

Zvláštní zpráva

Opatření EU v oblasti boje proti nezákonnému rybolovu

Kontrolní systémy jsou zavedené, ale jsou oslabené nerovnoměrnými kontrolami a sankcemi ze strany členských států



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–V
Úvod	01–23
Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov	04–06
Globální reakce na nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov	07–10
Rámec EU pro boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu	11–20
Legalita nezaručuje udržitelnost	21–23
Rozsah a koncepce auditu	24–26
Připomínky	27–91
Systém kontroly dovozu snížil riziko dodávání nelegálně ulovených ryb na trh EU, ale kontroly členských států jsou nerovnoměrné	28–63
Unijní systém osvědčení o úlovku zlepšil sledovatelnost a posílil kontrolu dovozu	28–34
Výrazné rozdíly v rozsahu a kvalitě kontrol prováděných členskými státy tento režim oslabují	35–45
Systém EU svědčení o úlovku je založen na listinných dokladech, což snižuje jeho účinnost a zvyšuje riziko podvodů	46–49
Unijní systém karet osvědčil svou užitečnost, ale často má dopad na země, které mají s EU minimální obchod s rybami, a v právních předpisech existují mezery	50–63
Členské státy odhalily nezákonný rybolov ze strany vnitrostátních loďstev a ve vnitrostátních vodách, sankce však nejsou vždy odrazující	64–91
Členské státy na základě kontroly vnitrostátních loďstev a vod odhalily případy nezákonného rybolovu	64–69
Komise zjistila významné nedostatky ve vnitrostátních kontrolních systémech a začala je řešit	70–74
Projekty financované EU pomohly posílit kontrolní systém	75–83

Sankce ukládané členskými státy se liší a nejsou vždy odrazující 84–91

Závěry a doporučení 92–103

Přílohy

Příloha I – Mezinárodní nástroje pro boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu

Příloha II – Referenční srovnání unijního systému osvědčení o úlovku s podobnými systémy v USA a Japonsku

Zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým:

Shrnutí

I Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov (dále také jen „nezákonný rybolov“) je jednou z největších hrozeb pro mořské ekosystémy a podryvá úsilí o udržitelné řízení rybolovu. EU je v oblasti rybolovu významným světovým aktérem, a to jak pro velikost rybářského loďstva (přibližně 79 000 plavidel), tak i z toho důvodu, že je největším světovým dovozcem produktů rybolovu (34 % hodnoty celkového světového obchodu). EU se zavázala k dosažení cíle udržitelného rozvoje 14.4, kterým je ukončení nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu do roku 2020. Tento cíl nebyl splněn. Neudržitelný rybolov existuje i nadále a hrozí, že produkty pocházející z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu budou prodávány na uniijním trhu.

II Prověřovali jsme rámec, opatření a výdaje EU, jejichž cílem je zabránit tomu, aby občanům EU byly dodávány produkty pocházející z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu. Evropský parlament požádal EÚD, aby o této věci podal zprávu v roce 2018 a v roce 2021. Cílem této zprávy je přispět k politické diskusi a právnímu vývoji v oblasti boje proti nezákonnému rybolovu. Audit se vztahuje na období od roku 2014 do roku 2020. Zkoumali jsme:

- o účinnost kontrolních systémů zamezujících dovozu nezákonných produktů rybolovu;
- o účinnost kontrolních systémů členských států pro kontrolu vnitrostátních loďstev a vod.

III Celkově jsme dospěli k závěru, že zavedené kontrolní systémy pro boj proti nezákonnému rybolovu jsou účinné částečně: riziko nezákonného rybolovu sice zmírňují, v důsledku nerovnoměrného uplatňování kontrol a sankcí ze strany členských států však mají omezenou účinnost.

IV Naše hlavní zjištění jsou následující:

- a) EU zavedla v roce 2008 systém osvědčení o úlovku, jehož účelem je zaručit zákonnost dovážených produktů rybolovu. Zajištění legality výrobku však nezaručuje, že pochází z udržitelných zdrojů. Zjistili jsme, že režim zlepšil sledovatelnost a posílil kontrolu dovozu. Účinnost systému však mohou ohrozit rozdíly v rozsahu a kvalitě kontrol v členských státech. Nedostatečná digitalizace systému snižuje účinnost a zvyšuje riziko podvodů.

- b) Pokud se Komise a Rada domnívají, že kontrolní systémy zavedené v zemích mimo EU vyvážejících produkty rybolovu do EU jsou nedostatečné, mohou přijmout opatření na podporu reform. Zjistili jsme, že tato opatření se ukázala jako užitečná a že ve většině dotčených zemí vedla k pozitivní reformě.
- c) Za správné uplatňování systému EU pro kontrolu rybolovu odpovídají členské státy. Zjistili jsme, že vnitrostátní kontroly často odhalily případy nezákonného rybolovu. Komise však v některých členských státech zjistila významné nedostatky v systémech kontroly rybolovu, které vedou k jeho nadměrnosti a k tomu, že se část úlovků nevykazuje. Komise podniká kroky, které mají tyto nedostatky řešit.
- d) Evropský námořní a rybářský fond poskytl podporu na činnosti v oblasti monitorování, kontroly a vynucování s celkovým rozpočtem ve výši 580 milionů EUR. Zjistili jsme, že 23 projektů, které jsme kontrolovali ve čtyřech členských státech, bylo v souladu s prioritami a pomohlo posílit kontrolní systém.
- e) Rámec EU vyžaduje, aby členské státy ukládaly účinné, přiměřené a odrazující sankce za všechna závažná porušení pravidel. Zatímco převážná většina zjištěných případů jejich závažného porušení vedla k uložení sankcí, samy tyto sankce za podobné případy porušení pravidel se mezi jednotlivými členskými státy značně lišily. V některých členských státech nebyly sankce úměrné hospodářskému zisku plynoucímu z porušení pravidel a neměly odrazující účinek.

V Na základě svých zjištění Komisi doporučujeme:

- o sledovat, zda členské státy posilují své kontrolní systémy zamezující dovozu nezákonných produktů rybolovu,
- o zajistit, aby členské státy uplatňovaly proti nezákonnému rybolovu odrazující sankce.

Úvod

01 EU je v oblasti rybolovu významným globálním aktérem. Má jedno z největších rybářských loďstev na světě, které čítá přibližně 79 000 plavidel¹, a představuje 6 % celosvětové produkce rybolovu z úlovků². Odvětví rybolovu zaměstnává přímo 129 540 rybářů a vytváří roční příjmy ve výši 6,3 miliardy EUR. Z hlediska objemu mají na trhu vedoucí postavení tyto členské státy: Španělsko, Dánsko, Francie a Nizozemsko³.

02 EU spotřebovává mnohem více produktů rybolovu než produktů ulovených státy EU nebo v těchto státech odchovaných: k uspokojení vlastní poptávky musí 60 % spotřebovaných produktů dovážet. Je tak největším světovým dovozcem produktů rybolovu (34 % hodnoty celkového světového obchodu)⁴.

03 V roce 2020 dosahovala hodnota produktů rybolovu dovezených do EU 23 miliard EUR. Na [obrázku 1](#) jsou znázorněny její hlavní dodavatelé.

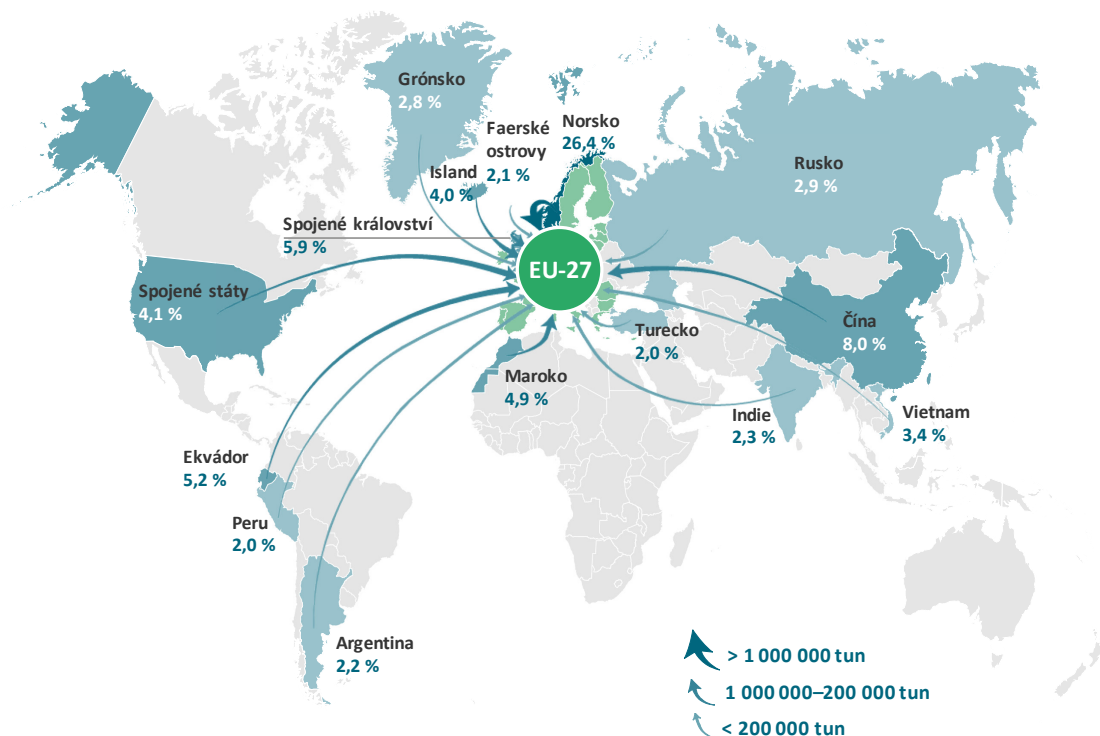
¹ Souhrnná zpráva o údajích poskytnutých členskými státy.

² Produkce rybolovu a akvakultury.

³ *Eurostat Fishery Statistics*.

⁴ *The State of the World Fisheries and Aquaculture 2020*.

Obrázek 1 – Dovoz produktů rybolovu a akvakultury: hlavní dodavatelé (procento celkového objemu v roce 2020)



Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu.

Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov

04 Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov („rybolov NNN“, dále také jen „nezákonný rybolov“) zahrnuje řadu rybolovných činností⁵, které jsou v rozporu s celostátními i regionálními opatřeními pro zachování a řízení zdrojů a neslučují se s povinnostmi státu vlajky podle mezinárodního práva. Za rybolovné činnosti se považují:

- **nezákonný** je tehdy, je-li prováděn bez licence nebo povolení, navzdory opatřením pro zachování a řízení zdrojů nebo v rozporu s vnitrostátními právními předpisy/mezinárodními závazky;
- **nehlášený** je tehdy, není-li nahlášen příslušným orgánům nebo je-li jim nahlášen nepravdivě;

⁵ Úplnou definici obsahuje [Mezinárodní akční plán k prevenci, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu](#) a [Dohoda Organizace OSN pro výživu a zemědělství \(FAO\) o opatřeních přístavních států](#).

- o **neregulovaný** je tehdy, je-li prováděn v oblastech bez platných opatření pro zachování a řízení zdrojů a je-li prováděn způsobem, který není v souladu s odpovědností státu za zachování živých mořských zdrojů, nebo pokud rybářské plavidlo nemá žádnou státní příslušnost.

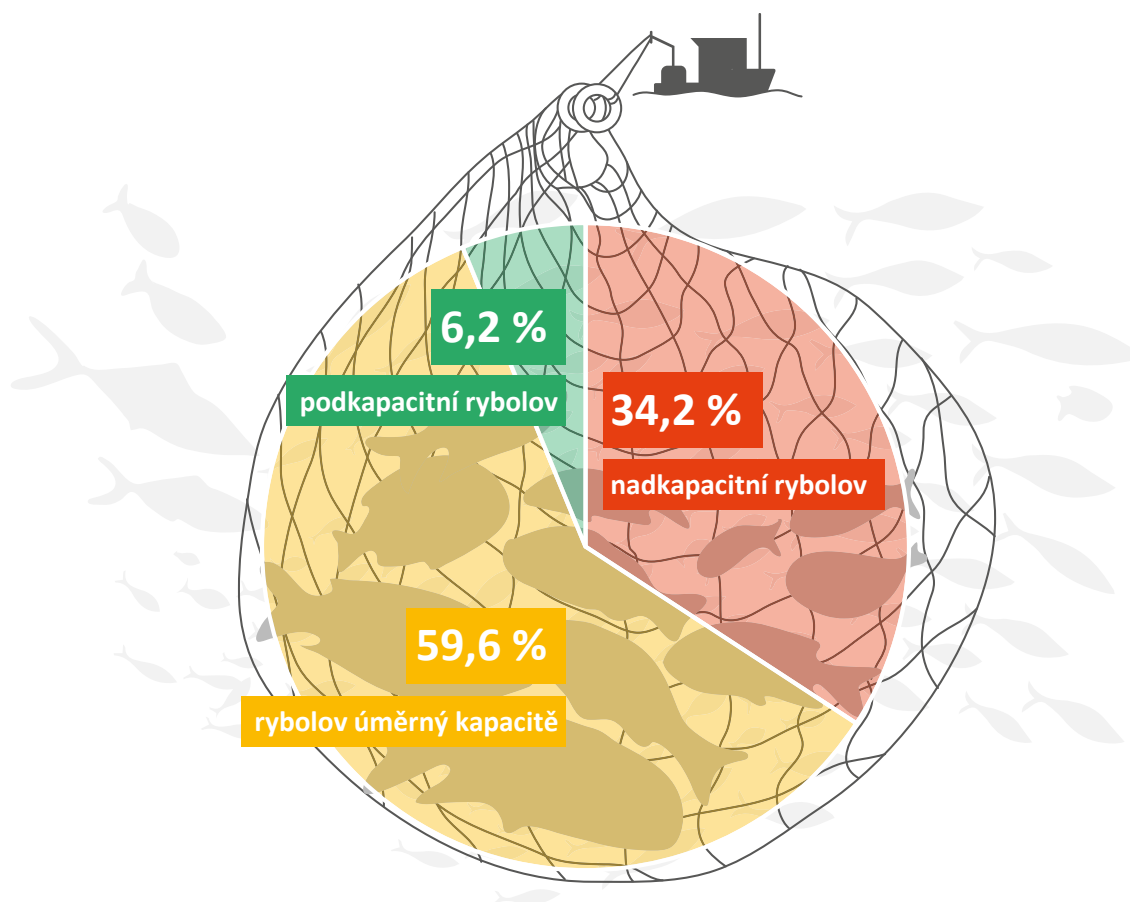
05 Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO) odhaduje, že přibližně 94 % světových rybích populací je využíváno plně nebo nadměrně⁶ (viz [obrázek 2](#)). Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov vyčerpává rybí populace, a představuje tak jednu z největších hrozeb pro mořské ekosystémy, подрývá úsilí o udržitelné řízení rybolovu⁷, který je v některých oblastech v důsledku toho na pokraji úplného zhroutení⁸.

⁶ Stav světového rybolovu a akvakultury v roce 2020.

⁷ Internetové stránky FAO o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu.

⁸ Summit „Jeden oceán: nové kroky k posílení vedoucího postavení EU v oblasti ochrany oceánu“.

Obrázek 2 – Využívání populací ryb



Pozn.: Tyto procentní podíly se vztahují bez rozdílu na všechny populace ryb, bez ohledu na biomasu a úlovky.

Zdroj: EÚD na základě údajů FAO.

06 Ačkoli je obtížné určit přesný rozsah nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu, podle odhadů uvedených v jedné studii na toto téma⁹ dosahoval v prvních letech 21. století na celém světě hmotnosti 10 až 26 milionů tun, tj. 11 až 19 % hlášených úlovků, a hodnoty 10 až 23 miliard USD.

Globální reakce na nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov

07 Produkty rybolovu lze odlovit, překládat, vykládat, skladovat, zpracovávat, přepravovat a prodávat ve velmi složitých globalizovaných dodavatelských řetězcích, které začínají u rybářských sítí a končí u spotřebitelů. Boj proti nezákonnému rybolovu

⁹ *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, David J. et al., 2009.

proto vyžaduje globální reakci všech zúčastněných stran, včetně svrchovaných států jakožto států vlajky a států trhu a pobřežních a přístavních států (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 3 – Povinnosti států vlajky a států trhu a pobřežních a přístavních států

 Stát vlajky	Všechny svrchované státy mohou udělit svou vlajku rybářskému plavidlu, pokud mezi tímto plavidlem a státem vlajky existuje skutečná vazba. Státy vlajky musejí vykonávat účinnou jurisdikci a kontrolu nad všemi plavidly plujícími pod jejich vlajkou bez ohledu na to, kde provozují svou činnost.
 Pobřežní stát	Pobřežní státy musejí vykonávat jurisdikci nad všemi rybolovnými činnostmi ve své výlučné ekonomické zóně. Ve své výlučné ekonomické zóně mají hlavní odpovědnost za přijímání a prosazování opatření pro zachování a řízení zdrojů.
 Stát přístavu	Státy přístavu by měly stanovit podmínky pro vstup plavidel plujících pod cizí vlajkou do svých přístavů a provádět inspekce, aby plavidla provádějící nezákonné, nehlášené a neregulované rybolovné činnosti nemohla vykládat své úlovky.
 Stát trhu	Státy trhu by měly zajistit, aby dovážené produkty nepocházely z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu, a zajistit transparentnost uvádění produktů rybolovu na trh a obchodování s nimi v souladu s opatřeními na zachování a řízení rybolovu.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

08 OSN a FAO vypracovaly a přijaly řadu právně závazných nástrojů, akčních plánů a dobrovolných pokynů. Ty vytvářejí mezinárodní rámec pro odpovědný rybolov a boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu. Jsou uvedeny v [příloze I](#).

09 Klíčovými zúčastněnými stranami v mezinárodním řízení rybolovu jsou regionální organizace pro řízení rybolovu. Zahrnují země s rybolovnými zájmy v dané oblasti a odpovídají za společné řízení tažných a vysoce stěhovavých rybích populací. Většina těchto organizací má pravomoc stanovit pro své členy závazná omezení odlovu a intenzity rybolovu, technická opatření a kontrolní povinnosti. EU je smluvní stranou

všech významných mezinárodních nástrojů a členem 18 regionálních organizací pro řízení rybolovu a rybářských subjektů¹⁰.

10 Na boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu se vztahují cíle udržitelného rozvoje stanovené Valným shromážděním OSN v roce 2015¹¹. V rámci cíle udržitelného rozvoje č. 14 „Život ve vodě“ byl stanoven ambiciózní cíl pro udržitelný rybolov (14.4): „Do roku 2020 účinně regulovat lov a ukončit nadměrný rybolov, nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov a destruktivní rybolovné postupy (...)“. EU se zavázala, že za účelem dosažení tohoto cíle ukončí nezákonný rybolov do roku 2020¹². Tento cíl nebyl splněn.¹³ Neudržitelný rybolov existuje i nadále¹⁴ a hrozí, že produkty pocházející z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu (dále „produkty z nezákonného rybolovu“) budou prodávány na unijním trhu.

Rámc EU pro boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu

11 Rybářská politika spadá do výlučné pravomoci EU, což znamená, že pouze EU může vytvářet a přijímat závazné akty týkající se zachování biologických mořských zdrojů, a to v rámci společné rybářské politiky. Tato politika stanoví pravidla pro řízení evropského rybářského loďstva a zachování populací ryb. Například pravidla EU stanoví pro určité druhy rybolovu kvóty a minimální velikost ryb. EU rovněž reguluje lovná zařízení a v určitých oblastech nebo obdobích může rybolov zakázat.

12 Důležitou součástí rybářské politiky EU je regulace společné organizace trhu. Pro produkty rybolovu se tak stanovují unijní obchodní normy a požadavky na informace pro spotřebitele (označování), aby spotřebitelé měli možnost činit informovaná rozhodnutí o koupi. Na etiketě musí být například uvedeno obchodní označení, způsob produkce, oblast odlovu a lovné zařízení. Neexistuje žádné označení EU, které by osvědčovalo udržitelnost produktů rybolovu.

¹⁰ Regionální organizace pro řízení rybolovu.

¹¹ Cíle Organizace spojených národů v oblasti udržitelného rozvoje.

¹² Společné sdělení: „Mezinárodní správa oceánů: agenda pro budoucnost našich oceánů“.

¹³ *Europe Sustainable Development Report 2021*.

¹⁴ *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*.

13 V rámci společné rybářské politiky přijala EU následující hlavní regulační nástroje a vyčlenila finanční prostředky na boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu.

Právní rámec EU

14 Hlavními regulačními nástroji boje proti nezákonnému rybolovu jsou [nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#) (které se zabývá hlavně dovozem) a [nařízení o kontrole rybolovu](#) (které se zaměřuje hlavně na dodržování pravidel ze strany rybářů EU).

15 Hlavním nástrojem EU pro předcházení, potírání a odstranění tohoto rybolovu je [nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#). Podle tohoto nařízení jsou členské státy povinny přijmout opatření proti rybářským plavidlům a státním příslušníkům EU, podílejícím se na nezákonných rybolovných činnostech kdekoli na světě. Dva nejdůležitější prvky tohoto nařízení jsou systém osvědčení o úlovku a systém karet. Účelem prvního systému je zajišťovat zákonnost dovozu a účelem toho druhého evidovat „třetí země“ (tj. země mimo EU), které v boji proti nezákonnému rybolovu nespolupracují.

16 [Nařízení o kontrole rybolovu](#) se zaměřuje na činnosti loďstva EU a zavádí celounijní kontrolní systém pro zajištění dodržování společné rybářské politiky. Vztahuje se na všechny rybolovné činnosti ve vodách EU a na všechny rybolovné činnosti prováděné plavidly EU v kterýchkoli jiných vodách. Doplnuje ho [nařízení o udržitelném řízení vnějšího rybářského loďstva](#). Toto nařízení se zaměřuje na kontrolu rybářských plavidel třetích zemí působících ve vodách EU a na kontrolu plavidel EU provozujících rybolov v jiných vodách.

17 [Nařízení o kontrolním režimu](#) obsahuje ustanovení platná pro členské státy a hospodářské subjekty a jeho cílem je předcházet nezákonnému rybolovu a bojovat proti němu. Patří k nim:

- monitorování přístupu do vod a ke zdrojům;
- kontrolu využívání rybolovných práv a kapacit;
- zajištění vhodných donucovacích opatření pro případy porušování předpisů;
- umožnění sledovatelnosti a kontroly produktů rybolovu v celém dodavatelském řetězci od výlovu až ke spotřebiteli.

18 V dubnu 2017 zveřejnila Evropská komise hodnocení nařízení o kontrole rybolovu¹⁵, v němž dospěla k závěru, že účinnost kontrolního systému omezují koncepční nedostatky tohoto nařízení. Komise ve svém návrhu na revizi systému EU pro kontrolu rybolovu ze dne 31. května 2018 navrhla řadu změn nařízení o kontrole¹⁶. Návrh nebyl do května 2022 přijat.

Využívání finančních prostředků EU

19 EU poskytuje finanční prostředky na podporu kontroly rybolovu. [Evropský námořní a rybářský fond \(ENRF\)](#) financoval námořní a rybářskou politiku EU v období 2014–2020. V rámci priority Evropské unie č. 3 „Podpora provádění společné rybářské politiky“ fond podporoval činnosti v oblasti monitorování, kontroly a vymáhání práva s celkovým rozpočtem ve výši 580 milionů EUR. Jeho nástupce, Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond, bude kontrolní opatření podporovat i v období 2021–2027. Plánuje se, že nejméně 15 % finanční podpory EU pro každý členský stát v celkové výši 797 milionů EUR bude přiděleno na podporu účinné kontroly a prosazování pravidel v oblasti rybolovu spolu se spolehlivými údaji pro rozhodování založené na znalostech. Tyto částky doplňuje spolufinancování jednotlivými členskými státy.

Úlohy a odpovědnost

20 Hlavním orgánem odpovědným za dohled nad společnou rybářskou politikou je Generální ředitelství Komise pro námořní záležitosti (GŘ MARE). Evropská agentura pro kontrolu rybolovu (EFCA) podporuje a koordinuje vytváření jednotné metodiky řízení rizik a organizuje odbornou přípravu a koordinaci/spolupráci mezi vnitrostátními kontrolními a inspekčními orgány. Členské státy odpovídají za provádění klíčových požadavků společné rybářské politiky, jako jsou inspekce plavidel, kontrola dovozu a uplatňování sankcí.

Legalita nezaručuje udržitelnost

21 Cílem výše popsaného právního rámce je zajistit, aby všechny produkty rybolovu prodávané v EU byly legální. Spotřebitelům v EU by měl zaručit, že produkty, které

¹⁵ Zpráva Komise o provádění a hodnocení nařízení (ES) č. 1224/2009.

¹⁶ Návrh nového nařízení o kontrole (COM/2018/368 final).

konzumují, nepocházejí z nezákonného, nehlášeného nebo neregulovaného rybolovu. Zajištění legality produktu však nezaručuje, že pochází z udržitelných zdrojů.

22 U dovážených produktů má systém osvědčení o úlovku EU zajistit, aby státy vlajky certifikovaly legalitu všech dovážených produktů rybolovu na základě svých vlastních kontrolních a monitorovacích systémů. Rybářská plavidla musejí dodržovat pravidla stanovená státem vlajky a případně příslušnou regionální organizací pro řízení rybolovu nebo pobřežním státem. Režim neumožňuje zajistit, aby pravidla přijatá mimo EU byla natolik přísná, že zaručí udržitelnost rybolovu. Například i v případě, že určitý pobřežní stát nestanoví pravidla k omezení nadměrného rybolovu nebo rybolovných postupů poškozujících životní prostředí, jsou úlovky v této oblasti považovány za legální.

23 Podobně ani zajištění toho, že unijní loďstvo bude při své činnosti dodržovat pravidla EU, nelze chápat tak, že by sama tato pravidla byla dostatečnou zárukou udržitelnosti rybích populací a jejich stanovišť. Evropská agentura pro životní prostředí v roce 2019 oznámila, že „nadměrné komerční využívání populací ryb a měkkýšů v evropských mořích nadále pokračuje“. Naše zvláštní zpráva z roku 2020 nazvaná „Mořské prostředí: ochrana EU je široká, ale nesahá do hloubky“¹⁷ dospěla k závěru, že v Atlantiku vedla opatření EU na ochranu mořského prostředí k měřitelnému pokroku, ale ve Středozemním moři byl rybolov i nadále velmi nadměrný.

¹⁷ Zvláštní zpráva č. 26/2020, „Mořské prostředí: ochrana EU je široká, ale nesahá do hloubky“, viz také Zpráva o výkonnosti rozpočtu EU – stav ke konci roku 2020.

Rozsah a koncepce auditu

24 Prověřovali jsme rámec EU, který má zabraňovat tomu, aby občanům EU byly dodávány produkty pocházející z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu. Evropský parlament požádal EÚD, aby o této věci podal zprávu v roce 2018 a v roce 2021. Zabývali jsme se rovněž výdaji a opatřeními EU v letech 2014 až 2020. Důvodem naší volby tohoto tématu byl dopad nezákonného rybolovu na udržitelnost mořských zdrojů. Zaměřili jsme se na účinnost:

- kontrolních systémů, které mají bránit dovozu rybolovných produktů rybolovu pocházejících z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu do EU, včetně otázky, zda opatření Komise byla zacílena na řešení klíčových rizik a zda kontroly prováděné členskými státy byly účinné;
- systémů členských států pro kontrolu vnitrostátních loďstev a vod, včetně otázky, zda se financování EU zaměřilo na významná rizika a dosažené výsledky.

25 V rámci auditní práce jsme:

- přezkoumali zprávy Komise a příslušných agentur, jakož i opatření týkající se kontroly a prosazování pravidel v oblasti rybolovu;
- uskutečnili pohovory s vnitrostátními orgány odpovědnými za kontrolu rybolovu v Dánsku, Španělsku, Francii a Švédsku, které byly vybrány z důvodu velikosti jejich odvětví rybolovu a obchodních toků směřujících do třetích zemí, objemu finančních prostředků na kontrolu, které čerpají z EU, a z důvodu zeměpisné vyváženosti;
- navštívili švédské orgány odpovědné za kontrolu rybolovu a sledovali jsme práci švédského střediska pro sledování rybolovu, inspekci na trhu s rybami a inspekci plavidel v přístavu. Vzhledem k omezeným možnostem cestování v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 jsme mohli navštívit Švédsko pouze v době vyhrazené pro naši auditní činnost;
- porovnali rozsah a hlavní vlastnosti unijního systému pro osvědčení o úlovku s podobnými systémy v USA a Japonsku;
- prověřili 23 projektů v oblasti kontrolou rybolovu, na které EU poskytla financování v hodnotě 26,9 milionu EUR a které byly realizovány v programovém období 2014–2020. Tyto projekty jsme vybrali tak, aby pokryly širokou škálu

výdajů a investic, jako jsou hlídková plavidla, inovativní technologie a provozní náklady.

26 Cílem této zprávy je přispět k politické diskusi a právnímu vývoji v oblasti boje proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu.

Připomínky

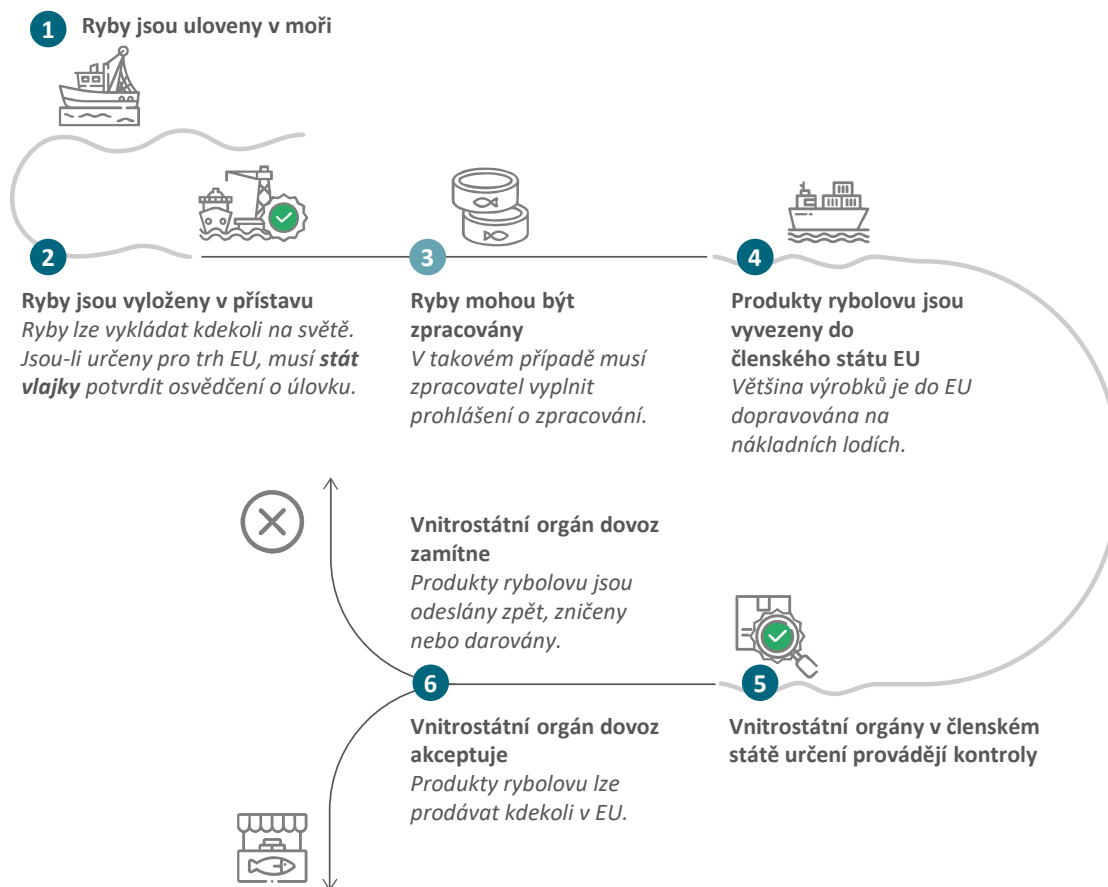
27 Připomínky jsou rozděleny do dvou hlavních oddílů. První se týká systému kontroly dovozu produktů rybolovu a druhý systémů členských států pro kontrolu vnitrostátních loďstev a vod.

Systém kontroly dovozu snížil riziko dodávání nelegálně ulovených ryb na trh EU, ale kontroly členských států jsou nerovnoměrné

Unijní systém osvědčení o úlovku zlepšil sledovatelnost a posílil kontrolu dovozu

28 V roce 2008 přijala Unie nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu, čímž vznikl inovativní systém EU pro osvědčení o úlovku. [Obrázek 4](#) obsahuje bližší informace o tomto systému.

Obrázek 4 – Systém osvědčení o úlovku



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

29 Zjistili jsme, že tento režim zaplnil významnou mezeru v oblasti kontroly, neboť legalita dovážených produktů rybolovu se předtím, než vstoupil v platnost, nekontrolovala. Výjimkou byla jen některá pravidla s omezenou regionální platností, která zahrnovala systém dokumentace úlovků. V rámci tohoto režimu musejí mít všechny produkty mořského rybolovu vyvážené do EU osvědčení o úlovku potvrzené státem vlajky rybářského plavidla. Toto osvědčení umožňuje sledovat produkty rybolovu v celém dodavatelském řetězci až do okamžiku, kdy jsou dopraveny do EU. Stát vlajky musí osvědčit, že produkty rybolovu nepocházejí z nezákonných, nehlášených a neregulovaných rybolovných činností, a ověřit jejich soulad s platnými pravidly pro zachování a řízení zdrojů.

30 Provedli jsme srovnávací analýzu, jejímž cílem bylo porovnat systém osvědčení o úlovku EU s podobnými systémy v USA a Japonsku. Jedná se o druhé a třetí největší

dovozce na světě¹⁸. Režimy jsme porovnávaly z různých hledisek: z hlediska pokrytí druhů, požadavků na informace a kontrolních mechanismů.

31 V USA byly v rámci Programu sledování dovozu mořských potravin (SIMP)¹⁹ zavedeny postupy pro povolování, hlášení a evidenci dovozu produktů rybolovu, které byly označeny za ohrožené nezákonným, nehlášeným a neregulovaným rybolovem nebo podvody. To se týká 13 druhů mořských potravin a téměř poloviny veškerého dovozu mořských potravin z USA²⁰.

32 Japonsko v současné době sice nemá žádný vnitrostátní systém dokumentace úlovků pro dovážené produkty rybolovu, čeká se nicméně na přijetí takového systému podle nového zákona o boji proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu. Místo toho se opírá o programy regionálních organizací pro řízení rybolovu²¹, jejichž smluvními stranami jsou i EU a USA. EU uznává tyto systémy dokumentace úlovků mořských plodů vstupujících na její trh²².

33 Zjistili jsme, že systém EU pro osvědčení o úlovku je z hlediska svého rozsahu, požadovaných informací a procesů potvrzování a kontroly nejobsáhlejší.

- **Systém EU má největší pokrytí: téměř všechny produkty rybolovu musí být vysledovatelné a certifikované.** Na rozdíl od jiných režimů se systém EU vztahuje na všechny zpracované i nezpracované ulovené volně žijící mořské ryby dovážené ze třetích zemí na trh EU.
- **Režimy EU a USA stanoví rozsáhlé široké požadavky na informace, které umožňují podrobnou sledovatelnost produktů.** Tyto režimy umožňují v mnoha případech shromažďování podrobnějších informací než režimy, které zavedly regionální organizace pro řízení rybolovu.

¹⁸ *National Fisheries Marine Service, Current Fisheries Statistics No. 2019, Japan, FY2019 Trends in Fisheries, RY2020 Fisheries Policy*.

¹⁹ Magnuson-Stevensův zákon o zachování a řízení rybolovu; Program sledování dovozu mořských potravin.

²⁰ *SIMP: Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing*.

²¹ CCSBT, ICCAT a CCAMLR.

²² Nařízení Komise (ES) č. 1010/2009.

- o **Režim EU má nejúplnější systém potvrzování a kontroly.** V EU musí být ke každé zásilce přiloženo osvědčení potvrzené státem vlajky a orgány členského státu musejí provádět kontroly a ověřování založené na posouzení rizik.

34 Bližší informace o našem srovnávacím hodnocení (systém EU pro osvědčení o úlovku a podobné systémy v USA a Japonsku) jsou uvedeny v [příloze II](#).

Výrazné rozdíly v rozsahu a kvalitě kontrol prováděných členskými státy tento režim oslabují

35 Členské státy musí každé dva roky předložit Komisi zprávu o uplatňování [nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#). Nejnovější dostupné údaje jsou z roku 2019 (včetně údajů za Spojené království), přičemž zprávu předložily všechny členské státy kromě Lucemburska. Evropská agentura pro kontrolu rybolovu vypracovala analýzu těchto zpráv členských států, která poskytuje přehled o provádění nařízení členskými státy.

36 Podle této analýzy vyložilo v roce 2019 své úlovky přímo v některém z přístavů EU přibližně 2 000 zahraničních plavidel, hlavně z Norska, Venezuely a Faerských ostrovů. Přístavní státy EU měly povinnost provést inspekci alespoň u 5 % vyložených úlovků, přičemž průměrná míra inspekcí v celé EU činila přibližně 20 %; Polsko a Dánsko požadavek 5% míry nesplnily. Inspekce v přístavech pomohly odhalit porušení předpisů v 11 % případů, které se týkaly ponejvíce ohlašovacích povinností.

37 Většina dovážených produktů rybolovu se z rybářských plavidel nevykládá přímo v přístavech EU. Produkty se vykládají v jiných částech světa a přepravují se do EU na nákladních lodích. [Nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#) vyžaduje, aby kontroly probíhaly v cílovém členském státě, a nikoli na hraničním přechodu do EU. Jakmile jsou tyto produkty přijaty, mohou být prodávány kdekoli v EU. Kontroly členských států proto musí být dostatečně důkladné, aby zabránily „shánění správných kontrol“, kdy hospodářské subjekty využívají nejslabšího článku kontrolního systému. Na toto riziko upozornily kontrolní orgány, s nimiž jsme vedli rozhovory ve dvou členských státech a ve studii z roku 2018²³.

38 V roce 2019 obdržely orgány členských států od třetích zemí přibližně 285 000 osvědčení o úlovku a 35 000 prohlášení o zpracování. Na základě řízení rizik ukládá

²³ [The impact of the EU IUU regulation on seafood trade flows.](#)

nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu členskými státy povinnost kontrolovat, zda:

- o osvědčení o úlovku jsou úplná a potvrzená státem vlajky (řádný podpis a razítko);
- o je stát vlajky oprávněn vyvážet do EU a zda jej EU nepovažuje za stát, který nespolupracuje v boji proti nezákonnému rybolovu („červená karta“, viz bod 50), a zda rybářské plavidlo není uvedeno na seznamu plavidel provádějících nezákonný rybolov;
- o druh a množství produktu uvedené v osvědčení o úlovku pro zpracované produkty se shodují s údaji uvedenými v prohlášení o zpracování.

39 Členské státy mohou na základě analýzy rizik provádět další, důkladnější kontroly (tzv. „ověřování“). Ověřování je vyžadováno v případě, že vzniknou pochybnosti o pravosti osvědčení o úlovku nebo o tom, zda plavidlo dodržuje platná pravidla, nebo v případě podezření na nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov.

40 Rozsah ověřování závisí na kontrolních orgánech v členských státech. Jeho součástí může být křížová kontrola konzistentnosti všech dokladů (např. osvědčení o úlovku, prohlášení o zpracování, přepravní doklady) nebo opatřování důkazů z vnějších zdrojů (platná licence plavidla, oprávnění k rybolovu ve vykazované oblasti odlovu, podezření z účasti vlastníka plavidla/skutečného vlastníka na nezákonném rybolovu, soulad struktur obchodu a známých rybolovných činností atd.). Součástí ověřování může být rovněž fyzická kontrola produktu, například v případě, že existují pochybnosti o jeho druhu.

41 Členské státy uvedly, že celkově provedly základní nebo podrobnější kontroly přibližně u 64 % osvědčení o úlovku, která obdržely. Pět členských států (Německo, Litva, Malta, Portugalsko a Švédsko) uvedlo, že prováděly spíše jen základní kontroly, Belgie, Finsko, Itálie a Rumunsko žádné informace v této věci nepodaly.

42 V některých případech vzniknou při ověřování pochybnosti a orgány členského státu si pak od státu vlajky musejí vyžádat doplňující informace, které potvrdí platnost dokladů předložených dovozcem. V roce 2019 bylo zaznamenáno více než 1 000 takových případů v 19 členských státech. Čtyři členské státy (Maďarsko, Rumunsko, Švédsko a Slovensko) si v letech 2016 až 2019 od žádné třetí země nevyžádaly dodatečné informace.

43 Nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu vyžaduje, aby členské státy odmítly dovezené produkty, neobdrží-li na své otázky příslušné odpovědi. Rakousko, Francie a Polsko ve svých zprávách za dvouleté období uvedly, že některé třetí země jejich žádost zodpověděly v plném rozsahu, kdežto jiné pouze potvrdily platnost osvědčení a dodatečnou dokumentaci odmítly poskytnout.

44 V roce 2019 orgány deseti členských států odmítly 29 dovezených zásilek (méně než 0,01 % všech osvědčení o úlovku obdržených v daném roce). Důvodem bylo hlavně chybějící platné osvědčení o úlovku nebo nesrovnalosti mezi údaji uvedenými v dokladu a produkty. Ve většině případů byly výrobky odeslány zpět do vyvážející země.

45 Naše analýza systémů kontroly dovážených produktů v Dánsku, Španělsku, Francii a Švédsku potvrdila, že rozsah a kvalita kontrol se v jednotlivých členských státech značně liší, stejně jako míra sofistikovanosti systémů IT (viz [tabulka 1](#)). Seřadily jsme podle stupně „nízký“, „střední“ a „vysoký“.

Tabulka 1 – Kontroly dovozu a ověřování ve čtyřech členských státech

Členský stát	Úroveň sofistikovanosti IT	Rozsah a kvalita kontrol
Dánsko	NÍZKÝ	STŘEDNÍ
	- žádný informační systém pro správu osvědčení o úlovku nebo provádění kontrol - všechny doklady dodány v papírové podobě, naskenované a zaznamenané do excelové tabulky	- systematická základní kontrola všech příchozích osvědčení o úlovku s výjimkou dvou „nízkorizikových“ třetích zemí (kde byly zkontrolována pouze čtvrtina dovozů) - u všech kontrolovaných dokladů porovnává soudržnost a konzistentnost informací - kontrola oprávnění plavidla v případech, kdy dovážené druhy a oblasti spadaly do působnosti regionální organizace pro řízení rybolovu - časté fyzické inspekce - hloubkové ověřování osvědčení o úlovku obsahujících chyby a dovozů ze zemí, kterým byla udělena žlutá karta (jeho součástí mohlo být kontaktování orgánů státu vlajky) - kontroly dovozců - bez přístupu do celního systému

Členský stát	Úroveň sofistikovanosti IT	Rozsah a kvalita kontrol
Španělsko	VYSOKÁ	VYSOKÁ
	• specializovaná internetová platforma pro dovozce, jejímž prostřednictvím mohou vkládat údaje a přikládat naskenované dokumenty • automatizované kontroly a analýza rizik uplatňující více rizikových parametrů • integrace systémů celní správy a řízení/kontroly nezákonného rybolovu	• systematická základní kontrola všech příchozích osvědčení o úlovku • systematická kontrola úplnosti a soudržnosti dokumentů • druhotná hloubková kontrola druhého stupně chybových osvědčení o úlovku, kterou provádí specializovaná jednotka pro vyšetřování nezákonného rybolovu • vysoký počet žádostí odeslaných dovozcům a státu vlajky • možnost fyzických inspekcí • spolupráce s celními orgány
Francie	STŘEDNÍ	VYSOKÁ
	• využívání celního systému, žádný zvláštní systém pro zpracování osvědčení o úlovku • automatizovaná analýza rizik vybírá na základě dovozního prohlášení osvědčení o úlovku k hloubkovému ověření • naskenované kopie uložené na serverech, žádná centrální databáze, kontroly dokumentovány v systému	• systematická základní kontrola všech příchozích osvědčení o úlovku • kontrola úplnosti • v případě nesrovnalostí/vysokého rizika hloubkové kontroly, které provádějí specialisté • příležitostné fyzické prohlídky (včetně analýzy DNA) • vysoký počet žádostí o ověření odeslaných státu vlajky
Švédsko	STŘEDNÍ	NÍZKÝ
	• specializovaná internetová platforma pro dovozce, jejímž prostřednictvím mohou vkládat údaje a přikládat naskenované dokumenty • žádná analýza rizik ani automatická kontrola, ale orgán může v systému dokumentovat kontroly a potvrzovat certifikáty	• žádná kontrola osvědčení o úlovku pocházejících z jedné „nízkorizikové“ třetí země (na níž připadá více než 80 % dovozu) • kontrola vzorku osvědčení o úlovku z jiných zemí • proseděny pouze základní kontroly • bez přístupu do celní databáze, žádné kontroly dovozců • žádné fyzické inspekce • žádné hloubkové kontroly, žádné ověřování dokladů v součinnosti se státem vlajky

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Systém EU svvědčení o úlovku je založen na listinných dokladech, což snižuje jeho účinnost a zvyšuje riziko podvodů

46 Systém EU pro osvědčení o úlovku je stále založen na listinných dokladech. Některé třetí země (Norsko, USA a Spojené království) sice potvrzují a předávají osvědčení o úlovku elektronicky, ale dovozci z jiných zemí zasílají orgánům členských států naskenované kopie dokumentů.

47 Neexistuje celounijní databáze osvědčení o úlovku, které obdržely členské státy, a informace v jednom členském státě nejsou k dispozici ostatním členským státům. Nevyužívání možností digitalizace a skutečnost, že informace nejsou systematicky sdíleny mezi členskými státy, působí řadu problémů omezujících efektivnost a účinnost kontrolního systému:

- **Delší doba zpracování a administrativní zátěž:** orgány členských států musí shromažďovat, zpracovávat a uchovávat veškerá osvědčení o úlovku a prohlášení o zpracování v papírové podobě. V roce 2019 bylo takových dokumentů více než 300 000. Německo, Španělsko, Finsko, Nizozemsko a Švédsko²⁴ si však vytvořily své vlastní informační systémy, do nichž jsou dovozci povinni vkládat všechny příslušné údaje a přikládat naskenované kopie dokumentů. Dovozcům se tak snížila administrativní zátěž i doba zpracování dokumentů.
- **Riziko podvodu:** papírové dokumenty opatřené razítkem a podpisem třetích zemí je možné snáze padělat než digitálně podepsané dokumenty. Vzhledem k tomu, že informace se v rámci EU nesdílejí, je možné duplicitní certifikáty podvodně předkládat ve více členských státech.
- **Promeškaná příležitost k automatizaci prověřovacích postupů a křížových kontrol:** jednotná databáze by umožnila v reálném čase vytěžovat údaje a zasílat automatické výstrahy na základě křížové kontroly všech údajů zadaných ve všech členských státech. Zatímco některé členské státy vyvinuly sofistikované informační systémy s automatizovanými kontrolami²⁵, jiné členské státy stále pracují bez pomoci jakýchkoli nástrojů IT.

48 V zájmu řešení těchto nedostatků členské státy opakovaně žádaly Komisi, aby zavedla celounijní informační systém pro sledování osvědčení o úlovku a usnadnění ověřování. Komise proto vyvinula nástroj „CATCH“, který má členským státům pomoci odhalovat podvody a zneužívání systému založeného na listinných dokladech a zároveň zjednodušit a urychlit kontroly a ověřování.

49 Systém CATCH je k dispozici od roku 2019, ale žádný členský stát jej nevyužívá. Orgány ve čtyřech členských státech, které byly předmětem tohoto auditu, uvedly, že nemají potřebu tento systém CATCH využívat a nevidí ani jeho přidanou hodnotu,

²⁴ *Client Earth, Digitising the Control of Fisheries products import* (Digitalizace kontroly dovozu produktů rybolovu).

²⁵ *Client Earth, Digitising the Control of Fisheries products import*.

pokud ho začnou využívat všechny členské státy. Cílem návrhu Komise, kterým se mění nařízení o kontrole rybolovu, je učinit systém CATCH v EU povinným.

Unijní systém karet osvědčil svou užitečnost, ale často má dopad na země, které mají s EU minimální obchod s rybami, a v právních předpisech existují mezery

50 Systém osvědčení o úlovku vychází z předpokladu, že třetí země budou při osvědčování úlovků rybářských plavidel plujících pod jejich vlajkou používat účinné kontrolní systémy. Pokud je kontrolní systém státu vlajky v klíčových ohledech nedostatečný, nejsou potvrzená osvědčení o úlovku zárukou legality produktů vyvážených do EU. Aby tomu bylo možné zabránit, musí existovat systém identifikace nespolupracujících třetích zemí, který je obecně znám pod označením „červená karta“ v rámci „systému karet“. Fungování systému karet je znázorněno na [obrázku 5](#).

Obrázek 5 – Systém karet



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

51 Komise vypracovala metodiku, která popisuje jednotlivé kroky v oblasti správní spolupráce se třetími zeměmi a postup pro zjišťování nespolupracujících třetích zemí podle [nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#). Přezkoumali

jsme zavedenou metodiku, abychom ověřili, zda se Komise zaměřila na správná rizika a zda své rozhodnutí založila na transparentních a objektivních kritériích.

52 Komise shromažďuje informace o opatřeních třetích zemí proti nezákonnému rybolovu z celé řady zdrojů. Patří mezi ně členské státy, Organizace OSN pro výživu a zemědělství (FAO), regionální organizace pro řízení rybolovu a nevládní organizace. Objeví-li se známky toho, že třetí země nedbá na dodržování mezinárodních právních předpisů v oblasti rybolovu nebo na své povinnosti, které má jako stát vlajky, pobřežní stát, stát přístavu nebo stát zpracování, může se Komise rozhodnout, že s touto zemí zahájí správní spolupráci za účelem provedení komplexnějšího hodnocení.

53 Komise hodnotí, jak daná země dodržuje předpisy na základě dotazníku zaslaného orgánům této země, dále ve většině případů na základě analýzy vzorku osvědčení o úlovku a prohlášení o zpracování pocházející z této země, kterou provedla Evropská agentura pro kontrolu rybolovu, a po dohodě s vnitrostátními orgány též na základě hodnocení na místě.

54 Pokud Komise zjistí závažné problémy, může zemi poskytnout podporu v podobě seminářů zaměřených na budování kapacit nebo pokynů ke zlepšení vnitrostátního systému. Ve většině případů značně dotčená země provádět nezbytné reformy a zlepšovací opatření, takže není nutné vydávat formální varování. Pokud existuje dostatek důkazů o významných nedostacích a neformální dialog nepřináší výsledky, Komise této zemi oznámí, že může být považována za „nespolupracující třetí zemi“ („žlutá karta“).

55 Komise dané třetí zemi oznámí rozhodnutí o jejím předběžném určení jako nespolupracující třetí zemi a uvede své odůvodnění (viz [obrázek 6](#)) na základě kritérií stanovených v [nařízení](#). K tomuto rozhodnutí je připojen akční plán. Tento plán obsahuje návrh opatření k nápravě zjištěných problémů s počáteční lhůtou šesti měsíců (kterou je možné prodloužit). Během tohoto období Komise s touto zemí nadále spolupracuje a poskytuje jí technickou pomoc.

Obrázek 6 – Hlavní nedostatky zjištěné Komisí v zemích, kterým byla udělena karta

 Vnitrostátní právní rámec	• Vnitrostátní právní rámec není v souladu s mezinárodními závazky • Nebyl přijat žádný národní akční plán proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu • Nebyl zaveden žádný ucelený a účinný systém sankcí • V rámci právních předpisů nebyla žádná ustanovení o kontrole státních příslušníků
 Regionální a mnohostranná spolupráce	• Nebyly ratifikovány klíčové mezinárodní nástroje • Nejsou dodržována pravidla regionálních organizací pro řízení rybolovu • Plavidla jsou na seznamech plavidel provádějících nezákonný rybolov
 Řízení a zachování rybolovu	• Chybí účinný systém sledování, kontroly a dohledu • Nedostatky v registraci plavidel, licencích a oprávněních (výhodná vlajka) • Ve vnitrostátním právu nejsou provedena, dodržována a/nebo uplatňována opatření pro zachování a řízení zdrojů
 Systém osvědčení o úlovku a sledovatelnost	• Neúčinné kontroly a ověřování před potvrzením osvědčení o úlovku a prohlášení o zpracování • Nespolehlivé postupy v oblasti zpětného vysledování

Zdroj: EÚD na základě informací Komise.

56 Předběžná identifikace nezahrnuje žádné sankce, samo toto varování je nicméně zpravidla dostatečným důvodem k zahájení příslušných reforem. Od spuštění systému karet vydala Komise žluté karty 27 třetím zemím. Čtrnáct žlutých karet bylo zrušeno v rozmezí od jednoho do čtyř let, vždy poté, co v dotčených zemích proběhly významných reformy. Zjistili jsme, že udělení žluté karty a následná spolupráce vedly k pozitivním změnám (viz [rámeček 1](#)).

Rámeček 1 – Pozitivní změny v Thajsku na základě varování EU

Thajsko je hlavním centrem zpracování tuňáků a má významné rybářské loďstvo.

Komise ve svém hodnocení z roku 2011 poukázala ve vztahu k Thajsku na několik nedostatků týkajících se potvrzování osvědčení o úlovku a prohlášení o zpracování a rovněž na nedostatečnost thajského kontrolního systému a právního rámce.

Následná spolupráce s Thajskem nevedla k významnému pokroku a v roce 2015 mu Komise udělila „**žlutou kartu**“.

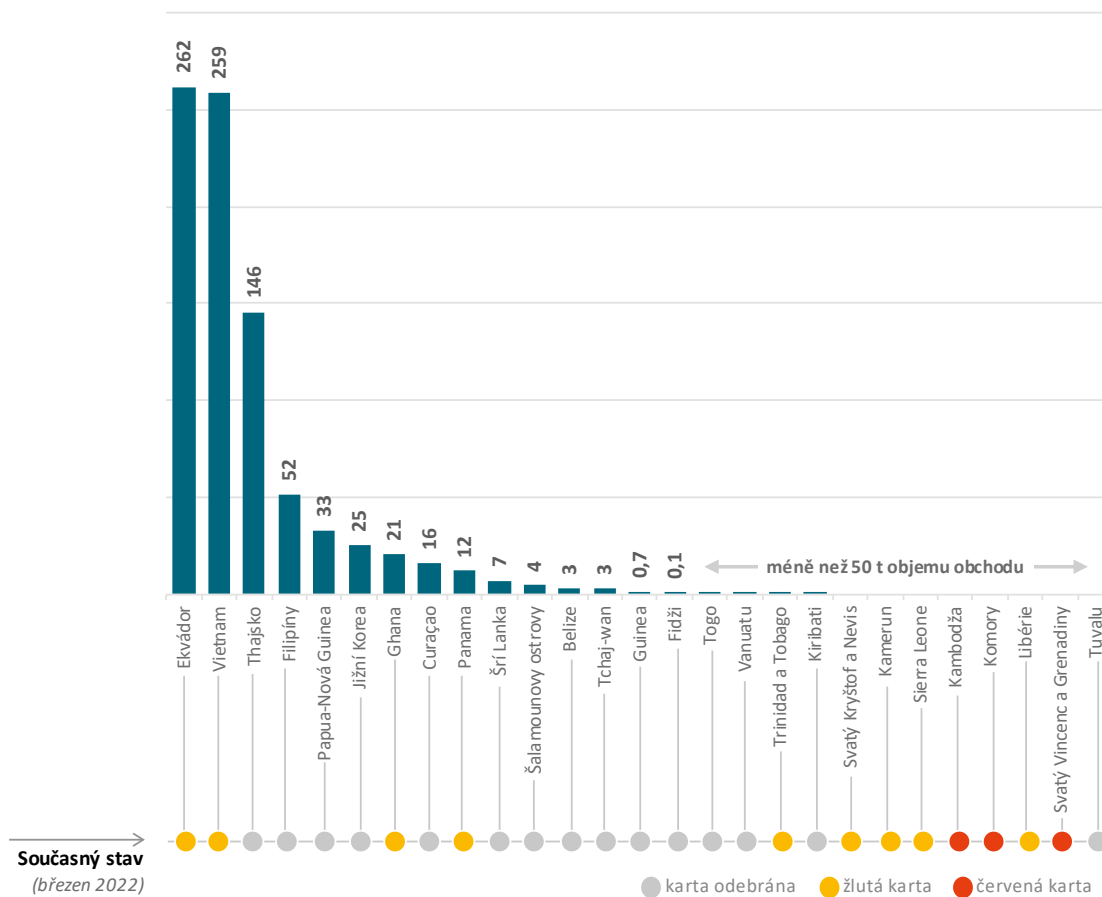
Thajské orgány v návaznosti na to:

- přijaly nové právní a správní předpisy v oblasti rybolovu v souladu s mezinárodními osvědčenými postupy;
- v nejzávažnějších případech nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu začaly ukládat trestní sankce;
- zavedly nový kontrolní systém a zlepšily sledovatelnost vykládek a zpracování.

V důsledku toho Komise **žlutou kartu** v roce 2019 **stáhla**. Komise a thajské orgány vytvořily pracovní skupinu pro trvalý dialog.

57 Některé země, kterým byla v minulosti udělena karta, patří mezi důležité obchodní partnery s významným objemem vývozu do EU (např. Thajsko, Ekvádor a Vietnam). O mnoha dalších zemích to neplatí. Objem obchodu s produkty rybolovu mezi EU a 14 z 27 zemí je minimální až nulový (viz **obrázek 2**). Některé z nich neinformovaly Komisi o tom, který subjekt je jejich certifikačním orgánem, a nemají proto povolení obchodovat s produkty rybolovu. Riziko, že na trh EU budou z těchto zemí dodávány produkty rybolovu pocházející z nezákonných, nehlášených a neregulovaných činností, lze tedy považovat za nízké.

Obrázek 7 – Objem obchodu se zeměmi, kterým byla udělena karta (v tisících tun)



Pozn.: Objem obchodu v tunách za rok předcházející rozhodnutí o udělení karty. Údaje uvedené v tomto obrázku nezohledňují nepřímý obchod s produkty rybolovu z plavidel těchto zemí, které byly před vývozem do EU dodány do jiných třetích zemí.

Zdroj: EÚD na základě údajů Eurostatu.

58 Své zaměření na země, jejichž obchod s rybami v EU je minimální, odůvodňuje Komise tím, že tyto země poskytují „výhodné vlajky“ (viz [rámeček 2](#)). Mezi provozovateli a příslušnými orgány ve státě vlajky, pobřežním státě, státě přístavu a státě trhu existuje v rámci dodavatelského řetězce celá řada interakcí. Neplnění povinností ze strany těchto zemí proto představuje riziko nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu a ohrožuje sledovatelnost, což by mohlo vést k tomu, že na trh EU budou dováženy produkty pocházející z nezákonného rybolovu.

Rámeček 2 – Výhodné vlajky a nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov

Nadace pro environmentální spravedlnost ve své zprávě z roku 2020 nazvané „*Off the Hook*“ („Z obliga“)²⁶ odhaluje nedostatek transparentnosti v celosvětovém odvětví rybolovu jako hlavní problém, který umožňuje nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov.

Slovy „výhodná vlajka“ se rozumí postup, kdy určitá země poskytne svou vlajku cizím plavidlům za účelem peněžního zisku. Výhodné vlajky vytvářejí situaci, kdy neexistuje skutečná vazba mezi vlastnictvím a kontrolou plavidla a zemí vlajky. Hospodářské subjekty mohou díky tomu utajovat svou totožnost a beztrestně provádět nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov, často i tak, že vlajky střídají („*flag hopping*“).

Pokud tyto země zároveň nemonitorují činnost rybářského loďstva plujícího pod jejich vlajkou, mohou jejich nedostatečné kontrolní systémy přilákat hospodářské subjekty, které se zabývají nezákonným, nehlášeným a neregulovaným rybolovem.

Celkem 13 zemí, kterým Komise udělila žlutou nebo červenou kartu, uvádí zmíněná nadace na svém seznamu zemí nabízejících výhodné vlajky.

59 Pokud vnitrostátní orgány nevynaloží dostatečné úsilí k nápravě zjištěných problémů, může Komise zařadit tuto zemi do kategorie „nespolupracující třetí zemi“ („červená karta“). Má-li určitá země červenou kartu, členské státy jsou povinny odmítnout veškeré dovážené produkty rybolovu pocházející z plavidel této země. Poté, co Komise tuto zemi označí, navrhne Radě prováděcí rozhodnutí, kterým tuto zemi zařadí na seznam „nespolupracujících zemí“. Po přijetí tohoto rozhodnutí jsou přijata další omezující opatření, která plavidlům EU zakazují lovit ve vodách země uvedené na seznamu a vypovídají stávající dohody o partnerství v oblasti rybolovu.

60 Neexistuje žádný mezinárodní právní základ, který by bránil tomu, aby rybářská plavidla plula pod cizí vlajkou, nebo který by plavidlům třetích zemí bránil operovat ve výlučné ekonomické zóně zemí, kterým byla udělena karta. Právní mezera, která omezuje hospodářský dopad červených karet, spočívá tudíž v tom, že plavidla plující pod vlajkou „nespolupracujícího“ státu vlajky mohou svou vlajku změnit a plavidla

²⁶ *Off the hook - How flags of convenience let illegal fishing go unpunished* (Z obliga – Jak výhodné vlajky umožňují, aby nezákonný rybolov unikl trestu).

třetích zemí mohou i nadále operovat ve výlučné ekonomické zóně takové země. V obou případech mohou být jejich certifikované úlovky legálně vyvezeny do EU.

61 K vydání červené karty vedlo šest z 27 řízení zahájených od roku 2012 (viz příklad uvedený v [rámečku 3](#)). Tři z těchto zemí byly od té doby ze seznamu vyřazeny.

Rámeček 3 – Opatření EU přijatá proti Komorám

Komory mají rozsáhlou výlučnou ekonomickou zónu v oblasti bohaté na tuňáky. V roce 2006 podepsaly EU a Komory dohodu o partnerství v odvětví rybolovu, která plavidlům EU umožňuje lovit v komorských vodách.

Komorám byla v roce 2015 udělena **žlutá karta** a následně pak v roce 2017 i **karta červená**. Hlavním důvodem bylo to, že země nebyla schopna plnit povinnosti státu vlajky.

- Její vnitrostátní orgány nad činností komorského rybářského loďstva nevykonávaly kontrolu. Neměly žádné informace o poloze, úlovcích, vykládkách nebo překládkách prováděných za hranicemi jejich vod.
- Regionální organizace pro řízení rybolovu opakovaně identifikovaly problémy s dodržováním předpisů a získaly důkazy o nezákonných rybolovných činnostech komorských plavidel v letech 2010 až 2015.
- Plavidlům, která byla do těchto činností zapojena, přesto Komory neukládaly žádné sankce a komorský právní rámec neobsahuje výslovnou definici nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu a nestanoví ani žádná donucovací opatření a sankce.
- Vnitrostátní orgány delegovaly správu rejstříku rybářského loďstva na řadu zastupujících subjektů z celého světa, což umožnilo nabízet „otevřený rejstřík“ nebo výhodnou vlajku.

Dokud nebudou Komory ze seznamu Rady vyřazeny a nebude jim zrušena červená karta, je dovoz produktů rybolovu z plavidel plujících pod komorskou vlajkou zakázán a plavidla EU nesmějí lovit v komorských vodách.

62 Komise může navrhnout, aby Rada zemi s červenou kartou ze seznamu vyřadila, teprve poté, co tato země vyřeší hlavní zjištěné nedostatky a přijme politický závazek, že bude i nadále bojovat proti nezákonnému rybolovu a dodržovat mezinárodní právo.

63 Poté, co je žlutá nebo červená karta zrušena, Komise s touto zemí nadále spolupracuje a zjišťuje, zda se situace opět nezhoršuje. Například v Panamě a Ghaně

sledovala Komise vývoj situace po zrušení žluté karty a zjistila, že v oblasti boje proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu vynakládají tyto země jen omezené úsilí. Obě tyto země byly proto znovu předběžně označeny za problematické.

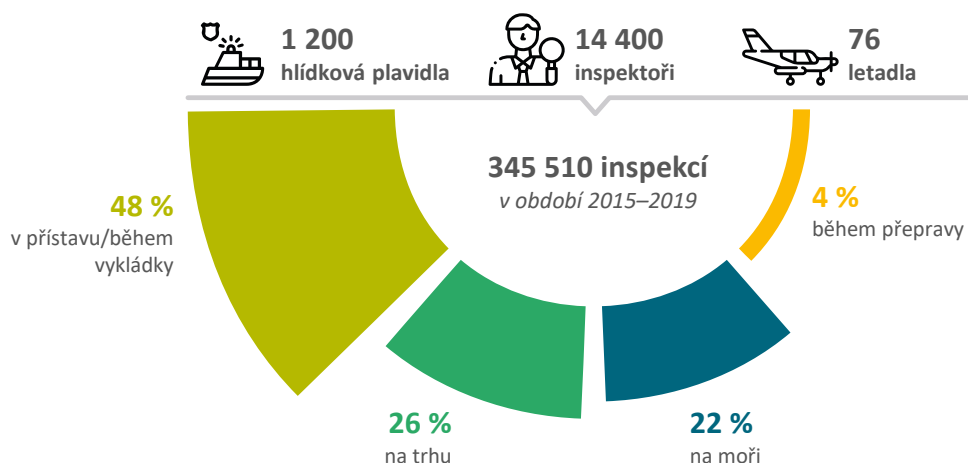
Členské státy odhalily nezákonný rybolov ze strany vnitrostátních loďstev a ve vnitrostátních vodách, sankce však nejsou vždy odrazující

Členské státy na základě kontroly vnitrostátních loďstev a vod odhalily případy nezákonného rybolovu

64 Členské státy odpovídají za správné uplatňování režimu EU pro kontrolu rybolovu, aby zajistily dodržování společné rybářské politiky²⁷. Jsou povinny kontrolovat rybolovné činnosti ve svých vodách a rybolovné činnosti rybářských plavidel plujících pod jejich vlajkou bez ohledu na místo, kde se nacházejí. Přibližně 20 % úlovků plavidel EU pochází z vod třetích zemí nebo z volného moře²⁸.

65 Na [obrázku 8](#) jsou uvedeny prostředky přidělené na kontrolu rybolovných činností prováděných ve vodách Unie nebo loďstvem EU.

Obrázek 8 – Kontrolní kapacita v EU



Zdroj: EÚD na základě [zprávy o uplatňování nařízení Rady \(ES\) č. 1224/2009](#).

²⁷ Nařízení o kontrolním režimu.

²⁸ Rybolov mimo EU.

66 V pěti mořských oblastech (východní Atlantik a Středozemní moře, Černé moře, Baltské moře, Severní moře, západní vody severovýchodního Atlantiku) podléhají některé druhy rybolovu stanoveným kontrolním a inspekčním programům (SCIP). Tyto programy zahrnují společné cíle, priority a postupy pro inspekční činnosti všech zúčastněných členských států. V zájmu podpory užší spolupráce a výměny osvědčených postupů mezi členskými státy koordinuje Evropská agentura pro kontrolu rybolovu plány společného nasazení, v nichž se inspekci účastní inspektoři z různých členských států. V roce 2020 provedly členské státy 38 450 inspekci, které byly nahlášeny agentuře v rámci plánů společného nasazení a které odhalily 2 351 případů porušení²⁹.

Obrázek 1 – Hlídková plavidla pronajatá Evropskou agenturou pro kontrolu rybolovu



© Evropská agentura pro kontrolu rybolovu, 2005–2021.

67 Členské státy podávají každých pět let zprávu o výsledcích své kontrolní činnosti. V letech 2015 až 2019 provedly 345 510 inspekci, přičemž 13 %³⁰ z nich identifikovalo alespoň jedno podezření na porušení předpisů a 6 % alespoň jedno podezření na závažné porušení předpisů. Celkem členské státy během tohoto období nahlásily

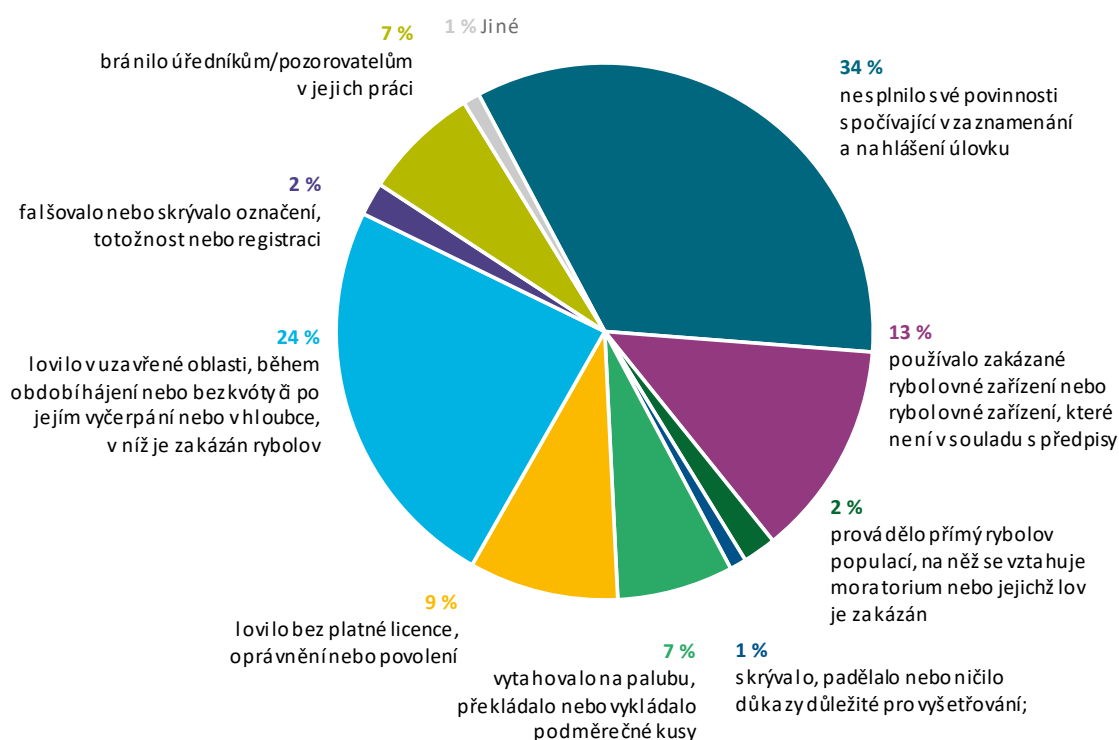
²⁹ Výroční zpráva EFCA za rok 2020.

³⁰ Souhrnná zpráva o údajích poskytnutých členskými státy.

69 400 případů porušení předpisů, z nichž více než 76 % odhalily pouze tři členské státy a Spojené království: Itálie (46 %), Spojené království (12 %), Řecko (11 %) a Španělsko (8 %).

68 Na [obrázku 9](#) je přehled případů závažného porušování předpisů rozdělených podle rybolovné činnosti.

Obrázek 9 – Podíl případů závažného porušování předpisů podle jednotlivých kategorií (2015–2019)



Zdroj: EÚD na základě údajů Evropského parlamentu.

69 Jedním z hlavních problémů v oblasti rybolovu EU je i nadále nepravdivé nahlašování úlovků. Dalším takovým problémem je nehlášení nežádoucích úlovků (viz [rámeček 4](#)).

Rámeček 4 – Nezákonné výměty a nehlášené úlovky

V odvětví rybolovu je běžnou praxí vyhazovat nežádoucí úlovky do moře. Nežádoucí mohou být kvůli nízké obchodní hodnotě nebo kvůli kvótě, která se na ně může vztahovat. Vzhledem k tomu, že většina vyhozených ryb nepřežije, skutečný počet uhynulých ryb je mnohem vyšší, než jaký vyplývá z údajů o vykládce a prodeji. Další postup nazývaný „odlov vyšších tříd“ („high grading“) spočívá v tom, že ryby, na které má dané plavidlo stanoveny kvóty, se vyhazují i přesto, že mají obchodní hodnotu, aby v úlovku bylo co nejvíce větších jedinců (vyšší třídy) téhož druhu, protože takové ryby se pak prodávají za vyšší ceny.

Povinnost vykládky

Rybářská plavidla mají povinnost vykládat a hlásit všechny úlovky určitých druhů (až na výjimky) a odečíst je od všech platných kvót. Cílem je motivovat odvětví rybolovu k přijetí selektivnějších rybolovných postupů a pomoci vědcům shromažďovat co nejpřesnější údaje o skutečném vytěžování rybích populací.

Nedostatečné vymáhání právních předpisů

Kontroly a vymáhání právních předpisů jsou náročné, protože výměty lze prostřednictvím tradičních inspekcí jen obtížně zjistit. Některé členské státy sice provádějí dálkové monitorování³¹, ale jeho rozsah není dostatečný. Ze zpráv³² vyplývá, že nezákonné výměty jsou běžné a že povinnost vykládky je dodržována jen málokdy.

V roce 2021 Komise oznámila „v několika mořských oblastech dochází k rozsáhlým, nezákonným a nezdokumentovanému počtu výmětů“³³.

Komise zjistila významné nedostatky ve vnitrostátních kontrolních systémech a začala je řešit

70 Komise odpovídá za dohled a prosazování správného uplatňování [nařízení o kontrole rybolovu](#) a pravidel společné rybářské politiky všemi členskými státy³⁴. Hodnotí členské státy prostřednictvím ověřování, nezávislých inspekcí a auditů.

³¹ Bulharsko, Kypr, Německo, Dánsko, Estonsko, Španělsko, Chorvatsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko.

³² Například [povinnost vykládky](#): První studie o provádění a dopadu na výměty, zpráva o [nařízení o kontrolním režimu](#).

³³ [Zpráva o uplatňování nařízení Rady \(ES\) č. 1224/2009](#).

³⁴ [Zpráva o uplatňování nařízení Rady \(ES\) č. 1224/2009](#).

71 V roce 2021 podala Komise zprávu o výsledcích svého dohledu nad členskými státy za období 2015–2019³⁵. Zaměřila se na řádné vážení, registraci a sledovatelnost úlovků, kontrolu povinnosti vykládky, sledování a kontrolu vnějšího loďstva a ověřování výkonu motoru. Všechna tato opatření jsou nezbytná pro řádné sledování uplatňování kvót a udržitelnosti zdrojů.

72 Práce Komise „poukázala na významné nedostatky“ v členských státech, kde kontrolovala vážení, registraci a sledovatelnosti úlovků (Dánsko, Irsko, Belgie a Nizozemsko). V důsledku těchto nedostatků docházelo k nadměrnému rybolovu a nepravdivému nahlašování úlovků.

73 Komise nyní přijímá opatření k nápravě tohoto stavu. V letech 2015 až 2020 zahájila Komise v rámci své internetové platformy pro řešení problémů „EU Pilot“ 34 neformálních případů s cílem řešit ve spolupráci s členskými státy zjištěné nedostatky. Spolu s členskými státy³⁶ rovněž vypracovala šestnáct akčních plánů s cílem řešit nedostatky týkající se registrace úlovků, systémů sankcí, postupů řízení rizik, počítačového ověřování údajů/automatizovaných systémů křížové kontroly a požadavků na sledovatelnost.

74 Mezi lety 2015 až 2021 zahájila Komise jedenáct řízení o nesplnění povinnosti (soudní žaloba) proti členským státům z důvodu faktického nesplnění povinnosti vykládky, nedostatečné kontroly jejich vnějšího loďstva nebo rybolovu, neuplatňování účinného systému sankcí v případě závažného porušování předpisů nebo nedostatečné kontroly systémů registrace úlovků a vážení.

Projekty financované EU pomohly posílit kontrolní systém

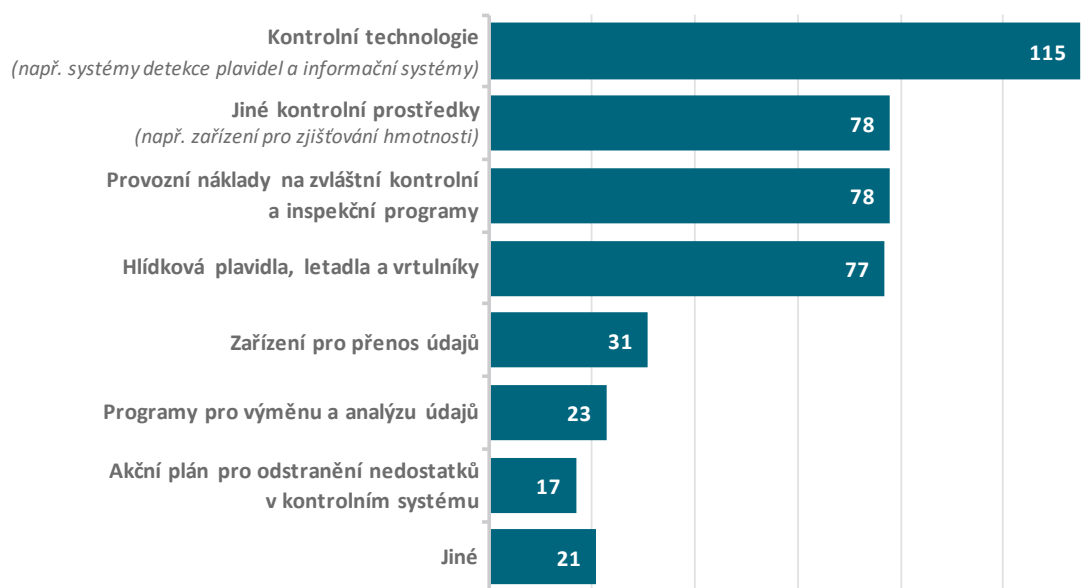
75 Evropský námořní a rybářský fond poskytuje podporu na činnost v oblasti monitorování, kontroly a vymáhání práva. Její celkový rozpočet na programové období 2014–2020 činil 580 milionů EUR.

³⁵ Zpráva o uplatňování nařízení Rady (ES) č. 1224/2009.

³⁶ Belgie, Bulharsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Itálie, Malta, Kypr, Litva, Německo, Nizozemsko, Rumunsko, Řecko, Švédsko (dvakrát), Slovinsko.

76 Z nejnovějších údajů (konec roku 2020) vyplývá, že na opatření v oblasti kontroly vybraly členské státy operace v hodnotě 440 milionů EUR³⁷. Mezi opatření způsobilá pro financování patřila instalace a vývoj kontrolních technologií, modernizace a nákup hlídkových plavidel a letadel, provozní náklady a vývoj inovativních kontrolních technik (viz [obrázek 10](#)).

Obrázek 10 – Výdaje EU na opatření v oblasti kontroly rozdělená podle kategorií (v milionech EUR)

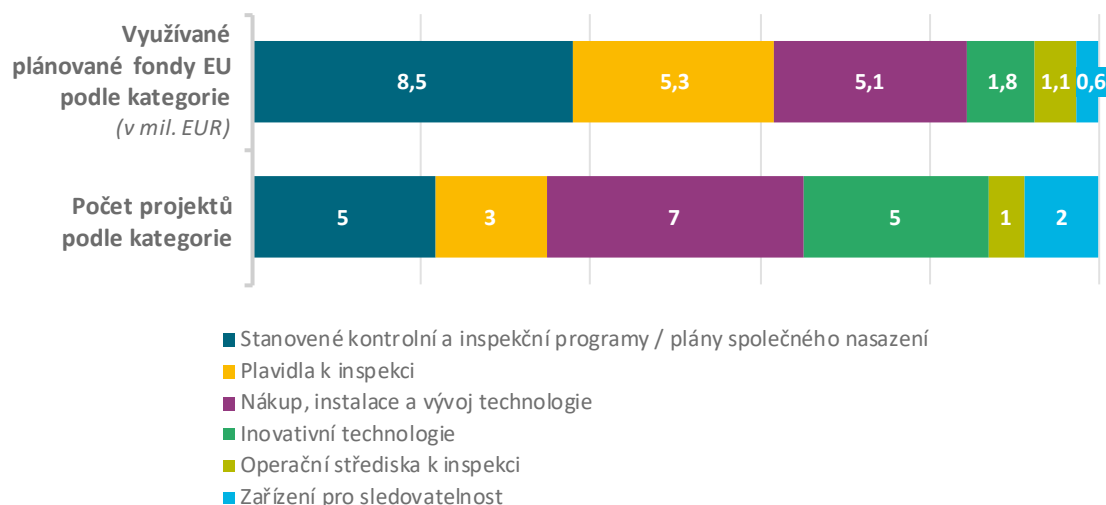


Zdroj: EÚD, na základě [zprávy o provádění ENRF za rok 2020](#).

77 Vybrali jsme vzorek 23 projektů v celkové hodnotě 27 milionů EUR (z toho 22,4 milionu EUR spolufinancovala EU), které byly přiděleny na kontrolu a vymáhání práva v Dánsku, Španělsku, Francii a Švédsku. Vybrané projekty zahrnovaly vývoj IT, hlídková plavidla, inovativní technologie a provozní náklady (viz [obrázek 11](#)). Z těchto 23 projektů zařazených do vzorku bylo 20 realizováno veřejnými subjekty a tři soukromými příjemci.

³⁷ Zpráva o provádění ENRF v roce 2020.

Obrázek 11 – Vybrané projekty podle kategorií



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

78 U každého z těchto projektů jsme posuzovali, zda cíle naplňovaly potřeby stanovené řídicím orgánem v národních operačních programech Evropského námořního a rybářského fondu nebo priority na úrovni EU v oblasti kontroly a vymáhání práva³⁸. U každého projektu jsme provedli dokumentární kontrolu, v níž jsme analyzovali žádosti, výběrová řízení, provádění a náklady. V každém případě jsme zjistili, že všechny vybrané projekty byly v souladu s vnitrostátními prioritami nebo prioritami EU a pomohly posílit kontrolní systémy členských států.

79 Pět projektů v našem vzorku v celkové hodnotě 8,5 milionu EUR pokrylo část nákladů spojených s účastí kontrolních orgánů na provádění plánů společného nasazení nebo zvláštních kontrolních činnostech. Z fondů EU byly financovány takové položky, jako je údržba plavidel, platy a palivo pro hlídky. Orgány členských států, s nimiž jsme vedli pohovory, potvrdily, že financování z prostředků EU má pro podporu těchto operací zásadní význam. Plány společného nasazení v celé EU umožnily v roce 2020 odhalit 2 351 případů porušování předpisů, jak je vysvětleno v bodě 66.

80 Tři projekty v celkové hodnotě 5,31 milionu EUR se týkaly pořízení nebo modernizace hlídkových plavidel. V jejich rámci bylo pořízeno nové hlídkové plavidlo a vyměněno šest motorů ve čtyřech člunech Galicijské pobřežní stráže a renovováno francouzské hlídkové plavidlo určené k nasazení v Indickém oceánu. Ověřili jsme, že

³⁸ Prováděcí rozhodnutí Komise 2014/464/EU.

orgány zorganizovaly zadávací řízení s cílem minimalizovat náklady a že tato pravidla budou používána přednostně pro kontrolu rybolovu.

81 Sedm projektů v celkové hodnotě 5,1 milionu EUR se týkalo „nákupu, instalace a vývoje technologií“. Jednalo se především o investice do informačních technologií používaných kontrolními orgány, které jim umožní lépe zacílit svou činnost a provádět kontroly. Mezi projekty, které jsme vybrali, patřilo používání modelů umělé inteligence pro kontrolu založenou na posouzení rizik, tvorbu internetových stránek pro hlášení nezákonného rybolovu a řada informačních systémů zaměřených na analýzu a sdílení údajů o rybolovu. Kontrolní orgány, s nimiž jsme vedli pohovory, potvrdily, že tyto nástroje byly pro jejich operace užitečné.

82 Vybrali jsme pět inovativních projektů v celkové hodnotě 1,83 milionu EUR, jejichž cílem je najít nákladově efektivní způsoby, jak zlepšit kontrolu. Na [obrázku 12](#) jsou uvedeny čtyři z těchto projektů.

Obrázek 12 – Inovativní projekty boje proti nezákonnému rybolovu



Používání dronů pro kontrolu rybolovu

Drony mohou být užitečné pro odhalování rybolovných činností nebo nezákonných pastí v blízkosti pobřeží, v jezerech nebo ve vnitrozemských vodách. Drony schopné dálkového letu se však k provádění kontrol na moři používají jen zřídka. Mají sice potenciál nahradit nákladná letadla s posádkou na palubě, musí však být dostatečně odolné, aby mohly létat i za nepříznivých povětrnostních podmínek. Jeden z našich vybraných projektů se týkal testování konkrétního dronu pro odhalování nezákonného rybolovu ve Francii.



Družicové sledování umožňující odhalování plavidel

Družice používají ke sledování činnosti a polohy všech plavidel vybavených systémem sledování plavidel (VMS) všechny kontrolní orgány. V těchto případech se pro přenos údajů po moři používají družice. Jeden z námi vybraných projektů zkoumal inovativní způsob využití družicového sledování na rozsáhlých francouzských jižních a antarktických územích. V rámci projektu byly k odhalování nezákonně provozovaných rybářských plavidel použity snímky pořízené družicí programu Copernicus a umělá inteligence.



Autonomní hladinové plavidlo

Jedním z vybraných projektů byl i návrh a testování autonomního hladinového plavidla poháněného čistou energií, který byl realizován ve Španělsku. Toto bezpilotní plavidlo je vybaveno množstvím senzorů a může tak provádět průzkum oceánů a sloužit pobřežní stráž v rámci utajeného a autonomního systému dohledu.



Dálkové elektronické monitorování

Jedním z vybraných projektů byl také vývoj a testování dálkového elektronického monitorování v Dánsku. Účelem bylo zlepšit kontrolu dodržování povinnosti vykládky. Čtrnáct členských států nyní testuje systémy, které kombinují kamery a detektory, aby bylo možné pořizovat a analyzovat snímky úlovků vytažených na palubu plavidel a zajistit, aby vedlejší úlovky nebyly v rozporu s předpisy vyhazovány zpátky do moře.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

83 Další vybrané projekty zahrnovaly pořízení kontejnerů pro skladování zabaveného vybavení, jako jsou zakázaná zařízení, výstavba operačních středisek pro inspektory rybolovu a investice soukromých hospodářských subjektů do systémů sledovatelnosti.

Sankce ukládané členskými státy se liší a nejsou vždy odrazující

84 V preambuli [nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#) se uznává, že trvale vysoký počet případů závažného porušování pravidel rybářské politiky ve vodách EU nebo ze strany hospodářských subjektů EU je do značné míry způsoben tím, že sankce členských států nejsou dostatečně odrazující. Uvádí se v ní také, že široká škála rozmanitých sankcí, které platí v jednotlivých členských státech, vedla nezákonné provozovatele k tomu, aby si vybrali mořské vody nebo území těch členských států, ve kterých jsou sankce nejmírnější. Kvůli řešení tohoto nedostatku obsahuje toto nařízení ustanovení, která mají sankce v celé EU posílit a normalizovat je.

85 Sankční pravidla EU se vztahují na veškeré případy jejich „závažného porušování“. Je na každém orgánu členského státu, aby určil, zda má být konkrétní porušení pravidel považováno za závažné, přičemž by měl přihlížet ke kritériím, jako je způsobená škoda, její výše, rozsah porušování pravidel a dřívější protiprávní jednání. Závažné porušování předpisů představují nezákonné činnosti, jako je rybolov bez licence nebo bez povolení, nehlášení úlovků, rybolov v uzavřené oblasti nebo bez přidělených kvót a používání zakázaného zařízení³⁹. Za závažné porušení pravidel lze považovat rovněž nedodržení povinnosti vykládky⁴⁰.

86 Pravidla EU od členských států vyžadují, aby za veškeré závažné porušování pravidel ukládaly účinné, přiměřené a odrazující sankce. Jedna z klíčových zásad zní, že celková výše sankcí by měla být taková, aby byly „odpovědné osoby účinně připraveny o hospodářský zisk plynoucí z jejich závažného porušení předpisů“. Zohledněna má být rovněž závažnost škody způsobené rybolovným zdrojem a mořskému prostředí.

87 Za účelem nastolení rovných podmínek v celé EU byl tímto právním předpisem zaveden systém sankcí za závažné porušování pravidel. Je-li odhalen případ závažného porušování pravidel, jsou orgány povinny udělit držiteli licence k rybolovu a veliteli plavidla trestné body. Po překročení určité hranice, kterou toto nařízení stanoví, dojde k pozastavení platnosti licence nebo k jejímu odebrání.

³⁹ [Nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu](#).

⁴⁰ [Nařízení o kontrolním režimu](#).

88 V roce 2019 vypracovala Komise studii o všech vnitrostátních systémech sankcí za porušování pravidel společné rybářské politiky⁴¹. Vycházela přitom z údajů, které jí poskytly orgány členských států za období 2015 až 2019. Studie poukázala na řadu pozitivních zjištění.

- Převážná většina (92 %) zjištěných případů závažného porušování předpisů byla předmětem vyšetřování nebo stíhání.
- V 92 % vyšetřovaných nebo stíhaných případů porušování předpisů byly uloženy sankce.
- Doba potřebná pro vynucení práva byla obvykle krátká, přičemž sankce uložené za závažné porušení předpisů byly uplatněny v průměru do deseti měsíců od zjištění dané skutečnosti. Delší doba byla zaznamenána v členských státech, které jsou tyto případy předmětem převážně trestního, nikoli správního řízení.

89 Studie rovněž poukázala na četné nedostatky v uplatňování sankcí ze strany členských států, které oslabují účinnost kontrolního systému a narušují rovnost podmínek. Jedná se o tyto nedostatky:

- významný rozdíl v procentním podílu případů porušování pravidel kvalifikovaného jako „závažné porušování pravidel“, což je důsledkem rozdílných vnitrostátních kritérií. V takových případech jsou proto ukládány různé sankce;
- značné rozdíly ve výši pokut stanovených v právních předpisech různých členských států, takže v případě správních sankcí se její maximální výše pohybuje od 1 624 EUR (Rumunsko) do 600 000 EUR (Španělsko) a v případě trestních sankcí od 10 224 EUR (Bulharsko) do 16 000 000 EUR (Estonsko). V praxi se průměrná výše pokuty uložené za podobné porušování pravidel pohybovala přibližně od 200 EUR (Kypr, Litva a Estonsko) do více než 7 000 EUR (Španělsko). V některých členských státech, jejichž rybářská loďstva zahrnují velká plavidla nebo operují mimo vody EU (Řecko, Litva, Lotyšsko), je maximální výše pokut v poměru k rozsahu činnosti velmi nízká, takže lze pochybovat o jejich přiměřenosti a odrazujícím účinku;

⁴¹ *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy.*

- některé členské státy (Kypr, Litva, Rumunsko) vydávají v případě méně závažného porušení pravidel často jen varování namísto pokuty a jiné členské státy (Dánsko, Španělsko) tak činí i v případě závažného porušování pravidel;
- značné rozdíly v používání doprovodných sankcí (např. zabavení produktů rybolovu/zakázaného zařízení, pozastavení platnosti licence k rybolovu), které často uplatňují pouze některé členské státy (Belgie, Dánsko, Francie, Itálie, Nizozemsko);
- značné rozdíly v uplatňování systému trestných bodů, kdy některé členské státy (Řecko, Rumunsko, Chorvatsko, Irsko) ani v případě závažného porušování předpisů tyto body neudělují nebo je udělují jen zřídka (čímž jednají v rozporu s [nařízením o kontrole rybolovu](#)).

90 Na základě našeho posouzení výsledků této studie a naší vlastní auditní práce jsme dospěli k závěru, že v EU nejsou v této oblasti rovné podmínky. Nejvýznamnějším problémem je to, že v některých členských státech jsou sankce nepřiměřeně nízké v poměru k hospodářskému prospěchu plynoucímu z porušování pravidel a nemají odrazující účinek. Vůči provozovatelům, kteří právní předpisy dodržují, je to nespravedlivé a vzniká tak riziko, že pravidla nebudou dodržována trvale.

91 Ve svém návrhu na revizi systému kontroly rybolovu z roku 2018 navrhla Komise řadu změn stávajících právních předpisů, které mají ve všech členských státech zlepšit normalizaci sankcí za porušování pravidel společné rybářské politiky. Patří mezi ně konkrétnější kritéria pro určení závažnosti porušení pravidel, automatická kvalifikace některých porušení jako závažná a stanovení normalizovaných minimálních a maximálních sankcí za závažné porušování pravidel.

Závěry a doporučení

92 Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov vyčerpává rybí populace, a představuje tak jednu z největších světových hrozeb pro mořské ekosystémy, подрývá úsilí o udržitelné řízení rybolovu, který je v některých oblastech v důsledku toho na pokraji úplného zhroutení. Potírání nezákonného rybolovu by mělo spotřebitelům v EU zaručit, že produkty, které konzumují, nepocházejí z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu. Zajištění legality výrobku je sice nezbytné, nezaručuje však, že výrobek pochází z udržitelných zdrojů.

93 Prověřovali jsme výdaje a opatření, jejichž cílem je zabránit tomu, aby se produkty nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu dostávaly k občanům EU. Zabývali jsme se kontrolními systémy, které mají bránit dovážení produktů nezákonného rybolovu do EU a kontrolními systémy členských států pro kontrolu vnitrostátních loďstev a vod.

94 Celkově jsme dospěli k závěru, že zavedené kontrolní systémy pro boj proti nezákonnému rybolovu jsou účinné částečně: riziko nezákonného rybolovu sice zmírňují, v důsledku nerovnoměrného uplatňování kontrol a sankcí ze strany členských států však mají omezenou účinnost.

95 V roce 2008 přijala EU nařízení o nezákonném, nehlášeném a neregulovaném rybolovu, kterým byl zaveden unijní systém osvědčení o úlovku. Zjistili jsme, že tento systém zlepšil sledovatelnost a posílil kontrolu dovozu (body 28–29). V porovnání s podobnými systémy je systém EU z hlediska svého rozsahu, požadovaných informací a procesů potvrzování a kontroly nejúplnější (body 30–34).

96 Orgány členských států by měly provádět kontroly založené na posouzení rizik, aby bylo zajištěno, že ke všem dováženým produktům bylo vydáno platné osvědčení o úlovku, a měly by ověřovat informace v každém osvědčení. Zjistili jsme, že co do svého rozsahu a kvality se kontroly a ověřování prováděné členskými státy značně liší, což oslabuje účinnost systému a vytváří riziko, že hospodářské subjekty budou využívat jeho nejslabší článek (body 35–45).

97 Systém EU pro osvědčení o úlovku je stále založen na listinných dokladech. Neexistuje žádná celounijní databáze, která by evidovala všechna osvědčení o úlovku, která členské státy obdržely. Efektivnost a účinnost kontrolního systému je tak omezená a vzniká naopak riziko podvodů. Celounijní digitální řešení, které vytvořila

Komise, je k dispozici od roku 2019, ale členské státy je nevyužívají. Cílem návrhu Komise, kterým se mění nařízení o kontrole rybolovu, je učinit systém CATCH v EU povinným (body 46–49).

98 Pokud je kontrolní systém státu vlajky v klíčových ohledech nedostatečný, nemohou potvrzená osvědčení o úlovku zaručit, že produkty vyvážené do EU nepocházejí z nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu. Aby bylo možné zabránit dodávání nezákonných produktů na trh, musí existovat systém identifikace „nespolupracujících třetích zemí“, který je obecně znám pod označením „červená karta“ v rámci „systému karet“. Zjistili jsme, že systém karet se ukázal jako užitečný a že ve většině dotčených třetích zemí vedl k reformě. Často má ovšem i dopad na země, jejichž obchod s rybami s EU je minimální, tyto země však mohou nabízet „výhodné vlajky“ a vytvářet tak riziko nezákonného rybolovu (body 50–63).

Doporučení 1 – Sledovat, zda členské státy posilují své kontrolní systémy zamezující dovozu nezákonných produktů rybolovu

V zájmu posílení kontroly dovážených produktů by Komise měla spolupracovat s členskými státy. Cílem této spolupráce by mělo být:

- a) pokračovat v rámci podpory kontrolních činností v digitalizaci systému osvědčení o úlovku a pracovat na další automatizaci kontrol a varování před riziky;
- b) spolupracovat s členskými státy na jednotném používání kritérií pro stanovení rizik a sledovat, zda se na zjištěná rizika zaměřují kontroly a ověřování, které provádějí členské státy;
- c) sledovat, zda kontroly prováděné členskými státy postačují svým rozsahem a svou kvalitou k řešení těchto rizik a přijmout všechna nezbytná opatření k nápravě případných nedostatků.

Cílové datum provedení: 2026

99 Členské státy musí kontrolovat rybolovné činnosti ve svých vodách i rybolovné činnosti prováděné rybářskými plavidly plujícími pod jejich vlajkou v cizích vodách. Z údajů vyplývá, že vnitrostátní kontroly často odhalily případy nezákonného rybolovu, ovšem s tím, že přibližně 75 % všech ohlášených případů porušování pravidel bylo odhaleno ve třech členských státech a ve Spojeném království. Nejčastějším porušením pravidel ze strany loďstva EU je nepravdivé nahlášení úlovků, dalším v pořadí je pak rybolov v uzavřených oblastech nebo bez přidělených kvót a používání zakázaného

zařízení. Existuje mnoho důkazů o tom, že problém představuje i vymáhání povinnosti vykládky a že na moři i nadále dochází k nezákonným výmětům (body 64–69).

100 V některých členských státech byly díky práci Komise odhaleny významné nedostatky v oblasti kontroly vážení úlovku a jeho registrace a sledovatelnosti. Tyto nedostatky mají za následek nadměrný rybolov a nepravdivé nahlašování úlovků. Komise podniká kroky k řešení těchto problémů (body 70–74).

101 Evropský námořní a rybářský fond poskytuje podporu na činnost v oblasti monitorování, kontroly a vymáhání práva. Její celkový rozpočet na programové období 2014–2020 činil 580 milionů EUR. Vybrali jsme vzorek 23 projektů zaměřených na kontrolu a vymáhání práva ve čtyřech členských státech. Zjistili jsme, že tyto projekty byly v souladu s vymezenými vnitrostátními prioritami nebo prioritami EU a pomohly posílit daný kontrolní systém (body 75–83).

102 Rámec EU vyžaduje, aby za veškeré závažné porušování předpisů ukládaly členské státy účinné, přiměřené a odrazující sankce. Jedna z klíčových zásad zní, že celková výše sankcí musí být taková, aby byly „odpovědné osoby účinně připraveny o hospodářský zisk plynoucí ze závažného porušování předpisů“ (body 84–87).

103 Převážná většina zjištěných případů závažného porušování předpisů byla předmětem vyšetřování nebo stíhání, které vedlo k přijetí včasných sankcí. Výše sankcí uložených za podobné případy porušování pravidel se však v jednotlivých členských státech značně lišila. Srovnáním uplatňování sankcí ve vnitrostátních systémech se ukázalo, že v rámci EU neexistují v této oblasti rovné podmínky. Nejzávažnějším problémem je to, že v některých členských státech jsou sankce v poměru k hospodářskému prospěchu plynoucímu z porušování pravidel nepřiměřeně nízké a nemají odrazující účinek (body 88–91).

Doporučení 2 – Zajistit, aby proti nezákonnému rybolovu uplatňovaly členské státy sankce, které budou odrazující

Komise by se měla zasadit o jednotné a účinné uplatňování systému odrazujících sankcí za nezákonný rybolov ve všech členských státech, a to tak, že bude prověřovat:

- a) zda členské státy v případech závažného porušování předpisů uplatňují sankce;
- b) zda výše sankcí, které členské státy ukládají, není menší než hospodářský přínos vyplývající z porušování pravidel a zda je dostatečně odrazující, aby zabránila jejich opakovanému porušování;
- c) zda je systém trestných bodů ve všech členských státech uplatňován harmonizovaných způsobem;

Cílové datum provedení: 2024

- d) přijmout nezbytná opatření k nápravě případných nedostatků.

Cílové datum provedení: 2026

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Joëlle Elvingerová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 14. července 2022.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner Lehne
předseda

Přílohy

Příloha I – Mezinárodní nástroje pro boj proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu



FAO

OSN

Příloha II – Referenční srovnání unijního systému osvědčení o úlovku s podobnými systémy v USA a Japonsku

Rozsah	Požadavky na údaje	Systém potvrzování a kontroly
Systém EU má největší pokrytí: sledovatelné a certifikované musí být všechny produkty rybolovu. ○ Systém EU se vztahuje na všechny ulovené volně žijící mořské ryby, zpracované i nezpracované, které se na trh EU dovážejí ze třetích zemí (s určitými výjimkami vztahujícími se na produkty, které jsou z hlediska boje proti nezákonnému rybolovu méně významné), jakož i ze zemí EU, pokud byly dovezeny zpět po zpracování mimo EU. ○ Americký program monitorování mořských potravin (SIMP) zahrnuje 13 druhů mořských potravin, které byly označeny za nejvíce ohrožené nezákonným, nehlášeným a neregulovaným rybolovem a podvody s mořskými potravinami. Jedná se téměř o polovinu veškerého dovozu mořských potravin do USA⁴².	Režimy EU a USA stanoví rozsáhlé široké požadavky na informace, které umožňují podrobnou sledovatelnost produktů. ○ Všechny systémy vyžadují shromažďování základních informací o produktu: plavidlo, vlajka, druh a množství ulovených živočichů. ○ Informace o zpracované hmotnosti vyžadují pouze systémy EU a USA. ○ Systém CCAMLR je jediným systémem, který nevyžaduje přesné informace o oblasti odlovu (lze uvést i „volné moře“ nebo výlučné ekonomické zóny pobřežního státu), lovném zařízení a způsobu rybolovu. ○ Systémy ICCAT a CCSBT nevyžadují informace o licenci k rybolovu, oprávnění k rybolovu,	Systém EU má nejúplnější systém potvrzování a kontroly (certifikace státem vlajky a kontroly prováděné vnitrostátními orgány v místě určení v rámci EU). ○ V USA odpovídají za zajištění legality produktů dovozci. Stát vlajky se na ověřování informací poskytnutých provozovateli nijak nepodílí. Orgány pro kontrolu rybolovu provádějí namátkové i cílené kontroly mořských potravin, na něž se program vztahuje⁴⁷. ○ V EU musí být ke každé zásilce přiloženo osvědčení potvrzené státem vlajky. Orgány členských států musejí kromě toho zajistit, aby k dováženým produktům rybolovu bylo vydáno platné osvědčení o úlovku, a musejí provádět kontroly a ověřování založené na posouzení rizik.

⁴² *SIMP Report to Congress Efforts to Prevent Seafood Harvested through IUU fishing .*

⁴⁷ *Compliance Guide for the Seafood Import Monitoring Program.*

Rozsah	Požadavky na údaje	Systém potvrzování a kontroly
○ Japonsko v současné době monitoruje čtyři druhy, na něž se vztahují regionální režimy: tuňák modroploutvý, tuňák obecný, ledovka antarktická a ledovka patagonská⁴³. Nový zákon zavede systém dokumentace úlovků i pro další druhy dovážených mořských živočichů, které jsou považovány za ohrožené⁴⁴. Zpočátku se bude vztahovat na čtyři druhy, ale rozsah jeho působnosti bude možné rozšířit.	identifikačním čísle plavidla nebo přístavu vykládky. ○ Systém EU je založen především na papírových dokladech. Systém USA vyžaduje, aby dovozci vykazovali klíčové údaje v rámci celostátního systému a aby uchovávali papírovou nebo elektronickou dokumentaci. Zatímco ICCAT a CCAMLR používají digitální systémy⁴⁵, CCSBT není dosud plně digitalizováno⁴⁶.	○ Každá regionální organizace pro řízení rybolovu má svá vlastní pravidla kontroly a ověřování. CCAMLR⁴⁸ i ICCAT⁴⁹ vyžadují, aby státy vlajky úlovky certifikovaly. Členské země jsou povinny zajistit, aby jejich orgány prověřovaly dokumentaci každé dodávky. Členové Komise na ochranu tuňáka jižního (CCSBT)⁵⁰ mají za úkol provádět audity, včetně inspekcí plavidel, vykládek a pokud možno i trhů, aby ověřovali informace obsažené v dokumentaci.

⁴³ *A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling IUU fishing in the top three seafood markets.*

⁴⁴ Japonsko vyžaduje doklady o úlovku pro dovoz ohrožených mořských druhů.

⁴⁵ *Recommendation by ICCAT on an electronic Bluefin Tuna Catch Documentation Programme (eBCD).*

⁴⁶ *Resolution on the implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme .*

⁴⁸ *Conservation Measure 10-05 (2018), Catch Documentation Scheme for Dissostichus spp.*

⁴⁹ *Recommendation 18-13 by ICCAT on an ICCAT Bluefin Tuna Catch Documentation program.*

⁵⁰ *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.*

Zkratky

CCAMLR: Komise pro zachování živých mořských zdrojů v Antarktidě

CCSBT: Komise na ochranu tuňáka jižního

EFCA: Evropská agentura pro kontrolu rybolovu

ENRF: Evropský námořní a rybářský fond

FAO: Organizace OSN pro výživu a zemědělství

ICCAT: Mezinárodní komise pro ochranu tuňáků v Atlantiku

NNN: nezákonný, nehlášený a neregulovaný

Glosář

Evropský námořní a rybářský fond: fond EU, který pomáhá rybářům při přechodu na udržitelný rybolov a podporuje pobřežní komunity v diverzifikaci jejich hospodářství.

Plán společného nasazení: kontrolní a inspekční mechanismy pro prioritní rybolovné revíry využívající zdroje sdílené členskými státy.

Povinnost vykládky: povinnost rybářských plavidel dopravit na břeh všechny úlovky určitých druhů, hlásit je a odečíst je od všech platných kvót.

Regionální organizace pro řízení rybolovu: mezivládní organizace, která má pravomoc stanovit v mezinárodních vodách opatření pro zachování a řízení rybolovných zdrojů.

Společná rybářská politika: rámec EU pro řízení rybolovu a rybolovu, který má zajistit udržitelné rybí populace a stabilní příjem pro rybáře.

Stát vlajky: stát, v němž je námořní plavidlo registrováno.

Systém karet: metoda EU pro identifikaci třetích zemí, jejichž opatření k potírání nezákonného rybolovu nejsou dostatečná, a pro jejich sankcionování prostřednictvím formálního varování („žlutá karta“) nebo zákazem dovozu („červená karta“).

Systém osvědčení o úlovku: požadavek, aby všechny dovážené rybolovné produkty měly certifikáty potvrzené státem vlajky příslušné rybářské lodi osvědčující, že produkty pocházejí ze zákonných úlovků.

Výlučná ekonomická zóna (Exclusive Economic Zone): oblast moře bezprostředně za teritoriálními vodami pobřežní země, ve které má tato země určitá práva a povinnosti podle Úmluvy OSN o mořském právu.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=61941>

Auditní tým:

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby měly co nejvyšší dopad, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá členka EÚD Joëlle Elvingerová. Audit vedla členka EÚD Eva Lindströmová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Katharina Bryanová, tajemník kabinetu Johan Stalhammar, vyšší manažer Paul Stafford, vedoucí úkolu Frédéric Soblet, zástupce vedoucího úkolu Paulo Faria a auditorky Kartarzyna Radecka-Morozová, Radostina Simeonová a Anna Zalegová. Grafickou podporu poskytla Marika Meisenzahlová.



Zleva doprava: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindströmová, Katharina Bryanová a Paul Stafford.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2022

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv:

Obrázky 3, 4, 5, 6, 8 a 12 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Obrázek 1: © Evropská agentura pro kontrolu rybolovu, 2005–2021.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-847-8670-1	1977-5628	doi:10.2865/95404	QJ-AB-22-018-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-8639-8	1977-5628	doi:10.2865/676901	QJ-AB-22-018-CS-Q

Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov je jednou z největších hrozeb pro mořské ekosystémy a подрývá úsilí o udržitelné řízení rybolovu. Prověřovali jsme rámec, opatření a výdaje EU, jejichž cílem je zabránit tomu, aby občané EU konzumovali produkty pocházející z nezákonného rybolovu. Celkově jsme dospěli k závěru, že zavedené kontrolní systémy pro boj proti nezákonnému rybolovu jsou účinné částečně: riziko nezákonného rybolovu sice zmírňují, v důsledku nerovnoměrného uplatňování kontrol a sankcí ze strany členských států je však jejich účinnost omezená. Doporučujeme Komisi, aby sledovala, zda členské státy posilují své kontrolní systémy zamezující dovozu nezákonných produktů rybolovu, a zajistila, aby členské státy uplatňovaly proti nezákonnému rybolovu sankce, které budou odrazující.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors