

Raportul special

Acțiunile întreprinse de UE pentru a combate pescuitul ilegal

Există sisteme de control, dar acestea sunt fragilizate de aplicarea neuniformă a controalelor și a sancțiunilor de către statele membre



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-V
Introducere	01-23
Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat	04-06
Răspunsul global la pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat	07-10
Cadrul UE pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat	11-20
Legalitatea nu garantează sustenabilitatea	21-23
Sfera și abordarea auditului	24-26
Observații	27-91
Sistemul de control al importurilor a redus riscurile ca produse provenite din pescuitul ilegal să ajungă pe piața UE, dar controalele efectuate de statele membre sunt neuniforme	28-63
Regimul UE de certificare a capturii a îmbunătățit trasabilitatea și a consolidat controlul importurilor	28-34
Diferențe importante în ceea ce privește sfera și calitatea controalelor efectuate de statele membre fragilizează sistemul	35-45
Regimul UE de certificare a capturii se bazează pe documente pe suport de hârtie, ceea ce reduce eficiența și crește riscul de fraudă	46-49
Sistemul UE de acordare de cartonașe s-a dovedit util, dar prezintă lacune și afectează adesea țări care desfășoară cu UE doar schimburi comerciale minime cu produse pescărești	50-63
Statele membre au detectat activități de pescuit ilegal desfășurate de flotele naționale și în apele naționale, dar sancțiunile nu sunt întotdeauna disuasive	64-91
Controalele efectuate de statele membre cu privire la flotele și la apele naționale au detectat activități de pescuit ilegal	64-69
Comisia a identificat deficiențe semnificative în sistemele naționale de control și a început să le remedieze	70-74

Proiectele finanțate de UE au contribuit la consolidarea sistemului de control 75-83

Sancțiunile impuse de statele membre variază și nu sunt întotdeauna disuasive 84-91

Concluzii și recomandări 92-103

Anexe

Anexa I – Instrumente internaționale pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat

Anexa II – Analiză comparativă între regimul UE de certificare a capturii și sisteme similare din SUA și din Japonia

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat (denumit în continuare „pescuitul ilegal”) este una dintre cele mai mari amenințări la adresa ecosistemelor marine, subminând eforturile de gestionare durabilă a pescuitului. UE este un actor mondial important în domeniul pescuitului, atât în ceea ce privește flota sa de pescuit (cu aproximativ 79 000 de nave), cât și în ceea ce privește calitatea sa de cel mai mare importator mondial de produse pescărești (34 % din valoarea totală a comerțului mondial). UE s-a angajat să atingă obiectivul de dezvoltare durabilă 14.4 de a pune capăt pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat până în 2020. Acest obiectiv nu a fost atins, pescuitul nesustenabil persistă și există riscul ca produse rezultate din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat să fie vândute pe piața UE.

II Curtea a examinat cadrul, acțiunile și cheltuielile UE menite să împiedice produsele provenite din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat să ajungă în farfuriile cetățenilor UE. Parlamentul European a solicitat Curții de Conturi Europene să prezinte rapoarte pe această temă în 2018 și în 2021. Prin intermediul acestui raport, Curtea urmărește să contribuie la discuțiile legate de politică și la evoluțiile juridice în ceea ce privește combaterea pescuitului ilegal. Auditul a acoperit perioada cuprinsă între 2014 și 2020. Curtea s-a axat pe:

- o eficacitatea sistemelor de control pentru prevenirea importului de produse pescărești provenite din pescuitul ilegal;
- o eficacitatea sistemelor de control ale statelor membre pentru verificarea flotelor și a apelor naționale.

III În general, Curtea concluzionează că sistemele de control instituite pentru combaterea pescuitului ilegal sunt parțial eficace; deși atenuează riscul, eficacitatea lor este redusă de aplicarea neuniformă a controalelor și a sancțiunilor de către statele membre.

IV Principalele constatări ale Curții sunt descrise în continuare.

- (a) În 2008, UE a instituit un regim de certificare a capturii pentru a garanta legalitatea produselor pescărești importate. Asigurarea legalității unui produs nu garantează însă că acesta este obținut în mod sustenabil. Curtea a constatat că regimul a îmbunătățit trasabilitatea și a consolidat controlul importurilor. Totuși, diferențele în ceea ce privește sfera și calitatea controalelor în statele membre

riscă să submineze eficacitatea regimului. Lipsa digitalizării acestuia reduce eficiența și crește riscul de fraudă.

- (b) Atunci când consideră că sistemele de control existente în țări terțe care exportă produse pescărești către UE sunt deficitare, Comisia și Consiliul pot lua măsuri pentru a încuraja reformele. Curtea a constatat că aceste acțiuni s-au dovedit utile și au declanșat o reformă pozitivă în majoritatea țărilor în cauză.
- (c) Statele membre sunt responsabile pentru aplicarea corectă a sistemului UE de control al pescuitului. Curtea a constatat că controalele naționale au detectat adesea cazuri de pescuit ilegal. Comisia a identificat însă deficiențe semnificative în sistemele de control al pescuitului din unele state membre, care au dus la pescuit excesiv și la subdeclararea capturilor. Aceasta ia măsuri pentru a remedia deficiențele respective.
- (d) Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime a oferit sprijin pentru activități de monitorizare, de control și de asigurare a respectării legislației, cu un buget total de 580 de milioane de euro. Curtea a constatat că cele 23 de proiecte auditate în patru state membre erau conforme cu prioritățile și au contribuit la consolidarea sistemului de control.
- (e) Cadrul UE cere statelor membre să impună sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru toate încălcările grave ale normelor. Marea majoritate a încălcărilor grave detectate au condus la sancțiuni, dar acestea din urmă variau considerabil de la un stat membru la altul pentru încălcări similare. În unele state membre, sancțiunile nu erau nici proporționale cu beneficiile economice obținute în urma încălcărilor, nici disuasive.

V Pe baza acestor constatări, Curtea recomandă Comisiei:

- o să monitorizeze faptul că statele membre își consolidează sistemele de control pentru a preveni importul de produse pescărești provenite din pescuitul ilegal și să ia măsurile necesare în acest sens;
- o să se asigure că statele membre aplică sancțiuni disuasive împotriva pescuitului ilegal.

Introducere

01 UE este un actor mondial important în domeniul pescuitului. Aceasta are una dintre cele mai mari flote de pescuit din lume, cu aproximativ 79 000 de nave¹, și reprezintă 6 % din producția mondială de produse pescărești din capturi². Sectorul pescuitului angajează în mod direct 129 540 de pescari și generează venituri anuale de 6,3 miliarde de euro. Statele membre care ocupă primele locuri pe piață în ceea ce privește volumul sunt Spania, Danemarca, Franța și Țările de Jos³.

02 UE consumă mult mai multe produse pescărești decât capturează sau produce prin acvacultură, importând 60 % din produsele consumate pentru a satisface cererea. Acest lucru face din UE cel mai mare importator mondial de produse pescărești (34 % din valoarea totală a comerțului mondial)⁴.

03 În 2020, UE a importat produse pescărești în valoare de 23 de miliarde de euro. În [figura 1](#) sunt prezentați principalii săi furnizori.

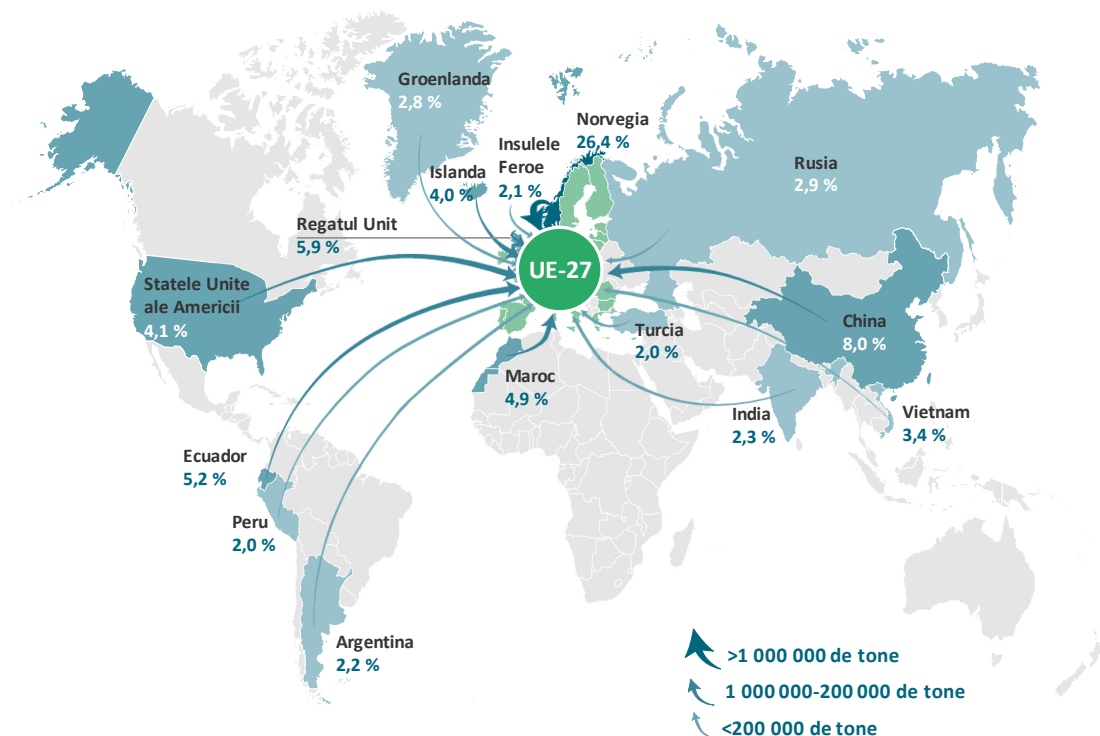
¹ *Synopsis Report of data provided by Member States.*

² *Fisheries and aquaculture production.*

³ *Eurostat Fishery Statistics.*

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

Figura 1 – Importurile de produse pescărești și de acvacultură: principalii furnizori (procent din volumul total în 2020)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Eurostat.

Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat

04 Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat („pescuitul INN”), denumit în continuare „pescuitul ilegal”, cuprinde o varietate de activități de pescuit⁵ care contravin măsurilor naționale și regionale de conservare și gestionare și care sunt incompatibile cu responsabilitățile statului de pavilion prevăzute de dreptul internațional. Activitățile de pescuit sunt considerate:

- **ilegale** atunci când sunt desfășurate fără licență sau autorizație, cu încălcarea măsurilor de conservare și gestionare sau a legislației naționale/obligațiilor internaționale;
- **nedeclarate** atunci când nu sunt declarate sau sunt declarate în mod incorect autorităților competente;

⁵ Pentru o definiție completă, a se vedea *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* și *FAO Port State Measures Agreement*.

- o **nereglementate** atunci când sunt desfășurate în zone în care nu există măsuri de conservare și gestionare aplicabile, într-un mod incompatibil cu responsabilitățile statului în ceea ce privește conservarea resurselor marine vii, sau atunci când nava de pescuit nu are naționalitate.

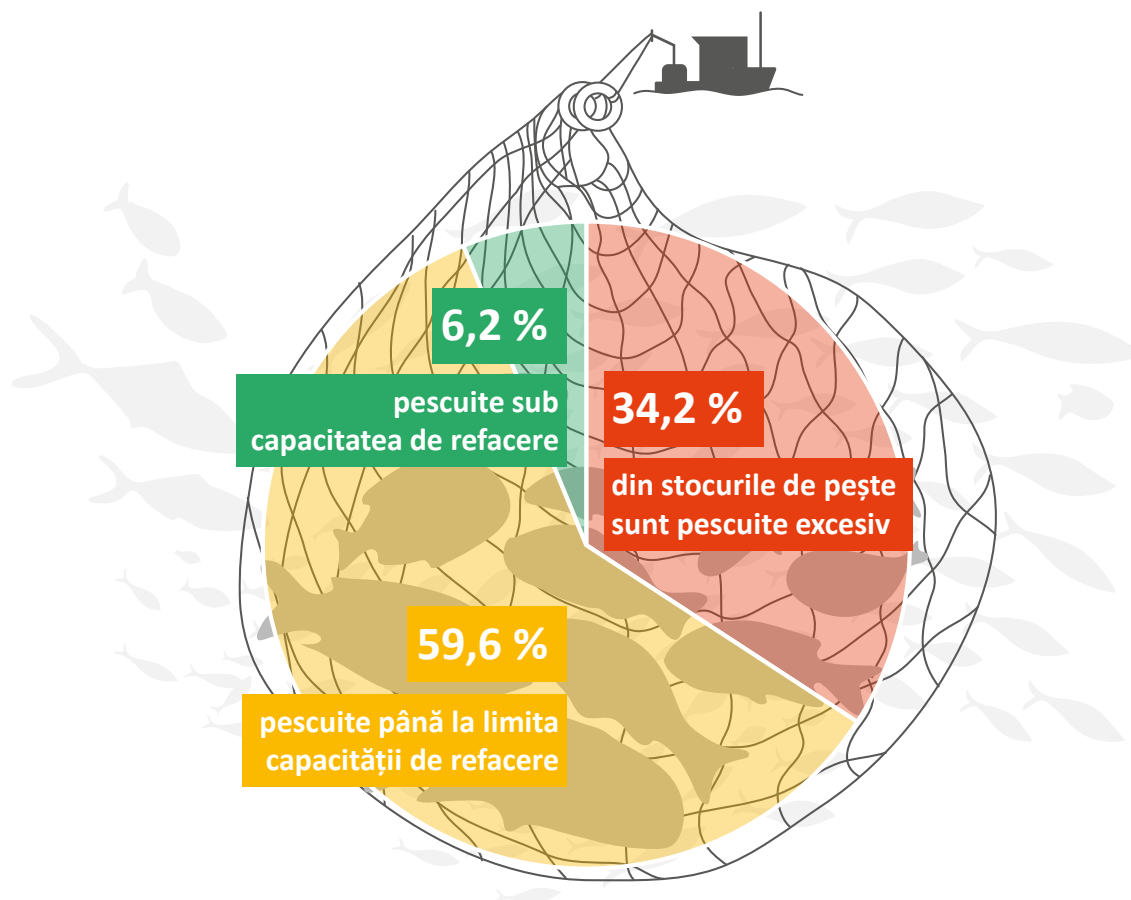
05 Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) estimează că aproximativ 94 % din stocurile mondiale de pește sunt exploatare în întregime sau supraexploatare⁶ (a se vedea *figura 2*). Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat epuizează stocurile de pește, reprezentând una dintre cele mai mari amenințări pentru ecosistemele marine, subminând eforturile de gestionare durabilă a pescuitului⁷ și împingând unele stocuri de pește până în pragul colapsului⁸.

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

⁷ Site-ul FAO privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat.

⁸ Summitul „One Ocean”: noi măsuri consolidează rolul de prim plan al UE în ceea ce privește protejarea oceanelor.

Figura 2 – Exploatarea stocurilor de pește



Notă: aceste procente tratează toate stocurile de pește în mod egal, indiferent de biomasa acestora și de captură.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [datelor FAO](#).

06 Deși este dificil să se determine amploarea exactă a pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat, un studiu pe această temă⁹ l-a estimat la 10-26 de milioane de tone la nivel mondial la începutul anilor 2000, adică între 11 % și 19 % din capturile declarate, cu o valoare de 10-23 de miliarde de dolari americani.

Răspunsul global la pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat

07 De la plasă până la farfurie, produsele pescărești pot fi capturate, transbordate, debarcate, depozitate, prelucrate, transportate și vândute de-a lungul unor lanțuri de aprovizionare extrem de complexe și globalizate. Prin urmare, combaterea pescuitului

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

ilegal necesită un răspuns global din partea tuturor părților implicate, inclusiv din partea națiunilor suverane în calitate de state de pavilion, state de coastă, state portuare sau state de piață (a se vedea [figura 3](#)).

Figura 3 – Responsabilitățile statelor de pavilion, de coastă, portuare sau de piață



Stat de pavilion

Toate statele suverane pot acorda pavilionul lor unei nave de pescuit atât timp cât există o legătură reală între nava respectivă și statul de pavilion. Statele de pavilion trebuie să exercite o jurisdicție efectivă și un control real asupra tuturor navelor care arborează pavilionul lor, indiferent de locul în care operează acestea.



Stat de coastă

Statele de coastă trebuie să își exercite jurisdicția asupra tuturor activităților de pescuit din zona lor economică exclusivă. Ele au responsabilitatea principală de a adopta măsuri de conservare și gestionare în zona lor economică exclusivă și de a asigura respectarea acestora.



Stat portuar

Statele portuare ar trebui să impună condiții pentru intrarea navelor sub pavilion străin în porturile lor și să efectueze inspecții pentru a se asigura că navele implicate în activități de pescuit ilegal, nedeclarat și nereglementat nu pot să își debarce capturile.



Stat de piață

Statele de piață ar trebui să se asigure că produsele importate nu provin din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat și să garanteze transparența comercializării și a comerțului cu produse pescărești, în conformitate cu măsurile de conservare și gestionare a pescuitului.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

08 ONU și FAO au elaborat și au adoptat fiecare o serie de instrumente obligatorii din punct de vedere juridic, planuri de acțiune și orientări voluntare. Acestea oferă un cadru internațional pentru un pescuit responsabil și pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat. Ele sunt prezentate în [anexa I](#).

09 Organizațiile regionale de gestionare a pescuitului sunt părți interesate esențiale în gestionarea pescuitului internațional. Acestea includ țări cu interese de pescuit într-o anumită zonă și sunt responsabile de gestionarea în comun a populațiilor transzonale și a stocurilor de pești mari migratori. Majoritatea acestor organizații sunt împuternicite să stabilească limite obligatorii aplicabile capturilor și efortului de

pescuit, precum și măsuri tehnice și obligații de control pentru membrii lor. UE este parte la toate instrumentele internaționale majore și este membră a 18 organizații regionale de gestionare a pescuitului și organisme din domeniul pescuitului¹⁰.

10 Lupta împotriva pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat se încadrează în obiectivele de dezvoltare durabilă stabilite de Adunarea Generală a ONU în 2015¹¹. Obiectivul de dezvoltare durabilă nr. 14, „Viața subacvatică”, a stabilit o țintă ambițioasă pentru pescuitul durabil (14.4): „să reglementeze în mod eficace exploatarea, să elimine pescuitul excesiv, pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat și practicile de pescuit distructive [...] până în anul 2020”. UE s-a angajat să atingă acest obiectiv de a pune capăt pescuitului ilegal până în 2020¹². Obiectivul nu a fost însă atins¹³, pescuitul nesustenabil persistă¹⁴ și există în continuare riscul ca produse provenite din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat (denumite în continuare „produse pescărești provenite din pescuitul ilegal”) să fie vândute pe piața UE.

Cadrul UE pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat

11 Politica în domeniul pescuitului este o competență exclusivă a UE, ceea ce înseamnă că numai UE poate legifera și adopta acte obligatorii privind conservarea resurselor biologice marine în cadrul politicii comune în domeniul pescuitului. Această politică stabilește normele de gestionare a flotei europene de pescuit și de conservare a stocurilor de pește. De exemplu, normele UE stabilesc cote și dimensiuni minime ale peștelui pentru anumite activități de pescuit. UE reglementează, de asemenea, uneltele de pescuit și poate interzice pescuitul în anumite zone sau anotimpuri.

12 O componentă importantă a politicii UE în domeniul pescuitului este Regulamentul privind organizarea comună a piețelor. Aceasta stabilește standarde de comercializare în UE pentru produsele pescărești și cerințe de informare a consumatorilor (etichetare) pentru a le permite acestora să ia decizii de cumpărare în

¹⁰ *Regional Fisheries Management Organisations.*

¹¹ *United Nations Sustainable Development Goals.*

¹² Comunicarea comună intitulată „Guvernanța internațională a oceanelor: o agendă pentru viitorul oceanelor noastre”.

¹³ *Europe Sustainable Development Report 2021.*

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

cunoștință de cauză. De exemplu, eticheta trebuie să indice denumirea comercială, metoda de producție, zona de captură și uneltele de pescuit. Nu există o etichetă a UE care să certifice sustenabilitatea produselor pescărești.

13 În cadrul politicii comune în domeniul pescuitului, UE a adoptat următoarele instrumente principale de reglementare și a alocat fonduri pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat.

Cadrul de reglementare al UE

14 [Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#) (privind în principal importurile) și [Regulamentul privind controlul pescuitului](#) (cu accent în special pe respectarea normelor de către pescarii din UE) sunt principalele instrumente de reglementare pentru combaterea pescuitului ilegal.

15 [Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#) este principalul instrument al UE pentru prevenirea, descurajarea și eliminarea acestui tip de pescuit. El impune statelor membre să ia măsuri împotriva navelor de pescuit și a resortisanților UE implicați în activități de pescuit ilegal oriunde în lume. Cele mai importante două caracteristici ale acestui regulament sunt regimul de certificare a capturii și sistemul de acordare de cartonașe. Primul urmărește să asigure legalitatea importurilor, iar al doilea identifică „țări terțe” (țări din afara UE) care nu cooperează în lupta împotriva pescuitului ilegal.

16 [Regulamentul privind controlul pescuitului](#) se axează pe activitățile flotei UE, instituind un sistem de control la nivelul Uniunii pentru a asigura respectarea politicii comune în domeniul pescuitului. El se aplică tuturor activităților de pescuit din apele UE și tuturor activităților desfășurate în altă parte de navele Uniunii. Este completat de [Regulamentul privind gestionarea sustenabilă a flotelor de pescuit externe](#). Acest regulament se axează pe controlul navelor de pescuit ale țărilor terțe care operează în apele UE și al navelor UE care pescuiesc în altă parte.

17 [Regulamentul privind controlul](#) conține dispoziții pentru statele membre și pentru operatori, cu scopul de a preveni și de a combate pescuitul ilegal. Acestea includ:

- monitorizarea accesului la ape și la resurse;
- controlul utilizării posibilităților și a capacităților de pescuit;

- o asigurarea unor măsuri adecvate de garantare a respectării legislației în caz de încălcare;
- o facilitarea trasabilității și a controlului produselor pescărești de-a lungul întregului lanț de aprovizionare, de la plasa de pescuit la consumator.

18 În aprilie 2017, Comisia Europeană a publicat evaluarea sa cu privire la Regulamentul privind controlul pescuitului¹⁵, concluzionând că eficacitatea sistemului de control era afectată de deficiențe în concepția regulamentului. În propunerea sa de revizuire a sistemului UE de control al pescuitului din 31 mai 2018¹⁶, Comisia a propus o serie de modificări ale Regulamentului privind controlul. Până în mai 2022, propunerea nu fusese adoptată.

Utilizarea fondurilor UE

19 UE oferă finanțare pentru a sprijini controlul pescuitului. [Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime \(FEPAM\)](#) a finanțat politicile UE în domeniul maritim și al pescuitului pentru perioada 2014-2020. În cadrul priorității 3 a Uniunii Europene, „Încurajarea punerii în aplicare a politicii comune în domeniul pescuitului”, fondul a sprijinit activități de monitorizare, de control și de asigurare a respectării legislației, cu un buget total de 580 de milioane de euro. Succesorul acestuia, Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură, va continua să sprijine măsurile de control pentru perioada 2021-2027. Cel puțin 15 % din sprijinul financiar acordat de UE fiecărui stat membru, în valoare totală de 797 de milioane de euro, este planificat să fie alocat pentru a încuraja un control eficient și asigurarea respectării legislației în domeniul pescuitului, precum și pentru a promova fiabilitatea datelor în vederea unui proces decizional bazat pe cunoaștere. Aceste sume sunt completate de cofinanțări naționale.

Roluri și responsabilități

20 Direcția Generală Afaceri Maritime și Pescuit (DG MARE) din cadrul Comisiei este principalul organism responsabil de supravegherea politicii comune în domeniul pescuitului. Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului (EFCA) promovează și coordonează elaborarea unor metodologii uniforme de gestionare a riscurilor și organizează activități de formare și de coordonare/cooperare între autoritățile

¹⁵ Raport al Comisiei privind punerea în aplicare și evaluarea Regulamentului (CE) nr. 1224/2009.

¹⁶ Propunere vizând un nou regulament privind controlul [COM(2018) 368 final].

naționale de control și de inspecție. Statele membre sunt responsabile de punerea în aplicare a cerințelor esențiale ale politicii comune în domeniul pescuitului, cum ar fi inspecția navelor, controlul importurilor și aplicarea de sancțiuni.

Legalitatea nu garantează sustenabilitatea

21 Cadrul juridic descris anterior urmărește să garanteze că toate produsele pescărești vândute în UE sunt obținute în mod legal. Acesta ar trebui să garanteze consumatorilor din UE că produsele pe care le consumă nu provin din pescuitul ilegal, nedeclarat sau nereglementat. Asigurarea legalității unui produs nu garantează însă că acesta este obținut în mod sustenabil.

22 Pentru produsele importate, regimul UE de certificare a capturii urmărește să asigure că statele de pavilion certifică legalitatea tuturor produselor pescărești importate pe baza propriilor sisteme de control și de monitorizare. Navele de pescuit trebuie să respecte normele impuse de statul de pavilion și, după caz, de organizația regională de gestionare a pescuitului sau de statul de coastă competent. Regimul nu poate garanta că aceste norme, adoptate în afara UE, sunt suficient de stricte pentru a garanta sustenabilitatea. De exemplu, chiar și atunci când un stat de coastă nu impune norme pentru a limita pescuitul excesiv sau practicile de pescuit dăunătoare mediului, capturile din zona respectivă sunt considerate legale.

23 În mod similar, în ceea ce privește activitatea flotei UE, asigurarea respectării normelor UE nu înseamnă că normele în sine sunt suficiente pentru a asigura sustenabilitatea stocurilor de pește și a habitatelor acestora. Agenția Europeană de Mediu a raportat în 2019 că „supraexploatarea stocurilor comerciale de pește și de crustacee continuă în mările Europei”. Raportul special din 2020 al Curții, intitulat „Mediul marin: protecția oferită de UE este extinsă, dar lipsită de profunzime”¹⁷, a concluzionat că acțiunile întreprinse de UE pentru protejarea mediului marin au dus la progrese măsurabile în Oceanul Atlantic, dar în Marea Mediterană s-a continuat să se pescuiască excesiv.

¹⁷ Raportul special nr. 26/2020: „Mediul marin: protecția oferită de UE este extinsă, dar lipsită de profunzime”; a se vedea, de asemenea, Raportul privind performanța bugetului UE – situația la sfârșitul anului 2020.

Sfera și abordarea auditului

24 Curtea a examinat cadrul instituit de UE pentru a împiedica produsele provenite din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat să ajungă în farfuriile cetățenilor UE. Parlamentul European a solicitat Curții să prezinte rapoarte pe această temă în 2018 și în 2021. Curtea a analizat, de asemenea, cheltuielile efectuate și acțiunile întreprinse de UE în perioada 2014-2020. Ea a ales acest subiect din cauza impactului pescuitului ilegal asupra sustenabilității resurselor marine. Curtea s-a axat pe eficacitatea:

- sistemelor de control pentru prevenirea importului în UE de produse pescărești provenite din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat, inclusiv pe a stabili dacă Comisia și-a direcționat acțiunile către abordarea principalelor riscuri și dacă statele membre au efectuat controale eficace;
- sistemelor de control ale statelor membre pentru verificarea flotelor și a apelor naționale, inclusiv pe a stabili dacă finanțarea din partea UE a vizat riscuri semnificative și a dat rezultate.

25 În cadrul activității sale de audit, Curtea:

- a examinat rapoartele Comisiei și ale agențiilor competente, precum și acțiunile legate de control și de asigurarea respectării legislației în domeniul pescuitului;
- a intervievat autoritățile naționale responsabile cu controlul pescuitului din Danemarca, Spania, Franța și Suedia, selectate din cauza dimensiunii sectorului lor de pescuit și a volumului fluxurilor lor comerciale cu țări terțe, precum și din cauza cuantumului fondurilor UE pe care le primesc pentru control și a echilibrului geografic;
- a vizitat autoritățile suedeze responsabile cu controlul pescuitului, observând activitatea Centrului suedez de monitorizare a pescuitului și asistând în calitate de observator la o inspecție în piața de pește și la inspecția unor nave aflate în port. Din cauza restricțiilor de călătorie legate de pandemia de COVID-19, în intervalul de timp alocat activității sale de audit, Curtea a fost în măsură să viziteze la fața locului doar Suedia;
- a comparat sfera de aplicare și principalele caracteristici ale regimului UE de certificare a capturii cu sisteme similare din SUA și din Japonia;

- o a examinat 23 de proiecte finanțate de UE legate de controlul pescuitului, în valoare de 26,9 milioane de euro, implementate în perioada de programare 2014-2020. Curtea a selectat aceste proiecte pentru a acoperi o gamă largă de cheltuieli și de investiții, cum ar fi nave de patrulare, tehnologie inovatoare și costuri operaționale.

26 Prin intermediul acestui raport, Curtea urmărește să contribuie la discuțiile legate de politică și la evoluțiile juridice în ceea ce privește combaterea pescuitului ilegal, nedecarat și nereglementat.

Observații

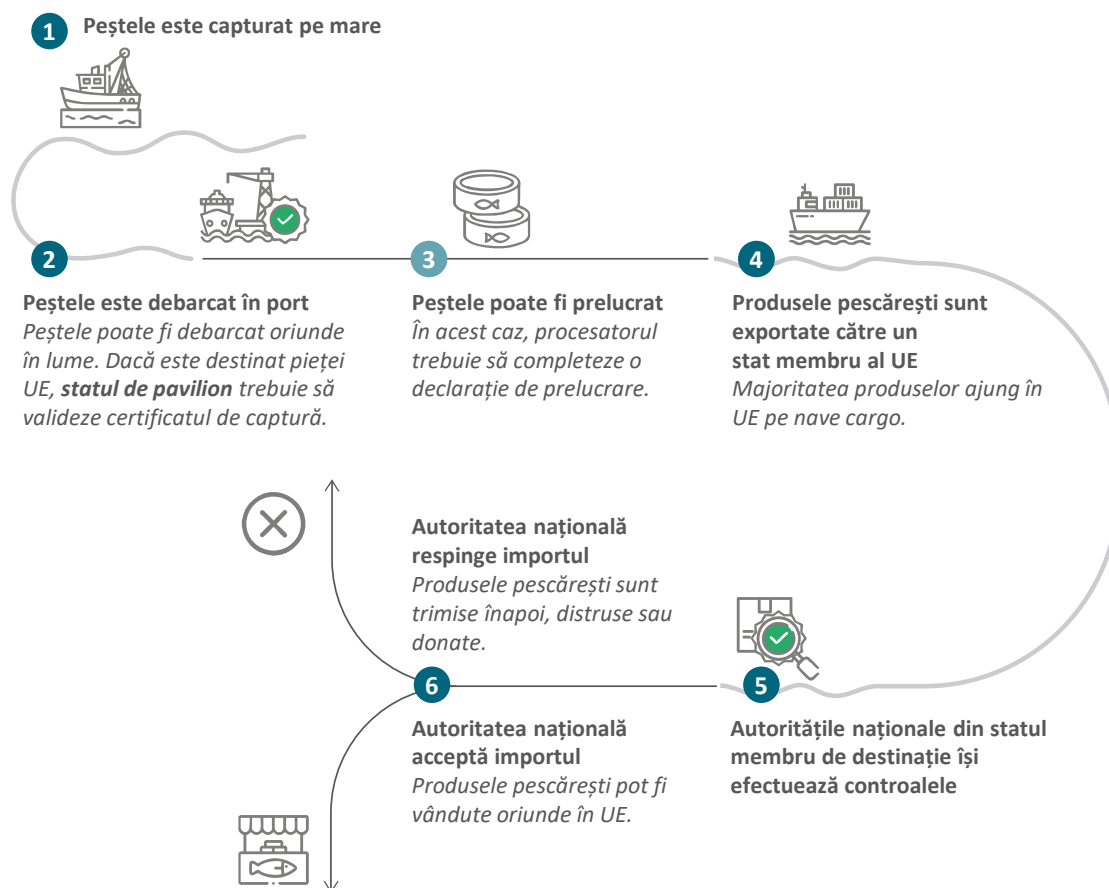
27 Observațiile sunt prezentate în două secțiuni principale. Prima vizează sistemul de control al importurilor de produse pescărești, iar a doua sistemele de control ale statelor membre pentru verificarea flotelor și a apelor naționale.

Sistemul de control al importurilor a redus riscurile ca produse provenite din pescuitul ilegal să ajungă pe piața UE, dar controalele efectuate de statele membre sunt neuniforme

Regimul UE de certificare a capturii a îmbunătățit trasabilitatea și a consolidat controlul importurilor

28 În 2008, UE a adoptat Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat, creând regimul inovator al UE de certificare a capturii. Pentru detalii privind acest regim, a se vedea *figura 4*.

Figura 4 – Regimul de certificare a capturii



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

29 Curtea a constatat că acest regim a eliminat o lacună importantă în materie de control, întrucât legalitatea produselor pescărești importate nu era verificată înainte de intrarea sa în vigoare, cu excepția unor norme specifice fiecărei regiuni, care includeau un sistem de documentare a capturilor. În cadrul regimului, toate produsele pescărești marine exportate către UE trebuie să fie însoțite de un certificat de captură validat de statul de pavilion al navei de pescuit. Certificatul permite trasabilitatea produselor pescărești de-a lungul întregului lanț de aprovizionare până la intrarea în UE. Este responsabilitatea statului de pavilion să certifice faptul că produsele pescărești nu provin din activități de pescuit ilegale, nedeclarate și nereglementate și să verifice conformitatea acestora cu normele de conservare și gestionare aplicabile.

30 Curtea a efectuat o analiză comparativă între regimul UE de certificare a capturii și sisteme similare din SUA și din Japonia. Aceste state se situează pe locurile al doilea și al treilea în topul celor mai mari importatori din lume¹⁸. Curtea a comparat regimurile în ceea ce privește speciile acoperite, cerințele de informare și mecanismele de control.

31 În SUA, Programul de monitorizare a importurilor de fructe de mare (*Seafood Import Monitoring Program – SIMP*)¹⁹ a instituit proceduri de autorizare, de raportare și de păstrare a evidențelor pentru importul de produse pescărești identificate ca fiind vulnerabile la pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat sau la fraudă. Acest program vizează 13 tipuri de fructe de mare și aproape jumătate din totalul importurilor de fructe de mare din SUA²⁰.

32 Japonia nu dispune în prezent de un sistem național de documentare a capturilor pentru produsele pescărești importate, deși este în curs de pregătire un sistem prevăzut de o nouă lege privind combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat. În schimb, Japonia se bazează pe sisteme ale organizațiilor regionale de gestionare a pescuitului²¹, la care UE și SUA sunt de asemenea părți contractante. UE recunoaște aceste sisteme de documentare a capturilor pentru produsele pescărești pe bază de fructe de mare care intră pe piața sa²².

33 Curtea a constatat că regimul UE de certificare a capturii este cel mai cuprinzător din perspectiva sferei de aplicare, a informațiilor solicitate și a proceselor de validare și de control.

- **Regimul UE oferă cea mai cuprinzătoare acoperire: aproape toate produsele pescărești trebuie să poată fi urmărite și trebuie să fie certificate.** Spre deosebire de alte sisteme, cel al UE acoperă toate speciile de pește marin, prelucrat și neprelucrat, capturat în sălbăticie și importat din țări terțe pe piața UE.

¹⁸ *National Fisheries Marine 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 și CCAMLR.

²² Regulamentul (CE) nr. 1010/2009 al Comisiei.

- o **Regimul UE și cel al SUA prevăd cerințe de furnizare de informații extinse, care permit o trasabilitate detaliată.** Aceste sisteme colectează, în multe cazuri, informații mai detaliate decât sistemele instituite de organizațiile regionale de gestionare a pescuitului.
- o **Regimul UE dispune de cel mai cuprinzător sistem de validare și de control.** În UE, fiecare transport trebuie să fie însoțit de un certificat validat de statul de pavilion, iar autoritățile statelor membre trebuie să efectueze controale și verificări bazate pe riscuri.

34 În *anexa II* este prezentată mai în detaliu analiza comparativă efectuată de Curte (între regimul UE de certificare a capturii și sisteme similare din SUA și din Japonia).

Diferențe importante în ceea ce privește sfera și calitatea controalelor efectuate de statele membre fragilizează sistemul

35 O dată la doi ani, statele membre trebuie să prezinte Comisiei un raport referitor la aplicarea [Regulamentului privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#). Cele mai recente date disponibile datează din 2019 (inclusiv datele pentru Regatul Unit), când fiecare stat membru, cu excepția Luxemburgului, a prezentat un raport. Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului a efectuat o analiză a rapoartelor statelor membre, oferind o imagine de ansamblu asupra punerii în aplicare a regulamentului de către acestea.

36 Potrivit acestei analize, aproximativ 2 000 de nave străine, în principal din Norvegia, Venezuela și Insulele Feroe, și-au debarcat capturile direct într-un port din UE în 2019. Statele portuare din UE aveau obligația de a inspecta cel puțin 5 % din capturile debarcate, iar rata medie de inspecție era de aproximativ 20 % pentru întreaga UE, deși Polonia și Danemarca nu au îndeplinit cerința de 5 %. Inspecțiile în port au contribuit la detectarea unor încălcări în 11 % din cazuri, în principal în ceea ce privește obligațiile de raportare.

37 Majoritatea produselor pescărești importate nu sunt debarcate direct de pe o navă de pescuit într-un port din UE. În schimb, produsele sunt debarcate în altă parte a lumii și transportate în UE pe nave cargo. [Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#) impune efectuarea controalelor în statul membru de destinație, iar nu la punctul de intrare în UE. Odată acceptate, produsele pot fi vândute oriunde în UE. Prin urmare, controalele efectuate de statele membre trebuie să fie suficient de robuste pentru a preveni fenomenul de *control shopping*, care constă în

faptul că operatorii exploatează veriga cea mai slabă din sistemul de control. Acest risc a fost evidențiat de autoritățile de control intervievate de Curte în două state membre, precum și într-un studiu din 2018²³.

38 În 2019, autoritățile statelor membre au primit aproximativ 285 000 de certificate de captură și 35 000 de declarații de prelucrare din țări terțe. Pe baza gestionării riscurilor, [Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#) impune statelor membre să verifice dacă:

- o certificatele de captură sunt completate și validate de statul de pavilion (semnătura și ștampila corecte);
- o statul de pavilion este autorizat să exporte în UE și nu este identificat de Uniune ca fiind necooperant în lupta împotriva pescuitului ilegal („sanționat cu cartonaș roșu”, a se vedea punctul [50](#)) și dacă nava de pescuit nu este inclusă pe lista navelor implicate în pescuitul ilegal;
- o pe certificatele de captură pentru produsele prelucrate sunt specificate aceeași specie și aceeași cantitate ca pe declarația de prelucrare.

39 Statele membre pot efectua controale suplimentare, mai detaliate (denumite „verificări”), pe baza unei analize a riscurilor. O verificare se impune în cazul în care există îndoieli privind autenticitatea certificatului de captură ori respectarea de către navă a normelor aplicabile sau în cazul în care există orice suspiciune de pescuit ilegal, nedeclarat și nereglementat.

40 Sfera verificărilor depinde de autoritățile de control din statele membre. Acestea pot implica verificarea încrucișată a tuturor documentelor din punctul de vedere al coerenței (de exemplu, certificate de captură, declarații de prelucrare, documente de transport) sau căutarea de dovezi din surse externe (licență valabilă a navei, autorizație de pescuit pentru zona de captură raportată, suspiciune de implicare în pescuitul ilegal a armatorului/beneficiarului real, coerența între modelele comerciale și activitățile de pescuit cunoscute etc.). O verificare poate include și o inspecție fizică a produsului, de exemplu în cazul în care există îndoieli cu privire la specie.

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

41 În ansamblu, statele membre au raportat că au efectuat fie controale de bază, fie controale mai detaliate cu privire la aproximativ 64 % din certificatele de captură pe care le-au primit. Cinci state membre (Germania, Lituania, Malta, Portugalia și Suedia) au raportat că efectuaseră doar controale de bază, în timp ce Belgia, Finlanda, Italia și România nu au transmis nicio informație cu privire la acest subiect.

42 Uneori, în urma verificării apar îndoieli, iar autoritățile statelor membre trebuie să solicite informații suplimentare din partea statului de pavilion pentru a confirma valabilitatea documentelor prezentate de importator. În 2019, au existat peste 1 000 de astfel de cazuri în 19 state membre. Patru state membre (Ungaria, România, Suedia și Slovacia) nu au solicitat informații suplimentare din partea niciunei țări terțe în perioada 2016-2019.

43 **Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat** impune statelor membre să respingă importurile în cazul în care nu primesc răspunsuri pertinente la întrebările lor. Austria, Franța și Polonia au precizat în rapoartele lor bienale că, în timp ce unele țări terțe au răspuns în mod exhaustiv solicitării lor, altele doar au confirmat valabilitatea certificatului și au refuzat să furnizeze documente suplimentare.

44 În 2019, autoritățile din 10 state membre au respins 29 de importuri (mai puțin de 0,01 % din totalul certificatelor de captură primite în anul respectiv), în principal din cauza absenței unui certificat de captură valabil sau a neconcordanțelor dintre document și produse. În majoritatea cazurilor, produsele au fost trimise înapoi în țara exportatoare.

45 Analiza efectuată de Curte cu privire la sistemele de control pentru produsele importate din Danemarca, Spania, Franța și Suedia a confirmat că sfera și calitatea controalelor variau în mod semnificativ de la un stat membru la altul, la fel ca și gradul de sofisticare a sistemelor informatice (a se vedea **tabelul 1**). Curtea le clasifică în trei categorii: scăzut, mediu și ridicat.

Tabelul 1 – Controalele și verificările la import efectuate de patru state membre

Statul membru	Nivelul de sofisticare informatică	Sfera și calitatea controalelor
Danemarca	SCĂZUT - lipsa unui sistem informatic pentru gestionarea certificatelor de captură sau pentru efectuarea controalelor - toate documentele sunt primite pe suport de hârtie, scanate și înregistrate într-un tabel Excel	MEDIU - control de bază sistematic al tuturor certificatelor de captură primite, cu excepția a două țări terțe „cu risc scăzut” (doar un sfert din importuri sunt verificate) - pentru toate documentele verificate, compararea coerenței și a consecvenței informațiilor - verificarea autorizației navei atunci când se importă specii și produse care provin din zone acoperite de o organizație regională de gestionare a pescuitului - inspecții fizice frecvente - certIFICATELE de captură conținând erori și importurile din țări sancționate cu cartonaș galben fac obiectul unei verificări aprofundate (poate implica și contactarea autorităților statului de pavilion) - controale ale importatorilor - lipsa accesului la sistemul vamal
Spania	RIDICAT - platformă web dedicată importatorilor pentru a introduce date și a atașa documente scanate - controale automatizate și analiza riscurilor utilizând mai mulți parametri de risc - integrarea sistemelor vamale și de gestionare/control al pescuitului ilegal	RIDICAT - control de bază sistematic al tuturor certificatelor de captură primite - control sistematic al caracterului complet și al coerenței documentelor - certIFICATELE de captură conținând erori sunt trimise pentru controale aprofundate de nivel secundar unei unități de investigații specializate în pescuitul ilegal - solicitări frecvente adresate importatorilor și statului de pavilion - inspecții fizice posibile - cooperare cu autoritățile vamale
Franța	MEDIU - utilizarea sistemului vamal, fără capacități specifice pentru certificatele de captură - analiza automatizată a riscurilor selectează certificatele de captură pentru o verificare aprofundată pe baza declarației de import - copii scanate stocate pe servere, lipsa unei baze de date centrale, controale documentate în sistem	RIDICAT - control de bază sistematic al tuturor certificatelor de captură primite - control al caracterului complet al documentelor - controale aprofundate de către un specialist în caz de discrepanțe/risc ridicat - inspecții fizice ocazionale (inclusiv analiza ADN) - cereri frecvente de verificare adresate statului de pavilion

Statul membru	Nivelul de sofisticare informatică	Sfera și calitatea controalelor
Suedia	MEDIU	SCĂZUT
	- platformă web dedicată importatorilor pentru a introduce date și a atașa documente scanate - nu se efectuează o analiză a riscurilor sau un control automatizat, dar autoritatea poate documenta controalele și valida certificatele în sistem	- nu se efectuează un control al certificatelor de captură dintr-o țară terță „cu risc scăzut” (care reprezintă peste 80 % din importuri) - control pe bază de eșantion al certificatelor de captură din alte țări - se efectuează doar controale de bază - nu există acces la baza de date a autorităților vamale, nu se efectuează controale ale importatorilor - nu se efectuează inspecții fizice - nu există controale aprofundate și nici verificări cu statul de pavilion

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Regimul UE de certificare a capturii se bazează pe documente pe suport de hârtie, ceea ce reduce eficiența și crește riscul de fraudă

46 Regimul UE de certificare a capturii se bazează încă pe documente pe suport de hârtie. În timp ce unele țări terțe (Norvegia, SUA și Regatul Unit) validează și transmit certificate de captură electronice, importatorii din alte țări trimit autorităților statelor membre copii scanate ale documentelor.

47 Nu există o bază de date la nivelul UE care să conțină certificatele de captură primite de statele membre, iar informațiile existente într-un stat membru nu sunt disponibile pentru celelalte state membre. Lipsa digitalizării și a schimbului sistematic de informații între statele membre prezintă multiple provocări pentru eficiența și eficacitatea sistemului de control:

- o **Timpi de prelucrare mai lungi și sarcină administrativă:** autoritățile statelor membre trebuie să colecteze, să prelucreze și să stocheze toate certificatele de captură și declarațiile de prelucrare pe suport de hârtie. În 2019, acest lucru a însemnat peste 300 000 de documente. Totuși, Germania, Spania, Finlanda, Țările de Jos și Suedia²⁴ și-au dezvoltat propriile sisteme informatice care impun importatorilor să introducă toate datele relevante și să anexeze o copie scanată a documentelor, reducând sarcina pentru administrație și timpul de prelucrare pentru importator.

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

- o **Risc de fraudă:** documentele pe suport de hârtie ștampilate și semnate de țări terțe sunt mai ușor de falsificat decât documentele semnate digital. Lipsa schimbului de informații la nivelul de ansamblu al UE înseamnă că duplicate ale certificatelor pot fi prezentate în mod fraudulos în mai multe state membre.
- o **Pierderea unei oportunități de automatizare a controalelor și a verificărilor încrucișate:** o bază de date unică ar permite extragerea de date și declanșarea unor alerte automate prin verificarea încrucișată a tuturor datelor transmise în toate statele membre în timp real. În timp ce unele state membre au dezvoltat sisteme informatice sofisticate, cu controale automatizate²⁵, altele continuă să funcționeze fără niciun instrument informatic.

48 Pentru a remedia aceste deficiențe, statele membre au solicitat în mod repetat Comisiei să instituie un sistem informatic la nivelul UE pentru urmărirea certificatelor de captură și facilitarea verificării. În consecință, Comisia și-a dezvoltat instrumentul „CATCH” pentru a ajuta statele membre să detecteze fraudele și abuzurile în sistemul bazat pe documente pe suport de hârtie, simplificând și accelerând în același timp controalele și verificările.

49 Sistemul CATCH a devenit disponibil în 2019, dar niciun stat membru nu îl utilizează. Autoritățile din cele patru state membre acoperite de acest audit au explicat că nu vedeau necesitatea utilizării acestuia sau valoarea sa adăugată decât dacă toate statele membre ar utiliza CATCH. Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului privind controlul pescuitului intenționează să facă utilizarea CATCH obligatorie în UE.

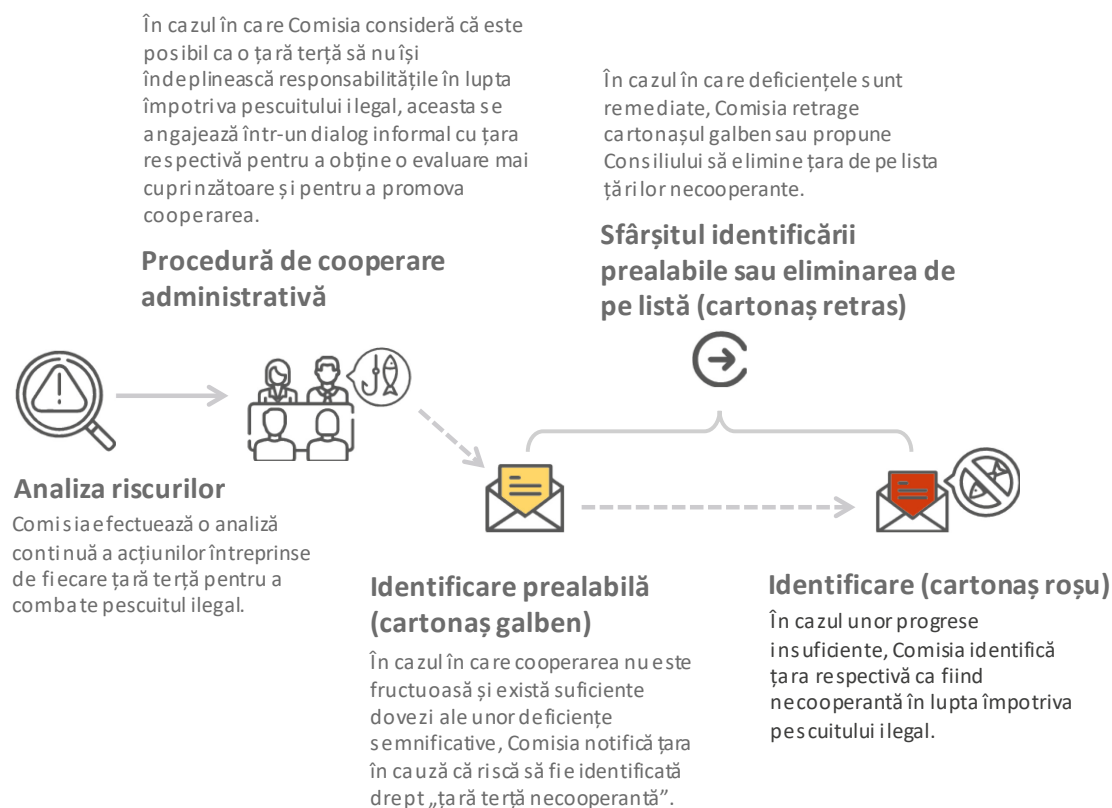
Sistemul UE de acordare de cartonașe s-a dovedit util, dar prezintă lacune și afectează adesea țări care desfășoară cu UE doar schimburi comerciale minime cu produse pescărești

50 Regimul de certificare a capturii se bazează pe utilizarea de către țările terțe a unor sisteme de control eficace în vederea certificării capturilor navelor de pescuit care le arborează pavilionul. Atunci când sistemul de control al unui stat de pavilion prezintă deficiențe în privința unor aspecte esențiale, certificatele de captură validate nu garantează legalitatea produselor exportate către UE. Identificarea țărilor terțe necooperante, cunoscută în general ca fiind acordarea unui „cartonaș roșu” în cadrul „sistemului de acordare de cartonașe”, este, prin urmare, esențială pentru a preveni

²⁵ *Client Earth, Digitising the control of fishery product imports.*

acest lucru. Funcționarea sistemului de acordare de cartonașe este prezentată în **figura 5**.

Figura 5 – Sistemul de acordare de cartonașe



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

51 Comisia a elaborat o metodologie pas cu pas pentru cooperarea sa administrativă cu țările terțe și procedura de identificare a țărilor terțe necooperante în temeiul **Regulamentului privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat**. Curtea a examinat metodologia în vigoare pentru a verifica dacă Comisia s-a concentrat asupra riscurilor potrivite și dacă și-a întemeiat decizia pe criterii transparente și obiective.

52 Comisia colectează informații privind acțiunile întreprinse de țările terțe împotriva pescuitului ilegal dintr-o gamă largă de surse. Printre acestea se numără statele membre, FAO, organizații regionale de gestionare a pescuitului și organizații neguvernamentale. În cazul în care există indicii că o țară terță ar putea să nu respecte legislația internațională în domeniul pescuitului sau responsabilitățile care îi revin în calitate de stat de pavilion, de coastă, portuar sau de prelucrare, Comisia poate decide să se angajeze într-o cooperare administrativă cu țara respectivă pentru a efectua o evaluare mai cuprinzătoare.

53 Comisia evaluează respectarea legislației de către o țară pe baza unui chestionar trimis autorităților țării respective și, în majoritatea cazurilor, pe baza unei analize efectuate de Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului cu privire la un eșantion de certificate de captură și de declarații de prelucrare din țara respectivă, precum și, de comun acord cu autoritățile naționale, pe baza unei (unor) evaluări la fața locului.

54 În cazul în care Comisia detectează probleme grave, aceasta poate sprijini țara în cauză prin seminare de consolidare a capacităților sau prin orientări pentru îmbunătățirea sistemului național. În majoritatea cazurilor, țara întreprinde reformele și îmbunătățirile necesare și nu este necesară emiterea unui avertisment oficial. În cazul în care există suficiente dovezi ale unor deficiențe semnificative, iar dialogul informal nu dă rezultate, Comisia notifică țara în cauză că riscă să fie identificată drept „țară terță necooperantă” („cartonaș galben”).

55 Comisia notifică țara terță prin intermediul unei decizii de preidentificare, prezentându-și raționamentul (a se vedea [figura 6](#)) pe baza criteriilor stabilite în [regulament](#). Această decizie este însoțită de un plan de acțiune, în care sunt propuse măsuri de remediere a problemelor identificate, cu un termen inițial (care poate fi prelungit) de șase luni. În această perioadă, Comisia continuă să coopereze cu țara respectivă și să îi ofere asistență tehnică.

Figura 6 – Principalele deficiențe identificate de Comisie în țările sancționate cu un cartonaș

 Cadrul juridic național	• Cadrul juridic național nu este conform cu obligațiile internaționale • Lipsa unui plan național de acțiune privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat • Lipsa unui sistem de sancțiuni cuprinzător și eficace • Lipsa unor dispoziții legislative privind controlul resortisanților
 Cooperarea regională și multilaterală	• Instrumente internaționale esențiale neratificate • Nerespectarea normelor organizațiilor regionale de gestionare a pescuitului • Prezența unor nave pe liste privind pescuitul ilegal
 Gestionarea și conservarea pescuitului	• Lipsa unui sistem eficace de monitorizare, control și supraveghere • Deficiențe în ceea ce privește înregistrarea navelor, acordarea licențelor și a autorizațiilor (pavilion de complezență) • Lipsa transpunerii, a respectării și/sau a punerii în aplicare a măsurilor de conservare și gestionare
 Regimul de certificare a capturii și trasabilitatea	• Controale și verificări ineficiente înainte de validarea certificatelor de captură și a declarațiilor de prelucrare • Proceduri de trasabilitate nefiababile

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor Comisiei.

56 Deși identificarea prealabilă nu implică nicio sancțiune, avertismentul este, în general, suficient pentru a declanșa reforme relevante. De la lansarea sistemului de acordare de cartonașe, Comisia a emis cartonașe galbene pentru 27 de țări terțe. 14 cartonașe galbene au fost retrase după perioade cuprinse între un an și patru ani, în urma unor reforme semnificative în țările în cauză. Curtea a identificat dovezi potrivit cărora cartonașul galben și cooperarea ulterioară au condus la schimbări pozitive (a se vedea [caseta 1](#)).

Caseta 1 – Schimbări pozitive în Thailanda în urma unui avertisment din partea UE

Thailanda este un centru important pentru prelucrarea tonului, cu o flotă de pescuit semnificativă.

În 2011, o evaluare a Comisiei a evidențiat o serie de deficiențe în ceea ce privește validarea certificatelor de captură și a declarațiilor de prelucrare în Thailanda, precum și un sistem de control și un cadru juridic inadecvate.

Cooperarea care a urmat cu Thailanda nu a condus la progrese semnificative și în 2015 Comisia a emis un „**cartonaș galben**” pentru această țară.

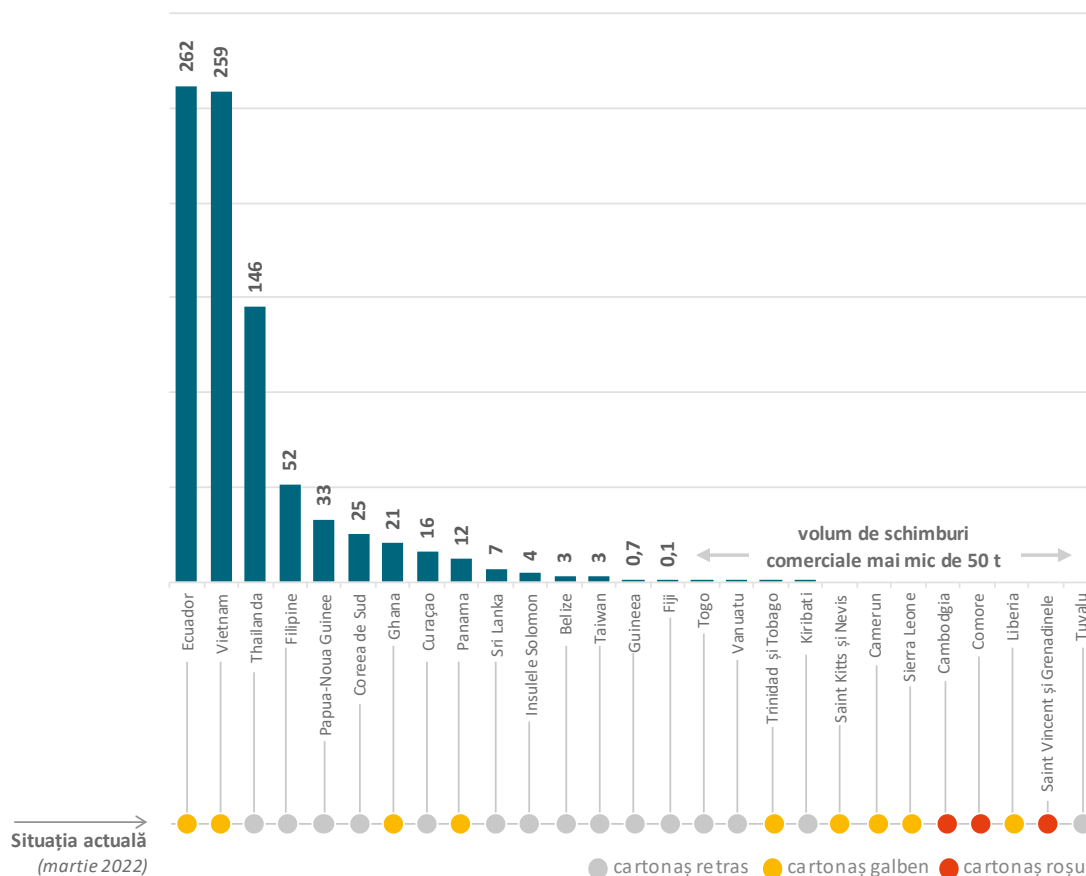
Ulterior, autoritățile thailandeze:

- au adoptat noi legi și reglementări în domeniul pescuitului, în conformitate cu bunele practici internaționale;
- au impus sancțiuni penale în cazurile cele mai grave de pescuit ilegal, nedeclarat și nereglementat;
- au instituit un nou sistem de control și au îmbunătățit trasabilitatea debarcărilor și a prelucrării.

În consecință, **cartonașul galben a fost retras** în 2019. Comisia și autoritățile thailandeze au creat un grup de lucru pentru încurajarea unui dialog permanent.

57 Unele țări care au fost sancționate în trecut cu un cartonaș constituie parteneri comerciali importanți, cu exporturi substanțiale către UE (de exemplu, Thailanda, Ecuador și Vietnam). Multe altele însă nu sunt. Volumul schimburilor comerciale cu produse pescărești între UE și 14 dintre cele 27 de țări este minim sau inexistent (a se vedea [figura 7](#)). Unele dintre acestea nu au informat Comisia cu privire la organismul care este autoritatea lor de certificare și, prin urmare, nu sunt autorizate să comercializeze produse pescărești în UE. Astfel, se pare că există un risc scăzut ca produse pescărești provenite din activități ilegale, nedeclarate și nereglementate să intre pe piața UE venind din aceste țări.

Figura 7 – Volumul schimburilor comerciale cu țările sancționate cu un cartonaș (în mii de tone)



Notă: volumul schimburilor comerciale, exprimat în tone, pentru anul anterior deciziei de sancționare cu un cartonaș. Datele furnizate în această figură nu iau în considerare schimburile comerciale indirecte cu produse pescărești provenite de la nave ale țărilor sancționate cu un cartonaș, livrate în alte țări terțe înainte de a fi exportate în UE.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Eurostat.

58 Comisia justifică accentul pus pe țările ale căror schimburi comerciale cu produse pescărești cu UE sunt minime prin faptul că acestea joacă rolul de „pavilion de complezență” (a se vedea [caseta 2](#)). Există multiple interacțiuni între operatori și autoritățile competente din statele de pavilion, de coastă, portuare și de piață de-a lungul întregului lanț de aprovizionare. Prin urmare, nerespectarea de către aceste țări a obligațiilor care le revin prezintă un risc de activități de pescuit ilegal, nedeclarat și nereglementat și compromite trasabilitatea, ceea ce ar putea duce la importul pe piața UE de produse derivate din pescuitul ilegal.

Caseta 2 – Pavilioanele de complezență și pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat

În raportul său din 2020, intitulat *Off the Hook*²⁶, Environmental Justice Foundation expune lipsa de transparență în sectorul pescuitului la nivel mondial ca fiind un factor care favorizează pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat.

Expresia „pavilion de complezență” se referă la acordarea de către o țară a pavilionului său unor nave străine în schimbul unui câștig financiar. Pavilioanele de complezență nu reușesc să asigure existența unei legături reale între proprietatea și controlul navei, pe de o parte, și țara de pavilion, pe de altă parte. Ele permit operatorilor să își ascundă identitatea și să evite sancțiunile atunci când se angajează în activități de pescuit ilegal, nedeclarat și nereglementat, adesea prin schimbarea repetată a pavilioanelor (*flag hopping*).

În cazul în care aceste țări nu monitorizează nici activitățile flotei de pescuit aflate sub pavilionul lor, sistemele lor de control inadecvate pot atrage operatori implicați în activități de pescuit ilegal, nedeclarat și nereglementat.

În total, 13 țări care au fost sancționate de Comisie cu un cartonaș galben sau roșu au fost incluse de Environmental Justice Foundation pe lista țărilor care oferă pavilioane de complezență.

59 În absența unor eforturi suficiente din partea autorităților naționale pentru a remedia problemele detectate, Comisia poate identifica țara respectivă ca fiind o „țară terță necooperantă” („cartonaș roșu”). Un cartonaș roșu înseamnă că statele membre trebuie să respingă toate importurile de produse pescărești provenite de pe navele țării în cauză. În urma identificării, Comisia propune Consiliului o decizie de punere în aplicare prin care țara respectivă este inclusă pe lista țărilor „necooperante”. Odată adoptată, această decizie declanșează și alte măsuri restrictive, interzicând navelor UE să pescuiască în apele țării incluse pe listă și denunțând parteneriatele existente în domeniul pescuitului.

60 Nu există niciun temei juridic internațional pentru a împiedica schimbarea pavilionului unei nave de pescuit și nici pentru a împiedica navele țărilor terțe să opereze în zona economică exclusivă a țărilor sancționate cu un cartonaș. Prin urmare, o lacună care limitează impactul economic al cartonașelor roșii este faptul că navele aflate sub pavilionul unui stat de pavilion „necooperant” pot totuși să își schimbe pavilionul, iar navele țărilor terțe pot opera în continuare în zona economică exclusivă

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

a țării respective. În ambele cazuri, capturile certificate ale acestor nave pot fi exportate în mod legal în UE.

61 Dintre cele 27 de proceduri inițiate începând din 2012, 6 au avut drept rezultat un cartonaș roșu (a se vedea exemplul din [caseta 3](#)). Între timp, trei dintre aceste țări au fost eliminate de pe listă.

Caseta 3 – Măsurile adoptate de UE împotriva Comorelor

Comorele se mândresc cu o vastă zonă economică exclusivă într-o zonă bogată în specii de ton. În 2006, UE și Comorele au semnat un acord de parteneriat în domeniul pescuitului care permite navelor UE să pescuiască în apele comoriene.

Comorele au fost sancționate cu un **cartonaș galben** în 2015, urmat de un **cartonaș roșu** în 2017. Principalul motiv invocat a fost incapacitatea acestora de a-și îndeplini responsabilitățile care le revin în calitate de stat de pavilion.

- Autoritățile naționale nu exercitau niciun control asupra activităților flotei de pescuit comoriene. Acestea nu dispuneau de informații privind localizarea navelor, capturile, debarcărilor sau transbordările în afara apelor lor.
- Organizațiile regionale de gestionare a pescuitului au identificat în mod repetat probleme de conformitate și dovezi ale unor activități de pescuit ilegale în legătură cu navele comoriene în perioada 2010-2015.
- Cu toate acestea, Comorele nu au sancționat navele implicate, iar cadrul lor juridic nu definea în mod explicit pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat și nici nu prevedea măsuri de asigurare a respectării legislației și sancțiuni.
- Autoritățile naționale delegaseră gestionarea registrului flotei de pescuit mai multor reprezentanți din întreaga lume, care ofereau un „registru deschis” sau un pavilion de complezență.

Până la eliminarea de pe lista Consiliului și retragerea cartonașului roșu, importurile de produse pescărești de pe navele aflate sub pavilion comorian sunt interzise, iar navele UE nu pot pescui în apele comoriene.

62 Comisia poate propune Consiliului să elimine de pe listă o țară sancționată cu cartonaș roșu atunci când principalele deficiențe identificate au fost remediate și când există din partea acesteia un angajament politic de a susține eforturile de combatere a pescuitului ilegal și de respectare a dreptului internațional.

63 După retragerea unui cartonaș galben sau roșu, Comisia continuă să coopereze cu țara respectivă și să identifice orice regres eventual. În Panama și în Ghana, de exemplu, Comisia a monitorizat situația după retragerea cartonașului galben și a constatat o reducere a eforturilor depuse pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat. Aceste două țări au făcut obiectul unei identificări prealabile pentru a doua oară.

Statele membre au detectat activități de pescuit ilegal desfășurate de flotele naționale și în apele naționale, dar sancțiunile nu sunt întotdeauna disuasive

Controalele efectuate de statele membre cu privire la flotele și la apele naționale au detectat activități de pescuit ilegal

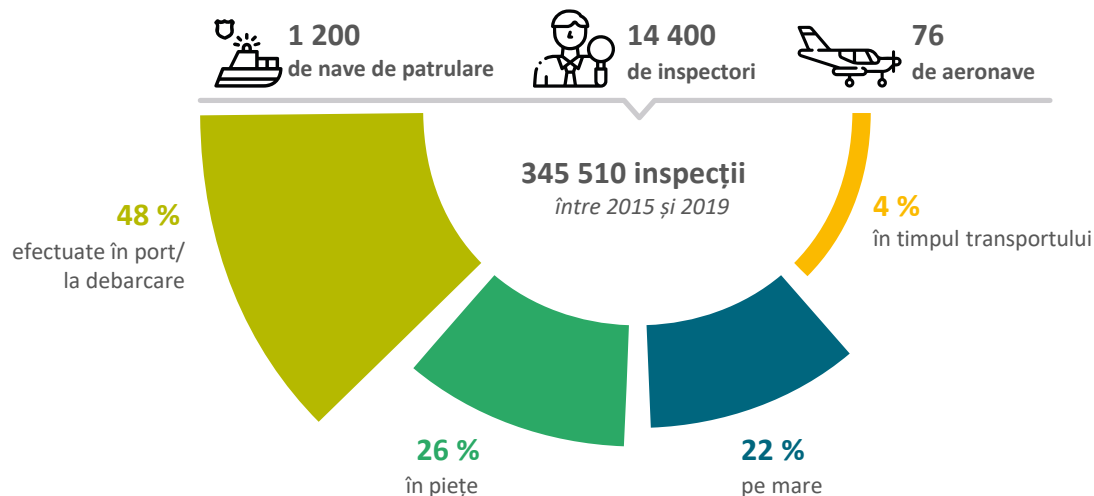
64 Statele membre sunt responsabile de aplicarea corectă a sistemului UE de control al pescuitului pentru a asigura respectarea politicii comune în domeniul pescuitului²⁷. Acestea trebuie să controleze activitățile de pescuit din apele lor, precum și pe cele ale navelor de pescuit aflate sub pavilionul lor, indiferent de locul în care se află acestea. Aproximativ 20 % din capturile efectuate de navele UE au loc în țări terțe sau în marea liberă²⁸.

65 În *figura 8* sunt prezentate resursele alocate pentru controlul activităților de pescuit desfășurate în apele UE sau de către flota UE.

²⁷ Regulamentul privind controlul.

²⁸ *Fishing outside the EU.*

Figura 8 – Capacitatea de control în UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Raportului privind aplicarea Regulamentului \(CE\) nr. 1224/2009 al Consiliului](#).

66 În cinci bazine maritime (Oceanul Atlantic de Est și Marea Mediterană, Marea Neagră, Marea Baltică, Marea Nordului, apele occidentale ale Atlanticului de Nord-Est), anumite activități de pescuit fac obiectul unor programe specifice de control și inspecție. Aceste programe includ obiective, priorități și proceduri comune pentru activitățile de inspecție desfășurate de toate statele membre implicate. Pentru a încuraja o colaborare mai strânsă și schimbul de bune practici între statele membre, Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului coordonează planurile de desfășurare comune, în cadrul cărora inspectori din diferite state membre participă la inspecții. În 2020, statele membre au efectuat 38 450 de inspecții care au fost raportate agenției în cadrul planurilor de desfășurare comune, fapt care a condus la detectarea unui număr de 2 351 de încălcări²⁹.

²⁹ EFCA Annual Report for the year 2020.

Fotografia 1 – Navă de patrulare navlosită de Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului



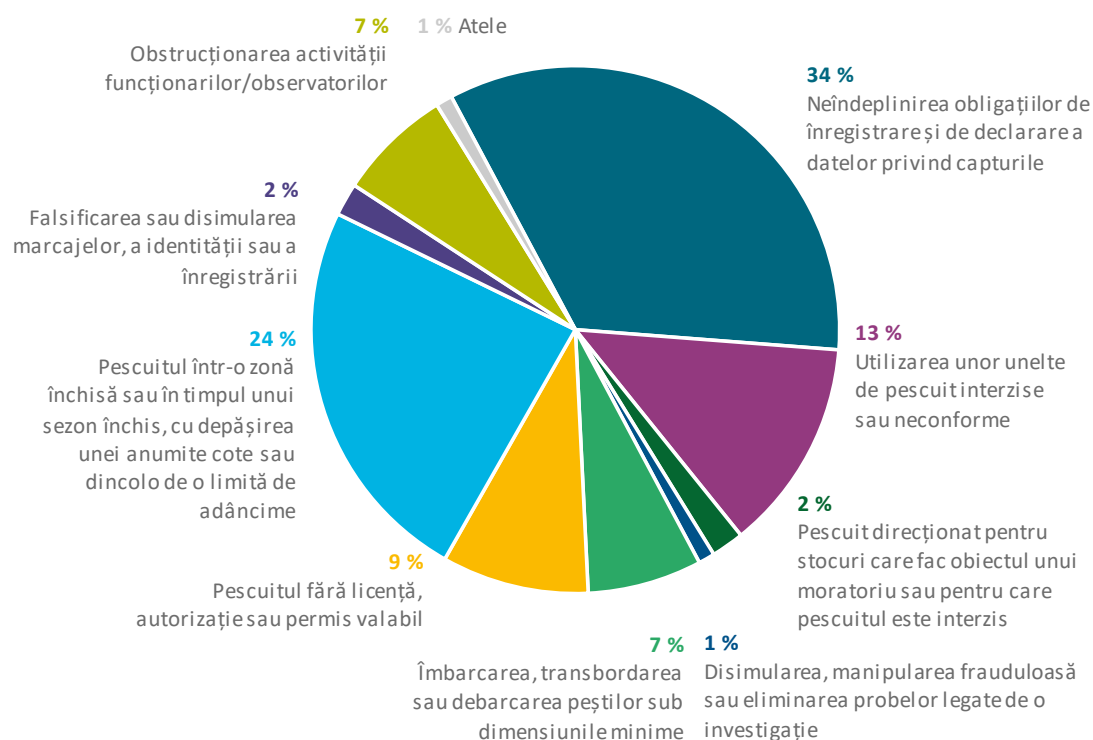
© Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului, 2005-2021.

67 Statele membre raportează cu privire la rezultatele activităților lor de control o dată la cinci ani. În perioada 2015-2019, acestea au efectuat 345 510 inspecții, în cadrul a 13 %³⁰ dintre acestea identificându-se cel puțin o suspiciune de încălcare și în cadrul a 6 % cel puțin o suspiciune de încălcare gravă. În total, statele membre au raportat 69 400 de încălcări în această perioadă, din care peste 76 % au fost detectate de doar trei state membre și de Regatul Unit: Italia (46 %), Regatul Unit (12 %), Grecia (11 %) și Spania (8 %).

68 În *figura 9* este prezentată o defalcare a încălcărilor grave în funcție de activitatea de pescuit.

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

Figura 9 – Proportia încălcărilor grave per categorie (2015-2019)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Parlamentului European.

69 Declararea incorectă a capturilor rămâne o problemă majoră în domeniul pescuitului din UE. Unul dintre aspecte este lipsa raportării capturilor nedorite (a se vedea [caseta 4](#)).

Caseta 4 – Aruncări ilegale ale capturilor înapoi în mare și capturi nedecarate

Aruncarea înapoi în mare a capturilor nedorite este o practică obișnuită în industria pescuitului. Capturile pot fi nedorite din cauza valorii lor comerciale scăzute sau pot face obiectul unei cote. Întrucât majoritatea peștilor aruncați înapoi în mare nu supraviețuiesc, numărul real de pești care mor este mult mai mare decât cel indicat de cifrele privind debarcările și vânzările. O altă practică, numită „respingere selectivă” (high grading), constă în aruncarea înapoi în mare a unor cantități de pește cu valoare comercială pentru care nava trebuie să respecte anumite cote, cu scopul de a optimiza capturile de exemplare (clase) mai mari din aceeași specie, care sunt vândute la prețuri mai mari.

Obligația de debarcare

Navele de pescuit trebuie să debarce și să declare toate capturile din anumite specii (cu excepția celor scutite) și să le deducă din eventualele cote aplicabile. Scopul este de a încuraja industria pescuitului să adopte practici de pescuit mai selective și de a ajuta oamenii de știință să colecteze date exacte privind exploatarea reală a stocurilor de pește.

Lipsa asigurării respectării legislației

Controlul și asigurarea respectării legislației sunt dificile, deoarece capturile aruncate înapoi în mare nu pot fi detectate cu ușurință în cadrul inspecțiilor tradiționale. Deși unele state membre³¹ testează monitorizarea la distanță, amploarea acesteia este insuficientă. Rapoartele³² arată că aruncarea ilegală a capturilor înapoi în mare este o practică obișnuită, iar gradul de respectare a obligației de debarcare este scăzut.

În 2021, Comisia a raportat „aruncări masive, ilegale și nedocumentate ale capturilor în mai multe bazine maritime”³³.

³¹ Bulgaria, Cipru, Germania, Danemarca, Estonia, Spania, Croația, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Țările de Jos și Portugalia.

³² De exemplu, *Landing obligation: First study of implementation and impact on discards*, Raport cu privire la Regulamentul privind controlul.

³³ Raport privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1224/2009 al Consiliului.

Comisia a identificat deficiențe semnificative în sistemele naționale de control și a început să le remedieze

70 Comisia este responsabilă de supravegherea și asigurarea aplicării corecte de către toate statele membre a [Regulamentului privind controlul pescuitului](#) și a normelor politicii comune în domeniul pescuitului³⁴. Ea evaluează statele membre prin verificări, inspecții autonome și audituri.

71 În 2021, Comisia a raportat cu privire la rezultatele activității sale de supraveghere a statelor membre în perioada 2015-2019³⁵. Accentul a fost pus pe cântărirea, înregistrarea și trasabilitatea corespunzătoare a capturilor, pe controlul obligației de debarcare, pe monitorizarea și controlul flotei externe și pe verificarea puterii motorului. Toate aceste măsuri sunt indispensabile pentru monitorizarea adecvată a utilizării cotelor și a sustenabilității resurselor.

72 Activitatea Comisiei a „evidențiat deficiențe semnificative” în statele membre în care au fost auditate controlul cântăririi capturilor, precum și al înregistrării și trasabilității acestora (Danemarca, Irlanda, Belgia și Țările de Jos). Aceste deficiențe au condus la pescuit excesiv și la subdeclararea capturilor.

73 Comisia adoptă măsuri de remediere. Între 2015 și 2020, Comisia a deschis 34 de cazuri informale în cadrul platformei sale online „EU Pilot” de soluționare a problemelor pentru a remedia deficiențele identificate împreună cu statele membre. De asemenea, aceasta a elaborat 16 planuri de acțiune împreună cu statele membre³⁶ pentru a remedia deficiențele în ceea ce privește înregistrarea capturilor, sistemele de sancționare, procesele de gestionare a riscurilor, validarea computerizată a datelor/sistemele automatizate de verificare încrucișată și cerințele de trasabilitate.

74 În perioada 2015-2021, Comisia a inițiat 11 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (acțiuni în justiție) împotriva unor state membre cu privire la nerespectarea obligațiilor de a pune în aplicare în mod eficace obligația de debarcare, de a-și controla în mod adecvat flota externă sau activitățile de pescuit externe, de a

³⁴ Raport privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1224/2009 al Consiliului.

³⁵ Raport privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1224/2009 al Consiliului.

³⁶ Belgia, Bulgaria, Cipru, Germania, Estonia, Grecia, Finlanda, Croația, Italia, Lituania, Malta, Țările de Jos, România, Suedia (de două ori) și Slovenia.

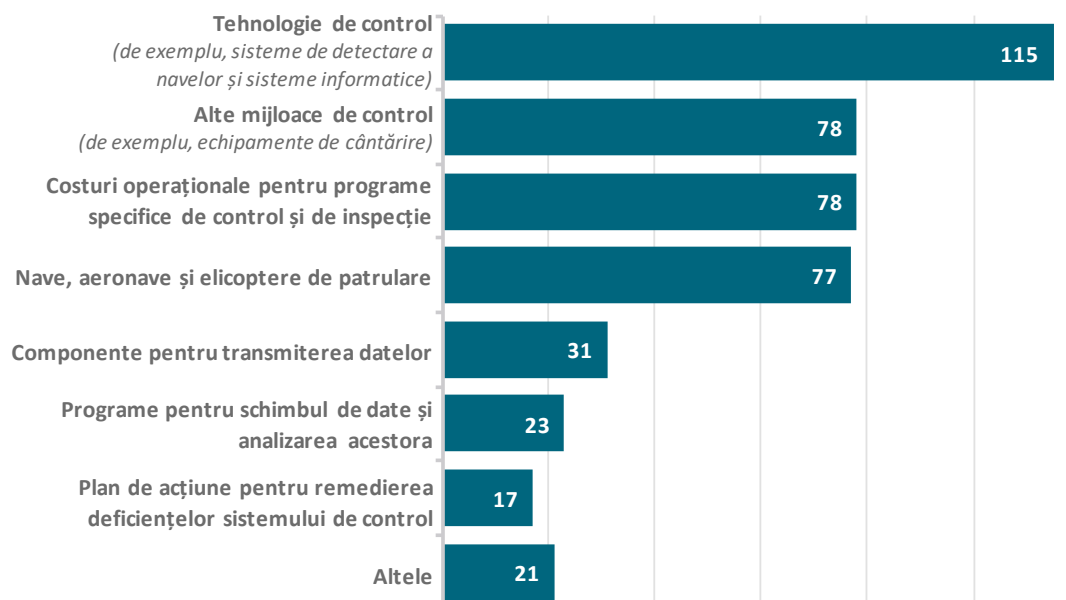
aplica un sistem eficace de sancționare în cazul unor încălcări grave sau de a controla sistemele de înregistrare și de cântărire a capturilor.

Proiectele finanțate de UE au contribuit la consolidarea sistemului de control

75 Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime oferă sprijin pentru activități de monitorizare, de control și de asigurare a respectării legislației, cu un buget total de 580 de milioane de euro pentru perioada de programare 2014-2020.

76 Cele mai recente date (sfârșitul anului 2020) arată că statele membre au selectat operațiuni în valoare de 440 de milioane de euro pentru măsuri de control³⁷. Printre măsurile eligibile pentru finanțare s-au numărat instalarea și dezvoltarea de tehnologii de control, modernizarea și achiziționarea de nave și aeronave de patrulare, costurile operaționale și dezvoltarea de tehnici de control inovatoare (a se vedea [figura 10](#)).

Figura 10 – Cheltuielile UE aferente măsurilor de control per categorie (în milioane de euro)



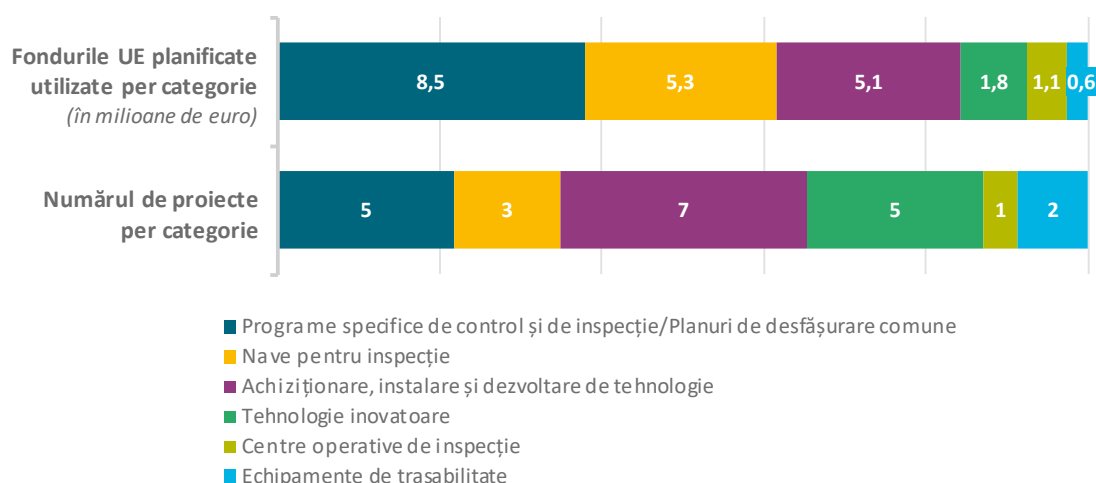
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [EMFF implementation report 2020](#).

77 Curtea a selectat un eșantion de 23 de proiecte în valoare totală de 27 de milioane de euro (din care 22,4 milioane de euro au fost cofinanțați de UE), alocați

³⁷ [EMFF implementation report 2020](#).

pentru măsuri de control și de asigurare a respectării legislației în Danemarca, Spania, Franța și Suedia. Proiectele selectate au acoperit dezvoltarea în domeniul informatic, nave de patrulare, tehnologie inovatoare și costuri operaționale (a se vedea [figura 11](#)). Dintre cele 23 de proiecte incluse în eșantion, 20 au fost puse în aplicare de organisme publice, iar 3 de beneficiari privați.

Figura 11 – Proiectele selectate per categorie



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

78 Pentru fiecare dintre aceste proiecte, Curtea a evaluat dacă obiectivele răspundeau nevoilor identificate de autoritatea de management în cadrul programelor operaționale naționale aferente Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime sau corespundeau priorităților de control și de asigurare a respectării legislației de la nivelul UE³⁸. Curtea a efectuat un control documentar cu privire la fiecare proiect, analizând cererile de finanțare, procedurile de selecție, punerea în aplicare și costurile. În fiecare caz, s-a constatat că toate proiectele selectate erau conforme cu prioritățile naționale sau cu cele ale UE și au contribuit la consolidarea sistemelor de control ale statelor membre.

79 Cinci proiecte din eșantionul Curții, în valoare totală de 8,5 milioane de euro, au acoperit o parte din costurile legate de participarea autorităților de control la planuri de desfășurare comune sau la activități de control specifice. Fondurile UE au finanțat elemente precum întreținerea navelor, salariile și combustibilul pentru patrule. Autoritățile statelor membre intervievate de Curte au confirmat că finanțarea din partea UE era esențială pentru sprijinirea acestor operațiuni. La nivelul de ansamblu

³⁸ Decizia de punere în aplicare 2014/464/UE a Comisiei.

al UE, planurile de desfășurare comune au permis detectarea a 2 351 de încălcări în 2020, astfel cum se explică la punctul 66.

80 Trei proiecte, în valoare totală de 5,31 milioane de euro, au vizat achiziționarea sau modernizarea unor nave de patrulare. Acestea au inclus o nouă navă de patrulare și înlocuirea a șase motoare în patru ambarcațiuni pentru Serviciul de pază de coastă din Galicia, precum și renovarea unei nave de patrulare în Franța pentru a fi utilizată în Oceanul Indian. Curtea a verificat dacă autoritățile organizaseră proceduri de achiziții pentru a reduce la minimum costurile și dacă navele respective urmau a fi utilizate în principal pentru controlul activităților de pescuit.

81 Șapte proiecte, în valoare totală de 5,1 milioane de euro, au vizat „achiziționarea, instalarea și dezvoltarea de tehnologie”. Acestea au constat în principal în investiții în domeniul informatic destinate autorităților de control, pentru a le ajuta să își direcționeze și efectueze mai bine controalele. Proiectele selectate de Curte au inclus utilizarea modelelor de inteligență artificială pentru un control bazat pe riscuri, dezvoltarea unui site web pentru raportarea activităților de pescuit ilegal și mai multe sisteme informatice menite să analizeze și să facă schimb de date în domeniul pescuitului. Autoritățile de control intervievate de Curte au confirmat că aceste instrumente erau utile pentru operațiunile lor.

82 Curtea a selectat cinci proiecte inovatoare, în valoare totală de 1,83 milioane de euro, menite să identifice modalități eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru a îmbunătăți controlul. În *figura 12* de mai jos sunt prezentate patru dintre aceste proiecte.

Figura 12 – Proiecte inovatoare pentru combaterea pescuitului ilegal

Utilizarea de drone pentru controlul pescuitului

Dronele pot fi utile pentru detectarea activităților de pescuit sau a capcanelor ilegale în apropierea liniilor de țărm, în lacuri sau în apele interioare. Dronele capabile să zboare pe distanțe lungi sunt însă rareori utilizate pentru controlul pe mare. Deși au potențialul de a înlocui aeronavele cu echipaj la bord, care sunt scumpe, ele trebuie să fie suficient de robuste pentru a zbura în condiții meteorologice dificile. Unul dintre proiectele selectate de Curte a vizat testarea unei drone specifice pentru detectarea pescuitului ilegal în Franța.



Monitorizarea prin satelit pentru detectarea navelor

Satețiții sunt utilizați de toate autoritățile de control pentru a urmări activitatea și poziția tuturor navelor echipate cu un sistem de monitorizare a navelor. În aceste cazuri, satețiții sunt utilizați pentru transmiterea de date pe mare. Unul dintre proiectele selectate de Curte explora o modalitate inovatoare de a utiliza supravegherea prin satelit în vastele teritorii australe și antarctice franceze. În cadrul proiectului au fost utilizate fotografii realizate de un satelit din programul Copernicus și inteligența artificială pentru a se detecta navele de pescuit care operau ilegal.



Vehicul autonom de suprafață

Unul dintre proiectele selectate viza concepția și testarea, în Spania, a unui vehicul de suprafață autonom alimentat cu energie curată. Datorită mai multor senzori, această navă fără echipaj poate efectua cercetări oceanografice, oferind în același timp pazei de coastă un sistem de supraveghere discret și autonom.



Monitorizarea electronică la distanță

Unul dintre proiectele selectate viza dezvoltarea și testarea de către Danemarca a monitorizării electronice la distanță pentru a controla mai bine îndeplinirea obligației de debarcare. 14 state membre testează în prezent sisteme care combină utilizarea camerelor și a detectorului pentru a putea captura și analiza imagini ale capturilor aduse la bordul navelor și pentru a se asigura că nu sunt aruncate ilegal înapoi în mare capturile accidentale.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

83 Alte proiecte selectate au implicat achiziționarea de containere pentru depozitarea echipamentelor confiscate, cum ar fi uneltele ilegale, construirea de centre operative pentru inspectorii din domeniul pescuitului și investiții efectuate de operatori privați în sisteme de trasabilitate.

Sanțiunile impuse de statele membre variază și nu sunt întotdeauna disuasive

84 În considerentele [Regulamentului privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#) se recunoaște că numărul constant ridicat de încălcări grave ale normelor politicii în domeniul pescuitului, care se produc în apele UE sau sunt săvârșite de operatorii din UE, este cauzat, în mare măsură, de sancțiunile insuficient de disuasive aplicate de statele membre. La aceasta se adaugă faptul că gama largă de sancțiuni prevăzute de diferitele state membre a încurajat operatorii ilegali să aleagă să acționeze în apele maritime sau pe teritoriul celor mai indulgente state membre. Pentru a remedia această deficiență, regulamentul a introdus dispoziții menite să consolideze și să standardizeze sancțiunile la nivelul de ansamblu al UE.

85 Normele UE privind sancțiunile se aplică tuturor „încălcărilor grave”. Este la latitudinea autorității competente a fiecărui stat membru să stabilească dacă o anumită încălcare ar trebui să fie considerată gravă, ținând seama de criterii precum prejudiciul cauzat, valoarea acestuia, amploarea încălcării și încălcările anterioare. Încălcările grave se referă la activități ilegale, cum ar fi pescuitul fără licență sau autorizație, nedeclararea capturilor, pescuitul într-o zonă închisă sau fără alocarea de cote și utilizarea de unelte ilegale³⁹. Nerespectarea obligației de debarcare poate fi considerată, de asemenea, o încălcare gravă⁴⁰.

86 Normele UE impun statelor membre să aplice sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru toate încălcările grave. Potrivit unuia dintre principiile fundamentale, nivelul general al sancțiunilor ar trebui „[să priveze efectiv] pe cei răspunzători de beneficiile economice derivate din încălcările grave ale legii pe care aceștia le-au comis”. De asemenea, ar trebui luată în considerare valoarea daunelor cauzate resurselor piscicole și mediului marin.

87 Pentru a promova condiții de concurență echitabile la nivelul de ansamblu al UE, legislația a introdus un sistem de penalizare pentru încălcări grave. Atunci când se constată o încălcare gravă, autoritățile trebuie să aplice puncte de penalizare titularului licenței de pescuit și comandantului navei. Peste un anumit prag, definit în regulament, licența este suspendată sau retrasă.

³⁹ [Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat](#).

⁴⁰ [Regulamentul privind controlul](#).

88 În 2019, Comisia a efectuat un studiu privind sistemele de sancțiuni ale tuturor statelor membre pentru încălcări ale normelor politicii comune în domeniul pescuitului⁴¹. Acesta este bazat pe date furnizate de autoritățile statelor membre care acoperă perioada 2015-2019. Studiul a evidențiat numeroase constatări pozitive.

- Marea majoritate (92 %) a încălcărilor grave detectate au condus la o investigație sau la o urmărire penală.
- Dintre toate încălcările care au făcut obiectul unei investigații sau al unei urmăriri penale, 92 % au condus la sancțiuni.
- Timpul necesar pentru asigurarea respectării legislației a fost de obicei scurt, sancțiunile pentru încălcări grave fiind aplicate, în medie, în termen de 10 luni de la detectare. Statele membre care utilizează în mod predominant proceduri penale mai degrabă decât proceduri administrative au înregistrat termene mai lungi.

89 Studiul a evidențiat, de asemenea, numeroase lacune în aplicarea sancțiunilor de către statele membre, fapt care subminează eficacitatea sistemului de control și condițiile de concurență echitabile. Aceste lacune sunt enumerate în continuare:

- o diferență semnificativă în ceea ce privește procentul de încălcări calificate drept „grave” din cauza criteriilor naționale diferite. Prin urmare, astfel de încălcări sunt sancționate în mod diferit;
- variații considerabile ale amenzilor prevăzute în legislațiile naționale, cu sume maxime cuprinse între 1 624 de euro (România) și 600 000 de euro (Spania) pentru sancțiuni administrative și între 10 224 de euro (Bulgaria) și 16 000 000 de euro (Estonia) pentru sancțiuni penale. În practică, amenda medie aplicată pentru o încălcare similară varia între aproximativ 200 de euro (Cipru, Lituania și Estonia) și peste 7 000 de euro (Spania). În unele state membre ale căror flote de pescuit cuprind nave mari sau operează în afara apelor UE (Grecia, Lituania, Letonia), amenzile maxime sunt foarte mici în raport cu nivelul de activitate, ceea ce ridică semne de întrebare cu privire la proporționalitatea acestora și la efectul lor disuasiv;

⁴¹ *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy.*

- o unele state membre (Cipru, Lituania, România) emit frecvent avertismente în locul unei amenzi pentru încălcări care nu sunt grave, în timp ce altele (Danemarca, Spania) procedează astfel chiar și în cazul unor încălcări grave;
- o diferențe considerabile în ceea ce privește utilizarea sancțiunilor complementare (de exemplu, confiscarea produselor pescărești/a uneltelor ilegale, suspendarea licenței de pescuit), care erau aplicate frecvent doar de unele state membre (Belgia, Danemarca, Franța, Italia, Țările de Jos);
- o diferențe semnificative în ceea ce privește aplicarea sistemului de puncte de penalizare, unele state membre (Grecia, România, Croația, Irlanda) neaplicând niciodată sau aplicând rareori puncte pentru încălcări grave (ceea ce contravine [Regulamentului privind controlul pescuitului](#)).

90 Pe baza evaluării rezultatelor studiului menționat anterior și a propriei sale activități de audit, Curtea concluzionează că nu există condiții de concurență echitabile la nivelul de ansamblu al UE. Cel mai grav este faptul că, în unele state membre, sancțiunile nu sunt proporționale cu beneficiile economice generate de încălcări și sunt insuficiente pentru a avea un efect disuasiv. Acest lucru nu este echitabil pentru operatorii care respectă legea și creează un risc de nerespectare persistentă a legislației.

91 În propunerea sa din 2018 de revizuire a sistemului de control al pescuitului, Comisia a propus o serie de modificări ale legislației existente cu scopul de a standardiza mai bine, la nivelul statelor membre, sancțiunile pentru încălcările politicii comune în domeniul pescuitului. Aceste modificări includ criterii mai specifice pentru determinarea gravității încălcărilor, calificarea automată a anumitor încălcări ca fiind grave și prevederea unor sancțiuni minime și maxime standardizate pentru încălcări grave.

Concluzii și recomandări

92 Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat epuizează stocurile de pește, reprezentând una dintre cele mai mari amenințări la nivel mondial pentru ecosistemele marine, subminând eforturile de gestionare durabilă a pescuitului și împingând unele stocuri de pește până în pragul colapsului. Combaterea pescuitului ilegal ar trebui să le ofere consumatorilor din UE garanția că produsele pe care le consumă nu provin din pescuitul ilegal, nedeclarat sau nereglementat. Totuși, deși este necesară, asigurarea legalității unui produs nu este suficientă pentru a garanta că acesta este obținut în mod sustenabil.

93 Curtea a examinat cheltuielile și acțiunile UE menite să împiedice produsele provenite din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat să ajungă la cetățenii UE. Ea a acoperit sistemele de control menite să împiedice importul în UE de produse pescărești provenite din pescuitul ilegal, precum și sistemele de control ale statelor membre pentru verificarea flotelor și a apelor naționale.

94 În general, Curtea concluzionează că sistemele de control instituite pentru combaterea pescuitului ilegal sunt parțial eficace; deși atenuează riscul, eficacitatea lor este redusă de aplicarea neuniformă a controalelor și a sancțiunilor de către statele membre.

95 În 2008, UE a adoptat Regulamentul privind pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat, instituind regimul UE de certificare a capturii. Curtea a constatat că regimul a îmbunătățit trasabilitatea și a consolidat controlul importurilor (punctele 28-29). În comparație cu sisteme similare, regimul UE este cel mai cuprinzător din perspectiva sferei de aplicare, a informațiilor solicitate și a proceselor de validare și de control (punctele 30-34).

96 Autoritățile statelor membre ar trebui să efectueze controale bazate pe riscuri pentru a se asigura că toate importurile sunt însoțite de certificate de captură valabile, verificând informațiile de pe fiecare certificat. Curtea a constatat că unele diferențe semnificative în ceea ce privește sfera și calitatea controalelor și a verificărilor efectuate de statele membre au subminat eficacitatea sistemului și au condus la riscul ca operatorii să exploateze veriga cea mai slabă (punctele 35-45).

97 Regimul UE de certificare a capturii se bazează încă pe documente pe suport de hârtie. Nu există o bază de date la nivelul UE care să înregistreze toate certificatele de

captură primite de statele membre. Acest lucru reduce eficiența și eficacitatea sistemului de control și creează un risc de fraudă. O soluție digitală la nivelul de ansamblu al UE, dezvoltată de Comisie, a devenit disponibilă în 2019, dar statele membre nu o utilizează. Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului privind controlul pescuitului intenționează să facă utilizarea instrumentului CATCH obligatorie în UE (punctele 46-49).

98 Atunci când sistemul de control al unui stat de pavilion prezintă deficiențe în privința unor aspecte esențiale, certificatele de captură validate nu pot garanta că produsele exportate către UE nu provin din pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat. Identificarea „țărilor terțe necooperante”, cunoscută în general ca fiind acordarea unui „cartonaș roșu” în cadrul „sistemului de acordare de cartonașe”, este esențială pentru a preveni intrarea pe piață a unor produse ilegale. Curtea a constatat că acest sistem s-a dovedit a fi util, întrucât a declanșat o reformare în majoritatea țărilor terțe în cauză. Deși sistemul de acordare de cartonașe afectează adesea țări ale căror schimburi comerciale cu produse pescărești cu UE sunt minime, aceste țări joacă frecvent rolul de „pavilioane de complezență” și, prin urmare, pot crea un risc de pescuit ilegal (punctele 50-63).

Recomandarea 1 – Monitorizarea faptului că statele membre își consolidează sistemele de control pentru a preveni importul de produse pescărești provenite din pescuitul ilegal și luarea măsurilor necesare în acest sens

În vederea îmbunătățirii controlului produselor importate, Comisia ar trebui să colaboreze cu statele membre pentru:

- (a) a continua digitalizarea regimului de certificare a capturii și a dezvolta controale automatizate și alerte de risc pentru sprijinirea activităților de control;
- (b) a uniformiza utilizarea criteriilor de identificare a riscurilor și a monitoriza dacă controalele și verificările efectuate de statele membre se concentrează asupra riscurilor identificate;
- (c) a monitoriza dacă sfera și calitatea controalelor aplicate de statele membre sunt suficiente pentru a aborda riscurile și să ia măsurile necesare pentru a remedia eventualele deficiențe.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2026.

99 Statele membre trebuie să controleze activitățile de pescuit din apele lor și pe cele desfășurate în altă parte de navele de pescuit aflate sub pavilionul lor. Datele arată că controalele naționale au detectat adesea cazuri de pescuit ilegal, deși aproximativ 75 % din totalul încălcărilor raportate au fost detectate de trei state membre și de Regatul Unit. Declararea incorectă a capturilor este cea mai frecventă încălcare săvârșită de navele din flota UE, fiind urmată de pescuitul în zone închise sau fără alocarea de cote și de utilizarea unor unelte ilegale. Există numeroase dovezi că asigurarea respectării obligației de debarcare reprezintă o provocare și că persistă practica de aruncare ilegală a capturilor înapoi în mare (punctele [64-69](#)).

100 Activitatea Comisiei a identificat deficiențe semnificative în ceea ce privește controlul exercitat de unele state membre asupra cântăririi, înregistrării și trasabilității capturilor. Aceste deficiențe au condus la pescuit excesiv și la subdeclararea capturilor, iar Comisia ia măsuri pentru a le remedia (punctele [70-74](#)).

101 Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime a oferit sprijin pentru activități de monitorizare, de control și de asigurare a respectării legislației, cu un buget total de 580 de milioane de euro pentru perioada de programare 2014-2020. Curtea a selectat un eșantion de 23 de proiecte consacrate controlului și asigurării respectării legislației în patru state membre. S-a constatat că aceste proiecte erau conforme cu prioritățile definite la nivel național sau la nivelul UE și au contribuit la consolidarea sistemului de control (punctele [75-83](#)).

102 Cadrul UE impune statelor membre să aplice sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru toate încălcările grave. Potrivit unuia dintre principiile fundamentale, nivelul general al sancțiunilor trebuie „[să priveze efectiv] pe cei răspunzători de beneficiile economice derivate din încălcările grave ale legii pe care aceștia le-au comis” (punctele [84-87](#)).

103 Marea majoritate a încălcărilor grave detectate au condus la o investigație sau la o urmărire penală care a determinat aplicarea de sancțiuni în timp util. Nivelul sancțiunilor variază însă considerabil de la un stat membru la altul pentru încălcări similare. Compararea aplicării sancțiunilor în sistemele naționale a evidențiat absența unor condiții de concurență echitabile la nivelul de ansamblu al UE. Cel mai grav este faptul că, în unele state membre, sancțiunile nu sunt proporționale cu beneficiile economice generate de încălcări și nu sunt disuasive (punctele [88-91](#)).

Recomandarea 2 – Asigurarea faptului că statele membre aplică sancțiuni disuasive împotriva pescuitului ilegal

Comisia ar trebui să lucreze la aplicarea uniformă și eficace a unui sistem de sancțiuni disuasive pentru pescuitul ilegal în toate statele membre, prin:

- (a) verificarea aplicării de către statele membre a unor sancțiuni pentru încălcări grave;
- (b) verificarea faptului că valoarea sancțiunii aplicate de statele membre nu este mai mică decât beneficiul economic rezultat din încălcare și este suficient de disuasivă pentru a preveni repetarea încălcărilor;
- (c) verificarea aplicării armonizate a sistemului de puncte de penalizare în toate statele membre;

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024.

- (d) adoptarea măsurilor necesare pentru a remedia eventualele deficiențe.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2026.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de doamna Joëlle Elvinger, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 14 iulie 2022.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner Lehne
Președinte

Anexe

Anexa I – Instrumente internaționale pentru combaterea pescuitului ilegal, nedeclarat și nereglementat



FAO

ONU

Anexa II – Analiză comparativă între regimul UE de certificare a capturii și sisteme similare din SUA și din Japonia

Acoperire	Cerințe de informare	Sistem de validare și control
Regimul UE oferă cea mai cuprinzătoare acoperire: toate produsele pescărești trebuie să poată fi urmărite și trebuie să fie certificate. - Regimul UE acoperă toate speciile de pește marin, prelucrat și neprelucrat, capturat în sălbăticie și importat din țări terțe pe piața UE (cu unele excepții pentru produse de importanță minoră în lupta împotriva pescuitului ilegal), precum și din țări ale UE dacă este reimportat după prelucrare în afara UE. - Programul SUA de monitorizare a importurilor de fructe de mare acoperă 13 tipuri de fructe de mare identificate ca fiind cele mai vulnerabile la pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat și la fraudă cu fructe de mare. Acestea reprezintă aproape	Regimul UE și cel al SUA prevăd cerințe de furnizare de informații extinse, care permit o trasabilitate detaliată. - Toate sistemele prevăd colectarea de informații de bază despre produse: nava, pavilionul, speciile și cantitățile capturate. - Numai regimul UE și cel al SUA solicită informații privind greutatea după prelucrare. - Sistemul CCAMLR este singurul care nu solicită informații privind zona exactă de captură (acceptând „marea liberă” sau zona economică exclusivă a statului de coastă), uneltele și metoda de pescuit. - Sistemele ICCAT și CCSBT nu solicită informații privind licența de pescuit, autorizația de pescuit, numărul de	Regimul UE dispune de cel mai cuprinzător sistem de validare și control (certificarea de către statul de pavilion și controalele efectuate de autoritățile naționale la destinația din UE). - În SUA, importatorii sunt responsabili pentru asigurarea legalității produselor. Statul de pavilion nu are niciun rol în validarea informațiilor furnizate de operatori. Autoritățile de control în domeniul pescuitului efectuează atât audituri aleatorii, cât și audituri specifice ale produselor pescărești care fac obiectul programului⁴⁷. - În UE, fiecare transport trebuie să fie însoțit de un certificat validat de statul de pavilion. În plus, autoritățile din statele membre trebuie să se asigure că importurile de produse pescărești sunt însoțite de un certificat de captură valabil și să efectueze controale și verificări bazate pe riscuri.

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

Acoperire	Cerințe de informare	Sistem de validare și control
jumătate din totalul importurilor de fructe de mare din SUA⁴². În prezent, Japonia monitorizează cele patru specii vizate de schemele regionale: tonul roșu din sud, tonul roșu din Oceanul Atlantic, codul antarctic și bacalao⁴³. O nouă lege va introduce un sistem de documentare a capturilor pentru alte specii considerate vulnerabile în ceea ce privește importurile de fructe de mare⁴⁴. Inițial, sistemul se va aplica unui număr de patru specii, cu posibilitatea de a extinde sfera de aplicare.	identificare al navei sau portul de debarcare. Regimul UE se bazează în principal pe documente pe suport de hârtie. Sistemul SUA impune importatorilor să raporteze date esențiale într-un sistem național și să păstreze evidențe pe suport de hârtie sau în format electronic. În timp ce ICCAT și CCAMLR utilizează sisteme digitale⁴⁵, CCSBT nu este încă pe deplin digitalizat⁴⁶.	Fiecare organizație regională de gestionare are propriile norme de control și de validare. Atât CCAMLR⁴⁸, cât și ICCAT⁴⁹ solicită statelor de pavilion să certifice capturile. Membrii trebuie să se asigure că autoritățile lor examinează documentația aferentă fiecărui transport. În cazul CCSBT⁵⁰, membrii trebuie să efectueze audituri, inclusiv inspecții ale navelor, ale debarcărilor și, acolo unde este posibil, ale piețelor, pentru a valida informațiile din documentație.

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

⁴³ *A comparative study of key data elements in import control schemes aimed at tackling IUU 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.*

Acronime

CCAMLR: Comisia pentru conservarea faunei și florei marine din Antarctica

CCSBT: Comisia pentru conservarea tonului roșu din sud

EFCA: Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului

FAO: Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură

FEPAM: Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime

ICCAT: Comisia internațională pentru conservarea tonului din Oceanul Atlantic

INN: ilegal, nedeclarat și nereglementat

Glosar

Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime: fond al UE care sprijină pescarii să realizeze tranziția către un pescuit sustenabil și comunitățile costiere să își diversifice economiile.

Obligație de debarcare: cerință potrivit căreia navele de pescuit trebuie să aducă la țărm toate capturile din anumite specii, să le declare și să le deducă din eventualele cote aplicabile.

Organizație regională de gestionare a pescuitului: organizație interguvernamentală care are autoritatea de a stabili măsuri de conservare și gestionare a pescuitului în apele internaționale.

Plan de desfășurare comun: mecanisme de control și de inspecție pentru zonele prioritare de pescuit, care utilizează resurse puse în comun de statele membre.

Politica comună în domeniul pescuitului: cadrul UE pentru gestionarea resurselor piscicole și a pescuitului, menit să asigure sustenabilitatea stocurilor de pește și un venit stabil pentru comunitățile de pescari.

Regim de certificare a capturii: cerința ca toate exporturile de produse pescărești către UE să fie însoțite de certificate, validate de statul de pavilion al navei de pescuit, pentru a dovedi că provin din capturi legale.

Sistem de acordare de cartonașe: metoda UE de a identifica țările terțe ale căror măsuri de descurajare a pescuitului ilegal sunt inadecvate și de a le sancționa cu un avertisment formal („cartonaș galben”) sau cu o interdicție de import („cartonaș roșu”).

Stat de pavilion: țara în care este înregistrată o navă maritimă.

Zonă economică exclusivă: zonă maritimă situată în prelungirea directă a apelor teritoriale ale unei țări costiere, în care țara respectivă are anumite drepturi și obligații în conformitate cu Convenția Națiunilor Unite asupra dreptului mării.

Răspunsurile Comisiei

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de doamna Joëlle Elvinger, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Eva Lindström, membră a Curții de Conturi Europene, sprijinită de: Katharina Bryan, șefă de cabinet, și de Johan Stalhammar, atașat în cadrul cabinetului; Paul Stafford, manager principal; Frédéric Soblet, coordonator; Paulo Faria, coordonator adjunct, și Kartarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova și Anna Zalega, auditoare. Marika Meisenzahl a furnizat sprijin grafic.



De la stânga la dreapta: Johan Stalhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan și Paul Stafford.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2022

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Figurile 3, 4, 5, 6, 8 și 12 – pictograme: aceste figuri au fost concepute folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Imaginea 1: © Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului, 2005-2021.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-8667-1	1977-5806	doi:10.2865/327674	QJ-AB-22-018-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-8675-6	1977-5806	doi:10.2865/62	QJ-AB-22-018-RO-Q

Pescuitul ilegal, nedeclarat și nereglementat este una dintre cele mai mari amenințări la adresa ecosistemelor marine, subminând eforturile de gestionare durabilă a pescuitului. Curtea a examinat cadrul, acțiunile și cheltuielile UE menite să împiedice produsele pescărești provenite din pescuitul ilegal să ajungă în farfuriile cetățenilor UE. În general, Curtea concluzionează că sistemele de control instituite pentru combaterea pescuitului ilegal sunt parțial eficace; deși atenuează riscul, eficacitatea lor este redusă de aplicarea neuniformă a controalelor și a sancțiunilor de către statele membre. Curtea recomandă Comisiei să monitorizeze faptul că statele membre își consolidează sistemele de control pentru a preveni importul de produse pescărești provenite din pescuitul ilegal și să se asigure că acestea aplică sancțiuni disuasive împotriva pescuitului ilegal.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors