussen vangstgegevens uit de diverse bronnen: lidstaten, DG Maritieme Zaken en Visserij en de evaluaties achteraf. Die verschillen zijn weergegeven in **tabel 4**. Op het niveau van de Commissie ontbraken betrouwbare, consistente en volledige gegevens over de werkelijke visvangsten onder de FPA's.

#### 64

Soortgelijke verschillen werden opgemerkt tussen de gegevens die de Rekenkamer ontving van de lidstaten en van de Commissie. Deze verschillen zijn mogelijk ook te verklaren door het feit dat de lidstaten de vangstgegevens (per vaartuig en per vissoort) in verschillende formaten naar de Commissie sturen. De Commissie verwerkt de gegevens verder handmatig zonder ze te consolideren in een centrale databank. Onlangs heeft de Commissie maatregelen genomen om dit probleem aan te pakken. In januari 2015 werd het gegevensbeheer overgedragen aan de voor de FPA's bevoegde dienst. Bovendien werden de historische vangstgegevens geconsolideerd, maar die geconsolideerde informatie was niet beschikbaar voor de looptijd van de gecontroleerde protocollen. Ten slotte heeft de Commissie een databank (met vangstgegevens vanaf 2013) ingevoerd, maar die was ten tijde van de controle nog niet operationeel omdat bepaalde lidstaten nog niet hadden voldaan aan hun rapportageverplichtingen.

**Tabel 4** Voorbeelden van verschillen tussen vangstgegevens bij DG Maritieme Zaken en Visserij en in de evaluaties achteraf voor de protocollen voor de Indische Oceaan

	2009	2010	2011	2012
<b>Madagaskar</b>				
Totale vangst volgens de evaluatie achteraf	14 596	10 055	10 282	8 053
Totale vangst DG Maritieme Zaken en Visserij	14 653	9 916	9 870	8 083
Vershil (ton)	- 57	139	412	- 30
<b>Vershil (%)</b>	<b>0 %</b>	<b>1 %</b>	<b>4 %</b>	<b>0 %</b>
<b>Mozambique</b>				
Totale vangst volgens de evaluatie achteraf	3 840	4 261	2 330	1 156
Totale vangst DG Maritieme Zaken en Visserij	3 426	4 261	1 442	1 132
Vershil (ton)	414	0	888	24
<b>Vershil (%)</b>	<b>12 %</b>	<b>0 %</b>	<b>62 %</b>	<b>2 %</b>
<b>Seychellen</b>				
Totale vangst volgens de evaluatie achteraf	n.b.	n.b.	40 545	n.b.
Totale vangst DG Maritieme Zaken en Visserij	23 762	41 668	40 078	34 779
Vershil (ton)	n.b.	n.b.	467	n.b.
<b>Vershil (%)</b>	<b>n.b.</b>	<b>n.b.</b>	<b>1 %</b>	<b>n.b.</b>

n.b.: niet beschikbaar.

Bron: DG Maritieme Zaken en Visserij ten tijde van de controle en evaluaties achteraf.

## 65

Het ontbreken van geconsolideerde en geverifieerde gegevens kan nadelige gevolgen hebben. Als de uiteindelijke vangst bijvoorbeeld groter is dan de referentietonnage, kan er een bijkomende betaling vereist zijn, hetgeen een financieel risico inhoudt. De Rekenkamer heeft inderdaad reeds een geval ontdekt waarin onvoldoende

toezicht op de vangsten leidde tot onvoorziene uitgaven voor de Commissie<sup>30</sup>. Bovendien zou het regelmatig monitoren en bijwerken van de vangstgegevens ervoor zorgen dat wordt gewerkt met actuele informatie en de besluitvorming bij de onderhandelingen vergemakkelijken wanneer de informatie in de evaluaties achteraf niet erg recent is (zie paragraaf 49).

30 Zoals werd gemeld in paragraaf 4.46 van het Jaarverslag 2011 van de Rekenkamer in verband met het protocol 2008-2012 met Mauritanië. In dit geval informeerde de nationale overheid de Commissie dat het quotum van 300 000 ton voor het op 31 juli 2010 eindigende jaar was overschreden. De Commissie moest Mauritanië 1,9 miljoen euro betalen voor 47 346 ton die was gevangen boven het quotum. Een beter toezicht op de visvangst zou de diensten van de Commissie in staat hebben gesteld om het nemen van preventieve maatregelen te overwegen teneinde aanvullende betalingen te vermijden.

### **De Commissie en de partnerlanden waren het eens over de activiteiten die zouden worden gefinancierd met sectorale steun, maar coördinatie met andere partners in de sector ontbrak**

#### **66**

Volgens de bepalingen van de FPA's moet het gezamenlijk comité een meerjarig sectoraal programma opstellen in de vorm van een matrix die voldoet aan de behoeften en prioriteiten van de partnerlanden voor de visserijsector. Volgens de richtsnoeren van de Commissie voor het beheer van de sectorale steun moet bij de acties in die matrix rekening worden gehouden met de doelstelling van een betere organisatie door de ontwikkeling van een doeltreffend beheers- en controlesysteem voor de visserijsector en de doelstelling van duurzame exploitatie van de visbestanden. De

sectorale steunmatrix moet vergezeld gaan van duidelijke doelstellingen, criteria, procedures en indicatoren om de resultaten van de overeengekomen acties te kunnen beoordelen. De sectorale steun voor de visserij moet worden gecoördineerd met de acties van andere financiële partners in de partnerlanden.

#### **67**

In elk van de vier bezochte landen constateerde de Rekenkamer dat de voor sectorale steun voorgestelde acties overeenkwamen met de landenstrategieën. De meeste geplande acties betroffen het bestuur en de investeringen in de visserijsector. Dit vormde een goede basis voor de geplande sectorale steun en strookte met de bij voorgaande protocollen geplande acties. Dat wordt geïllustreerd in **tabel 5**.



Afbeelding 1 — Bunkerstation voor de ambachtelijke visserijvloot van de Seychellen.

Bron: ERK.



Tabel 5

### Voornaamste gefinancierde acties en aandeel van de totale sectorale steun (SS) (begrote kosten voor 2013)

Voornaamste voor 2013 geplande acties	Madagaskar <sup>1</sup> % van SS	Mauritanië <sup>2</sup> % van SS (2012-2013)	Mozambique <sup>1,5</sup> % van SS	Seychellen <sup>1</sup> % van SS
Monitoring-, controle- en bewakingsactiviteiten (patrouilles, inspecties, VMS, ERS)	52 %	38 %	7 %	16 %
Monitoring-, controle- en toezichtactiviteiten (waarnemers)	4 %	—	4 %	2 %
Wetenschappelijk onderzoek naar visbestanden	—	3 %	63 %	10 %
Laboratorium/voedselveiligheid (uitvoer)	44 %	2 %	Vroegere acties	3 %
Capaciteitsopbouw en deelname aan vergaderingen	—	3 %	22 %	22 %
Rechtstreeks met de visserijactiviteit of -sector verband houdende infrastructuur	—	53 %	38 % van het saldo van het vorige protocol, besteed in 2012 <sup>5</sup>	38 %
Niet voor visserijactiviteiten bestemde infrastructuur	— <sup>3,4</sup>	—	46 % van het saldo van het vorige protocol, besteed in 2012 <sup>5</sup>	—
Leningfonds voor de plaatselijke visserijsector	—	—	—	10 %

1 Berekening op basis van geraamde kosten.

2 Berekening op basis van betalingen in de periode 2012-2013.

3 Vroegere acties.

4 Niet beschikbaar bedrag.

5 Het totaal van de door het partnerland voorgestelde kosten komt niet overeen met het totale EU-budget voor dat jaar.

Bron: Matrices en activiteitenverslagen.

## 68

De protocollen bevatten echter geen formele subsidiabiliteitsvoorwaarden voor met sectorale steun te financieren acties. In de notulen van de gezamenlijke comités voor de gecontroleerde protocollen voor de Indische Oceaan is niet aangetoond dat de criteria, procedures en indicatoren voor

de evaluatie van de resultaten van de sectorale steun in detail werden besproken. Het positieve voorbeeld van het protocol 2008-2012 met Mauritanië, waarin specifieke activiteitenterreinen en indicatoren werden vastgesteld, werd niet gevolgd in de nadien goedgekeurde protocollen voor de Indische Oceaan.



Afbeelding 2 — Opleidingsschepen voor de visserij, gefinancierd door middel van sectorale steun op de Seychellen.

Bron: ERK.

## 69

Uit de controle bleek tevens dat er in de bezochte landen rond de Indische Oceaan weinig coördinatie bestond tussen de in de visserijsector actieve ontwikkelingspartners. Op de regelmatige coördinatievergaderingen tussen de voor de EOF-steun verantwoordelijke vertegenwoordigers van de EU-delegatie en de andere financiële partners wordt niet gesproken over sectorale steun en die vergaderingen worden niet bijgewoond door de visserijattaché. Dit ondanks het feit dat duurzame ontwikkeling van de visserijsector in de Overeenkomst van Cotonou<sup>31</sup> prioritair wordt geacht voor de algemene economische ontwikkeling.

## 70

Verder was de sectorale FPS-steun in geen van de bezochte landen opgenomen in een algemene matrix samen met de andere voor de visserijsector bestemde middelen. Zo bestaat er in Mozambique, waar verschillende partners vergelijkbare acties financieren, een groot risico van dubbele financiering, vooral wat betreft de deelname aan vergaderingen en inspectieactiviteiten. Hoewel er in Mozambique een algemene matrix bestaat, betreft die niet alle relevante partners en evenmin de sectorale steun. Dit was ook het geval in Madagaskar.

31 Partnerschapsovereenkomst tussen de Groep van staten in Afrika, de Stille Oceaan en het Caribische gebied en de Europese Unie, artikelen 23 en 23 bis, als herzien op 11 maart 2010.

### **De controle door de Commissie op de acties inzake sectorale steun was beperkt en de partnerlanden voerden soms andere acties uit dan was overeengekomen**

#### **71**

Om zekerheid te krijgen dat de doelstellingen van de sectorale steun in de FPA's worden bereikt en dat de middelen van de EU volgens plan worden benut, moet de Commissie de doeltreffendheid van de uitgevoerde acties monitoren en nagaan of deze werkelijk overeenkomen met de door het gezamenlijk comité goedgekeurde acties. Dit vergt van het partnerland tevens dat het voldoende informatie verstrekt, opdat het gezamenlijk comité de resultaten en de kosteneffectiviteit van de gesteunde acties kan beoordelen. De Commissie heeft richtsnoeren ontwikkeld voor de follow-up van de sectorale steun. Daarin wordt bepaald dat de visserijattaché verantwoordelijk is voor de controle ter plaatse van de uitvoering van acties, de beleidsdialog, het toezicht op de activiteiten van andere financiële partners en het beheer van een landendossier.

#### **72**

In de praktijk monitort de Commissie de uitvoering van de afgesproken acties met sectorale steun door haar deelname aan de jaarlijkse vergadering van het gezamenlijk comité. De gecontroleerde protocollen bevatten echter geen voorschriften inzake de documenten die de partnerlanden moesten voorleggen voor monitoring, en ze beschreven ook geen procedures voor het aanpakken van uitvoeringsproblemen in het gezamenlijk comité. Doordat specifieke toezichtregels en controlerechten ontbraken in de protocollen, was het toezicht op de sectorale steun ingewikkeld. Verder heeft de visserijattaché voor de Indische Oceaan in de praktijk niet de vereiste middelen voor nauwlettend toezicht (bezoeken ter plaatse aan gesteunde projecten) in vijf partnerlanden, vooral waar de samenwerking met de overheid complex is.

#### **73**

Naast de problemen door het ontbreken van een alomvattend toezichtskader ligt een andere belemmering voor de controle van de Commissie over de uitgaven voor de sectorale steun in het feit dat de door de partnerlanden verstrekte informatie doorgaans beperkt bleef tot output en ook niet altijd verifieerbaar was. De meeste acties waren immers niet te traceren in de begroting en de Commissie had slechts beperkte zekerheid dat de gedeclareerde acties werkelijk waren uitgevoerd en dat de kosten redelijk waren.

## Opmerkingen

## 74

De Rekenkamer constateerde dat het gezamenlijk comité de kosteneffectiviteit van de sectorale steunacties niet systematisch verifieerde, behalve voor het protocol 2011-2013 met de Seychellen. In dit specifieke geval werd een doelmatigheidscontrole verricht ter beoordeling van de in 2012 met sectorale steun uitgevoerde acties, waarvoor 8,45 miljoen euro was begroot. Uit de controle werd geconcludeerd dat slechts enkele acties goed waren uitgevoerd (bijv. VMS), dat sommige acties nog liepen (databanken, studies, infrastructuurprojecten voor de industriële en semi-industriële vloot) en andere acties een gemiddelde voltooiingsgraad van minder dan 50 % haalden (beheersplannen, onderzoekstudies) of helemaal niet waren uitgevoerd (bijv. waarnemers aan boord, apparatuur voor communicatie ter zee, ambachtelijke infrastructuur enz.). De controlebevindingen werden besproken op de volgende vergadering van het gezamenlijk comité, samen met de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbevelingen en verdere acties. In het geval van Mozambique bevatte het protocol 2012-2014 wel een bepaling om de kosteneffectiviteit van de investeringen met EU-middelen te beoordelen, maar is niet gebleken dat die beoordeling ook was verricht.

## 75

Voorts bleek uit de controle dat de Commissie onvoldoende aandacht besteedde aan de — bij drie van de vier gecontroleerde protocollen bestaande — problemen van de partnerlanden bij het opnemen van de sectorale steunmiddelen. **Tabel 6** toont het aan het einde van de vier gecontroleerde protocollen nog uitstaande saldo van de begrotingen voor sectorale steun. Hoewel het aandeel van de onbestede middelen aanzienlijk is, merkte de Commissie dit bedrag en de daarmee nog te verrichten acties pas op toen de einddatum van de protocollen naderde. In dit scenario bestaat, vooral tegen het einde van de looptijd van een protocol, het gevaar dat de partnerlanden, om de beschikbare middelen niet te verliezen, het saldo van de sectorale steun besteden aan acties die wel een aanzienlijk deel van de onbestede middelen absorberen maar niet stroken met de FPA-prioriteiten om de organisatie van de visserij te verbeteren.

**Tabel 6** Uitstaand saldo van de sectorale steun aan het einde van de voorgaande protocollen, besteed gedurende de looptijd van de ten tijde van de controle nog van kracht zijnde protocollen

Land	Madagaskar	Mauritanië	Mozambique	Seychellen
Uitstaand saldo aan het einde van het vorige protocol (euro)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Deel van het saldo voor de totale sectorale steun gedurende het protocol	0 %	38 %	63 %	63 %

Bron: Protocollen, notulen van de gezamenlijke comités en uitvoeringsverslag.

**76**

Uit de controle bleek inderdaad dat, ondanks de vrij deugdelijke selectie van acties, de middelen niet in alle tijdens de controle bezochte partnerlanden volgens plan werden benut (zoals wordt aangetoond in **tekstvak 2**). In de plaats daarvan werden de middelen

in sommige gevallen gebruikt voor andere projecten die voor het visserijbeheer niet even relevant waren als de geplande acties en die afweken van de indicatieve actietypes in de richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van de sectorale steun.

## Tekstvak 2

### Voorbeelden van middelen voor sectorale steun die niet traceerbaar waren in de nationale begroting of niet werden benut zoals overeengekomen tussen de Commissie en de partnerlanden

#### Madagaskar

De traceerbaarheid van de middelen in de nationale begroting was niet gegarandeerd ondanks herhaalde verzoeken van de delegatie om een specifieke post voor sectorale steun op te nemen. Het feit dat de EU-bijdrage en de financiering van andere ontwikkelingspartners in de nationale begroting niet geoormerkt en identificeerbaar waren, bemoeilijkte het toezicht op de overdrachten. Dit gebrek aan traceerbaarheid kan ook een belemmering zijn voor het ontdekken van overlappingsen met het regionale inspectieprogramma.

De Commissie heeft op grond van uitvoeringskwesaties de betalingen één jaar (2011) opgeschort.

#### Mauritanië

Het land ontving krachtens het protocol 2008-2012 sectorale steun ad 65 miljoen euro. Tussen 2011 en het einde van het protocol in juli 2012 heeft de overheid de Commissie niet voldoende geïnformeerd over haar gebruik van de middelen voor sectorale steun. Pas in augustus 2012 en na herhaalde vragen van de Commissie maakte het partnerland bekend dat de aan het einde van het protocol onbenut gebleven middelen voor sectorale steun 25 miljoen euro bedroegen. Ongeveer 90 % van dit saldo was bestemd voor infrastructuurprojecten zoals haveninfrastructuur en voor een patrouillevaartuig. Van dat bedrag was ongeveer 50 % door het partnerland uitgegeven zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie.

#### Mozambique

De overheid kent in de begroting projectcodes toe. Op zich volstaan deze echter niet om het risico van overlapping te beperken in de financiering van de diverse financiële partners bij acties zoals waarnemers, inspectiedagen, dienstreizen voor deelname aan internationale vergaderingen enz.

Met het saldo van de sectorale steun van een voorgaand protocol (2007-2011) werden acties gefinancierd die niet waren opgenomen in de meerjarige (2012-2014) of jaarlijkse (2012) matrices en die dus ook niet vooraf waren goedgekeurd door het gezamenlijk comité. De Commissie heeft in dit geval de betalingen niet opgeschort. Infrastructuur was goed voor 84 % van de in 2012 gebruikte middelen. De Commissie werd pas ingelicht toen de acties al waren uitgevoerd. De uitgaven hielden niet altijd rechtstreeks verband met de ontwikkeling van de visserijsector in Mozambique of met verbeteringen in de organisatie van de visserij (ministeriële gebouwen goed voor 46 % van het saldo voor 2012; omheining van de visserijschool goed voor 38 %).

### **De betalingen voor sectorale steun door de Commissie waren niet gekoppeld aan de vorderingen van de partnerlanden bij de uitvoering van de overeengekomen acties**

#### **77**

Om toepassing van het conditionaliteitsbeginsel te garanderen, moet het protocol de mogelijkheid bieden om de betalingen aan te passen aan de voortgang van de acties of het bestaan van een goed financieel beheer in het partnerland, in plaats van ze alleen maar op te schorten.

#### **78**

Uit de controle bleek dat het volgens de protocollen niet mogelijk was de sectorale steun te verlagen op basis van de werkelijke vorderingen van de partnerlanden bij de uitvoering van de overeengekomen acties.

#### **79**

In de protocollen voor de Indische Oceaan is bepaald dat de sectorale steun na overleg in het gezamenlijk comité kan worden opgeschort wanneer de uitgevoerde acties niet overeenkomen met het begrote programma (acties en financiële uitvoering). Deze definitie van conditionaliteit maakt het voor de Commissie moeilijk om de opschorting van de sectorale steun correct toe te passen. In de praktijk was er voor Madagaskar in 2011 slechts één geval van opschorting, en dit had niets te maken met de vorderingen van het land bij de tenuitvoerlegging van de sectorale steun.

#### **80**

In Mauritanië verbeterde de Commissie de conditionaliteit van de sectorale steun van het protocol 2013-2014 door het invoeren van meer expliciete voorwaarden. Zo werd de eerste betaling volgens het protocol gekoppeld aan de voorwaarde dat het saldo van het vorige protocol werd opgenomen en werd de uitbetaling van de sectorale steun gekoppeld aan de uitvoering van de overeengekomen acties. De Commissie paste deze bepalingen toe en betaalde de sectorale steun niet omdat het bestaande saldo nog niet volledig was besteed. Voor de protocollen van de Indische Oceaan waren gedeeltelijke uitkeringen echter niet mogelijk.

#### **81**

In het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid geldt ook het beginsel dat toegangsrechten en betalingen van sectorale steun kunnen worden losgekoppeld<sup>32</sup>. Dit betekent dat de sectorale steun niet meer wordt betaald op een vaste datum zoals de toegangsrechten, maar pas wanneer de partnerlanden de behaalde resultaten kunnen aantonen. De Rekenkamer acht dit een verbetering tegenover de vroegere actiegerichtheid. De toepassing van dit beginsel wordt echter gehinderd door het feit dat de thans geldende protocollen nog steeds niet de mogelijkheid bieden om de betalingen te korten wanneer de resultaten slechts ten dele worden bereikt, maar alleen de mogelijkheid dat de Commissie de betalingen opschort wanneer de resultaten onbevredigend zijn.

32 Artikel 32 van Verordening (EU) nr. 1380/2013 bepaalt dat de sectorale ondersteuning slechts wordt verleend indien er specifieke resultaten worden behaald en dat deze een aanvulling vormt op en aansluit bij de in het betrokken derde land uitgevoerde ontwikkelingsprojecten en -programma's. De sectorale steun moet worden losgekoppeld van de betalingen voor toegang tot visbestanden. De Unie stelt het behalen van specifieke resultaten als voorwaarde voor betalingen in het kader van de financiële steun, en volgt de vorderingen op de voet.

**82**

Uit de controle bleek ook een gebrek aan consistentie tussen de aanpak van de sectorale FPA-steun (door DG Maritieme Zaken en Visserij) van de Commissie en de betalingen van EOF-begrotingssteun (door DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling). De sectorale steun (FPA) en de begrotingssteun (EOF) delen hetzelfde concept, want de betalingen gaan rechtstreeks naar openbare instanties in de partnerlanden op basis van de geboekte vooruitgang op een aantal vooraf bepaalde terreinen. In bepaalde gevallen werden EOF-betalingen door de Commissie uitgesteld op grond van diverse problemen in verband met de politieke toestand of het beheer van de overheidsfinanciën. Een soortgelijke aanpak werd niet gevolgd bij de betalingen van sectorale steun door DG Maritieme Zaken en Visserij. In **tekstvak 3** wordt die inconsistentie verduidelijkt voor Madagaskar en Mozambique.

**83**

De protocollen bevatten geen regels inzake budgettaire transparantie in het partnerland, in tegenstelling tot de richtsnoeren voor EU-begrotingssteun<sup>33</sup>. Mozambique nam het lovenswaardige initiatief om in zijn begroting acties te identificeren met projectcodes, maar in de drie andere bezochte landen waren de middelen moeilijk traceerbaar, hetgeen nadelig was voor de zichtbaarheid van de steun en de mogelijkheid om nadien het gebruik van de EU-middelen voor sectorale steun te monitoren. Het feit dat de partnerlanden volgens de protocollen niet verplicht zijn de traceerbaarheid en transparantie van de middelen te verzekeren, strookt niet met het vereiste van begrotingssteun voor sectorale hervormingen in de Overeenkomst van Cotonou.

33 Voor begrotingssteun gelden subsidiabiliteitscriteria (punt 5.1 van de richtsnoeren voor begrotingssteun van 2012). Twee daarvan zijn: — een goed beheer van de overheidsfinanciën of een geloofwaardig en relevant programma voor de verbetering ervan; — transparantie van en toezicht op de begroting. Bovendien wordt in artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou bepaald dat „rechtstreekse begrotingssteun ter ondersteuning van macro-economische of sectorale hervormingen wordt verleend indien [...] c) het financieel beheer van de overheid voldoende transparant, verantwoordelijk en doeltreffend is”.

**Tekstvak 3****Inconsistenties tussen de EU-betalingen in partnerlanden**

In Madagaskar werd de financiële bijstand van de EU bijna volledig opgeschort van 2010 tot mei 2014 op grond van artikel 96 van de Overeenkomst van Cotonou of hangende passende maatregelen inzake mensenrechten, democratische beginselen en op het gebied van de rechtsstaat. De FPA-betalingen werden echter voortgezet.

In Mozambique werd één betaling van begrotingssteun met zeven maanden uitgesteld totdat de regering een kwestie had opgelost in verband met de transparantie van de nationale overheidsfinanciën, zoals was gevraagd door de donoren van het Internationaal Monetair Fonds/algemene begrotingssteun. Niettemin werd in die periode sectorale FPA-steun betaald.

Bron: ERK op basis van informatie van DG Maritieme Zaken en Visserij en DG Internationale Samenwerking en Ontwikkeling.

# Conclusies en aanbevelingen

## 84

De partnerschapsovereenkomsten inzake visserij (FPA's) tussen de EU en haar partnerlanden bieden de vissersvloeden van de EU de mogelijkheid te vissen in de wateren van de partnerlanden en ondersteunen de duurzame ontwikkeling van de nationale visserijsector van een partnerland. De Rekenkamer onderzocht in het kader van haar controle of de FPA's door de Commissie goed worden beheerd en bestudeerde daartoe de onderhandelingen over de FPA's en hun protocollen, de benutting van de toegangsrechten tot visbestanden en de uitvoering van de steun voor de nationale visserijsector. De conclusie van de controle was dat de FPA's door de Commissie meestal goed worden beheerd, maar dat er op diverse terreinen nog ruimte is voor verbetering, met name bij de uitvoering.

## 85

De procedures voor het onderhandelen over FPA's en over de betrokken protocollen zijn tijdrovend en ingewikkeld, maar de Commissie pakte deze problemen goed aan en slaagde erin, op enkele uitzonderingen na, onderbrekingen van de activiteiten van de EU-vissersvloot te vermijden. Niettemin werd bij de controle een aantal gebreken vastgesteld in de wijze waarop de Commissie de onderhandelingen aanpakte (paragrafen 17-25).

## 86

Voor de continuïteit van de activiteiten van de Europese vloot kan de Commissie de mogelijkheid benutten die in artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1006/2008 wordt geboden,

namelijk dat vaartuigen via de Commissie aan het betrokken derde land vismachtigingen kunnen vragen in afwachting dat een vernieuwd protocol wordt ondertekend. Deze reglementaire mogelijkheid is echter niet consistent met een ander voorschrift, namelijk de „exclusiviteitsclausule”, en de toepassing ervan leidde tot misverstanden tussen de Commissie en een partnerland (paragrafen 22 en 23).

## 87

De strategie van de Commissie om het netwerk van FPA's uit te bouwen, komt overeen met de behoeften en prioriteiten van de EU-vloot. Er is echter nog ruimte voor verbetering in de complementariteit en consistentie tussen FPA's binnen eenzelfde regio, alsook voor optimalisering van de FPA's wat betreft de verbetering van de governance op het gebied van visserij op regionaal niveau (paragrafen 26-28).

## 88

Een van de voornaamste doelstellingen van de FPA's is dat alleen overschotten van visbestanden worden gevangen. Dit is echter zeer moeilijk realiseerbaar gebleken omdat betrouwbare informatie ontbreekt over de visbestanden en de activiteiten van de nationale visserijvloot en van andere vreemde schepen die eveneens toegang hebben gekregen van de partnerlanden (paragrafen 29-32).



## Conclusies en aanbevelingen

### 89

De werkelijke eenheidskosten per ton vis lagen vaak hoger dan de onderhandelde eenheidsprijs. Hoewel bij de onderhandelingen de voor eerdere protocollen gerapporteerde vangsten in aanmerking werden genomen, bleef de overeengekomen referentietonnage in de meest recente protocollen vaak hoger, hetgeen regelmatig leidde tot onderbenutting. De financiële bijdrage van de EU moet echter integraal worden betaald, ongeacht de benutte vangstmogelijkheden. De onderbenutting van de protocollen en de daaruit voortvloeiende hoge kosten waren soms te wijten aan met de partnerlanden afgesproken bepalingen om te voldoen aan hun nationale wetgeving of om de duurzaamheid van de visserij te verzekeren (paragrafen 33-46).

### 90

Het nut van onafhankelijke evaluaties achteraf als ondersteuning van de besluitvorming bij de onderhandelingen wordt beperkt omdat de verstrekte gegevens over de benuttingsgraad van de protocollen onvolledig en niet onderling vergelijkbaar zijn en omdat enige kritische analyse van de doeltreffendheid van de FPA's ontbreekt (paragrafen 48-53).

### Aanbeveling 1 Onderhandelen over FPA's

Voor toekomstige protocollen en overeenkomsten moet de Commissie:

- a) slapende overeenkomsten herzien en overwegen hoe de onderbreking van de visserijactiviteiten wegens de exclusiviteitsclausule kan worden aangepakt met inachtneming van de beginselen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Verder moet de Commissie in de protocollen passende bepalingen opnemen en toelichten om de continuïteit van de visserijactiviteiten tussen twee protocollen te garanderen;
- b) regionale strategieën opstellen voor de ontwikkeling van het visserijbeheer en ervoor zorgen dat binnen eenzelfde regio tot stand gekomen protocollen consistent zijn met de betrokken regionale strategie en met andere EU-fondsen;
- c) bij het onderhandelen over de vangstmogelijkheden in nieuwe protocollen rekening houden met de benuttingsgraad in eerdere protocollen en trachten de betalingen voor toegangsrechten beter te koppelen aan de reële vangsten zonder negatieve weerslag op de visserijactiviteiten;
- d) de mogelijke impact van SFPA-clausules op de toepassing van het protocol beter analyseren en tegelijkertijd de wederzijdse voordelen voor de EU en de partnerlanden beschermen, wellicht door relevante belanghebbenden te raadplegen om te bepalen waar meer gedetailleerde beoordelingen van belangrijke clausules nodig zijn;
- e) de evaluaties achteraf beter richten om te komen tot een consistente en vergelijkbare analyse van de opbrengst van de aan de protocollen bestede openbare

## Conclusies en aanbevelingen

middelen en tot een alomvattende en kritische analyse van hun doeltreffendheid voor de EU en de betrokken partnerlanden.

### 91

De conclusie van de controle was ook dat het beheer van de toepassing van de toegangsvoorwaarden en de sectorale steun onvoldoende betrouwbaar was.

### 92

Het machtigingsproces is tijdrovend en omslachtig, en vertraging kan de visserijactiviteit van de vloot bemoeilijken of beperken. De Commissie beschikt echter niet over een informatiesysteem om de diverse fasen van het aanvraagproces te volgen, waardoor het moeilijker wordt de oorzaken van vertraging en de terreinen voor verbetering vast te stellen (paragrafen 55-60).

### 93

Ondanks recente initiatieven van de Commissie waren er tekortkomingen in het beheer van de vangstgegevens en was er een gebrek aan betrouwbare, consistente en volledige informatie (paragrafen 61-65).

### Aanbeveling 2 Beheer van de toegangsvoorwaarden tot visbestanden

De Commissie moet onverwijld:

- a) procedures opstellen om elke stap van de vergunningsprocedure te monitoren, ook de door lidstaten, partnerlanden en Commissiediensten genomen tijd, om proceduregebreken op te sporen en er follow-up aan te geven;
- b) stimuleren dat elektronische machtigingen worden geaccepteerd ofwel een lijst van goedgekeurde schepen voor de hele geldigheidsduur van de machtigingen;
- c) ervoor zorgen dat de nieuwe vangstendatabank volledig wordt benut door de vlaggenlidstaten en betrouwbare vangstcijfers bevat die kunnen worden geconsolideerd, gemonitord en bijgewerkt.

### 94

De planning van de met sectorale steun gefinancierde acties is geleidelijk verbeterd. De Commissie speelt echter nog steeds een beperkte rol in het toezicht op de benutting van de sectorale steun. Er was geen duidelijk kader met regels inzake subsidiabiliteit en traceerbaarheid of rapportageverplichtingen voor de gefinancierde acties. Het gevolg was dat gevallen werden ontdekt waarin de partnerlanden andere acties uitvoerden dan samen met de Commissie was gepland en dat aldus de doeltreffendheid van de sectorale steun in gevaar kwam (paragrafen 66-76).

## Conclusies en aanbevelingen

### 95

Ten slotte kan de betaling van sectorale steun volgens de protocollen wel worden opgeschort, maar niet gekort op basis van de reële uitvoering van de overeengekomen acties of de bereikte resultaten. Voor de betaling van sectorale steun gelden bovendien andere voorwaarden dan voor de betaling van EOF-begrotingssteun, hetgeen soms kan leiden tot een inconsistente aanpak (paragrafen 78-83).

### Aanbeveling 3 Beheer van de sectorale steun

De Commissie moet onverwijld:

- a) voorstellen dat in nieuwe protocollen subsidiabiliteitsvoorwaarden worden opgenomen om acties waarvoor sectorale steun wordt overwogen, te beoordelen (andere voorwaarden kunnen betrekking hebben op traceerbaarheid, selectie, rapportage en prestatiemeting en de controlerechten van de Commissie);
- b) zorgen voor een doeltreffende coördinatie van de sectorale FPA-steun met andere ontwikkelingspartners in de visserijsector;
- c) zorgen dat de sectorale steunbetalingen consistent zijn met andere betalingen van begrotingssteun en worden gebaseerd op de door de partnerlanden bereikte resultaten bij de uitvoering van de matrix van overeengekomen acties.

Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van de heer Augustyn KUBIK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 juli 2015.

*Voor de Rekenkamer*



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*President*

## Partnerschapsovereenkomsten inzake visserij: nadere informatie over onderhandelingen en toepassing

### Inleiding

#### 01

Bij het opstellen van een FPA onderhandelen de EU en de partnerlanden over een overeenkomst en de uitvoeringsprotocollen daarbij. Deze overeenkomst vormt het kader voor een langdurige samenwerking in de visserij, inclusief algemene beginselen en normen voor de toegang van EU-vaartuigen tot de wateren onder de jurisdictie van de partnerlanden. In de protocollen zijn de gedetailleerde voorwaarden vastgelegd voor bijvoorbeeld vangstmogelijkheden en soorten, de financiële bijdrage (zowel toegang als sectorale steun), de hoogte van de door reders betaalde vergoedingen, aantal en tonnage van de schepen met een vismachtiging en de specifieke gebieden waar deze mogen vissen.

### Verantwoordelijkheden

#### 02

De FPA's worden centraal beheerd door de Commissie in een regeling van direct beheer. De Raad geeft Commissie, vertegenwoordigd door DG Maritieme Zaken en Visserij, een mandaat om namens de EU de onderhandelingen te openen voor elke nieuwe overeenkomst of vernieuwing van een protocol. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon moeten de overeenkomst en het protocol worden gesloten door de Raad, met de toestemming van het Parlement. Zodra er een overeenkomst van kracht is, wordt er gewoonlijk om de drie tot zes jaar onderhandeld over protocollen, zoals overeengekomen met het partnerland.

#### 03

Het dagelijks beheer van de FPA's is een verantwoordelijkheid van het hoofdkantoor van DG Maritieme Zaken en Visserij en van de zes visserijattachés die verantwoordelijk zijn voor de follow-up en de regelmatige communicatie met de partnerlanden.

#### 04

De partnerlanden zijn verantwoordelijk voor het naleven en handhaven van de instandhoudings- en beheersmaatregelen en voor het invoeren van doeltreffende mechanismen om de activiteiten van vissersvaartuigen te volgen en te controleren. De EU en de lidstaten/vlaggenstaten<sup>1</sup> zijn evenwel bevoegd voor de feitelijke controle over hun vaartuigen en moeten ervoor zorgen dat deze voldoen aan al hun verplichtingen, met name inzake het verzamelen van vangst- en VMS-gegevens.

<sup>1</sup> De vlaggenstaat is de staat waar het vaartuig is geregistreerd.

## Onderhandelen over FPA's

### 05

Het onderhandelingsproces bestaat uit diverse fasen, maar ter waarborging van de continuïteit van de vlootactiviteiten dient de Commissie het proces van onderhandelingen over een nieuw protocol uiterlijk ongeveer één jaar voor het verstrijken van het bestaande protocol afloopt te starten. Op initiatief van de Commissie geeft de Raad een mandaat waarop één of meer onderhandelingsrondes tussen de Commissie en het partnerland volgen. Aan het einde van deze onderhandelingen wordt de overeenkomst geparafeerd door de Commissie en het betrokken partnerland, en vervolgens goedgekeurd en ondertekend door de Raad en het partnerland. Indien de partijen dit overeenkomen, kan het protocol voorlopig worden toegepast nog voor de formele bekrachtiging ervan. Het protocol wordt bekrachtigd door het partnerland; het Europees Parlement hecht zijn goedkeuring aan de sluiting van het protocol, dat vervolgens van kracht wordt.

## Vismachtigingen

### 06

Krachtens Verordening (EG) nr. 1006/2008 inzake vismachtigingen moet de Commissie een databank van vergunningen bijhouden waarin de gegevens regelmatig worden bijgewerkt door de lidstaten, die ervoor verantwoordelijk zijn de ontvankelijkheid van de door de exploitanten ingediende aanvragen te verifiëren. Die aanvragen worden dan ter verificatie doorgestuurd naar de Commissie. De Commissie zendt de aanvragen via de delegatie naar de partnerlanden. Zodra het partnerland de machtiging heeft afgegeven, wordt het originele document teruggezonden naar de exploitant via de delegatie, de Commissie en de lidstaten.

## De gezamenlijke comités

### 07

Bij de overeenkomst wordt een gezamenlijk comité opgericht dat de uitvoering van elke FPA monitort. Elk gezamenlijk comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Commissie en van het betrokken partnerland en is bevoegd voor het volgen van de prestaties, interpretatie en toepassing van de FPA, het opstellen van de jaarlijkse en meerjarige programma's voor de sectorale steuncomponent en de evaluatie van de uitvoering ervan; het onderhoudt de contacten inzake visserijkwesities van wederzijds belang, dient als forum voor de minnelijke schikking van eventuele geschillen inzake de interpretatie of uitvoering van de FPA, en herbeoordeelt zo nodig het niveau van de vangstmogelijkheden en bijgevolg van de financiële bijdrage.

## De visserijattaché

### 08

De visserijattaché vertegenwoordigt DG Maritieme Zaken en Visserij in de partnerlanden en speelt een directe rol in het toezicht op de uitvoering van de protocollen. De visserijattaché draagt bij tot de voorbereiding van de onderhandelingen en de vergaderingen van het gezamenlijk comité, houdt contact met de nationale overheid, verifieert of de bepalingen van de protocollen en de sectorale steun behoorlijk worden uitgevoerd, rapporteert regelmatig aan DG Maritieme Zaken en Visserij, analyseert documenten en neemt deel aan de wetenschappelijke vergaderingen van de RFMO; hij volgt de ontwikkeling van kwesties in verband met het beleid van DG Maritieme Zaken en Visserij op internationaal niveau maar ook de activiteiten van andere partners in de visserijsector en heeft bijgewerkte projectdossiers over alle door de EU gefinancierde projecten.

### 09

DG Maritieme Zaken en Visserij heeft momenteel zes visserijattachés: één in de regio van de Indische Oceaan<sup>2</sup>, vier in de regio West-Afrika (Centraal Afrika)<sup>3</sup> en één die verantwoordelijk is voor de regio van de Stille Oceaan en met name Kiribati.

## Monitoring door de lidstaten

### 10

De lidstaten houden toezicht op de activiteiten van hun vloten en op de wetigheid van die activiteiten via hun centra voor visserijtoezicht. Tevens volgen zij de vangsten van hun vloten via ERS. De lidstaten zenden deze vangstgegevens naar de Commissie, samen met de informatie over de vangstgebieden uit het VMS. In het geval van de tonijnprotocollen valideren de wetenschappelijke instellingen van de lidstaten aan het einde van het jaar de jaarlijkse vangstcijfers volgens hun eigen wetenschappelijke procedures. De geconsolideerde jaarlijkse vangstcijfers worden gebruikt voor de besprekingen met de partnerlanden over de afrekening van de visrechten of over de benutting van de FPA en voor de betalingen bij overschrijding van de referentietonnage, overeenkomstig het bepaalde in het protocol. De gevalideerde jaarlijkse vangstcijfers worden ook naar de betrokken RFMO gezonden om te voldoen aan de rapportagevoorschriften van de EU.

- 2 Deze attaché is werkzaam in de delegatie in Mauritius en is bevoegd voor de vijf overeenkomsten voor de Indische Oceaan (Comoren, Mozambique, Mauritius, Madagaskar en de Seychellen).
- 3 Eén ervan is bevoegd voor Kaapverdië, Ivoorkust, Senegal en Guinee-Bissau, een tweede voor Sao Tomé en Príncipe en Gabon, een derde voor Mauritanië en een vierde voor Marokko.

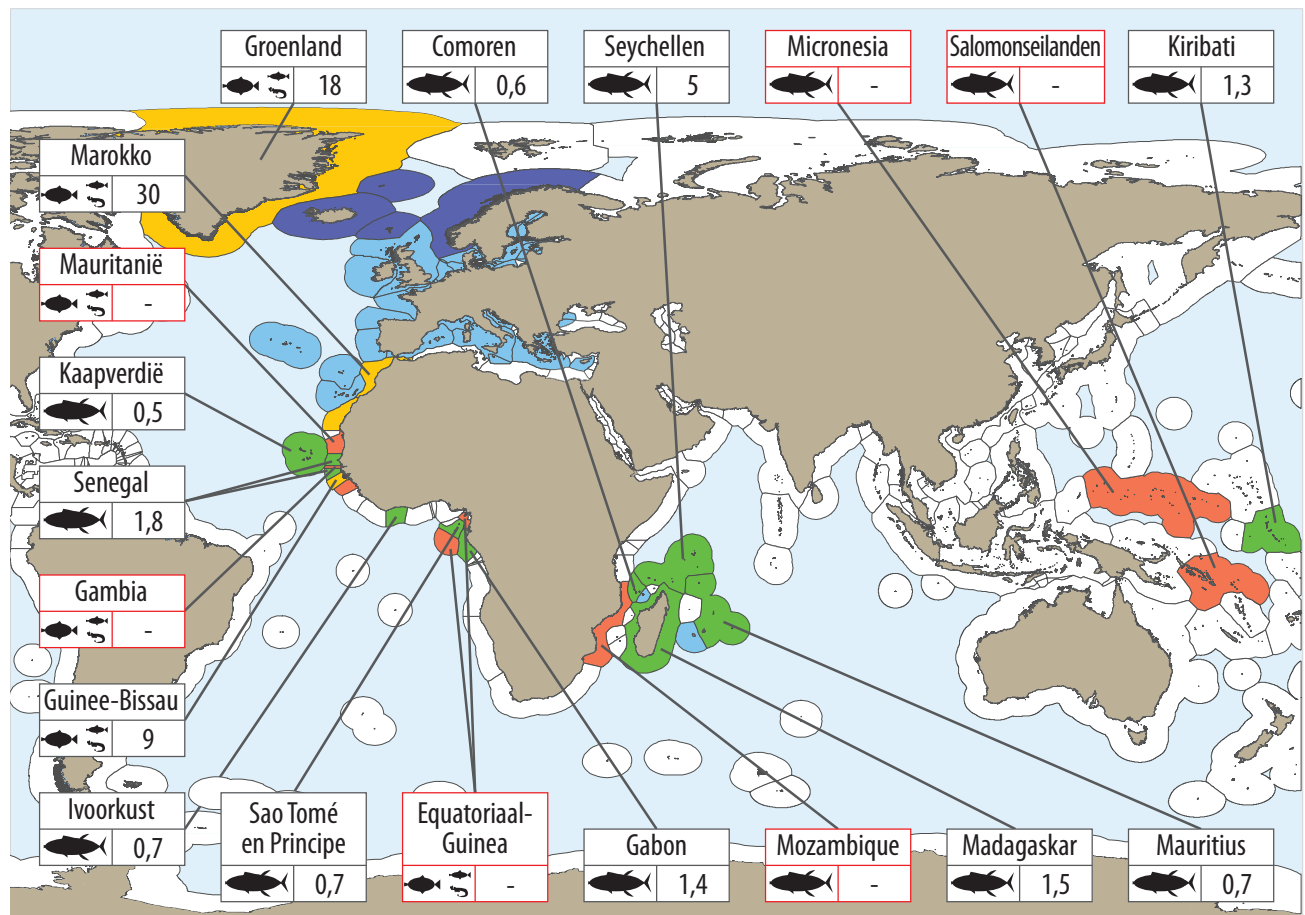
## Bijlage II

## In 2015 geldende partnerschapsovereenkomsten inzake visserij

Land	Soort	Periode	Totale EU-bijdrage (in euro)	Sectorale steun (in euro)	Toegangsrechten (in euro)	Referentietonnage (tn)
Kaapverdië <sup>1</sup>	Tonijn	Voorlopige toepassing 23.12.2014 - 22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5 000 en aantal vaartuigen:
Comoren	Tonijn	1.1.2014 - 1.1.2017	600 000	300 000	300 000	6 000
Ivoorkust	Tonijn	1.7.2013 - 30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6 500
Gabon	Tonijn	24.7.2013 - 23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Groenland	Gemengde overeenkomst	1.1.2013 - 31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Kabeljauw 2 200; pelagische roodbaars 3 000; demersale roodbaars 2 000; Groenlandse heilbot - west 2 500; Groenlandse heilbot - oost 4 315; garnaal - west 3 400; garnaal - oost 7 500; Atlantische heilbot - west 200; Atlantische heilbot - oost 200; lodde 60 000; sneeuwkraab 250; grenadier-vissen spp. - west 100; grenadier-vissen spp. - oost 100.
Guinee-Bissau	Gemengde overeenkomst	24.11.2014 - 23.11.2017	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Garnaal, bodemvis, koppotigen en tonijn Geen referentietonnage Uitsluitend aantal vaartuigen en totale vangstcapaciteit
Kiribati	Tonijn	16.9.2012 - 15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagaskar	Tonijn	1.1.2015 - 31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Mauritius	Tonijn	28.1.2014 - 27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5 500
Marokko	Gemengde overeenkomst	15.7.2014 - 14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Pelagische vis, bodemvis en tonijn 80 000 pelagische soorten Voor de overige: geen referentietonnage Uitsluitend aantal vaartuigen en totale vangstcapaciteit
Mozambique	Tonijn	1.2.2012 - 31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000
Sao Tomé en Principe	Tonijn	23.5.2014 - 22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7 000
Senegal <sup>1</sup>	Tonijn	20.11.2014 - 19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seychellen <sup>1</sup>	Tonijn	18.1.2014 - 17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
<b>Totale jaarlijkse betalingen</b>			<b>72 298 160</b>	<b>26 433 874</b>	<b>45 864 286</b>	
<b>Laatste protocollen met landen waarmee de onderhandelingen werden uitgesteld</b>						
Mauritanië <sup>2</sup>	Gemengde overeenkomst	16.12.2012 - 15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Schaaldieren 5 000 (quotum); zwarte heek 4 000 (quotum); bodemsoorten behalve zwarte heek met ander vistuig dan trawls 2 500 (quotum); diepvriestonijn 5 000; vaartuigen voor de tonijnvisserij met de hengel en vaartuigen voor de visserij met de drijvende beug 10 000; vries trawlers voor de pelagische visserij 285 000 (quotum); krabvisserij 200 (quotum); koelvaartuigen voor de pelagische visserij 15 000 (quotum)
Mozambique	Tonijn	1.2.2012 - 31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000

- 1 De financiële bijdrage voor de toegangsrechten werd berekend als gemiddelde van de jaarlijkse betalingen.
- 2 De onderhandeling tussen de Europese Commissie en Mauritanië met het oog op de opstelling van een nieuw protocol werden met succes afgesloten op 10 juli 2015. Met dit vierjarige protocol was 59,125 miljoen euro per jaar gemeend.
- Bron: Website DG Maritieme Zaken en Visserij, en verordening.

Partnerschapsovereenkomsten inzake visserij



**Gemengde overeenkomst**  
 In 2015 van kracht zijnde partnerschapsovereenkomst inzake visserij: Groenland, Guinee-Bissau, Marokko.

**Tonijnovereenkomst**  
 In 2015 van kracht zijnde partnerschapsovereenkomst inzake visserij: Kaapverdië, Comoren, Ivoorkust, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, Sao Tomé en Principe, Senegal, Seychellen.

**en**  
 Landen waarmee overeenkomsten zijn gesloten, maar waar geen protocollen van kracht zijn: Equatoriaal-Guinea, Gambia, Mauritanië<sup>1</sup>, Micronesia, Mozambique, Salomonseilanden.

EU-wateren

Land	
Soort overeenkomst	EU-bijdrage voor 2015 in miljoen euro

Noordelijke overeenkomsten

Land (slapende overeenkomst)	
Soort overeenkomst	-

<sup>1</sup> Op 10 juli 2015 zijn de onderhandelingen over een nieuw protocol tussen de Europese Commissie en Mauritanië succesvol afgesloten. Met dit vierjarige protocol is jaarlijks een bedrag van 59,125 miljoen euro gemoeid; voor het protocol is nog de goedkeuring van de Raad en het Europees Parlement nodig.



## Samenvatting

**I** In het kader van de recente hervorming van het GVB zijn partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij in de eerste plaats een instrument om de visserijgovernance in de EEZ van kuststaten die partnerlanden zijn, te verbeteren op basis van dezelfde beginselen als die welke in de EU worden toegepast. Dit heeft tot doel te zorgen voor de duurzame exploitatie van de bestanden, terwijl tegelijkertijd wordt bijgedragen aan de capaciteit van onze partners om hun visserijsector te ontwikkelen.

De overeenkomsten zijn gebaseerd op het beste beschikbare wetenschappelijke advies, zijn volledig transparant en niet-discriminerend. Deze beginselen zijn verankerd in de protocollen bij visserijpartnerschapsovereenkomsten waarover onlangs is onderhandeld. Over de protocollen is onderhandeld met de bedoeling de vergoeding voor de toegang tot de visserijgebieden van de partners optimaal te laten renderen en sectorale steun te verlenen.

### Antwoord op paragrafen III en IV

De onderhandelingen over de protocollen bij visserijpartnerschapsovereenkomsten hangen af van een reeks factoren waarover de Commissie vaak geen controle heeft. Er moeten regels worden gevolgd die de betrokkenheid voorschrijven van andere instellingen van de EU, namelijk de Raad en het Parlement. De totale duur van het onderhandelingsproces hangt ook in grote mate af van de interne goedkeuringsprocedures van het derde partnerland.

Wanneer er zich onderbrekingen voordeden, waren deze over het algemeen van korte duur en hadden zij geen impact op de visserijactiviteiten van de EU-vloot.

**V** Deze overgangsregeling is gebaseerd op artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1006/2008 (de verordening betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten), dat de continuïteit van de visserijactiviteiten voor een beperkte periode van zes maanden waarborgt wanneer er door de EU en haar partnerland een protocol is overeengekomen, maar het protocol nog niet voorlopig wordt toegepast. Zulke op strikt vrijwillige basis door het partnerland op verzoek van de Commissie verleende overgangsvergunningen moeten nog steeds worden beschouwd als vergunningen die worden verleend in het kader van de

hoofdovereenkomst (zij het in afwezigheid van een protocol) en dus niet in strijd met de exclusiviteitsclausule (in tegenstelling tot zuiver „particuliere vergunningen”, zoals is uitgelegd door het Hof in zaak C-565/13).

**VI** Waar van toepassing, impliceert dit concept dat door de kuststaat vastgestelde beheersdoelstellingen, beheersmaatregelen en maatstaven voor de verdeling van vangstmogelijkheden over de verschillende belanghebbende partijen duidelijk gespecificeerd en bekend zijn, zoals het geval is in de gemengde overeenkomsten met Groenland, Marokko, Mauritanië en Guinee-Bissau.

Wat de tonijnovereenkomsten betreft, worden de vangstmogelijkheden vastgesteld op basis van de beheersdoelstellingen en -maatregelen welke zijn vastgesteld door de aangewezen regionale organisaties voor visserijbeheer (RFMO's), die gemandateerd zijn om deze taken op regionale basis uit te voeren, en ondersteund door het wetenschappelijk werk en advies van de RFMO's.

**VII** De Commissie houdt rekening met de mate van benutting van de vangstmogelijkheden in het verleden en met de externe factoren die van invloed kunnen zijn op de benutting van de vangstmogelijkheden afhankelijk van de beschikbaarheid en variabiliteit van de vangsten.

De in protocollen bij visserijpartnerschapsovereenkomsten inzake tonijn vastgestelde vangstreferentieniveaus — wat geen vangstbeperkingen zijn — zijn gebaseerd op vorige vangstaangiften van de visserijvloten van de EU. De in de respectieve protocollen overeengekomen referentietonnage, een essentiële voorwaarde voor onze partners, vormt de rechtsgrondslag voor de betaling van de bijdrage van de EU voor toegang. Zulke vangstreferentieniveaus dienen echter ook rekening te houden met de hoge jaar-op-jaarvariabiliteit van de vangsten in de verschillende gebieden, vanwege de jaarlijkse variabiliteit van de verspreiding en de abundantie van over grote afstanden trekkende soorten.

Met betrekking tot het verband tussen een mogelijke onderbenutting van de vangstmogelijkheden en de uitvoering van restrictievere technische instandhoudingsmaatregelen, moet eraan worden herinnerd dat zulke technische instandhoudingsmaatregelen tussen beide partijen zijn overeengekomen om een duurzame exploitatie van de verschillende bestanden te waarborgen, om de impact van visserijactiviteiten op mariene

ecosystemen te beperken en om conflicten tussen buitenlandse offshore industriële vloten en ambachtelijke kust vissers van de kuststaat te voorkomen.

Technische instandhoudingsmaatregelen zijn in veel gevallen verankerd in de nationale wetgeving van de partnerlanden, met als gevolg dat daarover niet kan worden onderhandeld. Zij moeten worden opgenomen in de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij.

Het beginsel van een voorschot van de EU op de toegangsbijdrage biedt het partnerland een stabiele bron van inkomsten en maakt partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij aldus tot aantrekkelijke governance-instrumenten.

## VIII

De Commissie was zich bewust van problemen van vergelijkbaarheid met betrekking tot de methode die de onafhankelijke consultants volgen bij het verrichten van de evaluaties. Naar aanleiding van een interne audit en op basis van de uit die audit voortvloeiende richtsnoeren heeft de Commissie een gemeenschappelijk model vastgesteld voor de taakomschrijving voor in het kader van de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij te verrichten evaluaties. Er is één enkele en gemeenschappelijke methode voor de beoordeling van de economische impact van visserijpartnerschapsovereenkomsten overeengekomen en deze wordt sinds begin 2015 toegepast.

## IX

De Commissie heeft zich de afgelopen jaren bezighouden met een proces ter herziening van haar IT-instrumenten en is begin 2013 van start gegaan met het zogeheten „IT Licence Project“, in het kader waarvan zowel de transmissie als de follow-up van machtigingen digitaal worden geregistreerd. De bestaande IT-instrumenten stellen de Commissie in staat de procedures voor het aanvragen en verlenen van vismachtigingen beter te beheren — van de invoering van een volledige aanvraag door de lidstaat tot de verlening van een machtiging door het derde land.

## X

De Commissie is sinds 2011 nieuwe procedures voor het indienen van gegevens en nieuwe databanken aan het ontwikkelen, met name het zogeheten „DataWarehouse“, om een betere en deugdelijke monitoring van alle vangsten door vissersvaartuigen van de EU mogelijk te maken.

Dit is eind 2013 beschikbaar gekomen en is in de loop van 2014 geleidelijk aan operationeel geworden, afhankelijk van de capaciteit van de lidstaten om het systeem in te voeren. Wanneer specifieke problemen worden vastgesteld, worden deze met de lidstaten besproken.

## XI

In de richtsnoeren voor de monitoring van de uitvoering van sectorale steun die in 2013 door de diensten van de Commissie zijn vastgesteld en in 2014 zijn bijgewerkt, zijn zowel de beginselen voor de vaststelling en de monitoring van sectorale steun als specifieke regels inzake rapportagevereisten vastgesteld. Hierdoor zijn door het gezamenlijk comité overeen te komen aanpassingen van het programma mogelijk.

Deze richtsnoeren zijn in recente protocollen aangevuld met specifieke bepalingen met betrekking tot de uitvoering en de monitoring van de sectorale steun.

Zij schrijven onder meer voor dat een matrix van door de sectorale steun te financieren activiteiten wordt ontwikkeld en overeengekomen, waarin de te ondersteunen acties, de doelstellingen en de behaalde resultaten duidelijk worden beschreven.

De matrix wordt regelmatig door het gezamenlijk comité geëvalueerd en door de visserijattaché gemonitord om te waarborgen dat het matrixprogramma wordt gevolgd.

## XII

Na de goedkeuring van het nieuwe GVB in 2013, op grond waarvan sectorale steunbetalingen worden losgekoppeld van betalingen voor toegangsrechten en deze betalingen aan voorwaarden worden verbonden, bestaat nu een rechtstreeks verband tussen de betaling van de sectorale steun en de impact en de benutting van die steun.

Sectorale steun in het kader van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij wordt verstrekt op basis van een beperkt aantal door het partnerland voorgestelde specifieke acties en niet op basis van een systemische benadering zoals bij het EOF, in het kader waarvan onder meer begrotingssteun wordt verstrekt. Voorts is sectorale steun over het algemeen veel lager dan de uit het EOF verleende steun.

Voor gevallen waarin een partnerland met een passende motivering om de herallocatie van middelen binnen het programma verzoekt, is voorzien in bepalingen

krachtens welke sectorale steun in het gezamenlijk comité kan worden herzien of krachtens welke sectorale betalingen, indien nodig, kunnen worden opgeschort totdat de sectorale steun naar behoren is uitgevoerd.

### **XIII a)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

### **XIII b)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is begonnen met de uitvoering ervan.

### **XIII c)**

De Commissie kan instemmen met deze aanbeveling, waarvan de uitvoering afhankelijk is van onderhandelingen en overeenstemming tussen de EU en het betrokken derde land.

### **XIII d)**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is al begonnen met de raadpleging van de belanghebbenden.

### **XIII e)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

In december 2014 is een nieuwe methode aan de Commissie voorgesteld en deze is in januari 2015 aanvaard. Deze nieuwe methode zal een gemeenschappelijke grondslag bieden voor beoordelingen van de economische impact van de protocollen, die voorafgaand aan toekomstige onderhandelingen zullen worden verricht. Zodra deze methode systematisch wordt toegepast, zal ze volledig in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Raad.

### **XIII f)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij reeds de nodige stappen aan het ondernemen is om deze situatie recht te zetten.

De Commissie heeft zich de afgelopen jaren beziggehouden met een proces ter herziening van haar IT-instrumenten en is van start gegaan met het zogeheten „IT Licence Project” voor de digitale registratie van zowel de transmissie als de follow-up van machtigingen.

### **XIII g)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij reeds de nodige stappen aan het ondernemen is om deze situatie recht te zetten.

Tijdens de onderhandelingen voor de vernieuwing van protocollen bevordert de Commissie actief het gebruik van elektronische vergunningen voor EU-vaartuigen.

### **XIII h)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij reeds de nodige stappen aan het ondernemen is om deze situatie recht te zetten.

De Commissie onderhoudt voortdurend contacten met de lidstaten om alle technische kwesties op te lossen.

### **XIII i)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat deze deels is uitgevoerd aangezien zij specifieke richtsnoeren voor het beheer en de monitoring van sectorale steun heeft vastgesteld; afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen met de partnerlanden zal de Commissie de nodige stappen zetten met het oog op de volledige tenuitvoerlegging.

### **XIII j)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat zij deels is uitgevoerd.

In het nieuwe GVB is „consistentie met andere beleidsgebieden van de Unie” tot een van de beginselen van goed bestuur gemaakt (artikel 3, onder h) van Verordening (EU) nr. 1380/2013). Op grond daarvan worden visserijaangelegenheden in toenemende mate in het ontwikkelingsbeleid geïntegreerd.

### **XIII k)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat zij deels wordt uitgevoerd.

Uitbetalingen worden op jaarbasis beschouwd in de context van het gezamenlijk comité van elke visserij-partnerschapsovereenkomst. Indien het gezamenlijk comité heeft vastgesteld en het erover eens is dat de verstrekte financiering onvoldoende is benut, dan kan de betaling van de bijdrage voor sectorale steun voor de volgende jaren worden opgeschort.

## Opmerkingen

**21**

In het geval van Mauritanië was er geen sprake van onderbreking van de visserijactiviteiten tussen het protocol 2008-2012 en het protocol 2013-2014.

**22**

Overeenkomstig artikel 9 van de verordening betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten hebben de Mauritaanse autoriteiten aanvaard vergunningen voor de aan hen toegezonden aanvragen af te geven. De afgifte van vergunningen voor andere typen visserij zou mogelijk zijn geweest, indien EU-reders daarom hadden verzocht. Er zijn toen echter geen verzoeken van de reders ontvangen.

**23**

De oplossing die in juli 2014 na onderhandelingen met Mauritanië werd bereikt, is een compromis ten aanzien van de kwestie van de vervaldatum en is door de Commissie met instemming van de betrokken lidstaten aanvaard.

**24**

De mogelijkheid om compensatie te verlenen voor de onderbreking van visserijactiviteiten vloeit voort uit de verordening inzake het Europees Visserijfonds. Deze compensatiebedragen zijn al opgenomen in de EU-begroting en derhalve zouden er geen extra uitgaven voor de EU zijn.

**28**

In het nieuwe GVB is „consistentie met andere beleidsgebieden van de Unie” tot een van de beginselen van goed bestuur gemaakt (artikel 3, onder h) van Verordening (EU) nr. 1380/2013).

Nauwere samenwerking met DG DEVCO, zowel op het niveau van het hoger management als op uitvoerend niveau, zal ervoor zorgen dat efficiënt wordt gebruikgemaakt van de financiële steun die door de EU — hetzij door middel van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij, hetzij in het kader van het EOF — en door andere donoren wordt verstrekt.

De sectorale steun van de EU wordt onder meer verstrekt om bijstand te verlenen ter verbetering van de

governance op nationaal niveau, terwijl de op regionaal niveau uit het EOF aan de IOC verstrekte financiering gericht is op de verdere ontwikkeling van regionale samenwerking. De visserijattaché in de EU-delegatie ter plaatse draagt via zijn regelmatige contacten met de IOC ook bij tot het waarborgen van de complementariteit van de gefinancierde acties.

**31**

Door middel van visserijpartnerschapsovereenkomsten, en meer bepaald door middel van sectorale steun, tracht de EU ook wetenschappelijke samenwerking inzake de beoordeling van bestanden, visserijen en beheersmaatregelen tussen wetenschappers uit de EU en uit partnerlanden te verbeteren via gezamenlijke wetenschappelijke comités in het kader van gemengde partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij en tracht zij tevens ondersteuning te verlenen voor de deelname van wetenschappers en beheerders van partnerlanden aan RFMO-vergaderingen in de context van de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame tonijnvisserij.

Voor overeenkomsten inzake tonijn zouden de protocollen enkel toegangsrechten mogen verlenen indien zij in overeenstemming zijn met de beheersbeginselen die zijn vastgesteld in het Verdrag van de Verenigde Naties over het Zeerecht (Unclos). De Commissie zou daarom moeten waarborgen dat de visserijpartnerschapsovereenkomsten de resoluties en aanbevelingen van de RFMO's inzake de staat van de visbestanden weerspiegelen.

Voor gemengde overeenkomsten toetst het gezamenlijk wetenschappelijk comité de protocollen van de respectieve partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij geregeld aan alle relevante en beschikbare informatie over vangsten, inspanning en toestand van de bestanden van de betrokken visserijen.

Overeenkomstig artikel 61 van het Unclos, zijn ook de EU en de vlaggenstaat, zelfs indien een kuststaat het overschot bepaalt, er verantwoordelijk voor dat er geen overbevissing plaatsvindt. Daarom streeft de EU ernaar volledige transparantie inzake vangstmogelijkheden en beheersdoelstellingen te verkrijgen. Het begrip „overschot” betekent echter niet dat er een beheerskader op basis van vangstbeperkingen dient te worden vastgesteld. De visserijsterfte kan worden beperkt door middel van andere soorten maatregelen, zoals capaciteitsbeperkingen, inspanningsbeperkingen enz.

### 32

De visserijsterfte wordt beperkt door de capaciteitsbeperkingen die zijn vastgesteld op basis van de vlootontwikkelingsplannen van de partijen bij de IOTC en de capaciteitsniveaus van de EU worden in acht genomen in de protocollen.

### Antwoord op paragrafen 33 en 34

De kwesties van goed financieel beheer en kosteneffectiviteit speelden een zeer grote rol in het verloop van alle recente onderhandelingen. Dit heeft zich vertaald in de herstructurering van de financiële component, waardoor de sector thans een groter deel van de financiële lasten van betalingen voor toegang van de EU overneemt.

### 39

Uit in het kader van de evaluatie verstrekte informatie blijkt tevens dat de directe meerwaarde voor alle begunstigden in het protocol 2013-2014 slechts licht is afgenomen ten opzichte van het vorige protocol (van 0,86 tot 0,8), met een verschuiving van de meerwaarde ten gunste van Mauritanië.

Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de evaluatie een periode van slechts elf maanden van de tweejarige looptijd van het protocol besloeg, die samenviel met een periode van lage benutting. Daarnaast moet worden gewezen op de hoge volatiliteit van de marktprijzen voor kleine pelagische soorten, die duidelijk een invloed op de ramingen van de meerwaarde heeft. De conclusies van de evaluatie moeten dan ook met de nodige omzichtigheid worden behandeld.

### 40

De onderhandelingen met Mauritanië over een vervolgprotocol zijn om die reden opgeschort.

### 41

Overwegende dat de Commissie zelfs een afwijking van de nationale wetgeving (inspectie van slechts een derde van de vloot in plaats van de volledige vloot) heeft bedongen met het oog op een zo hoog mogelijke benutting van het protocol, werden deze technische voorwaarden door de lidstaten aanvaard tijdens de onderhandelingen over het nieuwe protocol met Mozambique.

### 46

Steun in het kader van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij en begrotingssteun in het kader van het EOF zijn per definitie verschillend en vormen het voorwerp van afzonderlijke onderhandelingen. Het tijdschema voor onderhandelingen over EOF-steun valt zelden samen met dat voor steun in het kader van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij. De EOF-programmering wordt elke 7 jaar besproken terwijl partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij een gemiddelde looptijd van 3-4 jaar hebben.

Een en ander heeft volgens de Commissie dan ook geen invloed op de houding van de Commissie tijdens de onderhandelingen over partnerschapsovereenkomsten inzake visserij.

Over het algemeen is de ten aanzien van onze partnerlanden gevolgde benadering coherent en consistent.

### 49

De Commissie baseert zich op overeenkomstig de EU-wetgeving door de lidstaten verstrekte gegevens. Eventuele discrepanties zullen worden opgelost door het nieuwe gecentraliseerde systeem voor vangstaangiften, dat in een permanente follow-up voorziet. De beschikbaarheid van gegevens zal worden verbeterd door de vangstaangiften constant te vergelijken met de vastgestelde referentietonnage van het protocol.

### 50

De korte looptijd van het protocol vóór de hervorming van het GVB moest de transitie naar de uitvoering van het nieuwe GVB mogelijk maken. Nu het nieuwe GVB in werking is getreden, zal worden gestreefd naar protocollen met een langere looptijd, gemiddeld 4 à 5 jaar.

**52**

Aangezien de impact op EU-gebieden en de aanvoer van vis naar de markt van de EU geen deel uitmaken van de doelstellingen van het GVB met betrekking tot partnerschapsovereenkomsten inzake visserij, is een evaluatie daarvan niet aan de orde.

Begin 2015 hebben de consultants die door de Commissie zijn ingezet om evaluaties van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij te verrichten, met de diensten van de Commissie een gemeenschappelijke, homogene methode ontwikkeld ter beoordeling van de economische impact in de context van de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij.

**57**

De verificatieprocedure van de Commissie is volledig in overeenstemming met de bepaling van het toepasselijke protocol.

De Commissie is momenteel een systeem (Licence-project) aan het opzetten dat zowel de transmissie als de follow-up van machtigingen digitaal zal registreren en de Commissie in staat zal stellen delen van de procedures met betrekking tot het aanvragen en verlenen van vismachtigingen beter te beheren — vanaf de invoering van een volledige aanvraag door de lidstaten tot de verlening van een machtiging door het derde land.

**58**

De wijze van transmissie van machtigingsaanvragen hangt in hoge mate af van specifieke bepalingen in de nationale wetgeving van de partnerlanden en van hun respectieve personele en administratieve capaciteit.

**59**

Voor Mauritanië ziet de EU-delegatie nauwlettend toe op de vergunningsprocedure en onderhoudt zij voortdurend contact met de bevoegde diensten van Mauritanië om te waarborgen dat verdragen tot een minimum worden beperkt. Voorts wordt het proces gefaciliteerd doordat er agenten zijn die reders bij de plaatselijke autoriteiten vertegenwoordigen.

**60**

Met het bestaande IT-systeem kan de Commissie aanvragen voor visserijmachtigingen enkel traceren zodra zij volledig door de betrokken vlaggenstaat zijn verzonden. Het doel van het project dat begin 2013 is geïnitieerd om het proces te verbeteren, het zogeheten „IT Licence Project“, zal een betere monitoring van de procedures met betrekking tot het aanvragen en verlenen van visserijmachtigingen mogelijk maken. In de tussentijd verricht de Commissie momenteel een toetsing van al haar interne procedures.

**62**

De rapportagebepalingen in de desbetreffende EU-wetgeving worden nageleefd en de Commissie houdt op passende wijze gegevens bij. Bovendien is zij bezig met de ontwikkeling van de IT-instrumenten die nodig zijn voor het opzetten van een databank voor vangstgegevens.

**63**

De Commissie is sinds 2011 nieuwe procedures voor het indienen van gegevens en nieuwe gegevensbanken aan het ontwikkelen, met name het zogeheten „DataWarehouse“, om een betere en deugdelijke monitoring van alle vangsten van EU-vissersvaartuigen mogelijk te maken. Dit is eind 2013 beschikbaar gekomen en is in de loop van 2014 geleidelijk aan operationeel geworden, afhankelijk van de capaciteit van de lidstaten om het systeem in te voeren. Wanneer specifieke problemen worden vastgesteld, worden deze met de lidstaten besproken.

**65**

De Commissie heeft dit probleem al geconstateerd en werkt momenteel met de lidstaten, EU-onderzoeksinstellingen op het gebied van visserij en derde landen samen om tot gemeenschappelijke en gedeelde methoden te komen ter beoordeling van de vangsten in onder visserijpartnerschapsovereenkomsten vallende wateren.

Hoewel er sprake kan zijn geweest van een mogelijk risico van extra kosten voor de EU, was dit niet het geval voor de Indische Oceaan, waar de vangsten de referentietonnage in de door de Rekenkamer onderzochte overeenkomsten niet overschreden, behalve voor Madagaskar in 2005 en 2007.

**68**

Zie het antwoord op paragraaf XI van de samenvatting.

**69**

Waar mogelijk heeft de EU in landen waar verscheidene donoren actief zijn, coördinatievergaderingen met andere spelers op het gebied van ontwikkelingssamenwerking opgezet (cf. Mauritanië en meer recent Mozambique). De visserijattaché neemt deel aan de coördinatievergaderingen. Er worden actief contacten onderhouden tussen de verschillende bij ontwikkelingssamenwerking betrokken afdelingen van de delegatie.

De keuze van de EU-prioriteiten werkt door in de coördinatievergaderingen met de andere donoren.

**70**

De delegatie in Mozambique neemt deel aan door het ministerie georganiseerde sectorale donorcoördinatievergaderingen en de delegatie is vertegenwoordigd als een belangrijke donor in de sector. Met het oog op de transparantie van de door de verschillende donoren en de EU gefinancierde activiteiten stellen de visserijautoriteiten bovendien een activiteitenplan op overeenkomstig de nationale regels. De Commissie is van oordeel dat er geen risico van dubbele financiering is.

**72**

Zie het antwoord op paragraaf XI van de samenvatting.

**73**

De Commissie streeft ernaar dat in de nationale begroting duidelijk naar de bijdrage voor sectorale steun wordt verwezen, maar dit hangt af van de nationale begrotingswetgeving van het partnerland.

De Commissie is van mening dat de verleende sectorale steun traceerbaar is in de respectieve matrices van de partnerlanden.

De Commissie moet er ook op vertrouwen dat de acties die het partnerland onderneemt ter uitvoering van de respectieve matrix betreffende de uitvoering van de sectorale steun doorgaans onderworpen zijn aan de ter zake relevante nationale regels inzake aanbestedingen en het plaatsen van overheidsopdrachten.

**74**

De gezamenlijke comités in het kader van de protocollen monitoren de uitvoering van de sectorale steun, met inbegrip van, zo mogelijk, de kosteneffectiviteit.

Wat Mozambique betreft: naast de geregelde monitoring in het gezamenlijk comité, moet de definitieve beoordeling van de uitvoering van de op grond van het protocol 2012-2014 verleende sectorale steun nog worden verricht. Mozambique is momenteel bezig met het opstellen van de documentatie voor deze beoordeling en het gezamenlijk comité moet worden bijeengeroepen om de voortgang te beoordelen.

**75**

Zie het antwoord op paragraaf XII van de samenvatting.

Voor Mauritanië had de moeilijke politieke context in het begin van de periode 2008-2012 een weerslag op de bestedingsgraad. Bovendien werd de sectorale steun in het protocol 2013-2014 op uitdrukkelijk verzoek van de Mauritaanse autoriteiten verlaagd tot 3 miljoen euro per jaar; dit was niet de initiële doelstelling van de Commissie en geen rechtstreeks antwoord op het gebrek aan transparantie van de Mauritaanse partner.

In elke vergadering van het gezamenlijk comité wordt de absorptiecapaciteit nauwlettend gemonitord en wordt de graad van de besteding van de middelen systematisch beoordeeld en besproken. In het geval van de Seychellen en Mozambique vielen er aanzienlijke verbeteringen te noteren vergeleken bij de vorige protocollen.

## 76

De besteding van de aan de partnerlanden verstrekte sectorale steun wordt per geval bepaald, op basis van de wijze waarop het partnerland deze steun wil gebruiken voor de ontwikkeling van zijn nationale visserijbeleid.

### Tekstvak 2 — Madagaskar

Zoals elke andere bron van overheidsinkomsten in de schatkist zijn de EU-middelen vrij besteedbaar.

### Tekstvak 2 — Mauritanië

Het bedrag van 25 miljoen euro aan toewijzingen voor sectorale steun dat onbenut bleef, resulteert uit een gezamenlijke evaluatie. In maart 2013 heeft Mauritanië in een verslag aan de EU aangegeven dat de resterende middelen op die datum 13 miljoen euro beliepen. Dit cijfer werd echter niet gezamenlijk erkend aangezien Mauritanië de basis voor zijn berekening niet volledig heeft gerechtvaardigd.

### Tekstvak 2 — Mozambique

In zijn vergadering in juni 2012 kwam het gezamenlijk comité overeen het programma achteraf te wijzigen, zoals is aangegeven in de bijlagen bij het verslag, aangezien er in de nationale begroting aanvullende infrastructuurprojecten waren opgenomen die in het algemene kader van de overeengekomen acties waren gepland.

## 78

Zie het antwoord op paragraaf XII van de samenvatting.

De governance van de sectorale steun is verbeterd naar aanleiding van de hervorming van het GVB, waarbij financiering voor sectorale steun is losgekoppeld van betalingen voor toegang, en naar aanleiding van de verhoogde monitoring en de toepassing van conditionaliteit in het kader van het gezamenlijk comité.

Zie het antwoord op paragraaf XII van de samenvatting.

## 80

Uitbetalingen worden geregeld gecontroleerd, met name in het kader van de jaarlijkse vergadering van het gezamenlijk comité van elke visserijpartnerschaps-overeenkomst. Indien het gezamenlijk comité heeft vastgesteld en het erover eens is dat de verstrekte financiering onvoldoende is benut, dan kan de betaling van de bijdrage voor sectorale steun voor de volgende jaren worden opgeschort in afwachting van een verbetering van de besteding van de middelen. Dit was met name het geval voor de Seychellen, Mozambique en de Comoren.

## 81

Indien er geen of slechts beperkte resultaten zijn bereikt voor een prioritaire actie/prioritaire projecten, wordt de betaling van de sectorale steun het volgende jaar opgeschort tot de doelstellingen zijn gehaald.

Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat acties in het algemeen qua duur niet beperkt zijn tot het begrotingsjaar in kwestie, maar een meerjarig karakter kunnen hebben.

## 82

Hoewel de concepten hetzelfde zijn, verschillen de doelstellingen aanzienlijk vanwege verschillen in de reikwijdte en schaal van de steun en het beheer ervan.



Wat het gebruik en de betaling van de sectorale steun betreft, zijn de coherentie en consistentie waarmee de diensten van de Commissie deze beleidsmaatregelen ten uitvoer leggen, er echter op vooruitgegaan. Deze verbeterde coherentie en consistentie zijn een gevolg van gerichte, identificeerbare acties met duidelijke prestatie-indicatoren aan de hand waarvan de prestaties kunnen worden gemeten.

Programma's voor sectorale steun worden ontwikkeld en gebaseerd op de behoeften van het partnerland en worden in het gezamenlijk comité door beide partijen besproken. Het definitieve activiteitenprogramma is een resultaat van dit overlegproces.

### Tekstvak 3 — Madagaskar

In Madagaskar gingen de betalingen in het kader van de partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij door nadat het besluit was genomen dat Madagaskar niet meer voor begrotingssteun in aanmerking kwam. Dit besluit werd genomen met volledige coördinatie tussen de bevoegde diensten van de EU-instellingen aangezien de betalingen duidelijk voor visserijbeheer waren bedoeld en bijdroegen tot het vrijwaren van de werkgelegenheid en groei in de visserijsector, alsook tot de voedselzekerheid in het land, tegen de achtergrond van een politieke crisis.

### Tekstvak 3 — Mozambique

De begrotingssteun werd weliswaar uitgesteld, maar dit stond los van de betaling van sectorale steun aangezien er geen rechtstreeks gevolg was voor de uitvoering van het overeengekomen specifieke werkprogramma inzake sectorale steun. Dit bevestigt dus het onderscheiden karakter van de twee steunregelingen.

De Commissie is van mening dat meer coherentie tussen het ontwikkelingsbeleid en het visserijbeleid niet noodzakelijk eenzelfde benadering ten aanzien van betalingen van middelen uit hoofde van de respectieve beleidsgebieden impliceert, aangezien elk ervan met specifieke rechtsinstrumenten wordt geregeld, waarvan de respectieve voorwaarden in acht moeten worden genomen.

### 83

Zie het antwoord op paragraaf XI van de samenvatting.

Met het oog op de transparantie van de middelen streeft de Commissie ernaar dat bijdragen voor sectorale steun in de begrotingswet van de partnerlanden worden opgenomen.

## Conclusies en aanbevelingen

### 85

De onderhandelingen over de protocollen bij visserijpartnerschapsovereenkomsten hangen af van een reeks factoren waarover de Commissie vaak geen controle heeft. Er moeten regels worden gevolgd die de betrokkenheid voorschrijven van andere instellingen van de EU, namelijk de Raad en het Parlement. De totale duur van het onderhandelingsproces hangt ook in grote mate af van de interne goedkeuringsprocedures van het derde partnerland.

### 86

Deze overgangsregeling is gebaseerd op artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1006/2008 (de verordening betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten) dat de continuïteit van de visserijactiviteiten voor een beperkte periode van zes maanden waarborgt wanneer er door de EU en haar partnerland een protocol is overeengekomen, maar het protocol nog niet voorlopig wordt toegepast. Zulke op strikt vrijwillige basis door het partnerland op verzoek van de Commissie verleende overgangsvergunningen moeten nog steeds worden beschouwd als vergunningen die zijn verleend in het kader van de hoofdovereenkomst (zij het in afwezigheid van een protocol) en dus niet in strijd met de exclusiviteitsclausule (in tegenstelling tot zuiver „particuliere vergunningen”, zoals uitgelegd door het Hof in zaak C-565/13).

### 87

Wat de tonijnovereenkomsten betreft, wordt deze aanpak al gevolgd, met name in de Indische Oceaan, waar visserijovereenkomsten bestaan met partnerlanden die de migratieroute van de tonijn weerspiegelen. Wat de „gemengde” overeenkomsten betreft, zou dit moeilijker te verwezenlijken zijn gezien de verschillende betrokken visserijen.

**88**

Indien van toepassing, houdt dit concept in dat door de kuststaat vastgestelde beheersdoelstellingen, beheersmaatregelen en maatstaven voor de verdeling van vangstmogelijkheden over de verschillende belanghebbende partijen duidelijk gespecificeerd en bekend zijn, zoals het geval is in de gemengde overeenkomsten met Groenland, Marokko, Mauritanië en Guinee-Bissau.

Wat de tonijnovereenkomsten betreft, worden de vangstmogelijkheden vastgesteld op basis van de beheersdoelstellingen en -maatregelen welke zijn vastgesteld door de aangewezen regionale organisaties voor visserijbeheer (RFMO's), die gemandateerd zijn om deze taken op regionale basis uit te voeren, en ondersteund door het wetenschappelijk werk en advies van de RFMO's.

**89**

De Commissie houdt rekening met de mate van benutting van de vangstmogelijkheden in het verleden en met de externe factoren die van invloed kunnen zijn op de benutting van de vangstmogelijkheden afhankelijk van de beschikbaarheid en variabiliteit van de vangsten.

De in protocollen bij visserijpartnerschapsovereenkomsten inzake tonijn vastgestelde vangstreferentieniveaus — wat geen vangstbeperkingen zijn — zijn gebaseerd op vorige vangstaangiften van de visserijvloeden van de EU. De in de respectieve protocollen overeengekomen referentietonnage, een essentiële voorwaarde voor onze partners, biedt de rechtsgrondslag voor de betaling van bijdrage van de EU voor toegang. Zulke vangstreferentieniveaus dienen echter ook rekening te houden met de hoge jaar-op-jaarvariabiliteit van de vangsten in de verschillende gebieden, vanwege de jaarlijkse variabiliteit van de verspreiding en de abundantie van over grote afstanden trekkende soorten.

Met betrekking tot het verband tussen een mogelijke onderbenutting van de vangstmogelijkheden en de uitvoering van restrictievere technische instandhoudingsmaatregelen, moet eraan worden herinnerd dat zulke technische instandhoudingsmaatregelen tussen beide partijen zijn overeengekomen om een duurzame exploitatie van de verschillende bestanden te waarborgen, om de impact van visserijactiviteiten op mariene ecosystemen te beperken en om conflicten tussen buitenlandse offshore industriële vloeden en ambachtelijke kustvissers van de kuststaat te voorkomen.

Technische instandhoudingsmaatregelen zijn in veel gevallen verankerd in de nationale wetgeving van de partnerlanden, met als gevolg dat daarover niet kan worden onderhandeld. Zij moeten worden opgenomen in de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij.

Het beginsel van een voorschot van de EU op de toegangsbijdrage biedt het partnerland een stabiele bron van inkomsten en maakt partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij aldus tot aantrekkelijke governance-instrumenten.

**90**

De Commissie was zich bewust van problemen van vergelijkbaarheid met betrekking tot de methode die de onafhankelijke consultants volgen bij het verrichten van de evaluaties. Naar aanleiding van een interne audit en op basis van de uit die audit voortvloeiende richtsnoeren heeft de Commissie een gemeenschappelijk model vastgesteld voor de taakomschrijving voor in het kader van de partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij te verrichten evaluaties. Er is één enkele en gemeenschappelijke methode voor de beoordeling van de economische impact van visserijpartnerschapsovereenkomsten overeengekomen en deze wordt sinds begin 2015 toegepast.

### **Aanbeveling 1 a)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

### **Aanbeveling 1 b)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is begonnen met de uitvoering daarvan.

### **Aanbeveling 1 c)**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, waarvan de uitvoering afhankelijk is van onderhandelingen en overeenstemming tussen de EU en het betrokken derde land.

### **Aanbeveling 1 d)**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is al begonnen met de raadpleging van de belanghebbenden.

## Aanbeveling 1 e)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

In december 2014 is een nieuwe methode aan de Commissie voorgesteld en deze is in januari 2015 aanvaard. Deze nieuwe methode zal een gemeenschappelijke grondslag bieden voor beoordelingen van de economische impact van de protocollen, die voortgaand aan toekomstige onderhandelingen zullen worden verricht. Zodra deze methode systematisch wordt toegepast, zal zij volledig in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Raad.

## 92

De Commissie heeft zich de afgelopen jaren bezighouden met een proces ter herziening van haar IT-instrumenten en is begin 2013 van start gegaan met het zogeheten „IT Licence Project”, in het kader waarvan zowel de transmissie als de follow-up van machtigingen digitaal worden geregistreerd. De bestaande IT-instrumenten stellen de Commissie in staat de procedures voor het aanvragen en verlenen van vismachtigingen beter te beheren — van de invoering van een volledige aanvraag door de lidstaat tot de verlening van een machtiging door het derde land.

## 93

De Commissie is sinds 2011 nieuwe procedures voor het indienen van gegevens en nieuwe gegevensbanken aan het ontwikkelen, met name het zogeheten „DataWareHouse”, om een betere en deugdelijke monitoring van alle vangsten van EU-vissersvaartuigen mogelijk te maken. Dit is eind 2013 beschikbaar gekomen en is in de loop van 2014 geleidelijk aan operationeel geworden, afhankelijk van de capaciteit van de lidstaten om het systeem in te voeren. Wanneer specifieke problemen worden vastgesteld, worden deze besproken met de lidstaten.

## Aanbeveling 2 a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij reeds de nodige stappen aan het ondernemen is om deze situatie recht te zetten.

De Commissie heeft zich de afgelopen jaren bezighouden met een proces ter herziening van haar IT-instrumenten en is van start gegaan met het zogeheten „IT Licence Project” voor de digitale registratie van zowel de transmissie als de follow-up van machtigingen.

## Aanbeveling 2 b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij reeds de nodige stappen aan het ondernemen is om deze situatie recht te zetten.

Tijdens de onderhandelingen voor de vernieuwing van protocollen bevordert de Commissie actief het gebruik van elektronische vergunningen voor EU-vaartuigen.

## Aanbeveling 2 c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij reeds de nodige stappen aan het ondernemen is om deze situatie recht te zetten.

De Commissie onderhoudt voortdurend contacten met de lidstaten om alle technische kwesties op te lossen.

## 94

In de richtsnoeren voor de monitoring van de uitvoering van sectorale steun die in 2013 door de diensten van de Commissie zijn vastgesteld en in 2014 zijn bijgewerkt, zijn zowel de beginselen voor de vaststelling en de monitoring van sectorale steun als specifieke regels inzake rapportagevereisten vastgesteld. Hierdoor zijn door het gezamenlijk comité overeen te komen aanpassingen van het programma mogelijk.

Deze richtsnoeren zijn in recente protocollen aangevuld met specifieke bepalingen met betrekking tot de uitvoering en de monitoring van de sectorale steun.

Zij schrijven onder meer voor dat een matrix van door de sectorale steun te financieren activiteiten wordt ontwikkeld en overeengekomen, waarin de te ondersteunen acties, de doelstellingen en de behaalde resultaten duidelijk worden aangegeven.

De matrix wordt regelmatig geëvalueerd door het gezamenlijk comité en er wordt toezicht op gehouden door de visserijattaché om te waarborgen dat het matrixprogramma wordt gevolgd.

### 95

Na de goedkeuring van het nieuwe GVB in 2013, op grond waarvan sectorale steunbetalingen worden losgekoppeld van betalingen voor toegangsrechten en deze betalingen aan voorwaarden worden verbonden, bestaat nu een rechtstreeks verband tussen de betaling van de sectorale steun en de impact en de benutting van die steun.

Sectorale steun in het kader van partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij wordt verstrekt op basis van een beperkt aantal door het partnerland voorgestelde specifieke acties en niet op basis van een systemische benadering zoals bij het EOF, in het kader waarvan onder meer begrotingssteun wordt verstrekt. Voorts is de sectorale steun over het algemeen veel lager dan de uit het EOF verleende steun.

Voor gevallen waarin een partnerland met een passende motivering om de herallocatie van middelen binnen het programma verzoekt, is voorzien in bepalingen krachtens welke sectorale steun in het gezamenlijk comité kan worden herzien of krachtens welke sectorale betalingen, indien nodig, kunnen worden opgeschort totdat de sectorale steun naar behoren is uitgevoerd.

### Aanbeveling 3 a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij deels is uitgevoerd aangezien zij specifieke richtsnoeren voor het beheer en de monitoring van sectorale steun heeft vastgesteld; afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen met de partnerlanden zal de Commissie de nodige stappen zetten met het oog op de volledige tenuitvoerlegging.

### Aanbeveling 3 b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat zij deels is uitgevoerd.

In het nieuwe GVB is „consistentie met andere beleidsgebieden van de Unie” tot een van de beginselen van goed bestuur gemaakt (artikel 3, onder h), van Verordening (EU) nr. 1380/2013). Op grond daarvan worden visserijaangelegenheden in toenemende mate in het ontwikkelingsbeleid geïntegreerd.

### Aanbeveling 3 c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat zij deels wordt uitgevoerd.

Uitbetalingen worden op jaarbasis beschouwd in de context van het gezamenlijk comité van elke visserijpartnerschapsovereenkomst. Indien het gezamenlijk comité heeft vastgesteld en het erover eens is dat de verstrekte financiering onvoldoende is benut, dan kan de betaling van de bijdrage voor sectorale steun voor de volgende jaren worden opgeschort.

### Antwoord op tabel 4

Voor Mozambique leidde een latere verificatie door de Commissie tot een correctie van de cijfers. Volgens de actuele informatie waarover de Commissie beschikt, bedroegen de vangsten 2 333 ton, wat nauw aansluit bij de door Spanje en Frankrijk voor dat jaar gemelde hoeveelheid (2 326 ton).

## WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

### Gratis publicaties:

- één exemplaar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:  
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie ([http://ec.europa.eu/represent\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/represent_nl.htm)),  
bij de delegaties in niet-EU-landen ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_nl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm)),  
door contact op te nemen met Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_nl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm)),  
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (\*).

(\*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

### Betaalde publicaties:

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

De Europese Unie (EU) onderhandelt over overeenkomsten met kuststaten om vangstrechten te verkrijgen voor schepen van de EU en ter ondersteuning van het bestuur en de duurzame ontwikkeling van de lokale visserijsector. De Rekenkamer heeft geconcludeerd dat deze overeenkomsten door de Europese Commissie over het algemeen goed werden beheerd, maar dat er nog enkele verbeteringen nodig zijn. De hoeveelheden vis waarover met de kuststaten was onderhandeld, waren regelmatig groter dan die welke daadwerkelijk door de EU-vloot werden gevangen, waardoor de overeenkomsten voor de EU naar verhouding duurder uitvielen dan verwacht. Het toezicht op de vangstgegevens en de vergunningsprocedure waren onvoldoende betrouwbaar en voor de steun die werd geboden voor de duurzame ontwikkeling van de lokale visserijsector waren duidelijker subsidiabiliteitsvoorwaarden nodig en een betere coördinatie en consistentie met andere EU-ontwikkelingssteun.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau