

Særberetning

EU's foranstaltninger til bekæmpelse af ulovligt fiskeri

Kontrolsystemerne er på plads, men svækkes på grund af medlemsstaternes uensartede kontroller og sanktioner



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-V
Indledning	01-23
Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri	04-06
Den globale reaktion på ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri	07-10
EU's ramme for bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri	11-20
Lovlighed er ikke nogen garanti for bæredygtighed	21-23
Revisionens omfang og revisionsmetoden	24-26
Bemærkninger	27-91
Importkontrollsystemet har mindsket risikoen for ulovlige fisk på EU's marked, men medlemsstaternes kontroller er uensartede	28-63
EU's fangsttasteringsordning forbedrede sporbarheden og styrkede importkontrollen	28-34
Betydelige forskelle i anvendelsesområdet for og kvaliteten af medlemsstaternes kontroller svækker systemet	35-45
EU's fangsttasteringsordning er papirbaseret, hvilket mindsker effektiviteten og øger risikoen for svig	46-49
EU's kortsystem har vist sig at være nyttigt, men rammer ofte lande, der kun har minimal handel med fisk med EU, og der findes smuthuller	50-63
Medlemsstater afslørede ulovligt fiskeri udført af nationale flåder og i nationale farvande, men sanktioner er ikke altid afskrækkende	64-91
Medlemsstaternes kontroller af nationale flåder og farvande afslørede ulovligt fiskeri	64-69
Kommissionen identificerede betydelige svagheder i nationale kontrolsystemer og er begyndt at adressere dem	70-74
EU-finansierede projekter bidrog til at styrke kontrolsystemet	75-83

De sanktioner, som medlemsstaterne pålægger, er forskellige og virker ikke altid afskrækkende 84-91

Konklusioner og anbefalinger 92-103

Bilag

Bilag I - Internationale instrumenter til bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

Bilag II - Benchmarking af EU's fangstattesteringsordning i forhold til lignende systemer i USA og Japan

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri ("ulovligt fiskeri") er en af de største trusler mod de marine økosystemer og undergraver bestræbelserne på at forvalte fiskeriet på bæredygtig vis. EU er en vigtig global aktør inden for fiskeri, både med hensyn til fiskerflåden (med omkring 79 000 fartøjer) og som verdens største importør af fiskevarer (34 % af den samlede verdenshandel i værdi). EU har forpligtet sig til at nå verdensmål 14.4 for bæredygtig udvikling om at sætte en stopper for ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri senest i 2020. Dette mål er ikke nået, ikkebæredygtigt fiskeri forekommer fortsat, og der er risiko for, at produkter fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri sælges på EU's marked.

II Vi undersøgte EU's ramme, foranstaltninger og udgifter, der sigter mod at forhindre, at produkter fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri ender på EU-borgernes tallerkener. Europa-Parlamentet anmodede Revisionsretten om at udarbejde en beretning om dette problem i 2018 og 2021. Med denne beretning ønsker vi at bidrage til de politiske drøftelser og den retlige udvikling vedrørende bekæmpelsen af ulovligt fiskeri. Revisionen dækkede perioden fra 2014 til 2020. Vi fokuserede på:

- o effektiviteten af kontrolsystemer til hindring af importen af ulovlige fiskevarer
- o effektiviteten af medlemsstaternes kontrolsystemer til kontrol af nationale flåder og farvande.

III Overordnet set konkluderer vi, at de eksisterende kontrolsystemer til bekæmpelse af ulovligt fiskeri til dels er effektive. De mindsker risikoen, men deres effektivitet svækkes på grund af medlemsstaternes uensartede anvendelse af kontroller og sanktioner.

IV Vores vigtigste resultater er beskrevet i det følgende.

- a) EU oprettede i 2008 en fangstatteringsordning for at garantere lovligheden af importerede fiskevarer. Sikring af et produkts lovlighed garanterer imidlertid ikke, at det er fanget bæredygtigt. Vi konstaterede, at ordningen havde forbedret sporbarheden og styrket importkontrollen. Ikke desto mindre risikerer forskelle i anvendelsesområdet for og kvaliteten af kontrollerne i medlemsstaterne at undergrave ordningens effektivitet. Den manglende digitalisering af ordningen mindsker effektiviteten og øger risikoen for svig.

- b) Når Kommissionen og Rådet mener, at de gældende kontrolsystemer i tredjelande, der eksporterer fiskevarer til EU, er mangelfulde, kan de træffe foranstaltninger for at tilskynde til reformer. Vi konstaterede, at disse foranstaltninger havde vist sig at være nyttige og havde udløst positive reformer i de fleste af de berørte lande.
- c) Medlemsstaterne er ansvarlige for, at EU's fiskerikontrolordning anvendes korrekt. Vi konstaterede, at man ved nationale kontroller ofte konstaterede forekomster af ulovligt fiskeri. Kommissionen har imidlertid identificeret betydelige mangler i fiskerikontrolsystemerne i nogle medlemsstater, hvilket fører til overfiskeri og underrapportering af fangster. Den er i færd med at træffe foranstaltninger for at afhjælpe disse mangler.
- d) Den Europæiske Hav- og Fiskerifond ydede støtte til overvågnings-, kontrol- og håndhævelsesaktiviteter med et samlet budget på 580 millioner euro. Vi konstaterede, at de 23 projekter, vi reviderede i fire medlemsstater, var i overensstemmelse med prioriteringerne og bidrog til at styrke kontrolsystemet.
- e) I henhold til EU-rammen skal medlemsstaterne indføre effektive, afbalancerede og afskrækkende sanktioner for alle alvorlige overtrædelser af reglerne. Selv om langt størstedelen af de konstaterede alvorlige overtrædelser førte til sanktioner, var der betydelige forskelle mellem medlemsstaterne imellem for overtrædelser af samme type. I nogle medlemsstater var sanktionerne hverken afbalancerede i forhold til den økonomiske gevinst ved overtrædelserne eller afskrækkende.

V På grundlag af disse revisionsresultater anbefaler vi, at Kommissionen:

- overvåger, at medlemsstaterne styrker deres kontrolsystemer til hindring af importen af ulovlige fiskevarer, og træffer de nødvendige foranstaltninger
- sørger for, at medlemsstaterne anvender afskrækkende sanktioner mod ulovligt fiskeri.

Indledning

01 EU er en vigtig global aktør inden for fiskeri. Det har en af verdens største fiskerflåder med omkring 79 000 fartøjer¹ og tegner sig for 6 % af verdens fiskeriproduktion fra fangster². Fiskerisektoren beskæftiger 129 540 fiskere direkte og har en årlig omsætning på 6,3 milliarder euro. De medlemsstater, som er førende på markedet med hensyn til mængder, er Spanien, Danmark, Frankrig og Nederlandene³.

02 EU's borgere konsumerer langt flere fiskevarer, end EU fanger eller opdrætter, og importerer 60 % af de konsumerede produkter for at dække efterspørgslen. Dette gør EU til verdens største importør af fiskevarer (34 % af den samlede verdenshandel målt i værdi)⁴.

03 I 2020 importerede EU fiskevarer for 23 milliarder euro. *Figur 1* viser EU's vigtigste leverandører.

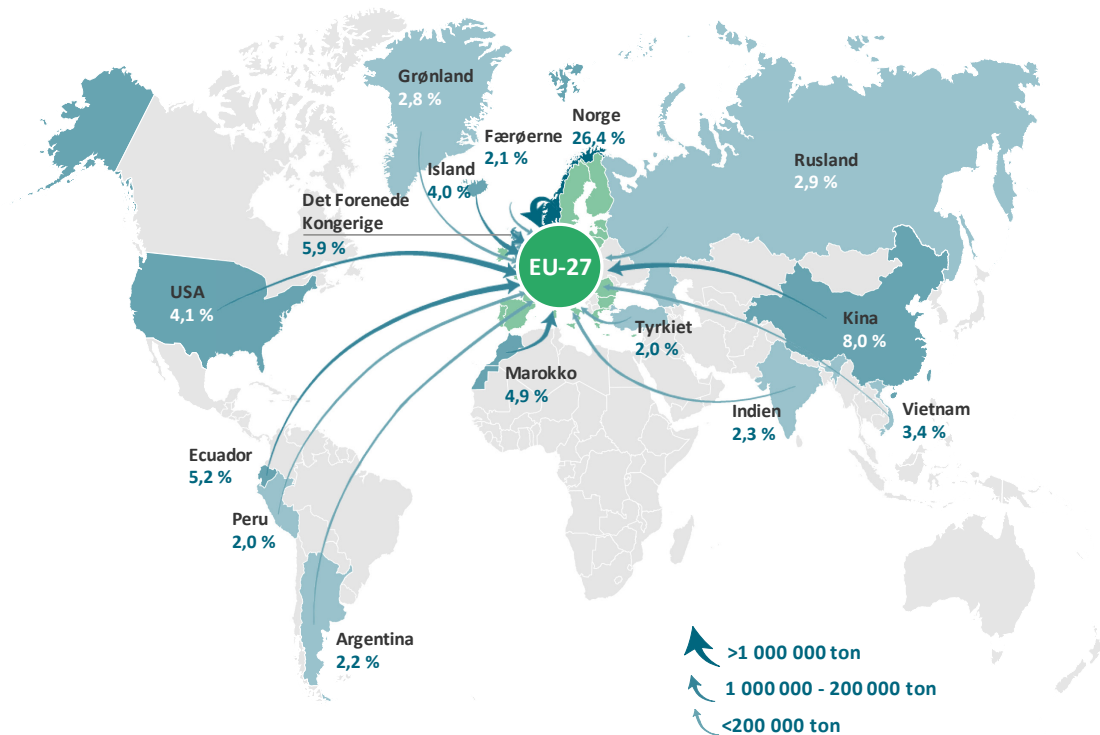
¹ "Synopsis Report of data provided by Member States".

² "Fisheries and aquaculture production".

³ Eurostats statistikker over fiskeri.

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

Figur 1 - Import af fiskevarer og akvakulturprodukter: vigtigste leverandører (procentdel af den samlede mængde i 2020)



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Eurostat.

Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

04 Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri ("IUU-fiskeri"), herefter "ulovligt fiskeri", omfatter en række forskellige fiskeriaktiviteter⁵, der strider mod nationale og regionale bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger, og som ikke er i overensstemmelse med flagstatens ansvar i henhold til folkeretten. Fiskeriaktiviteter betragtes som:

- o **ulovlige**, når de gennemføres uden licens eller tilladelse, i strid med bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger eller i strid med nationale love/internationale forpligtelser
- o **urapporterede**, når de ikke indberettes eller indberettes forkert til de relevante myndigheder

⁵ For en fuldstændig definition, jf. [den internationale handlingsplan med henblik på at forbygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#) og [FAO's aftale om havnestatsforanstaltninger](#).

- o **uregulerede**, når de gennemføres i områder uden gældende bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger og gennemføres på en måde, der strider mod statens forpligtelser med hensyn til bevarelse af levende marine ressourcer, eller når fiskerfartøjet ikke har nogen nationalitet.

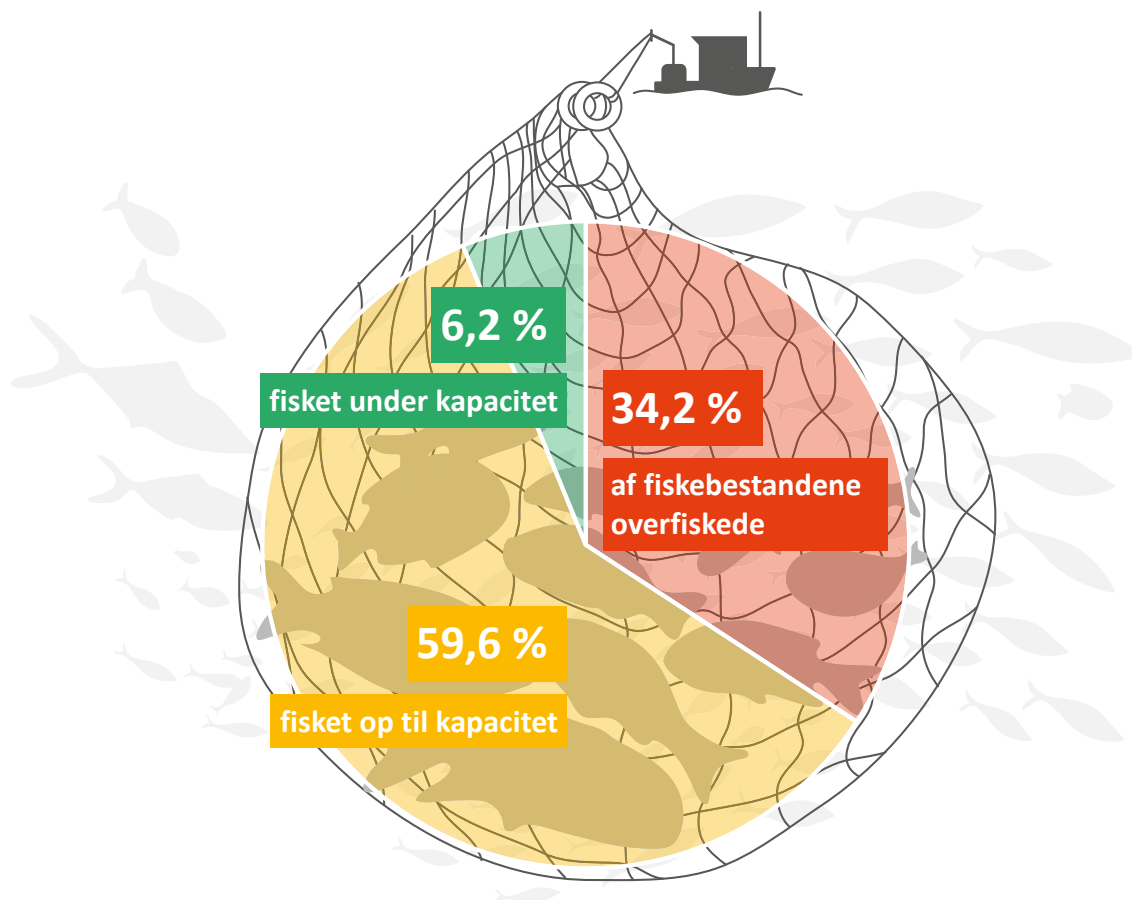
05 De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation (FAO) skønner, at omkring 94 % af de globale fiskebestande er fuldt udnyttede eller overudnyttede⁶ (jf. [figur 2](#)). Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri nedfisker fiskebestandene og udgør en af de største trusler mod de marine økosystemer, undergraver bestræbelserne på at forvalte fiskeriet bæredygtigt⁷ og presser nogle af dem så hårdt, at de er på randen af et sammenbrud⁸.

⁶ *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020.*

⁷ FAO's websted om ulovligt, urapporteret og ureguleret (IUU) fiskeri.

⁸ "One Ocean-topmødet: Nye skridt skal styrke EU's lederskab med hensyn til beskyttelse af havene".

Figur 2 - Udnyttelse af fiskebestande



NB: Disse procentdele behandler alle fiskebestande ens uanset deres biomasse og fangster.

Kilde: Revisionsretten, baseret på [data fra FAO](#).

06 Selv om det er vanskeligt at fastslå det præcise omfang af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, blev det i en undersøgelse af dette emne anslået⁹, at det i starten af 2000'erne lå på 10-26 millioner ton på verdensplan, dvs. 11-19 % af de rapporterede fangster til en værdi af 10-23 milliarder dollar.

Den globale reaktion på ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

07 Fra net til tallerken kan fiskevarer fanges, omlades, landes, lagres, forarbejdes, transporteres og sælges gennem yderst komplekse og globaliserede forsyningskæder. Bekæmpelse af ulovligt fiskeri kræver derfor en global reaktion fra alle involverede,

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

herunder suveræne nationer i deres egenskab af flag-, kyst-, havne- og markedsstater (jf. [figur 3](#)).

Figur 3 - Flag-, kyst-, havne- og markedsstaters ansvar

 Flagstat	Alle suveræne stater kan give et fiskerfartøj tilladelse til at benytte deres flag, så længe der findes en ægte forbindelse mellem fartøjet og flagstaten. Flagstater skal udøve effektiv jurisdiktion og kontrol over alle fartøjer, der sejler under deres flag, uanset hvor de opererer.
 Kyststat	Kyststater skal udøve jurisdiktion over alle fiskeriaktiviteter i deres eksklusive økonomiske zone. Kyststater har det primære ansvar for at vedtage og håndhæve bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger i deres eksklusive økonomiske zone.
 Havnestat	Havnestater skal indføre betingelser for fartøjer under udenlandsk flag, der anløber deres havne, for at sikre, at fartøjer, der udøver ulovlige, urapporterede og uregulerede fiskeriaktiviteter, ikke kan lande deres fangster.
 Markedsstat	Markedsstaterne skal sikre, at importerede produkter ikke stammer fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri og sikre gennemsigtighed i markedsføring og handel med fiskevarer i overensstemmelse med foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcer.

Kilde: Revisionsretten.

08 FN og FAO har hver især udarbejdet og vedtaget en række juridisk bindende instrumenter, handlingsplaner og frivillige retningslinjer. Disse elementer udgør en international ramme for ansvarligt fiskeri og bekæmpelsen af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri. De beskrives i [bilag I](#).

09 Regionale fiskeriforvaltningsorganisationer er centrale interessenter i den internationale fiskeriforvaltning. De omfatter lande med fiskeriinteresser i et bestemt område og er ansvarlige for den fælles forvaltning af fælles og stærkt vandrende fiskebestande. De fleste af disse organisationer har beføjelser til at fastsætte bindende grænser for fangster og fiskeriindsats, tekniske foranstaltninger og kontrolforpligtelser for deres medlemmer. EU er part i alle større internationale instrumenter og medlem af 18 regionale fiskeriforvaltningsorganisationer og fiskeriorganer¹⁰.

¹⁰ Regionale fiskeriforvaltningsorganisationer.

10 Bekæmpelsen af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri hører under verdensmålene for bæredygtig udvikling, som FN's Generalforsamling fastsatte i 2015¹¹. Under bæredygtighedsmål 14, "Livet i havet", fastsættes et ambitiøst mål for bæredygtigt fiskeri (14.4): "Inden 2020 skal fiskeri reguleres effektivt, og der skal sættes en stopper for overfiskeri, for ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (...)". EU har forpligtet sig til at nå dette mål om at sætte en stopper for ulovligt fiskeri senest i 2020¹². Dette mål er ikke nået¹³, ikkebæredygtigt fiskeri forekommer fortsat¹⁴, og der er stadig en risiko for, at produkter fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (herefter "ulovlige fiskevarer") sælges på EU's marked.

EU's ramme for bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

11 Fiskeripolitik henhører under EU's enekompetence, hvilket betyder, at kun EU kan lovgive og vedtage bindende retsakter om bevarelse af marine biologiske ressourcer under den fælles fiskeripolitik. Denne politik fastsætter reglerne for forvaltningen af den europæiske fiskerflåde og bevarelsen af fiskebestande. EU-reglerne fastsætter f.eks. kvoter og mindstemål for fiskestørrelser for visse fiskerier. EU regulerer også fiskeredskaber og kan forbyde fiskeri i visse områder eller perioder.

12 En vigtig del af EU's fiskeripolitik er forordningen om den fælles markedsordning. Heri fastsættes EU's markedsføringsstandarder for fiskevarer og krav til forbrugeroplysning (mærkning), således at forbrugerne kan træffe valg vedrørende deres indkøb på et velinformeret grundlag. Mærket skal f.eks. angive handelsbetegnelsen, produktionsmetoden, fangstområdet og fiskeredskaberne. Der findes ikke noget EU-mærke, der certificerer fiskevarernes bæredygtighed.

13 I henhold til den fælles fiskeripolitik har EU vedtaget følgende primære reguleringsinstrumenter og afsat finansiering til bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

¹¹ De Forenede Nationers verdensmål for bæredygtig udvikling.

¹² Fælles meddelelse: "International havforvaltning: En dagsorden for havenes fremtid".

¹³ *Europe Sustainable Development Report 2021*.

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

EU's lovgivningsmæssige ramme

14 [Forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#) (primært vedrørende import) og [fiskerikontrolforordningen](#) (der primært fokuserer på EU-fiskeres overholdelse af reglerne) er de primære reguleringsinstrumenter til bekæmpelse af ulovligt fiskeri.

15 [Forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#) er det vigtigste EU-instrument til at forebygge, afværge og standse denne praksis. Den kræver, at medlemsstaterne griber ind over for fiskerfartøjer og EU-borgere, der udøver ulovlige fiskeriaktiviteter overalt i verden. De to mest centrale elementer i denne forordning er fangstattesteringsordningen og kortsystemet. Den første vedrører lovligheden af import, og den anden identificerer "tredjelande" (ikke-EU-lande), der ikke samarbejder om bekæmpelsen af ulovligt fiskeri.

16 [Fiskerikontrolforordningen](#) fokuserer på EU-flådens aktiviteter og opretter et EU-dækkende kontrolsystem, der skal sikre overholdelsen af den fælles fiskeripolitik. Den gælder for alle fiskeriaktiviteter i EU's farvande og alle fiskeriaktiviteter, der udføres andre steder af EU-fartøjer. Den suppleres af [forordningen om bæredygtig forvaltning af de eksterne fiskerflåder](#). Denne forordning fokuserer på kontrollen med tredjelandes fiskerfartøjer, der opererer i EU-farvande, og EU-fartøjer, der fisker andre steder.

17 [Kontrolforordningen](#) indeholder bestemmelser for medlemsstater og operatører med henblik på at forebygge og bekæmpe ulovligt fiskeri. Disse bestemmelser omfatter:

- overvågning af adgangen til farvande og ressourcer
- kontrol med udnyttelsen af fiskerimuligheder og -kapacitet
- sikring af korrekte håndhævelsesforanstaltninger i tilfælde af overtrædelser
- muliggørelse af sporbarheden af og kontrollen med fiskevarer gennem hele forsyningskæden fra net til tallerken.

18 I april 2017 offentliggjorde Europa-Kommissionen sin evaluering af fiskerikontrolforordningen¹⁵, hvori den konkluderede, at kontrolsystemets effektivitet

¹⁵ [Kommissionens rapport om gennemførelse og evaluering af forordning \(EF\) 1224/2009.](#)

blev hæmmet af mangler i udformningen af forordningen. Kommissionen foreslog en række ændringer af kontrolforordningen i sit forslag til revision af EU's fiskerikontrolordning af 31. maj 2018¹⁶. Forslaget var ikke vedtaget i maj 2022.

Anvendelse af EU-midler

19 EU yder finansiering til støtte for fiskerikontrollen. [Den Europæiske Hav- og Fiskerifond \(EHFF\)](#) finansierede EU's hav- og fiskeripolitik i 2014-2020. Under EU's prioritet 3, "Fremme af gennemførelsen af Den Fælles Fiskeripolitik", støttede fonden overvågnings-, kontrol- og håndhævelsesaktiviteter med et samlet budget på 580 millioner euro. Dens efterfølger, Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond, vil fortsat yde støtte til kontrolforanstaltninger i perioden 2021-2027. Mindst 15 % af EU's økonomiske støtte pr. medlemsstat, i alt 797 millioner euro, skal efter planen afsættes til at fremme en effektiv fiskerikontrol og håndhævelse sammen med pålidelige data til videnbaseret beslutningstagning. Disse beløb suppleres med national medfinansiering.

Roller og ansvarsområder

20 Kommissionens Generaldirektorat for Maritime Anliggender og Fiskeri (GD MARE) er det organ, som har det primære ansvar for tilsynet med den fælles fiskeripolitik. Det Europæiske Fiskerikontrolagentur (EFCA) fremmer og koordinerer udviklingen af ensartede risikostyringsmetodologier og tilrettelægger uddannelse og koordinering/samarbejde mellem nationale kontrol- og inspektionsmyndigheder. Medlemsstaterne er ansvarlige for gennemførelsen af de centrale krav i den fælles fiskeripolitik såsom fartøjsinspektion, importkontrol og anvendelse af sanktioner.

Lovlighed er ikke nogen garanti for bæredygtighed

21 De retlige rammer, der beskrives ovenfor, har til formål at sikre, at alle fiskevarer, der sælges i EU, er lovlige. De skal garantere forbrugerne i EU, at de produkter, de forbruger, ikke stammer fra ulovligt, urapporteret eller ureguleret fiskeri. Sikring af et produkts lovlighed garanterer imidlertid ikke, at det er fanget bæredygtigt.

22 For så vidt angår importerede produkter har EU's fangstattesteringsordning til formål at sikre, at flagstater certificerer lovligheden af alle importerede fiskevarer på grundlag af deres egne kontrol- og overvågningssystemer. Fiskefartøjer skal overholde flagstatens regler og, hvor det er relevant, reglerne i den kompetente regionale

¹⁶ [Forslag til en ny kontrolforordning \(COM/2018/368 final\)](#).

fiskeriforvaltningsorganisation eller kyststaten. Ordningen kan ikke sikre, at disse regler, der er vedtaget uden for EU, er tilstrækkeligt stringente til at garantere bæredygtigheden. Selv om en kyststat f.eks. ikke indfører regler for at begrænse overfiskeri eller miljøskadelige fiskemetoder, betragtes fangster i området som lovlige.

23 Vedrørende EU-flådens aktiviteter gælder det tilsvarende, at sikring af overholdelsen af EU-reglerne ikke betyder, at reglerne som sådan er tilstrækkelige til at sikre bæredygtigheden for fiskebestande og deres levesteder. Det Europæiske Miljøagentur rapporterede i 2019, at overudnyttelsen af kommercielle bestande af fisk og skaldyr fortsætter overalt i Europas have. I vores særberetning fra 2020 "Havmiljø: EU-beskyttelsen spænder vidt, men stikker ikke dybt"¹⁷ konkluderede vi, at EU's foranstaltninger til beskyttelse af havmiljøet havde resulteret i målbare fremskridt i Atlanterhavet, men at der fortsat var et betydeligt overfiskeri i Middelhavet.

¹⁷ Særberetning 26/2020, "Havmiljø: EU-beskyttelsen spænder vidt, men stikker ikke dybt", jf. også "Beretning om EU-budgettets performance - status ved udgangen af 2020".

Revisionens omfang og revisionsmetoden

24 Vi undersøgte EU's ramme, der skal forhindre, at produkter fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri ender på EU-borgernes tallerkener. Europa-Parlamentet anmodede Revisionsretten om at udarbejde en beretning om dette problem i 2018 og 2021. Vi kiggede også på EU's udgifter og foranstaltninger fra 2014 til 2020. Vi undersøgte dette emne på grund af det ulovlige fiskeris indvirkning på bæredygtigheden af de marine ressourcer. Vi fokuserede på effektiviteten af:

- kontrolsystemer til hindring af import af fiskevarer fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri til EU, herunder hvorvidt Kommissionen målrettede sine foranstaltninger for at imødegå centrale risici, og hvorvidt medlemsstaterne udførte effektive kontroller
- medlemsstaternes kontrolsystemer til kontrol af nationale flåder og farvande, herunder hvorvidt EU-finansieringen var rettet mod betydelige risici og de opnåede resultater.

25 I forbindelse med vores revisionsarbejde:

- undersøgte vi rapporter fra Kommissionen og relevante agenturer samt foranstaltninger vedrørende fiskerikontrol og håndhævelse
- interviewede vi nationale myndigheder med ansvar for fiskerikontrol i Danmark, Spanien, Frankrig og Sverige, som var udvalgt på grund af størrelsen af deres fiskerisektor og handelsstrømme med tredjelande, størrelsen af den EU-finansiering, de modtager til at udføre kontrol, og den geografiske balance
- besøgte vi de svenske myndigheder med ansvar for fiskerikontrol, iagttog arbejdet på det svenske fiskeriovervågningscenter, foretog en inspektion på fiskemarkedet og en inspektion af et fartøj, der lå ved kaj. På grund af rejserestriktionerne som følge af covid-19-pandemien kunne vi kun besøge Sverige på stedet i den periode, der var afsat til vores revisionsarbejde
- sammenlignede vi omfanget af og de vigtigste elementer i EU's fangsttasteringsordning med tilsvarende systemer i USA og Japan
- undersøgte vi 23 EU-finansierede projekter vedrørende fiskerikontrol til en værdi af 26,9 millioner euro, der blev gennemført i 2014-2020-programperioden. Vi

udvalgte disse projekter for at dække en række forskellige udgifter og investeringer såsom patruljefartøjer, innovativ teknologi og driftsudgifter.

26 Med denne beretning ønsker vi at bidrage til de politiske drøftelser og den retlige udvikling vedrørende bekæmpelsen af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

Bemærkninger

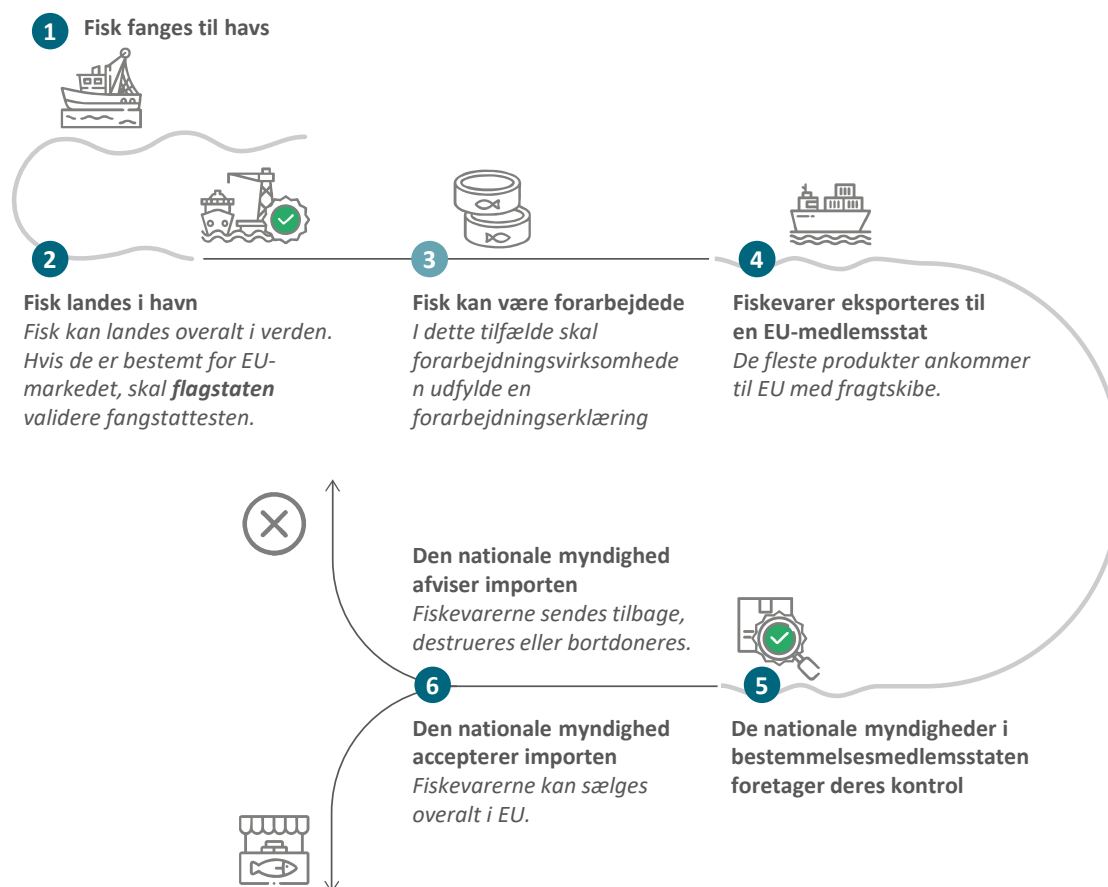
27 Bemærkningerne fremlægges i to hovedafsnit. Det første dækker importkontrollsystemet for fiskevarer og det andet medlemsstaternes kontrolsystemer til kontrol af nationale flåder og farvande.

Importkontrollsystemet har mindsket risikoen for ulovlige fisk på EU's marked, men medlemsstaternes kontroller er uensartede

EU's fangstattesteringsordning forbedrede sporbarheden og styrkede importkontrollen

28 EU vedtog forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri i 2008 og oprettede EU's innovative fangstattesteringsordning. Jf. [figur 4](#) for nærmere oplysninger om ordningen.

Figur 4 - Fangstatteresteringsordningen



Kilde: Revisionsretten.

29 Vi konstaterede, at denne ordning lukkede et stort hul i kontrollen, eftersom lovligheden af importerede fiskevarer ikke blev kontrolleret, inden den trådte i kraft, med undtagelse af visse regionsspecifikke regler, som omfattede en fangstdokumentationsordning. Under ordningen skal alle marine fiskevarer, der eksporteres til EU, ledsages af en fangstattest valideret af fiskerfartøjets flagstat. Attesten gør det muligt at spore fiskevarer gennem hele forsyningskæden frem til indførslen i EU. Det er flagstatens ansvar at attestere, at fiskevarerne ikke stammer fra ulovlige, urapporterede og uregulerede fiskeriaktiviteter, og at kontrollere deres overensstemmelse med gældende regler om bevarelse og forvaltning.

30 Vi gennemførte en benchmarkingundersøgelse, hvor vi sammenlignede EU's fangstatteresteringsordning med tilsvarende systemer i USA og Japan. Disse lande er

henholdsvis den anden- og tredjestørste importør i verden¹⁸. Vi sammenholdt ordningerne med hensyn til dækning, informationskrav og kontrolmekanismer.

31 I USA indførtes der med Seafood Import Monitoring Program (SIMP)¹⁹ tilladelses-, rapporterings- og registreringsprocedurer for import af fiskevarer, der er identificerede som truede af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri eller svig. Det drejer sig om 13 typer af fisk og skaldyr og næsten halvdelen af USA's import af fisk og skaldyr²⁰.

32 Japan har i øjeblikket ikke nogen national fangstdokumentationsordning for importerede fiskevarer, selv om en ordning er på vej i henhold til en ny lov vedrørende bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri. Landet anvender i stedet regionale fiskeriforvaltningsorganisationers ordninger²¹, hvor EU og USA også er kontraherende parter. EU anerkender disse fangstdokumentationsordninger for fiskeprodukter og skaldyr, der indføres til EU's marked²².

33 Vi konstaterede, at EU's fangstattesteringsordning var den mest omfattende med hensyn til anvendelsesområde, informationskrav samt validerings- og kontrolprocesser.

- **EU-ordningen har det mest omfattende anvendelsesområde: Næsten alle fiskevarer skal være sporbare og certificerede.** I modsætning til andre ordninger dækker EU-ordningen alle forarbejdede og ikkeforarbejdede vildtfangede marine fisk, der importeres fra tredjelande til EU-markedet.
- **EU's og USA's ordninger har omfattende informationskrav, der giver mulighed for detaljeret sporbarhed.** I mange tilfælde indsamler disse ordninger mere detaljerede oplysninger end dem, der er oprettet af regionale fiskeriforvaltningsorganisationer.

¹⁸ *National Marine Fisheries Service, Current fisheries statistics No 2019, Japan FY2019 Trends in Fisheries FY2020 Fisheries Policy.*

¹⁹ "Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act; Seafood Import Monitoring Program".

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

²¹ CCSBT, ICCAT og CCAMLR.

²² Kommissionens forordning (EF) nr. 1010/2009.

- o **EU-ordningen har det mest omfattende validerings- og kontrolsystem.** I EU skal hvert parti ledsages af en attest, der er valideret af flagstaten, og medlemsstatens myndigheder skal foretage risikobaserede kontroller og verifikationer.

34 *Bilag II* indeholder yderligere oplysninger om vores benchmarking (EU's fangstatteringsordning og tilsvarende systemer i USA og Japan).

Betydelige forskelle i anvendelsesområdet for og kvaliteten af medlemsstaternes kontroller svækker systemet

35 Hvert andet år skal medlemsstaterne indsende en rapport til Kommissionen om deres anvendelse af [forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#). De seneste tilgængelige data er fra 2019 (inklusive data for Det Forenede Kongerige), hvor alle medlemsstater undtagen Luxembourg indsendte en rapport. Det Europæiske Fiskerikontrolagentur udarbejdede en analyse af medlemsstaternes rapportering med et overblik over medlemsstaternes gennemførelse af forordningen.

36 Ifølge denne analyse landede omkring 2 000 udenlandske fartøjer, hovedsagelig fra Norge, Venezuela og Færøerne, deres fangster direkte i en EU-havn i 2019. EU-havnestaterne skulle foretage kontrol af mindst 5 % af de landede fangster, og den gennemsnitlige kontrolprocent lå på omkring 20 % for hele EU, selv om Polen og Danmark ikke opfyldte kravet om 5 %. Havneinspektioner bidrog til at konstatere overtrædelser i 11 % af sagerne, for det meste vedrørende rapporteringsforpligtelser.

37 De fleste importerede fiskevarer landes ikke direkte fra et fiskerfartøj i en EU-havn. Produkterne landes i stedet andre steder i verden og transporteres til EU med fragtskibe. I [forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#) kræves det, at der gennemføres kontroller i bestemmelsesmedlemsstaten snarere end ved indgangsstedet til EU. Når produkterne er godkendt, kan de sælges overalt i EU. Medlemsstatens kontroller skal derfor være robuste nok til at forhindre "kontrolshopping", hvor operatørerne udnytter det svageste led i kontrolsystemet. Denne risiko blev fremhævet af de kontrolmyndigheder, vi interviewede i to medlemsstater, og ved en undersøgelse i 2018²³.

38 I 2019 modtog medlemsstaternes myndigheder omkring 285 000 fangstatterester og 35 000 forarbejdningserklæringer fra tredjelande. På grundlag af risikostyring

²³ *The impact of the EU IUU Regulation on seafood trade flows.*

kræves det i [forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#), at medlemsstaterne kontrollerer:

- at fangstattesterne er udfyldt og valideret af flagstaten (korrekt underskrift og stempel)
- at flagstaten har tilladelse til at eksportere til EU og ikke er identificeret som et ikkesamarbejdende tredjeland af EU i bekæmpelsen af ulovligt fiskeri ("rødt kort", jf. punkt [50](#)), og at fiskerfartøjet ikke står opført som et fartøj, der giver sig af med ulovligt fiskeri
- at fangstattesterne for forarbejdede produkter angiver de samme arter og mængder som forarbejdningserklæringen.

39 Medlemsstaterne kan foretage yderligere og mere detaljerede kontroller (kaldet "verifikationer") i henhold til en risikoanalyse. Der er behov for en verifikation, hvis der er tvivl om ægtheden af en fangstattest eller fartøjets overholdelse af de gældende regler eller mistanke om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

40 Anvendelsesområdet for verifikationerne afhænger af kontrolmyndighederne i medlemsstaterne. De kan omfatte krydskontrol af alle dokumenter for at sikre konsekvens (f.eks. fangstattester, forarbejdningserklæringer, transportdokumenter) eller søgning af dokumentation fra eksterne kilder (gyldig licens til fartøjet, tilladelse til at fiske i det rapporterede fangstområde, mistanke om, at rederen/den egentlige ejer er involveret i ulovligt fiskeri, konsekvens mellem handelsmønstre og kendte fiskeriaktiviteter osv.). En verifikation kan også omfatte en fysisk inspektion af produktet, f.eks. hvis der hersker tvivl om arterne.

41 Generelt rapporterede medlemsstaterne, at de havde udført enten basale eller mere detaljerede kontroller af omkring 64 % af de fangstattester, de modtog. Fem medlemsstater (Tyskland, Litauen, Malta, Portugal og Sverige) rapporterede, at de kun havde foretaget de mere basale kontroller, mens Belgien, Finland, Italien og Rumænien ikke indberettede nogen oplysninger om dette.

42 Nogle gange fører verifikationen til spørgsmål, og medlemsstatens myndigheder må anmode om yderligere oplysninger fra flagstaten for at bekræfte gyldigheden af de dokumenter, som importøren har indsendt. I 2019 forekom dette mere end 1 000 gange i 19 medlemsstater. Fire medlemsstater (Ungarn, Rumænien, Sverige og Slovakiet) anmodede ikke om yderligere oplysninger fra nogen tredjelande mellem 2016 og 2019.

43 I forordningen om ulovligt, urapporteret, og ureguleret fiskeri kræves det, at medlemsstaterne afviser importvarer, hvis de ikke får relevante svar på deres spørgsmål. Østrig, Frankrig og Polen rapporterede i deres toårige rapporter, at mens nogle tredjelande besvarede deres anmodning fuldt ud, bekræftede andre blot attestens gyldighed og afviste at fremlægge yderligere dokumentation.

44 I 2019 afviste myndighederne i ti medlemsstater 29 importere (under 0,01 % af alle indkomne fangstattester det år), hovedsagelig på grund af manglen på en gyldig fangstattest eller manglende konsekvens mellem dokumentet og produkterne. I de fleste tilfælde blev produkterne sendt tilbage til eksportlandet.

45 Vores analyse af kontrolsystemerne for importerede produkter i Danmark, Spanien, Frankrig og Sverige bekræftede, at omfanget og kvaliteten af kontrollerne varierede betydeligt mellem medlemsstaterne, og det samme gjorde sig gældende for, hvor avancerede IT-systemerne var (jf. [tabel 1](#)). Vi rangordner IT-systemernes avancerede karakter som lav, mellemhøj eller høj.

Tabel 1 - Importkontroller og verifikationer i fire medlemsstater

Medlemsstat	IT-systemernes avancerede karakter	Kontrollernes anvendelsesområde og kvalitet
Danmark	LAV	MELLEMHØJ
	• ikke noget IT-system til forvaltning af fangstattester eller gennemførelse af kontroller • alle dokumenter, der modtages i papirform, scannes og registreres i et Excel-ark	• systematisk basiskontrol af alle indkommende fangstattester med undtagelse af to "lavrisiko"-tredjelande (kun en fjerdedel af importen blev kontrolleret) • for alle kontrollerede dokumenter foretages en sammenligning af sammenhæng og konsekvens i oplysningerne • kontrol af fartøjernes tilladelser ved import af arter og område omfattet af en regional fiskeriforvaltningsorganisation • hyppige fysiske inspektioner • fangstattester med fejl og importere fra lande med gule kort genstand for en grundig verifikation (kan omfatte henvendelse til myndighederne i flagstaten) • kontroller af importører • ingen adgang til toldsystemet

Medlemsstat	IT-systemernes avancerede karakter	Kontrollernes anvendelsesområde og kvalitet
Spanien	HØJ	HØJ
	• særlig webplatform for importører, hvor de kan indlæse data og vedhæfte indscannede dokumenter • automatiserede kontroller og risikoanalyse ved hjælp af flere risikoparametre • integration af systemer til told og forvaltning/kontrol af ulovligt fiskeri	• systematisk grundlæggende kontrol af alle indkommende fangstatter • systematisk kontrol af fuldstændigheden af og sammenhængen i dokumenter • fangstatter med fejl sendes til grundlige kontroller på andet niveau, der udføres af en efterforskningsenhed, der er specialiseret i ulovligt fiskeri • hyppige anmodninger til importører og flagstaten • mulighed for fysiske inspektioner • samarbejde med toldvæsenet
Frankrig	MELLEMHØJ	HØJ
	• brug af toldsystemet, ingen specifik kapacitet til fangstatter • automatisk risikoanalyse udvælger fangstatter til grundig verifikation baseret på importørklæringen • indscannede kopier lagres på servere, ingen central database, kontroller dokumenteres i systemet	• systematisk grundlæggende kontrol af alle indkommende fangstatter • fuldstændighedskontrol • uoverensstemmelser/ høj risiko udløser grundige kontroller udført af en specialist • lejlighedsvis fysiske inspektioner (inklusive DNA-analyser) • hyppige anmodninger om verifikation til flagstaten
Sverige	MELLEMHØJ	LAV
	• særlig webplatform for importører, hvor de kan indlæse data og vedhæfte indscannede dokumenter • ingen risikoanalyse eller automatisk kontrol, men myndigheden kan dokumentere kontroller og validere attester i systemet	• ingen kontrol af fangstatter fra ét tredjeland med "lav risiko" (der udgør mere end 80 % af importen) • stikprøvekontrol af fangstatter fra andre lande • kun grundlæggende kontroller udføres • ingen adgang til told databasen, ingen kontroller af importører • ingen fysiske inspektioner • ingen grundige kontroller, ingen verifikation hos flagstaten

Kilde: Revisionsretten.

EU's fangstatteringsordning er papirbaseret, hvilket mindsker effektiviteten og øger risikoen for svig

46 EU's fangstatteringsordning er stadig papirbaseret. Mens nogle tredjelande (Norge, USA og Det Forenede Kongerige) validerer og fremsender elektroniske fangstatter, sender importører fra andre lande indscannede kopier af dokumenter til medlemsstaternes myndigheder.

47 Der findes ingen EU-dækkende database over fangstattester, som medlemsstaterne har modtaget, og oplysninger i én medlemsstat er ikke tilgængelige for de andre. Den manglende digitalisering og systematiske informationsdeling mellem medlemsstaterne skaber mange udfordringer for kontrolsystemets virkningsfuldhed og effektivitet:

- **Længere behandlingstid og administrative byrder:** Medlemsstaternes myndigheder skal indsamle, behandle og lagre alle fangstattester og forarbejdningserklæringer i papirform. I 2019 udgjorde dette mere end 300 000 dokumenter. Tyskland, Spanien, Finland, Nederlandene og Sverige²⁴ har imidlertid udviklet deres egne IT-systemer, som kræver, at importørerne indlæser alle relevante data og vedhæfter en indscannet kopi af dokumenterne, hvilket mindsker byrden på myndighederne og forkorter behandlingstiden for importøren.
- **Risiko for svig:** Papirdokumenter, der er stemplet og underskrevet af tredjelande, er lettere at forfalske end digitalt underskrevne dokumenter. Den manglende informationsdeling i EU betyder, at kopier af attester svigagtigt kan indgives i flere medlemsstater.
- **Forspildt mulighed for at automatisere kontrol og krydskontroller:** En fælles database ville give mulighed for datasøgning og automatiske alarmer ved hjælp af tidstro krydscheck af alle data indgivet i alle medlemsstater. Selv om nogle medlemsstater har udviklet avancerede IT-systemer med automatiske kontroller²⁵, arbejder andre stadig uden nogen IT-redskaber.

48 For at afhjælpe disse mangler har medlemsstaterne gentagne gange anmodet Kommissionen om at oprette et EU-dækkende IT-system til at spore fangstattester og lette verifikationen. Kommissionen udviklede derfor sit "CATCH"-værktøj for at hjælpe medlemsstaterne med at detektere svig og misbrug af det papirbaserede system, samtidig med at kontroller og verifikationer blev forenklet og gjort hurtigere.

49 CATCH-systemet blev tilgængeligt i 2019, men ingen medlemsstater bruger det. Myndighederne i de fire medlemsstater, der er omfattet af denne revision, forklarede, at de ikke kunne se behovet eller merværdien, medmindre alle medlemsstater bruger

²⁴ Client Earth, *Digitising the control of fishery product imports*.

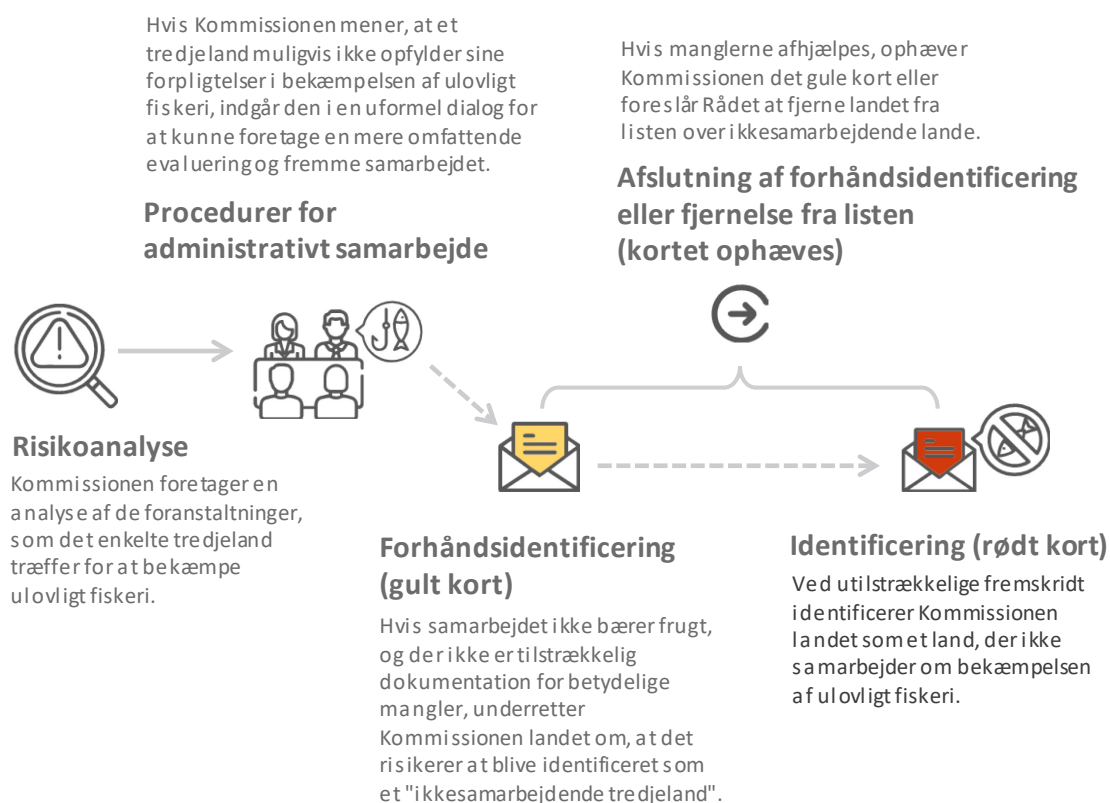
²⁵ ClientEarth, *Digitising the control of fishery product imports*.

CATCH. Kommissionens forslag om ændring af fiskerikontrolforordningen sigter mod at gøre CATCH obligatorisk i EU.

EU's kortsystem har vist sig at være nyttigt, men rammer ofte lande, der kun har minimal handel med fisk med EU, og der findes smuthuller

50 Fangstatteresteringsordningen er baseret på, at tredjelande anvender effektive kontrolsystemer, når de attesterer fangster fra fiskerfartøjer, der sejler under deres flag. Når en flagstats kontrolsystem er mangelfuldt på centrale områder, er validerede fangstatterester ikke nogen garanti for lovligheden af de produkter, der eksporteres til EU. Identificeringen af ikkesamarbejdende tredjelande, almindeligt kendt som et "rødt kort" i "kortsystemet", er derfor vigtig for at forhindre dette. Kortsystemets funktion beskrives i [figur 5](#).

Figur 5 - Kortsystemet



Kilde: Revisionsretten.

51 Kommissionen udviklede en trinvis metodologi til sit administrative samarbejde med tredjelande og proceduren til identificering af ikkesamarbejdende tredjelande under [forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#). Vi gennemgik den

eksisterende metodologi for at kontrollere, hvorvidt Kommissionen fokuserede på de rigtige risici og baserede sin afgørelse på gennemsigtige og objektive kriterier.

52 Kommissionen indsamler oplysninger fra en lang række kilder om tredjelandes foranstaltninger over for ulovligt fiskeri. Disse omfatter medlemsstater, FAO, regionale fiskeriforvaltningsorganisationer og ikke-statslige organisationer. Hvis der er tegn på, at et tredjeland ikke overholder den internationale fiskerilovgivning eller sit ansvar som flag-, kyst- havne- eller forarbejdningsstat, kan Kommissionen beslutte at indlede et administrativt samarbejde med det pågældende land for at gennemføre en mere omfattende evaluering.

53 Kommissionen evaluerer landets overholdelse af reglerne på grundlag af et spørgeskema, der sendes til landets myndigheder, i de fleste tilfælde en analyse foretaget af Det Europæiske Fiskerikontrolagentur af en stikprøve af fangstatter og forarbejdningserklæringer fra det pågældende land og, efter aftale med de nationale myndigheder, en eller flere evalueringer på stedet.

54 Hvis Kommissionen konstaterer alvorlige problemer, kan den støtte landet gennem kapacitetsopbygningsseminarer eller vejledning for at forbedre det nationale system. I de fleste tilfælde gennemfører landet de nødvendige reformer og forbedringer, og der er ikke nogen grund til at udstede en formel advarsel. Hvis der er tilstrækkelig dokumentation for betydelige mangler, og den uformelle dialog ikke giver resultater, underretter Kommissionen landet om, at det risikerer at blive identificeret som et "ikkesamarbejdende tredjeland" ("gult kort").

55 Kommissionen underretter tredjelandet med en beslutning om forhåndsidentifikation og beskriver sit ræsonnement (jf. [figur 6](#)) på grundlag af kriterier fastsat i [forordningen](#). Denne beslutning ledsages af en handlingsplan. Den foreslår foranstaltninger, der kan afhjælpe de konstaterede problemer, med en indledende frist på seks måneder (som kan forlænges). I løbet af denne periode samarbejder Kommissionen fortsat med landet og yder teknisk bistand.

Figur 6 - Vigtigste mangler, som Kommissionen har identificeret i lande, der har fået et kort

 Nationale retlige rammer	• Nationale retlige rammer er ikke i overensstemmelse med de internationale forpligtelser • Ingen national plan om indgriben over for ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri • Intet omfattende og effektivt sanktionssystem • Ingen bestemmelser vedrørende kontrol af egne statsborgere i lovgivningen
 Regionalt og multilateralt samarbejde	• Ingen ratifikation af centrale internationale instrumenter • Ingen overholdelse af regionale fiskeriforvaltningsorganisationers regler • Fartøjer opført på lister over ulovligt fiskeri
 Fiskeriforvaltning og -bevarelse	• Mangel på et effektivt tilsyns-, kontrol- og overvågningssystem • Mangler med hensyn til fartøjernes registrering, licensering og tilladelser (bekvemmelighedsflag) • Manglende omsætning, overholdelse og/eller gennemførelse af bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger
 Fangstatteringsordning og sporbarhed	• Ineffektive kontroller og verifikationer inden validering af fangstatter og forarbejdningserklæringer • Upålidelige sporbarhedsprocedurer

Kilde: Revisionsretten baseret på oplysninger fra Kommissionen.

56 Selv om forhåndsidentifikationen ikke omfatter nogen sanktioner, er advarslen normalt tilstrækkeligt til at sætte gang i relevante reformer. Siden kortsystemet blev lanceret, har Kommissionen udstedt gule kort til 27 tredjelande. 14 gule kort blev ophævet efter et til fire år efter betydelige reformer i de pågældende lande. Vi fandt dokumentation for, at det gule kort og det efterfølgende samarbejde førte til positive forandringer (jf. [tekstboks 1](#)).

Tekstboks 1 - Positive forandringer i Thailand efter EU's advarsel

Thailand er et vigtigt knudepunkt for forarbejdning af tun med en betydelig fiskerflåde.

I 2011 satte Kommissionens evaluering fokus på adskillige svagheder vedrørende valideringen af fangstattester og forarbejdningserklæringer i Thailand sammen med et utilstrækkeligt kontrolsystem og utilstrækkelige retlige rammer.

Det efterfølgende samarbejde med Thailand førte ikke til betydelige fremskridt, og i 2015 udstedte Kommissionen et "**gult kort**".

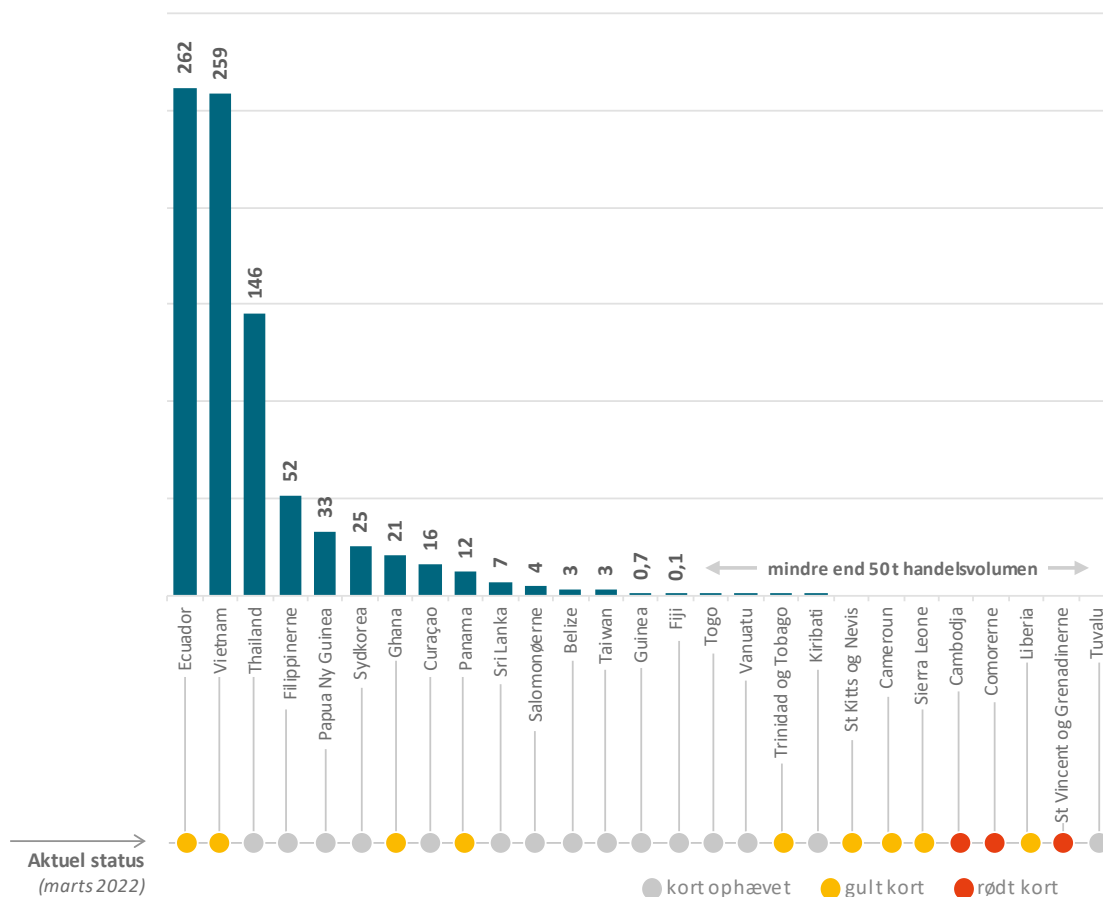
Herefter gjorde de thailandske myndigheder følgende:

- vedtog nye fiskerilove og -bestemmelser i overensstemmelse med international bedste praksis
- indførte strafferetlige sanktioner i de mest alvorlige tilfælde af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri
- oprettede et nyt kontrolsystem og forbedrede sporbarheden af landinger og forarbejdning.

Som et resultat af dette **blev det gule kort ophævet** i 2019. Kommissionen og de thailandske myndigheder nedsatte en arbejdsgruppe for at fremme den fortsatte dialog.

57 Nogle af de lande, der tidligere har fået et gult kort, er vigtige handelspartnere med en betydelig eksport til EU (f.eks. Thailand, Ecuador og Vietnam). Mange andre er ikke. Omfanget af handelen med fiskevarer mellem EU og 14 af de 27 lande ligger et sted mellem minimalt og ikkeeksisterende (jf. [figur 7](#)). Nogle af dem har ikke informeret Kommissionen om, hvilket organ der er deres attesteringsmyndighed, og har derfor ikke tilladelse til at handle med fiskevarer. Risikoen for, at fiskevarer fra ulovlige, urapporterede og uregulerede aktiviteter kommer ind på EU-markedet fra disse lande, ser derfor ud til at være begrænset.

Figur 7 – Handelsvolumen med lande, der har fået et kort (i tusinde ton)



NB: Handelsvolumen i ton for året inden beslutningen om at give gult kort. Dataene i denne figur tager ikke højde for indirekte handel med fiskevarer fra fartøjer fra lande, der har fået et kort, som leveres til andre tredjelande, inden de eksporteres til EU.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra Eurostat.

58 Kommissionen begrundet fokuseringen på lande, hvis handel med fiskevarer med EU er minimal, med, at de fungerer som "bekvemmelighedsflag"-lande (jf. [tekstboks 2](#)). Der foregår mange interaktioner mellem operatører og kompetente myndigheder i flag-, kyst-, havne- og markedsstater gennem hele forsyningskæden. Hvis disse lande ikke opfylder deres forpligtelser, medfører det derfor en risiko for ulovlige, urapporterede og uregulerede fiskeriaktiviteter og begrænser sporbareheden, hvilket kan resultere i, at produkter fra ulovligt fiskeri importeres til EU-markedet.

Tekstboks 2 - Bekvemmelighedsflag og ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri

I sin rapport fra 2020 "Off the Hook"²⁶ udstiller Environmental Justice Foundation den manglende gennemsigtighed i den globale fiskerisektor som en vigtig faktor, der fremmer ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

Betegnelsen "bekvemmelighedsflag" henviser til, at man giver udenlandske fartøjer lov til at sejle under et lands flag mod en økonomisk gevinst. Bekvemmelighedsflag sikrer ikke, at der findes en reel sammenhæng mellem ejerskabet af og kontrollen med fartøjet og flagstaten. De giver operatører mulighed for at skjule deres identitet og undgå sanktioner, når de udfører ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, ofte ved at skifte flag ("flag-hopping").

Når disse lande heller ikke overvåger aktiviteterne i den fiskerflåde, der sejler under deres flag, kan deres utilstrækkelige kontrolsystemer tiltrække operatører, der giver sig af med ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

I alt 13 lande, som Kommissionen havde givet et gult eller rødt kort, stod på Environmental Justice Foundations liste over lande, der tilbyder bekvemmelighedsflag.

59 I mangel af en tilstrækkelig indsats fra de nationale myndigheder for at afhjælpe de konstaterede problemer kan Kommissionen identificere landet som et "ikkesamarbejdende tredjeland" ("rødt kort"). Et rødt kort betyder, at medlemsstaterne skal afvise al import af fiskevarer fra det pågældende lands fartøjer. Efter identificeringen fremsætter Kommissionen et forslag til en gennemførelsesafgørelse til Rådet om, at landet skal opføres som et land, der ikke samarbejder. Det udløser yderligere restriktive foranstaltninger, når afgørelsen vedtages, idet EU-fartøjer forbydes at fiske i det pågældende lands farvande, og eksisterende fiskeripartnerskaber opsiges.

60 Der findes ikke noget folkeretligt grundlag for at forhindre omflagning af et fiskerfartøj eller for at forhindre tredjelandes fartøjer i at operere i den eksklusive økonomiske zone tilhørende lande, der har fået et kort. De økonomiske virkninger af et rødt kort er derfor begrænset af et smuthul, nemlig at fartøjer, der sejler under en "ikkesamarbejdende" flagstats flag, alligevel kan omflage til et andet land, og at fartøjer fra tredjelande stadig kan operere i det pågældende lands eksklusive

²⁶ *Off the hook - How flags of convenience let illegal fishing go unpunished.*

økonomiske zone. I begge tilfælde kan deres attesterede fangster lovligt eksporteres til EU.

61 Af de 27 procedurer, der er indledt siden 2012, resulterede de seks i et rødt kort (jf. eksemplet i [tekstboks 3](#)). Tre af disse lande er siden blevet fjernet fra listen.

Tekstboks 3 - EU's foranstaltninger over for Comorerne

Comorerne har en meget stor eksklusiv økonomisk zone i et område, der er rigt på tun. I 2006 undertegnede EU og Comorerne en fiskeripartnerskabsaftale, der gav EU-fartøjer tilladelse til at fiske i Comorernes farvande.

Comorerne fik et **gult kort** i 2015 efterfulgt af et **rødt kort** i 2017. Den primære årsag var landets manglende evne til at opfylde sit ansvar som flagstat.

- De nationale myndigheder udøvede ikke kontrol med den comoriske fiskerflådes aktiviteter. De havde ingen oplysninger om position, fangster, landinger eller omladninger uden for deres farvande.
- De regionale fiskeriforvaltningsorganisationer identificerede gentagne problemer med overholdelsen og fandt dokumentation for ulovlige fiskeriaktiviteter, der involverede comoriske fartøjer, mellem 2010 og 2015.
- På trods af dette sanktionerede Comorerne ikke de involverede fartøjer, og landets retlige ramme definerede ikke udtrykkeligt ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri og gav ikke mulighed for håndhævelsesforanstaltninger og sanktioner.
- De nationale myndigheder havde uddelegeret forvaltningen af fiskerflåderegistret til flere repræsentanter rundt om i verden, hvilket førte til et "åbent register" eller bekvemmelighedsflag.

Indtil Rådet fjerner landet fra listen, og det røde kort ophæves, er der forbud mod import af fiskevarer fra fartøjer under comorisk flag, og EU-fartøjer må ikke fiske i comoriske farvande.

62 Kommissionen kan fremsætte forslag om, at Rådet fjerner et land, der har fået rødt kort, fra listen, når de væsentligste identificerede mangler er blevet afhjulpnet, og der findes en politisk vilje til at fortsætte indsatsen for at bekæmpe ulovligt fiskeri og overholde folkeretten.

63 Når et gult eller rødt kort er blevet ophævet, fortsætter Kommissionen samarbejdet med landet og identificerer enhver udvikling, der går i den forkerte

retning, så snart den forekommer. I Panama og Ghana fulgte Kommissionen f.eks. op efter ophævelse af det gule kort og konstaterede en begrænset indsats for at bekæmpe ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri. Disse to lande blev forhåndsidentificeret for anden gang.

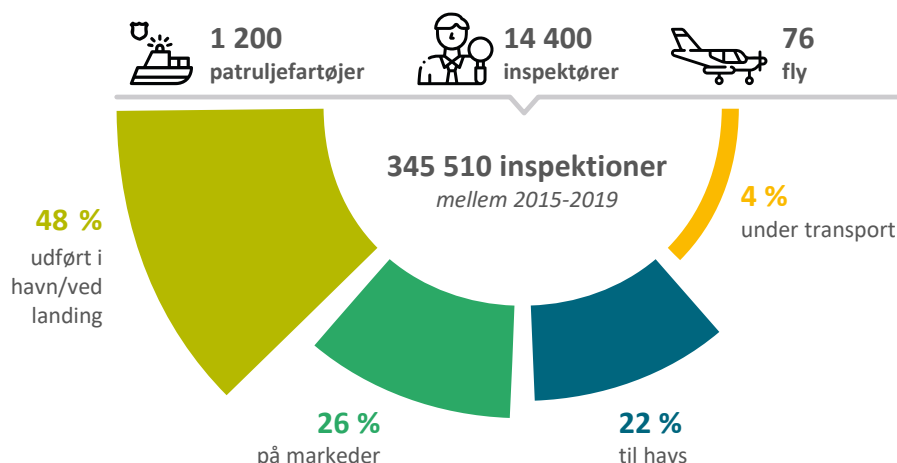
Medlemsstater afslørede ulovligt fiskeri udført af nationale flåder og i nationale farvande, men sanktionerne er ikke altid afskrækkende

Medlemsstaternes kontroller af nationale flåder og farvande afslørede ulovligt fiskeri

64 Medlemsstaterne er ansvarlige for den korrekte anvendelse af EU's fiskerikontrolordning med henblik på at sikre overholdelsen af den fælles fiskeripolitik²⁷. De skal kontrollere fiskeriaktiviteter i deres egne farvande og aktiviteter udført af fiskerfartøjer under deres flag, uanset deres position. Omkring 20 % af EU-fartøjernes fangster foregår i tredjelande eller på åbent hav²⁸.

65 *Figur 8* viser de ressourcer, der er afsat til kontrol af fiskeriaktiviteter, der foregår i EU's farvande, eller som udføres af EU's flåde.

Figur 8 - Kontrolkapacitet i EU



Kilde: Revisionsretten, baseret på [rapport om anvendelsen af Rådets forordning \(EF\) nr. 1224/2009](#).

²⁷ Kontrolforordningen.

²⁸ "Fishing outside the EU".

66 I fem havområder (det østlige Atlanterhav og Middelhavet, Sortehavet, Østersøen, Nordsøen og de vestlige farvande i det nordøstlige Atlanterhav) er visse fiskerier omfattet af specifikke kontrol- og inspektionsprogrammer. Disse programmer omfatter fælles mål, prioriteter og procedurer for inspektionsaktiviteter udført af alle de involverede medlemsstater. For at tilskynde til et tættere samarbejde og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne koordinerer Det Europæiske Fiskerikontrolagentur fælles ressourceanvendelsesplaner, hvor inspektører fra forskellige medlemsstater deltager i inspektioner. I 2020 foretog medlemsstaterne 38 450 inspektioner, som blev indberettet til agenturet som led i fælles ressourceanvendelsesplaner, og man konstaterede 2 351 overtrædelser²⁹.

Billede 1 - Patruljefartøj chartret af Det Europæiske Fiskerikontrolagentur



Det Europæiske Fiskerikontrolagentur 2005-2021.

67 Medlemsstaterne rapporterer om resultaterne af deres kontrolaktiviteter hvert femte år. Fra 2015-2019 gennemførte de 345 510 inspektioner, og ved 13 %³⁰ af disse identificerede de mindst én formodet overtrædelse, og ved 6 % konstaterede de

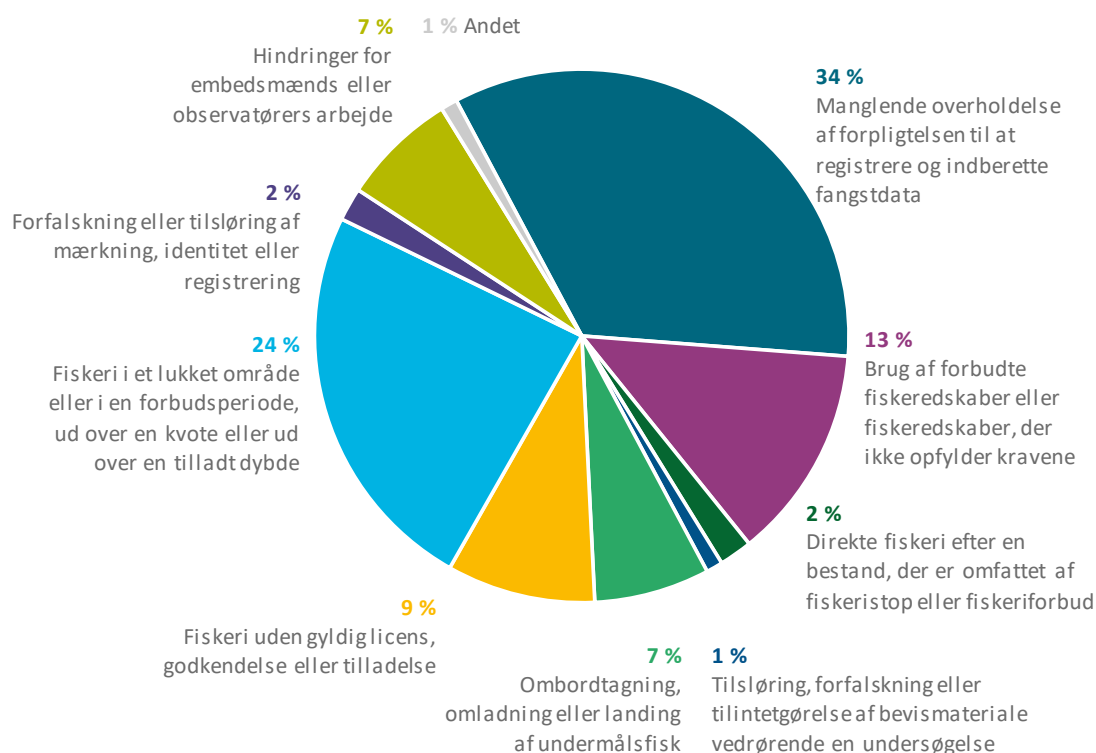
²⁹ EFCA's årsberetning for 2020.

³⁰ "Synopsis Report of data provided by Member States".

mindst én alvorlig overtrædelse. Medlemsstaterne rapporterede i alt om 69 400 overtrædelser i løbet af denne periode, og mere end 76 % blev identificeret af bare tre medlemsstater og Det Forenede Kongerige: Italien (46 %), Det Forenede Kongerige (12 %), Grækenland (11 %) og Spanien (8 %).

68 *Figur 9* viser en opdeling af alvorlige overtrædelser fordelt på fiskeriaktivitet.

Figur 9 - Andel af alvorlige overtrædelser pr. kategori (2015-2019)



Kilde: Revisionsretten, baseret på [data fra Europa-Parlamentet](#).

69 Fejlrapportering af fangster er fortsat et alvorligt problem i EU-fiskeriet. Et aspekt er den manglende rapportering af uønskede fangster (jf. [tekstboks 4](#)).

Tekstboks 4 - Ulovligt udsmid og urapporterede fangster

Det er almindelig praksis inden for fiskeriet at smide uønskede fangster tilbage i havet. De kan være uønskede på grund af lav handelsværdi, eller de kan være omfattet af kvoter. Eftersom de fleste fisk, der smides ud, ikke overlever, er det reelle antal fisk, der dør, langt større end tallene for landinger og salg indikerer. En anden praksis ved navn "sortimentshugst" består i at udsmide fisk med en handelsværdi, som fartøjet har kvoter til, med henblik på at optimere fangster af større eksemplarer af de samme arter, som kan sælges til højere priser.

Landingsforpligtelse

Fiskefartøjer skal lande og rapportere alle fangster af visse arter (der findes undtagelser) og trække dem fra eventuelle kvoter. Formålet er at tilskynde fiskerisektoren til at indføre mere selektive fiskerimetoder og hjælpe videnskabsfolkene med at indsamle nøjagtige data for udnyttelsen af fiskebestande.

Manglende håndhævelse

Kontrol og håndhævelse er en udfordring, eftersom det ikke er let at konstatere udsmid ved traditionelle inspektioner. Selv om nogle medlemsstater³¹ er i gang med pilotprojekter med fjernovervågning, er omfanget utilstrækkeligt. Rapporter³² afslører, at det er almindeligt med ulovligt udsmid, og at overholdelsen af landingsforpligtelsen er lav.

I 2021 rapporterede Kommissionen om "*omfattende, ulovlig og udokumenteret udsmid af fangster i flere havområder*"³³.

Kommissionen identificerede betydelige svagheder i nationale kontrolsystemer og er begyndt at adressere dem

70 Kommissionen er ansvarlig for tilsynet med og håndhævelsen af den korrekte anvendelse af [fiskerikontrolforordningen](#) og reglerne i den fælles fiskeripolitik i alle

³¹ Bulgarien, Cypern, Tyskland, Danmark, Estland, Spanien, Kroatien, Irland, Italien, Letland, Malta, Nederlandene, Portugal.

³² F.eks. "[Landing obligation: First study of implementation and impact on discards](#)", [Rapport om kontrolforordningen](#).

³³ [Rapport om anvendelsen af Rådets forordning \(EF\) nr. 1224/2009](#).

medlemsstater³⁴. Den evaluerer medlemsstaterne gennem verifikationer, uafhængige inspektioner og revisioner.

71 I 2021 rapporterede Kommissionen om resultaterne af sit tilsyn med medlemsstaterne i perioden 2015-2019³⁵. Den fokuserede på den korrekte vejning, registrering og sporbarhed af fangster, kontrol af landingsforpligtelsen, overvågning og kontrol af den eksterne flåde og verifikation af motoreffekt. Alle disse foranstaltninger er uundværlige for den korrekte overvågning af kvoteudnyttelsen og ressourcernes bæredygtighed

72 Kommissionens arbejde har "vist, at der er betydelige mangler" i de medlemsstater, hvor den reviderede kontrollen af vejning, registrering og sporbarhed af fangster (Danmark, Irland, Belgien og Nederlandene). Disse mangler fører til overfiskeri og underrapportering af fangster.

73 Kommissionen træffer afhjælpende foranstaltninger. Mellem 2015 og 2020 indledte Kommissionen 34 uformelle sager på sin online "EU Pilot"-problemløsningsplatform for at afhjælpe konstaterede svagheder sammen med medlemsstaterne. Den udarbejdede også 16 handlingsplaner med medlemsstaterne³⁶ for at afhjælpe mangler vedrørende fangstregistrering, sanktionssystemer, risikostyringsprocesser, edb-baseret datavalidering/automatiske krydschecksystemer og sporbarhedskrav.

74 Mellem 2015 og 2021 indledte Kommissionen 11 traktatbrudssager (retssager) mod medlemsstater vedrørende manglende effektiv gennemførelse af landingsforpligtelsen, tilstrækkelig kontrol af deres eksterne flåde eller fiskeri, manglende anvendelse af et effektivt sanktionssystem i tilfælde af alvorlige overtrædelser eller manglende kontrol af fangstregistrering og vejningssystemer.

³⁴ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009.

³⁵ Rapport om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009.

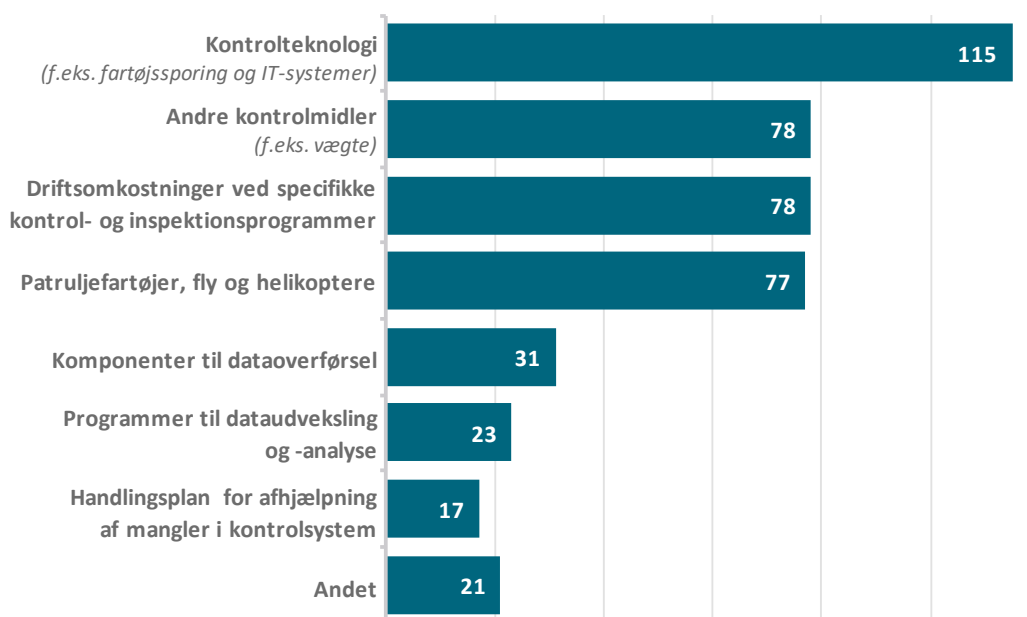
³⁶ Belgien, Bulgarien, Cypern, Tyskland, Estland, Grækenland, Finland, Kroatien, Italien, Litauen, Malta, Nederlandene, Rumænien, Sverige (to gange), Slovenien.

EU-finansierede projekter bidrog til at styrke kontrolsystemet

75 Den Europæiske Hav- og Fiskerifond yder støtte til overvågnings-, kontrol- og håndhævelsesaktiviteter med et samlet budget på 580 millioner euro for programperioden 2014-2020.

76 De seneste data (slutningen af 2020) viser, at medlemsstaterne udvalgte operationer til en værdi af 440 millioner euro til kontrolforanstaltninger³⁷. De støtteberettigede foranstaltninger omfattede installation og udvikling af kontrolteknologi, modernisering og indkøb af patruljefartøjer og luftfartøjer, driftsomkostninger samt udvikling af innovative kontrolteknikker (jf. [figur 10](#)).

Figur 10 - EU's udgifter til kontrolforanstaltninger efter kategori (i millioner euro)

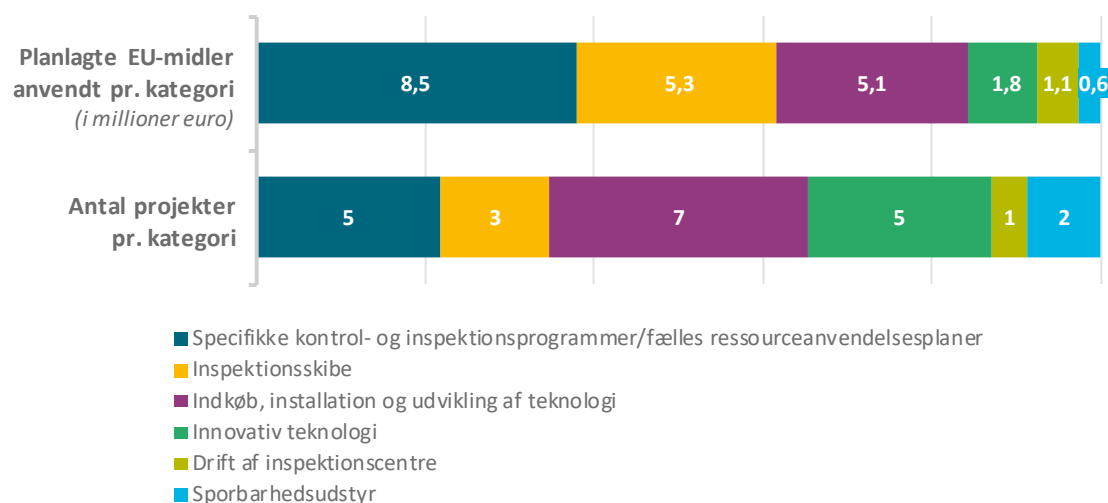


Kilde: Revisionsretten, baseret på [EHFF-gennemførelsesrapporten 2020](#).

77 Vi udvalgte en stikprøve på 23 projekter til en samlet værdi af 27 millioner euro (med 22,4 millioner euro i medfinansiering fra EU), som blev bevilget til kontrol og håndhævelse i Danmark, Spanien, Frankrig og Sverige. De udvalgte projekter omfattede IT-udvikling, patruljefartøjer, innovativ teknologi og driftsomkostninger (jf. [figur 11](#)). Ud af de 23 projekter i stikprøven blev de 20 gennemført af offentlige organer og tre af private støttemodtagere.

³⁷ [EHFF-gennemførelsesrapport 2020](#).

Figur 11 – Udvalgte projekter efter kategori



Kilde: Revisionsretten.

78 For hvert af disse projekter vurderede vi, hvorvidt målene opfyldte de behov, som forvaltningsmyndigheden havde identificeret i de nationale operationelle programmer for Den Europæiske Hav- og Fiskerifond eller prioriteringerne for kontrol og håndhævelse på EU-niveau³⁸. Vi udførte en dokumentkontrol af hvert enkelt projekt, hvor vi analyserede ansøgnings- og udvælgelsesprocedurer, gennemførelse og omkostninger. I hvert tilfælde konstaterede vi, at alle de udvalgte projekter var i overensstemmelse med de national prioriteter og EU's prioriteter og bidrog til at styrke medlemsstaternes kontrolsystemer.

79 Fem projekter i vores stikprøve, til en samlet værdi af 8,5 millioner euro, dækkede nogle af omkostningerne i forbindelse med kontrolmyndighedernes deltagelse i fælles ressourceanvendelsesplaner eller specifikke kontrolaktiviteter. EU-midlerne finansierede elementer som vedligeholdelse af fartøjer, lønninger og brændstof til patruljer. De myndigheder i medlemsstaterne, som vi interviewede, bekræftede, at EU-finansieringen var vigtig for at støtte disse operationer. I hele EU førte de fælles ressourceanvendelsesplaner til afsløring af 2 351 overtrædelser i 2020 som forklaret i punkt 66.

80 Tre projekter til en samlet værdi af 5,31 millioner euro vedrørte anskaffelse eller opgradering af patruljefartøjer. Dette omfattede et nyt patruljefartøj og udskiftning af seks motorer i fire både tilhørende den galiciske kystvagt og renovering af et patruljefartøj i Frankrig til anvendelse i Det Indiske Ocean. Vi verificerede, at

³⁸ Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/464/EU.

myndighederne havde gennemført udbudsprocedurer for at minimere omkostningerne, og at disse fartøjer primært ville blive anvendt til fiskerikontrol.

81 Syv projekter til en samlet værdi af 5,1 million euro drejede sig om "indkøb, installation og udvikling af teknologi". Der var primært tale om IT-investeringer hos kontrolmyndighederne for at hjælpe dem til at blive bedre til at målrette og udføre deres kontroller. De projekter, vi udvalgte, omfattede brug af modeller med kunstig intelligens til risikobaseret kontrol, udvikling af et websted til rapportering af ulovligt fiskeri og flere IT-systemer til brug ved analyse og deling af fiskeridata. De kontrolmyndigheder, vi interviewede, bekræftede, at disse værktøjer var nyttige til deres operationer.

82 Vi udvalgte fem innovative projekter til en samlet værdi af 1,83 millioner euro, der sigtede mod at finde omkostningseffektive metoder til at forbedre kontrollen.

Figur 12 viser fire af disse projekter.

Figur 12 - Innovative projekter til bekæmpelse af ulovligt fiskeri

Anvendelsen af droner til fiskerikontrol

Droner kan være nyttige til at afsløre fiskeriaktiviteter eller ulovlige fælder i nærheden af kystlinjer, i søer eller indre farvande. Men droner, der kan tilbagelægge lange distancer, anvendes sjældent til kontroller til havs. Selv om de har potentiale til at erstatte dyre bemandede luftfartøjer, skal de være robuste nok til at kunne flyve under barske vejrforhold. To af vores udvalgte projekter vedrørte afprøvning af en bestemt drone til afsløring af ulovligt fiskeri i Frankrig.



Satellitovervågning til opsporing af fartøjer

Alle kontrolmyndigheder anvender satellitter til at spore aktiviteterne og positionen for alle fartøjer, der er udstyret med et fartøjsovervågningssystem (VMS). I disse tilfælde anvendes satellitter til datatransmission til søs. I et af vores udvalgte projekter undersøgte man innovative måder til brug af satellitovervågning af de store Franske Besiddelser i Det Sydlige Indiske Ocean. Projektet anvendte billeder taget af en satellit fra Copernicus-programmet og brugte kunstig intelligens til at afsløre fiskerfartøjer, der opererede ulovligt.



Autonomt overfladefartøj

Et af de udvalgte projekter drejede sig om design og afprøvning i Spanien af et autonomt overfladefartøj drevet af ren energi. Takket være flere sensorer kan dette ubemandede fartøj udføre havforskning og samtidig give kystvagten et diskret og autonomt overvågningssystem.



Elektronisk fjernovervågning

Et af de udvalgte projekter var Danmarks udvikling og afprøvning af elektronisk fjernovervågning for bedre at kunne kontrollere landingsforpligtelsen. 14 medlemsstater afprøver nu systemer, der kombinerer brugen af kameraer og detektorer, så de bedre kan optage og analysere billeder af fangster, der kommer om bord på fartøjerne, og sikre, at bifangster ikke udsmides ulovligt.

Kilde: Revisionsretten.

83 Andre udvalgte projekter omfattede indkøb af containere til oplagring af beslaglagt udstyr såsom ulovlige fangstredskaber, opførelse af operationscentre til fiskeriinspektører og private operatørers investeringer i sporbarhedssystemer.

De sanktioner, som medlemsstaterne pålægger, er forskellige og virker ikke altid afskrækkende

84 I følge præamblen til [forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#) skyldes det konsekvent høje antal alvorlige overtrædelser af fiskeripolitikens regler, der begås i EU's farvande eller af EU-operatører, i høj grad utilstrækkelige afskrækkende sanktioner fra medlemsstaternes side. Den tilføjer, at de mange forskellige sanktioner på tværs af medlemsstaterne tilskyndede ulovlige operatører til nøje at udvælge de havområder eller områder, der tilhører de mest eftergivende medlemsstater. For at rette op på denne svaghed indførte forordningen bestemmelser til styrkelse og standardisering af sanktioner på tværs af EU.

85 EU-reglerne om sanktioner gælder for alle "alvorlige overtrædelser". Det er op til de enkelte medlemsstaters myndigheder at afgøre, hvorvidt en specifik overtrædelse skal betragtes som alvorlig, under hensyntagen til kriterier som den forvoldte skade, dens værdi, overtrædelsens omfang og tidligere overtrædelser. Alvorlige overtrædelser vedrører ulovlige aktiviteter såsom fiskeri uden licens eller tilladelse, manglende indberetning af fangster, fiskeri i et lukket område eller uden kvotetildeling og brug af ulovlige redskaber³⁹. Manglende overholdelse af landingsforpligtelsen kan også betragtes som en alvorlig overtrædelse⁴⁰.

86 I henhold til EU-reglerne skal medlemsstaterne pålægge effektive, afbalancerede og afskrækkende sanktioner for alle alvorlige overtrædelser af reglerne. Et nøgleprincip er, at de samlede sanktioner effektivt bør "berøve[...] de ansvarlige den økonomiske gevinst ved alvorlige overtrædelser". Der bør også tages hensyn til værdien af den skade, der påføres fiskeressourcerne og det marine miljø.

87 Med henblik på at fremme lige vilkår i EU indførte lovgivningen et sanktionssystem for alvorlige overtrædelser. Når der konstateres en alvorlig overtrædelse, skal myndighederne uddele sanktionspoint til indehaveren af fiskerilicensen og skibsføreren. Over en vis tærskel, som defineres i forordningen, suspenderes eller ophæves licensen.

³⁹ [Forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri](#).

⁴⁰ [Kontrolforordningen](#).

88 I 2019 gennemførte Kommissionen en undersøgelse af alle medlemsstaternes sanktionssystemer for overtrædelser af den fælles fiskeripolitiks regler⁴¹. Den er baseret på data fra medlemsstaternes myndigheder, der dækker perioden 2015-2019. Undersøgelsen fremhævede talrige positive resultater.

- Langt størstedelen (92 %) af de konstaterede alvorlige overtrædelser førte til en efterforskning eller retsforfølgning.
- Af alle de efterforskede eller retsforfulgte overtrædelser førte 92 % til sanktioner.
- Der gik normalt kort tid, før sanktioner blev håndhævet og sanktioner i forbindelse med alvorlige overtrædelser fandt i gennemsnit anvendelse inden for ti måneder fra overtrædelserne blev konstateret. Medlemsstater, der hovedsagelig anvender strafferetlige frem for administrative procedurer, meldte om længere sagsbehandlingstider.

89 Undersøgelsen satte også fokus på, at der er adskillige huller i medlemsstaternes anvendelse af sanktioner, hvilket undergraver effektiviteten af kontrolsystemet og de lige vilkår. De er anført nedenfor:

- Der er stor forskel i procentdelen af overtrædelser, der betegnes som "alvorlige", på grund af forskellige nationale kriterier. Denne form for overtrædelser sanktioneres derfor forskelligt.
- Der er betydelige forskelle i bødestørrelserne mellem de nationale lovgivninger med maksimumsbeløb fra 1 624 euro (Rumænien) til 600 000 euro (Spanien) for administrative sanktioner og fra 10 224 euro (Bulgarien) til 16 000 000 euro (Estland) for strafferetlige sanktioner. I praksis lå den gennemsnitlige bøde for overtrædelser af samme type omkring 200 euro (Cypern, Litauen og Estland) og mere end 7 000 euro (Spanien). I nogle medlemsstater, hvis fiskerflåder omfatter store fartøjer, eller som opererer uden for EU's farvande (Grækenland, Litauen, Letland), er de maksimale bøder meget lave i forhold til aktivitetsniveauet, hvilket skaber tvivl om deres forholdsmæssighed og afskrækkende virkning.

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

- Nogle medlemsstater (Cypern, Litauen, Rumænien) udsteder hyppigt advarsler i stedet for bøder ved ikke-alvorlige overtrædelser, mens andre (Danmark, Spanien) også gør det ved alvorlige overtrædelser.
- Der er betydelige forskelle i anvendelsen af ledsagende sanktioner (f.eks. konfiskation af fiskevarer/ulovlige fiskeredskaber, suspension af fiskerilicensen), som kun blev hyppigt anvendt i nogle medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrig, Italien, Nederlandene).
- Der er en betydelig variation i anvendelsen af systemet med strafpoint, og nogle medlemsstater (Grækenland, Rumænien, Kroatien, Irland) gav aldrig eller sjældent strafpoint for alvorlige overtrædelser (hvilket er i strid med [fiskerikontrolforordningen](#)).

90 På grundlag af vores vurdering af resultaterne af denne undersøgelse og vores eget revisionsarbejde konkluderer vi, at der ikke gælder lige vilkår i EU. Det mest alvorlige er, at sanktionerne i nogle medlemsstater ikke er afbalancerede i forhold til den økonomiske gevinst ved overtrædelserne, og at de ikke er tilstrækkelige til at have nogen afskrækkende virkning. Dette er urimeligt for lovlydige operatører og medfører en risiko for konsekvent manglende overholdelse.

91 I sit forslag fra 2018 om en revision af fiskerikontrolsystemet foreslog Kommissionen en række ændringer af den eksisterende lovgivning for nemmere at kunne standardisere sanktionerne for overtrædelser af den fælles fiskeripolitik i medlemsstaterne. Disse omfatter mere specifikke kriterier for bestemmelse af overtrædelsernes alvor, en automatisk kvalificering af visse overtrædelser som alvorlige og fastsættelse af standardiserede minimums- og maksimumssanktioner for alvorlige overtrædelser.

Konklusioner og anbefalinger

92 Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri nedfisker fiskebestandene og udgør en af de største trusler mod de marine økosystemer, undergraver bestræbelserne på at forvalte fiskeriet bæredygtigt og presser nogle af dem så hårdt, at de er på randen af et sammenbrud. Bekæmpelse af ulovligt fiskeri bør garantere forbrugerne i EU, at de produkter, de konsumerer, ikke stammer fra ulovligt, urapporteret eller ureguleret fiskeri. Men selv om det er nødvendigt, garanterer sikring af et produkts lovlige oprindelse ikke, at det fanget bæredygtigt.

93 Vi undersøgte EU's udgifter og foranstaltninger, der sigter mod at forhindre, at produkter fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri ender hos EU-borgerne. Vi dækkede kontrolsystemerne, der skal forhindre import af ulovlige fiskevarer til EU, og medlemsstaternes kontrolsystemer til kontrol af nationale flåder og farvande.

94 Overordnet set konkluderer vi, at de eksisterende kontrolsystemer til bekæmpelse af ulovligt fiskeri til dels er effektive. De mindsker risikoen, men deres effektivitet svækkes på grund af medlemsstaternes uensartede anvendelse af kontroller og sanktioner.

95 EU vedtog forordningen om ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri i 2008 og oprettede EU's fangstatteringsordning. Vi konstaterede, at ordningen havde forbedret sporbarheden og styrket importkontrollen (punkt 28 og 29). Sammenlignet med tilsvarende ordninger var EU's ordning den mest omfattende med hensyn til anvendelsesområde, informationskrav samt validerings- og kontrolprocesser (punkt 30-34).

96 Medlemsstaternes myndigheder skal udføre risikobaserede kontroller for at sikre, at al import ledsages af gyldige fangstatter, og verificere oplysningerne i hver enkelt attest. Vi konstaterede, at de betydelige forskelle i anvendelsesområdet for og kvaliteten af medlemsstaternes kontroller og verifikationer har undergravet systemets effektivitet og ført til en risiko for, at operatørerne udnytter det svageste led (punkt 35-45).

97 EU's fangstatteringsordning er stadig papirbaseret. Der findes ingen EU-dækkende database, hvor man registrerer alle de fangstatter, som medlemsstaterne har modtaget. Dette mindsker kontrolsystemets virkningsfuldhed og effektivitet og skaber risiko for svig. En digital EU-dækkende løsning udviklet af

Kommissionen blev stillet til rådighed i 2019, men medlemsstaterne bruger den ikke. Kommissionens forslag om ændring af fiskerikontrolforordningen sigter mod at gøre CATCH obligatorisk i EU (punkt [46-49](#)).

98 Når en flagstats kontrolsystem er mangelfuldt på centrale områder, kan validerede fangstattester ikke garantere, at produkter, der eksporteres til EU, ikke stammer fra ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri. Identificeringen af "ikkesamarbejdende tredjelande", almindeligt kendt som et "rødt kort" i "kortsystemet", er vigtig med henblik på at forhindre ulovlige produkter i at komme ind på markedet. Vi konstaterede, at kortsystemet havde vist sig at være nyttigt og havde ført til reformer i de fleste af de berørte tredjelande. Selv om kortsystemet ofte rammer lande, hvis handel med fiskevarer med EU er minimal, fungerer disse lande ofte som "bekvemmelighedsflag"-lande og skaber dermed en risiko for ulovligt fiskeri (punkt [50-63](#)).

Anbefaling 1 - Overvåge, at medlemsstaterne styrker deres kontrolsystemer til hindring af importen af ulovlige fiskevarer, og træffe de nødvendige foranstaltninger

Med henblik på at styrke kontrollen med importerede produkter bør Kommissionen samarbejde med medlemsstaterne for at:

- a) fortsætte digitaliseringen af fangstattesteringsordningen og udvikle automatiske kontroller og risikoalarmer for at støtte kontrolaktiviteterne
- b) samarbejde med medlemsstaterne hen imod en ensartet anvendelse af risikoidentificeringskriterier og overvåge, hvorvidt medlemsstaternes kontroller og verifikationer fokuserer på de identificerede risici
- c) overvåge, at anvendelsesområdet for og kvaliteten af medlemsstaternes kontroller opfylder behovet for at imødegå risiciene, og træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe eventuelle mangler.

Måldato for gennemførelsen: 2026

99 Medlemsstaterne skal kontrollere fiskeriaktiviteter i deres egne farvande og fiskeriaktiviteter, der udføres andre steder af fiskerfartøjer under deres flag. Data viser, at man ved nationale kontroller ofte konstaterede forekomster af ulovligt fiskeri, selv om tre medlemsstater og Det Forenede Kongerige konstaterede omkring 75 % af

alle de indberettede overtrædelser. Fejlindberetning af fangster er den mest almindelige overtrædelse, der begås af EU-flåden, efterfulgt af fiskeri i et lukket område eller uden kvotetildeling samt brug af ulovlige redskaber. Der findes betydelig dokumentation for, at håndhævelsen af landingsforpligtelsen er en udfordring, og at der stadig foregår ulovligt udsmid til søs (punkt [64-69](#)).

100 Kommissionen har under sit arbejde identificeret betydelige mangler i nogle medlemsstaters kontrol af fangstvejning, registrering og sporbarhed. Disse mangler har ført til overfiskeri og underrapportering af fangster, og Kommissionen træffer foranstaltninger for at afhjælpe dem (punkt [70-74](#)).

101 Den Europæiske Hav- og Fiskerifond har ydet støtte til overvågning, kontrol og håndhævelse med et samlet budget på 580 millioner euro for programperioden 2014-2020. Vi udvalgte en stikprøve på 23 projekter vedrørende kontrol og håndhævelse i fire medlemsstater. Vi konstaterede, at disse projekter var i overensstemmelse med de nationale prioriteter eller EU's prioriteter og bidrog til at styrke kontrolsystemet (punkt [75-83](#)).

102 I henhold til EU-rammen skal medlemsstaterne indføre effektive, afbalancerede og afskrækkende sanktioner for alle alvorlige overtrædelser af reglerne. Et nøgleprincip er, at de samlende sanktioner effektivt skal "berøve de ansvarlige den økonomiske gevinst ved alvorlige overtrædelser" (punkt [84-87](#)).

103 Langt størstedelen af de konstaterede alvorlige overtrædelser førte til efterforskning eller retsforfølgning, der resulterede i rettidige sanktioner. Sanktionsniveauet varierede imidlertid betydeligt mellem medlemsstaterne for overtrædelser af samme type. En sammenligning af anvendelsen af sanktioner i nationale systemer afslørede, at der ikke gælder lige vilkår EU. Det er yderst alvorligt, at sanktionerne i nogle medlemsstater ikke er afbalancerede i forhold til den økonomiske gevinst ved overtrædelserne, og at de ikke er afskrækkende (punkt [88-91](#)).

Anbefaling 2 - Sikre, at medlemsstaterne anvender afskrækkende sanktioner mod ulovligt fiskeri

Kommissionen bør arbejde for en ensrettet og effektiv anvendelse af et afskrækkende sanktionssystem for ulovligt fiskeri i alle medlemsstater ved:

- a) at kontrollere, at medlemsstaterne anvender sanktioner ved alvorlige overtrædelser
- b) at kontrollere, at værdien af den sanktion, som medlemsstaterne pålægger, ikke er mindre end den økonomiske gevinst ved overtrædelsen, og at den er afskrækkende nok til at forhindre gentagne overtrædelser
- c) at kontrollere, at anvendelsen af systemet med strafpoint i alle medlemsstater er harmoniseret

Måldato for gennemførelsen: 2024

- d) at træffe nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe eventuelle mangler.

Måldato for gennemførelsen: 2026

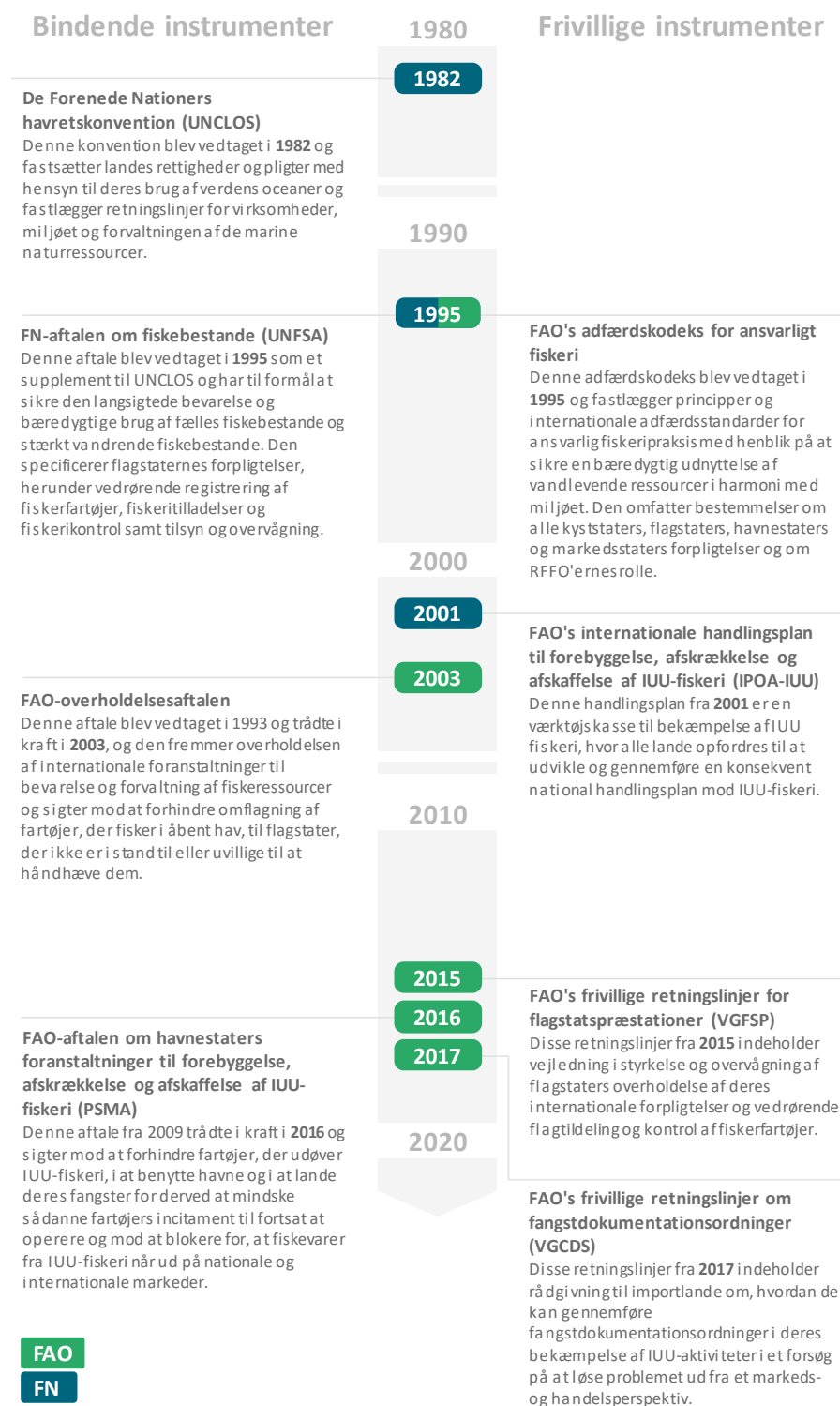
Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 14. juli 2022.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Internationale instrumenter til bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri



FAO

FN

Bilag II - Benchmarking af EU's fangstatteresteringsordning i forhold til lignende systemer i USA og Japan

Dækning	Oplysningskrav	Validerings- og kontrolsystem
EU-ordningen har det mest omfattende anvendelsesområde: Alle fiskevarer skal være sporbare og certificerede. ○ EU-ordningen dækker alle forarbejdede og ikke-forarbejdede vildtfangede marine fisk, der importeres til EU's marked fra tredjelande (med nogle undtagelser for produkter af mindre betydning i bekæmpelsen af ulovligt fiskeri), samt fra EU lande, hvis de genimporteres efter forarbejdning uden for EU. ○ Det amerikanske program for overvågning af fisk og skaldyr (SIMP) dækker 13 typer af fisk og skaldyr, der er identificeret som de mest sårbare med hensyn til ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, samt svig med fisk og skaldyr. Dette udgør næsten halvdelen af USA's import af fisk og skaldyr⁴².	EU's og USA's ordninger har omfattende informationskrav, der giver mulighed for detaljeret sporbarhed. ○ Alle ordninger omfatter krav om indsamling af grundlæggende produktoplysninger: fartøj, flag, arter og fangede mængder. ○ Kun ordningerne i EU og USA kræver oplysninger om forarbejdet vægt. ○ CCAMLR-ordningen er den eneste ordning, der ikke kræver oplysninger om det nøjagtige fangstområde (og som accepterer "åbent hav" eller kyststatens eksklusive økonomiske zone), fiskeredskaber og metode. ○ ICCAT- og CCSBT-ordningerne kræver ingen oplysninger om fiskerilicens, fisketilladelse, fartøjets identifikationsnummer eller landingshavn.	EU-ordningen har det mest omfattende validerings- og kontrolsystem (attestering efter flagstat og kontroller udført af nationale myndigheder på EU-bestemmelsesstedet). ○ I USA er importørerne ansvarlige for at sikre, at produkterne er lovlige. Flagstaten har ikke nogen rolle med hensyn til validering af operatørernes oplysninger. Fiskerikontrolmyndighederne gennemfører både vilkårlige og målrettede revisioner af fiske- og skaldyrprodukter, der er omfattet af programmet⁴⁷. ○ I EU skal alle partier ledsages af en attest, der er valideret af flagstaten. Desuden skal medlemsstaternes myndigheder sikre, at importer af fiskevarer ledsages af en gyldig fangstattest, og foretage risikobaserede kontroller og verifikationer.

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

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

Dækning	Oplysningskrav	Validerings- og kontrolsystem
I øjeblikket overvåger Japan fire arter, der er omfattet af regionale ordninger: sydlig tun, atlantisk tun, antarktisk isfisk og sort patagonisk isfisk⁴³. Med en ny lov vil man indføre en fangstdokumentationsordning for andre arter, der betragtes som import af sårbare fisk og skaldyr⁴⁴. Den vil i første omgang gælde fire arter med mulighed for udvidelse af anvendelsesområdet.	EU-ordningen er hovedsagelig papirbaseret. I den amerikanske ordning kræves det, at importørerne skal indberette centrale data til et nationalt system, og at de skal føre papirbaserede eller elektroniske registre. Mens ICCAT og CCAMLR anvender digitale systemer⁴⁵, er CCSBT endnu ikke fuldt digitaliseret⁴⁶.	De enkelte regionale forvaltningsorganisationer har deres egne kontrol- og valideringsregler. Både CCAMLR⁴⁸ og ICCAT⁴⁹ kræver, at flagstaterne skal attestere fangsterne. Medlemmerne skal sikre, at deres myndigheder undersøger dokumentationen for alle partier. CCSBT⁵⁰-medlemmerne skal gennemføre revisioner, herunder inspektioner af fartøjer, landinger og, hvor det er muligt, markeder for at validere oplysningerne i dokumentationen.

⁴³ *A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling illegal, unreported and unregulated fishing in the top three seafood markets.*

⁴⁴ *Japan to Require Catch Documents for Imports of Vulnerable Marine Species.*

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".

Forkortelser

CCAMLR: Kommissionen for Bevarelse af de Marine Levende Ressourcer i Antarktis

CCSBT: Kommissionen for Bevarelse af Sydlig Tun

EFCA: Det Europæiske Fiskerikontrolagentur

EHFF: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond

FAO: FN's Fødevare- og Landbrugsorganisation

ICCAT: Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet

IUU: Ulovligt, urapporteret og ureguleret

Glossar

Den Europæiske Hav- og Fiskerifond EU-fond, der hjælper fiskerne med overgangen til bæredygtigt fiskeri og hjælper kystsamfundene med diversificering af deres økonomier.

Den fælles fiskeripolitik: EU's ramme for forvaltning af fisk og fiskeri, som har til formål dels at sikre bæredygtige fiskebestande, dels at sikre fiskerne en stabil indkomst.

Eksklusiv økonomisk zone: Havområde, der ligger i umiddelbar forlængelse af et kystlands territorialfarvande, og hvor det pågældende land har visse rettigheder og forpligtelser i henhold til FN's havretskonvention.

EU's fangstatteringsordning: Krav om, at al fiskeriekспорт til EU ledsages af fangstatter valideret af fiskerfartøjets flagstat, der attesterer, at det er lovligt fangster.

Flagstat: Det land, hvor et søgående fartøj er registreret.

Fælles handlingsplan: Kontrol- og inspektionsordninger for prioriterede fiskeområder ved anvendelse af ressourcer, som medlemsstaterne har lagt sammen.

Kortsystem: EU's metode til at identificere tredjelande, hvis foranstaltninger til forhindring af ulovligt fiskeri er utilstrækkelige, og sanktionere dem med en formel advarsel ("gult kort") eller et importforbud ("rødt kort").

Landingsforpligtelse: Krav om, at fiskefartøjer skal lande og rapportere alle fangster af visse arter og trække dem fra eventuelle kvoter.

Regional fiskeriforvaltningsorganisation: Mellemstatslig organisation med bemyndigelse til at indføre foranstaltninger til bevarelse og forvaltning af fiskeressourcer i internationale farvande.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Eva Lindström, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Katharina Bryan og attaché Johan Stalhammar, ledende administrator Paul Stafford, opgaveansvarlig Frédéric Soblet, viceopgaveansvarlig Paulo Faria samt revisorerne Kartarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova og Anna Zalega. Marika Meisenzahl ydede grafisk støtte.



Fra venstre til højre: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan og Paul Stafford.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2022

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordistes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten:

Figur 3, 4, 5, 6, 8 og 12 - ikoner: Disse figurer er udformet ved anvendelse af ressourcer fra [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Billede 1: Det Europæiske Fiskerikontrolagentur 2005-2021.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-8669-5	1977-5636	doi:10.2865/754	QJ-AB-22-018-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-8673-2	1977-5636	doi:10.2865/560683	QJ-AB-22-018-DA-Q

Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri er en af de største trusler mod de marine økosystemer og undergraver bestræbelserne på at forvalte fiskeriet på bæredygtig vis. Vi undersøgte EU's ramme, foranstaltninger og udgifter, der sigter mod at forhindre, at ulovlige fiskevarer ender på EU-borgernes tallerkener. Overordnet set konkluderer vi, at de eksisterende kontrolsystemer til bekæmpelse af ulovligt fiskeri til dels er effektive. De mindsker risikoen, men deres effektivitet svækkes på grund af medlemsstaternes uensartede anvendelse af kontroller og sanktioner. Vi anbefaler, at Kommissionen overvåger, at medlemsstaterne styrker deres kontrolsystemer til hindring af importen af ulovlige fiskevarer, og sikrer, at medlemsstaterne anvender afskrækkende sanktioner mod ulovligt fiskeri.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors