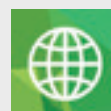


Särskild rapport

Förvaltas partnerskapsavtalen om fiske väl av kommissionen?



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2685-3	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/386005	QJ-AB-15-010-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2710-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/54580	QJ-AB-15-010-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2695-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/991587	QJ-AB-15-010-SV-E

© Europeiska unionen, 2015

Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av kartan på s. 46 måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Förvaltas
partnerskapsavtalen
om fiske väl av
kommissionen?**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning I – under ledning av revisionsrättens ledamot Augustyn Kubik – som är specialiserad på utgiftsområdet bevarande och förvaltning av naturresurser. Revisionen leddes av ledamoten Jan Kinšt, med stöd av kanslichef Alejandro Ballester Gallardo, enhetschef Colm Friel, huvudrevisor Maria Luisa Gómez-Valcárcel och revisorerna Oana Dumitrescu och Frédéric Soblet.



Från vänster till höger: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo och O. Dumitrescu.

Punkt

Förkortningar

I–XIII Sammanfattning

1–13 Inledning

1–3 **Behovet av internationella fiskeavtal**

4–8 **Partnerskapsavtal om fiske (FPA)**

9–13 **EU:s fjärrfiskeflotta och partnerskapsavtal om fiske**

14–16 Revisionens inriktning och omfattning

17–83 Iakttagelser

17–53 **Del I – Förhandlingarna om partnerskapsavtalen om fiske**

17–25 Kommissionen förhandlade om och förnyade partnerskapsavtalen om fiske i tid för att undvika avbrott i fiskeverksamheten

26–28 Kommissionen har förhandlat fram ett relevant nätverk av avtal men enhetligheten i regionen runt Indiska oceanen skulle kunna bli större

29–32 Målet i partnerskapsavtalen om fiske att se till att de framförhandlade fiskemöjligheterna endast gäller överskottet av fiskeresurser var svårt att uppnå

33–46 Kostnaden för de partnerskapsavtal om fiske som förhandlats fram av kommissionen var relativt hög med tanke på den tidigare utnyttjandegraden

47–53 Informationen i efterhandsutvärderingarna var inte alltid användbar i beslutsprocessen och förhandlingarna

54–83 **Del II – Genomförandet av tillträdesrättigheter och delar av sektorstödet enligt partnerskapsavtalen om fiske**

55–60 Processen för att få fisketillstånd var utdragen och omständlig, men kommissionen hade inte försökt ta reda på vad som skulle kunna förbättras

61–65 Den centrala övervakningen av fångster var otillräcklig och innebar risk för att problem inte identifierades i tid och för att betalningar inte beräknades korrekt

66–70 Kommissionen och partnerländerna kom överens om lämpliga aktiviteter som skulle finansieras med hjälp av sektorstöd, men det förekom ingen samordning med andra partner i sektorn

71–76 Kommissionens kontroll av sektorstödåtgärder var mycket begränsad, och de åtgärder som partnerländerna faktiskt genomförde skilde sig i vissa fall från dem som man hade kommit överens om

77–83 Kommissionens betalningar av sektorstöd var inte kopplade till partnerländernas framsteg med att genomföra överenskomna åtgärder

84–95 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — **Partnerskapsavtal om fiske: närmare information om hur de förhandlas fram och genomförs**

Bilaga II — **Partnerskapsavtal om fiske som är i kraft 2015**

Bilaga III — **Partnerskapsavtal om fiske**

Kommissionens svar

ECA: Europeiska revisionsrätten

EEZ: exklusiv ekonomisk zon

ERS: elektroniskt rapporteringssystem (eller elektronisk loggbok)

EU: Europeiska unionen

EUF: Europeiska utvecklingsfonden

FAO: FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation

FPA: partnerskapsavtal om fiske

GD: generaldirektorat

IOC: Indiska oceanområdets kommission

IOTC: Indiska oceanens tonfiskkommission

MSY: maximalt hållbart uttag

PL: partnerländer

RFMO: regional fiskeriförvaltningsorganisation

STECF: vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen

Unclos: FN:s havsrättskonvention

VMS: kontrollsystem för fartyg

I

Europeiska unionen (EU) förhandlar fram avtal med kustländer för att EU:s externa fiskeflotta ska få tillträde till dessa länders fångstplatser. Avtalen har utvecklats från enkla tillträdesavtal på 1980-talet till partnerskapsavtal om hållbart fiske (FPA) som syftar till att bevara fiskeresurserna och samtidigt utveckla partnerlandets fiskerisektor genom sektorstöd. Kommissionen försöker utvidga nätverket av avtal eftersom de inte bara innebär stora fördelar för EU:s fiskeflotta utan också för partnerländerna.

II

Revisionsrätten granskade fiskeavtal där en ekonomisk ersättning utgår från EU:s budget (dvs. avtal baserade på utbyte av fiskekvoter ingick inte i revisionen). Vi granskade fyra av de tolv avtal som var i kraft vid tidpunkten för revisionen: Mauretanien (ett avtal avseende flera arter i Atlanten), Madagaskar, Moçambique och Seychellerna (tonfiskavtal i Indiska oceanen). År 2013 gick 77 % av betalningarna för partnerskapsavtal om fiske till dessa fyra avtal.

III

Syftet med revisionen var att bedöma huruvida partnerskapsavtalen om fiske förvaltas väl av kommissionen. Därför granskade vi hur partnerskapsavtalen om fiske hade förhandlats fram och hur tillträdesrättigheterna och sektorstödet hade genomförts. Vi drog slutsatsen att partnerskapsavtalen om fiske i allmänhet förvaltas väl av kommissionen men att det fortfarande finns flera områden där det krävs förbättringar när det gäller förhandlingsprocessen och genomförandet av protokollen.

IV

Förfarandena för att förhandla om och förnya partnerskapsavtal om fiske är ofta komplexa och utdragna, men kommissionen hanterade dessa svårigheter väl och lyckades, med få undantag, undvika avbrott i flottans fiskeverksamhet. Nätverket av framförhandlade avtal var relevant för den berörda EU-fiskeflottans behov och prioriteringar.

V

När utdragna förhandlingar om nya protokoll äventyrade kontinuiteten i fiskeverksamheten, fick fartygen, såsom fastställs i artikel 9 i förordning (EG) nr 1006/2008, ansöka om fisketillstånd i det berörda tredjelandet genom kommissionen i avvaktan på att det nya protokollet skulle undertecknas. Det är dock inte förenligt med ett annat krav i lagstiftningen, nämligen den så kallade exklusivitetsklausulen, och tillämpningen av den ledde till missförstånd mellan ett partnerland och kommissionen.

VI

Partnerskapsavtalen om fiske presenteras som instrument som garanterar hållbarheten i det aktuella fisket. Såsom fastställs i grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken ska de fiskemöjligheter som förhandlas fram göra att EU-fartyg endast kan fiska partnerländernas överskottsresurser. Men överskottsbegreppet är mycket svårt att tillämpa i praktiken eftersom det saknas tillförlitlig information om fiskbestånd och inhemska fiskeflottors fiskeansträngningar eller om andra utländska fiskeflottor som också har beviljats tillträde av partnerländerna.

VII

Den faktiska enhetskostnad som betalades för ett ton fisk var ofta högre än det enhetspris som förhandlades fram. I förhandlingarna beaktade man fångster som rapporterats från tidigare protokoll, men den referensfångstmängd som man enades om i de allra senaste protokollen var ofta högre, vilket ledde till att de regelmässigt underutnyttjades. EU:s ekonomiska bidrag betalades dock i sin helhet oavsett vilka fiske-möjligheter som hade utnyttjats. Underutnyttjandet av protokollen och de höga kostnader som det ledde till skulle delvis kunna tillskrivas de tekniska villkor som man förhandlat fram med partnerländerna för att följa deras nationella lagstiftning eller garantera hållbar fiskeverksamhet.

VIII

Informationen i oberoende efterhandsutvärderingar av partnerskapsavtal om fiske är inte alltid tillräckligt uttömmande, enhetlig eller jämförbar, vilket minskar dess användbarhet som underlag för beslut när protokollen förhandlas fram.

IX

Vi drog slutsatsen att förvaltningen av genomförandet av tillträdesvillkoren inte var tillräckligt solid. Kommissionen övervakade inte på ett lämpligt sätt arbetsflödet i de utdragna och omständliga tillståndsförfarandena för att ta reda på orsakerna till förseningar och vad som skulle kunna förbättras.

X

Vid revisionen identifierade vi brister i förvaltningen av fångstdata, såsom illustreras av skillnader i de fångstdata som medlemsstaterna, kommissionen och efterhandsutvärderingar har levererat. Eftersom betalningarna inom partnerskapsavtalen om fiske är grundade på fångstdata uppstår därför en ekonomisk risk.

XI

Planeringen av sektorstöd har förbättrats men kommissionens roll i övervakningen av genomförandet av de granskade protokollen var fortfarande begränsad. Det finns ingen tydlig ram som fastställer stöd- och spårbarhetsregler för de finansierade åtgärderna. Kommissionen har inte heller tillräckliga kontrollrättigheter. Till exempel har partnerländer i några fall genomfört andra åtgärder än de planerade, och det är inte säkert att de bidrar på ett ändamålsenligt sätt till att man uppnår målen för partnerskapsavtalen om fiske.

XII

Slutligen medger protokollen att betalningar avbryts men inte partiella minskningar av sektorstödbetalningar när överenskomna åtgärder eller resultat uppnås endast delvis. Trots att det handlar om samma utvecklingsprinciper skiljer sig villkoren för betalning av sektorstöd från villkoren för budgetstöd från Europeiska utvecklingsfonden (EUF), vilket ibland kan leda till inkonsekvenser.

XIII

Vi lämnar följande rekommendationer.

För att förbättra framförhandlandet av nya partnerskapsavtal om fiske och protokoll bör kommissionen

- a) se över vilande avtal och överväga hur man ska komma till rätta med avbrott i fiskeverksamheten på grund av exklusivitetsklausulen samtidigt som principerna för den gemensamma fiskeripolitiken respekteras; vidare bör kommissionen förtydliga och i protokollen inkludera lämpliga bestämmelser för att säkerställa kontinuiteten i fiskeverksamheten mellan två protokoll,
- b) fastställa regionala strategier för utvecklingen av fiskeriförvaltningen och se till att de protokoll som förhandlas fram i samma region är förenliga med den aktuella regionala strategin och med andra EU-medel,

- c) när den förhandlar om fiskemöjligheterna enligt nya protokoll beakta utnyttjandegraden när det gäller tidigare protokoll och försöka att på ett bättre sätt koppla betalningar för tillträdesrättigheter till faktiska fångster och samtidigt se till att fiskeverksamheten inte påverkas negativt,
- d) bättre analysera de potentiella effekterna av klausuler i partnerskapsavtalen på utnyttjandet av protokollet och samtidigt säkra de ömsesidiga fördelarna för EU och de berörda partnerländerna, kanske genom att samråda med berörda parter för att identifiera var mer ingående bedömningar av avgörande klausuler är nödvändiga,
- e) rikta in efterhandsutvärderingarna bättre så att analysen av avkastningen på de offentliga medel som använts inom protokollet blir konsekvent och jämförbar samt göra en heltäckande och kritisk analys av deras ändamålsenlighet för EU och det berörda partnerlandet.

För att förbättra genomförandet av partnerskapsavtalen om fiske bör kommissionen utan dröjsmål

- f) fastställa förfaranden för övervakning av varje steg i tillståndsförfarandet, inbegripet den tid som medlemsstaterna, partnerländerna och kommissionens avdelningar behöver, i syfte att identifiera och följa upp brister i förfarandet,
- g) verka för att man godtar elektroniska tillstånd eller en förteckning över fartyg med tillstånd under tillståndens hela giltighetsperiod,
- h) se till att den nya fångstdatabasen används fullt ut av flaggmedlemsstater och levererar tillförlitliga fångstdata som kan konsolideras, övervakas och hållas uppdaterade,

- i) när det gäller nya protokoll föreslå att stödkrav införas för bedömning av åtgärder som man överväger att finansiera genom sektorstödet (andra krav skulle kunna gälla spårbarhet, urval, rapportering och resultatmätning samt kontrollrättigheter för kommissionen),
- j) se till att sektorstöd enligt partnerskapsavtalen om fiske samordnas på ett ändamålsenligt sätt med andra utvecklingspartner som är verksamma i fiskerisektorn
- k) se till att utbetalningarna av sektorstöd är förenliga med andra EU-budgetstödbetalningar och att de grundas på de resultat som partnerländerna har uppnått när det gäller genomförandet av den uppsättning åtgärder som man gemensamt har kommit överens om.

Behovet av internationella fiskeavtal

01

Principen om fritt tillträde till det fria havet försvann successivt från mitten av 1970-talet och framåt och till följd av FN:s tredje havsrättskonferens (Unclos III). I den konvention som trädde i kraft 1982 efter nio års förhandlingar fastställdes i internationell rätt staters rätt att hävda överhöghet över havsområdet upp till 200 nautiska mil från deras kuster (den exklusiva ekonomiska zonen (EEZ)) i syfte att utforska och utvinna, bevara och förvalta naturtillgångarna i dessa vatten. Allt fler länder beslutade att utvidga sin överhöghet till gränsen på 200 nautiska mil, vilket fick till följd att omkring 90 % av fiskeresurserna hamnade under kustländers kontroll. Många fjärrfiskeflottor¹ som tidigare hade fiskat i de vattnen blev då tvungna att ingå tillträdesavtal med kuststater.

02

Som en följd av detta började EU (eller "Europeiska gemenskapen" vid den tidpunkten) förhandla fram bilaterala fiskeavtal med kuststater, huvudsakligen utvecklingsländer. Dessa avtal var inledningsvis enkla tillträdesavtal som gav EU:s fjärrfiskeflotta fiskemöjligheter och en viktig inkomstkälla för utvecklingsländerna. Avtalen var kommersiella till sin karaktär och byggde i allmänhet på principen "betala, fiska och ge sig av".

03

Sedan 1981 har EU också förhandlat fram ett antal "nordliga avtal". Det är ömsesidiga avtal som omfattar utbyte av fiskemöjligheter mellan EU-fiskeflottor och Norges, Islands och Färöarnas fiskeflottor utan någon ekonomisk ersättning. Rapporten behandlar inte dessa avtal.

Partnerskapsavtal om fiske (FPA)

04

De enkla tillträdesavtalen kritiserades framför allt för sin effekt på överexploaterade bestånd, bristen på insyn, bristerna i tillämpningen och överensstämmelsen med bestämmelser, utnyttjandet av utvecklingskuststaternas begränsade förhandlings- och tillämpningsförmåga samt för att de inte ansågs vara ett lämpligt verktyg för utvecklingssamarbete på fiskeområdet.

05

Som svar på denna kritik infördes genom 2002 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken begreppet "partnerskap" där man betonade EU:s mål att stödja utvecklingen av den nationella fiskerisektorn i partnerländerna, främja och utveckla policydialogen mellan EU och utvecklingsländer och verka för ett hållbart fiske. Denna nya generation avtal kallades partnerskapsavtal om fiske (FPA) (se **ruta 1**). Den ekonomiska ersättningen delades upp i två separata delar: tillträde till den exklusiva ekonomiska zonen och sektorstöd, som ska främja hållbar utveckling av fisket i partnerländerna.

¹ Fiskefartyg som fiskar utanför sina nationella vatten.



Mål för partnerskapsavtalen om fiske²

- Att säkerställa ett rationellt och hållbart utnyttjande av levande marina tillgångar i partnerländerna (införande av överskottsbegreppet från FN:s havsrättskonvention)³.
- Att skydda arbetstillfällena i de EU-regioner som är beroende av fiske.
- Att säkra EU:s fiskerinäring och dess konkurrenskraft.
- Att säkerställa tillräcklig försörjning av EU-marknaden.
- Att skapa mervärde för EU.
- Att förbättra administrationen av partnerländernas fiske genom att höja deras förmåga att förvalta och kontrollera sina fiskeresurser.
- Att främja den ekonomiska utvecklingen av partnerländernas fiskerinäring och sysselsättningen, hälsovillkoren och företagsklimatet inom sektorn.

- 2 Rådets (jordbruk och fiske) slutsatser: 19 juli 2004 och 19–20 mars 2012.
Merparten av dessa mål fanns också med i rådets förordning (EG) nr 861/2006 av den 22 maj 2006 om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete (artikel 7) (EUT L 160, 14.6.2006, p. 1).
Artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 28.12.2013, s. 22) fastställer principer och mål för hållbara partnerskapsavtal om fiske.
- 3 Artikel 62.2 i FN:s havsrättskonvention (Unclos) refererar till detta överskott såsom den andel av den tillåtna fångsten som kuststaten inte kan eller inte önskar utnyttja själv.

06

Kommissionen anser att partnerskapsavtalen om fiske erbjuder stora fördelar jämfört med andra sätt som EU:s fjärrfiskeflotta skulle kunna få tillträde till tredjeländers vatten och tillgångar på. Framför allt

- ger partnerskapsavtalen om fiske EU:s fiskeflotta tillträde till fångstplatser enligt en tydligare, enhetlig och stabilare rättslig ram, som ger större rättslig säkerhet än privata avtal mellan europeiska fartygsägare och tredjeländer; europeiska fartygsägare har också sagt sig föredra partnerskapsavtal om fiske och bett kommissionen utvidga nätverket av avtal, till och med till

priset av en ökning av deras bidrag till tillträdesrättigheterna,

- främjar partnerskapsavtal om fiske vetenskapligt samarbete mellan EU och dess partnerländer; i protokollet föreskrivs att man vid möten i vetenskapliga kommittéer ska gå igenom fiskbeståndens storlek och behandla resolutioner från regionala fiskeorganisationer; partnerländerna samarbetar ibland med forskare i EU som studerar fiskeflottans verksamhet i de länderna,

- innehåller protokollen också en bestämmelse om icke-diskriminering för att garantera lika villkor för olika fjärrfiskeflottor i kuststaternas exklusiva ekonomiska zoner; det betyder att de tekniska standarder och andra hållbarhetsprinciper som gäller för partnerskapsavtalen om fiske också ska gälla avtal mellan de berörda partnerländerna och andra flottor som är närvarande i deras exklusiva ekonomiska zoner; detta ska också främja hållbar förvaltning av fiskeresurserna,

- uppmuntrar partnerskapsavtalen om fiske till bättre styrning och förvaltning av den lokala fiskesektorn i partnerländerna genom att de stöder övervakningen och kontrollen av nationella och utländska flottors verksamhet; partnerskapsavtalen om fiske tillhandahåller betydande finansiering för att bidra till hållbar utveckling av den lokala fiskeverksamheten.

07

Vid reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2014 infördes begreppet partnerskapsavtal för hållbart fiske (FPA). Reformen syftar till att förbättra vissa aspekter av partnerskapsavtalen om fiske, t.ex. den mängd information som finns tillgänglig för att fastställa det tillgängliga överskottet i partnerländernas exklusiva ekonomiska zoner, främjandet av hållbart fiske i partnerländernas vatten genom att göra EU:s sektorstöd mer riktat och till föremål för regelbunden övervakning och inkluderingen av en klausul om mänskliga rättigheter. Det främsta målet för hållbara partnerskapsavtal om fiske är att fastställa en rättslig, miljömässig, ekonomisk och social ram för styrning av fiskeverksamhet som bedrivs av unionsfiskefartyg i tredjeländers vatten, där liknande bestämmelser som de som gäller unionsfiskefartyg i EU:s vatten ska gälla.

08

Kommissionen införde för flera år sedan en exklusivitetsklausul, som gäller för alla partnerskapsavtal om fiske som är i kraft, för att skärpa styrningsramen för fiskeverksamhet som bedrivs av EU:s fjärrfiskeflotta. När ett avtal väl har trätt i kraft mellan EU och ett partnerland, kan EU-fiskefartyg endast bedriva verksamhet i partnerlandets vatten om de har ett fisketillstånd som har utfärdats inom ramen för ett protokoll till detta avtal (se punkt 10).

EU:s fjärrfiskeflotta och partnerskapsavtal om fiske

09

Fjärrfiskeflottan utgör visserligen mindre än 1 % av EU:s fiskeflotta, eller motsvarande endast 335 av de 86 283 registrerade fartygen i EU, men den är mycket betydelsefullare sett till fiskekapacitet, eftersom den står för 18 % av bruttodräktigheten och 7 % av maskinstyrkan⁴ hos EU:s fiskeflotta totalt sett. Fjärrfiskeflottan är en viktig leverantör av fisk till den europeiska marknaden och beräknas landa 15 % av EU-fiskeflottans totala fångst. Den står också för 4 % av antalet sysselsatta i EU:s fiskeflotta. Omkring hälften av fjärrfiskeflottans fångst tas enligt partnerskapsavtal om fiske.

4 Uppgifter från 2014 års *Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (årliga ekonomiska rapporten om EU:s fiskeflotta) (STECF 14–16), motsvarande fjärrfiskeflottan 2012. EU:s fjärrfiskeflotta definieras i denna rapport som alla EU-registrerade fartyg med en längd över 24 meter som bedriver fiske i andra fiskeregioner, inbegripet i vissa av EU:s yttersta randområden.

10

När ett partnerskapsavtal om fiske ska upprättas förhandlar EU och partnerländerna fram ett avtal med tillhörande genomförandeprotokoll. Avtalet utgör en ram för ett långsiktigt samarbete på fiskeområdet, och i protokollen fastställs närmare villkor och förutsättningar. Protokollen förhandlas i regel fram vart tredje till sjätte år, i samförstånd med partnerlandet. När vi hänvisar till partnerskapsavtalen om fiske i denna rapport avser vi i första hand protokollen. Närmare uppgifter om förhandlingsprocesser och ansvarsområden när det gäller partnerskapsavtalen om fiske finns i **bilaga I**.

11

År 2014 gjordes betalningar på 69 miljoner euro från EU:s budget för partnerskapsavtal om fiske, vilket är en betydande minskning jämfört med de över 200 miljoner euro som betalades ut på 1990-talet. Detta förklaras delvis av att protokollet med Mauretanien löpte ut i december 2014, för vilket inga betalningar gjordes 2014, men där 67 miljoner euro betalades ut 2013. Enbart Marocko stod för mer än 40 % av det totala beloppet 2014. Dessutom bidrar även operatörerna ekonomiskt till dessa partnerskapsavtal om fiske i utbyte mot de fisketillstånd som de får. Deras bidrag har ökat stadigt de senaste åren.

12

Bilaga II visar de 13 partnerskapsavtal om fiske som är i kraft 2015, med en årlig ekonomisk ersättning på 71 miljoner euro. Tre av de 13 avtalen i kraft är blandade avtal som ger EU-flottan tillträde till olika fiskbestånd i partnerlandets exklusiva ekonomiska zon. Återstoden är tonfiskavtal som ger EU-fartyg som följer vandrande tonfiskbestånd och andra långvandrande arter i deras förflyttningar runt Afrika, Indiska oceanen och Stilla havet rätt att fiska i partnerlandets exklusiva ekonomiska zon.

13

Andra partnerskapsavtal om fiske utan protokoll för närvarande finns med Gambia (sedan 1.7.1996), Ekvatorialguinea (sedan 30.6.2001), Salomonöarna (sedan 9.10.2012), Mikronesien (sedan 25.2.2010), Mauretanien (sedan december 2014)⁵ och Moçambique (sedan januari 2015). När ett avtal fortfarande är i kraft men dess protokoll ännu inte har förnyats, som i fallet med dessa avtal ("vilande avtal"), har EU:s fiskeflotta inte tillträde till landets fiskeområde, i enlighet med exklusivitetsklausulen (se punkt 8).

5 Förhandlingar mellan Europeiska kommissionen och Mauretanien om att upprätta ett nytt protokoll slutfördes med framgång den 10 juli 2015. Detta fyraårsprotokoll gäller 59 125 miljoner euro om året. Det ska godkännas av rådet och Europaparlamentet.

Revisionens inriktning och omfattning

13

14

Syftet med revisionen var att bedöma huruvida partnerskapsavtalen om fiske förvaltas väl av kommissionen. Vi försökte besvara följande frågor:

- 1) Förvaltar kommissionen förhandlingarna om partnerskapsavtalen om fiske och protokollen väl?

För att kunna besvara den frågan granskade vi förhandlingsprocessen för de fyra granskade partnerskapsavtalen om fiske och tittade på huruvida kommissionen hade förhandlat fram eller förnyat protokollen i tid för att säkerställa kontinuiteten i EU-fiskeflottans fiskeverksamhet. Vidare granskade vi huruvida förhandlingarna om fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättningen var förenliga med målen för partnerskapsavtalen om fiske att säkerställa fiskbeståndens hållbarhet till en rimlig kostnad för EU, förbättra partnerländernas fiskeriförvaltning och främja ekonomisk utveckling av deras fiskerisektor.

- 2) Förvaltar kommissionen genomförandet av partnerskapsavtalen om fiske väl?

För att besvara den frågan granskade vi kommissionens hantering av tillståndsförfarandet och tillförlitligheten i systemet för rapportering av fångstdata. Vi bedömde också huruvida kommissionen på ett lämpligt sätt hade utformat, kontrollerat och övervakat de åtgärder som finansierades genom sektorstödet enligt partnerskapsavtalen om fiske.

15

I revisionsmetoden ingick möten med berörda intressenter⁶, analys av information som inhämtats från kommissionen och besök på plats i utvalda medlemsstater (Spanien och Frankrike) och i fyra partnerländer med vilka EU har ingått partnerskapsavtal om fiske. Tre av de partnerländer som valdes ut för denna revision låg runt Indiska oceanen (Madagaskar, Moçambique och Seychellerna) för att vi skulle få ett regionalt perspektiv. Dessutom valdes Mauretanien ut som exempel på ett avtal avseende flera arter och eftersom det är det viktigaste avtalet i ekonomiska termer. Totalt stod de fyra granskade partnerskapsavtalen om fiske för 77 % av betalningarna för partnerskapsavtal om fiske 2013.

16

Revisionsbevisen kompletterades med en enkät riktad till operatörerna av EU:s fjärrfiskeflotta. Den besvarades av 70 % av fartygsägarna i denna fiskeflotta⁷.

6 Bland intressenterna ingick Europaparlamentet och icke-statliga organisationer för fartygsanställda och på området marin miljö. Revisionsrätten besökte också sammanslutningar av fartygsoperatörer och fiskeriberedningsföretag i Spanien och Frankrike.

7 Revisionsrättens enkät besvarades av 21 ägare av fiskefartyg/fiskerisammanslutningar, vilka tillsammans bedrev verksamhet med 319 fartyg (av vilka 233 förde flagg från EU-medlemsstater) som fiskade utanför EU:s vatten. De 233 fartygen motsvarade 70 % av de 335 fartyg som utgör EU:s fjärrfiskeflotta. Av de fartyg som ingick i enkäten bedrev 79 % verksamhet i regionerna runt Atlanten och Indiska oceanen, av vilka 32 % är bottentrålare, 22 % är pelagiska trålare, 7 % är notfartyg, 7 % är långrevsfartyg med stor kapacitet, 7 % är trålare och bottenlångrevsfartyg som fiskar efter senegalkummel och 4 % är spöfiskefartyg för tonfiskfiske.

Del I – Förhandlingarna om partnerskapsavtalen om fiske

Kommissionen förhandlade om och förnyade partnerskapsavtalen om fiske i tid för att undvika avbrott i fiskeverksamheten

17

Förhandlingar om avtal som ger EU:s fiskeflotta tillträde till fiskeområden i kuststaters exklusiva ekonomiska zon bör ha som mål att säkerställa kontinuerligt tillträde så att negativa effekter på sektorn undviks. Rådet har bett kommissionen att förhindra avbrott i fiskeverksamheten efter det att ett avtal eller ett protokoll har upphört att gälla. När kommissionen förhandlar om ett protokoll försöker den på samma sätt införa en möjlighet till provisorisk tillämpning från datumet för undertecknande till datumet för den slutliga ratificeringen.

18

Vi granskade kommissionens förhandlingsprocess när det gällde de fyra partnerskapsavtal om fiske som ingick i revisionen och som var i kraft vid den tidpunkten. Vi undersökte huruvida protokollen förnyades i tid och på ett sätt som förhindrade avbrott i den fiskeverksamhet som EU:s fjärrfiskeflotta bedrev.

19

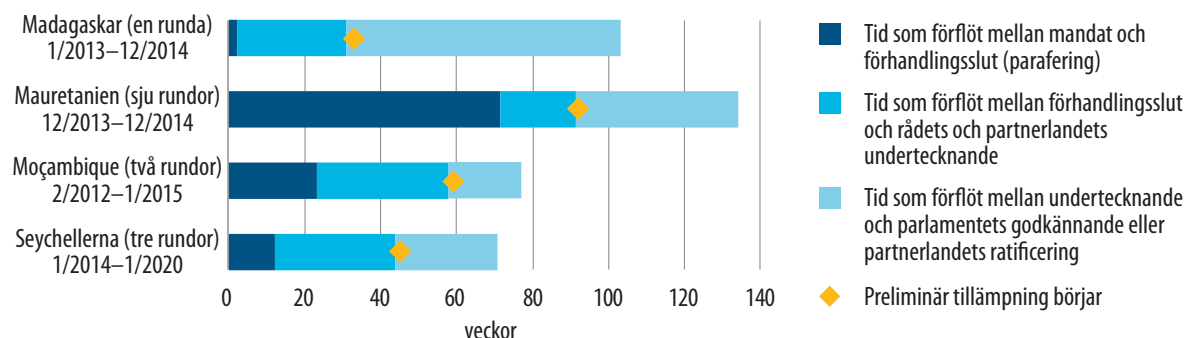
Förhandlingarna om nya protokoll är långa och komplexa processer. Kommissionen förhandlar utifrån ett mandat från rådet, som undertecknar protokollet tillsammans med partnerlandet. Därefter ska parlamentet ge sitt samtycke. Närmare uppgifter om förhandlingsprocessen finns i **bilaga I**. För att säkerställa kontinuitet i fiskeflottans verksamhet måste kommissionen därför inleda förhandlingsprocessen för ett nytt protokoll i god tid innan det gällande protokollet löper ut.

20

Hela förhandlingsprocessen för de fyra protokoll som ingick i revisionen – från rådets mandat till dagen för ikraftträdandet efter det att parlamentet hade gett sitt samtycke eller partnerlandet hade ratificerat protokollet – varade mellan 71 och 134 veckor (såsom illustreras i **figur 1**). Hur länge förhandlingarna pågår beror på faktorer som förhandlarna inte helt kan förutse eller kontrollera. Kommissionen har uppskattat att den behöver minst tolv veckor från det att förhandlingarna slutförs (parafering av protokollet) till dess att protokollet förbereds för rådets undertecknande, och att rådet behöver ytterligare sex till åtta veckor för granskning. Den tid som man räknar med ska förflyta mellan slutförandet av förhandlingarna och undertecknandet av rådet är därför minst 20 veckor med tanke på att det kan förekomma förseningar under diskussionerna i rådet om antagande av protokollet, men i fallet med Madagaskar, Moçambique och Seychellerna uppgick den till mellan 29 och 35 veckor.

Figur 1

Hur lång tid tar förhandlingsprocessen?



Källa: Revisionsrätten utifrån förhandlingsdokument och EU-lagstiftning.

21

Revisionsrätten konstaterade att kommissionen förvaltar förhandlingsprocessen väl och att den i möjligaste mån använder de tillgängliga rättsliga verktygen för att undvika avbrott i fiskeverksamheten. Men 83 % av de operatörer som besvarade revisionsrättens enkät, som representerar omkring 30 % av fjärrfiskeflottan, uppgav att de hade påverkats av förseningar i förhandlingarna om protokoll, särskilt med Mauretanien och Marocko, som är två betydande men exceptionella fall.

22

När det gäller Mauretanien var förhandlingarna utdragna (sju förhandlingsrundor som varade i totalt 71 veckor), och det tidigare protokollet löpte ut nästan fem månader innan ett nytt undertecknades. Eftersom en provisorisk tillämpning inte var möjlig innan rådet hade undertecknat protokollet och för att undvika avbrott i EU-fiskeflottans verksamhet tillämpade kommissionen EU-lagstiftningens bestämmelser⁸ och föreslog för de mauretanska myndigheterna att den skulle fortsätta att lämna in ansökningar om fisketillstånd under denna femmånadersperiod. Denna möjlighet utnyttjades av fartygsägarna endast för fyra fiskekategorier⁹ mellan den 1 augusti och 15 december 2012. Fisket kunde således fortsätta när det gällde dessa kategorier men inte för de återstående kategorierna där man tillfälligt måste upphöra med fisket. Revisionsrätten konstaterar att de ansökningar om fisketillstånd som gjordes utan att ett protokoll hade undertecknats syftade till att skydda EU-fiskeflottans intressen men att de inte var förenliga med exklusivitetsklausulen (se punkt 8).

- 8 Rådets förordning (EG) nr 1006/2008 av den 29 september 2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94 (EUT L 286, 29.10.2008, s. 33). I artikeln fastställs att om ett protokoll har löpt ut och ett nytt protokoll har paraferats av kommissionen men inte har undertecknats av rådet eller inte innehåller bestämmelser om provisorisk tillämpning får kommissionen under en period på sex månader räknat från och med den dag då det föregående protokollet löpte ut till det tredjelandet överföra ansökningarna om fisketillstånd.
- 9 Kategorierna 2 (senegalkummel), 3 (andra bottenlevande arter än senegalkummel), 5 (tonfisk) och 6 (frystrålare som bedriver pelagiskt fiske).

23

Även om kommissionen utnyttjade alla möjligheter i lagstiftningen kunde den inte undvika avbrott i fiskeverksamheten. De mauretanska myndigheterna ansåg att verksamheten under perioden augusti till december 2012 hade bedrivits i enlighet med den provisoriska tillämpningen av det nya protokollet. Därför drev de igenom att fiskeverksamheten skulle avbrytas i ett tidigt skede när det gällde de fyra kategorier som man hade tillstånd att fortsätta fiska innan det nya protokollet undertecknats. Detta orsakade förluster för de fartygsägare som också hade betalat för tillstånd till det datum då protokollet faktiskt löpte ut, dvs. den 15 december 2014.

24

När det gällde Marocko undertecknades protokollet i februari 2011 och tillämpades provisoriskt till december 2011 när Europaparlamentet inte godkände att protokollet ingicks¹⁰. Efter nya förhandlingar paraferades ett annat protokoll den 24 juli 2013 och ratificerades av Europaparlamentet den 10 december 2013, utan någon klausul om provisorisk tillämpning på grund av att de marockanska förhandlingarna inte gick med på att en sådan fördes in i protokollet. Det trädde i kraft först den 15 juli 2014 på grund av den sena ratificeringen av Marocko, vilket ledde till ytterligare utgifter från EU:s budget¹¹ och också till en direkt ekonomisk effekt för fartygsägare och EU-näringen eftersom fiskeverksamheten avbröts.

25

När det gäller de protokoll avseende Indiska oceanen som granskades säkerställdes fortsatt fiskeverksamhet i Madagaskars och Seychellernas

exklusiva ekonomiska zoner eftersom de nya protokollen undertecknades innan de tidigare protokollen löpte ut och innehöll en klausul om provisorisk tillämpning. Vad beträffar Moçambique var inget protokoll i kraft under en period på en månad (den tid som förflöt mellan det datum då det tidigare protokollet löpte ut (1.1.2012) och den provisoriska tillämpningen av det nya protokollet (1.2.2012)), men det fick inga särskilda effekter på EU:s fiskeflotta, eftersom tonfiskbestånden inte var tillgängliga för fiske i Moçambiques vatten under denna period.

Kommissionen har förhandlat fram ett relevant nätverk av avtal men enhetligheten i regionen runt Indiska oceanen skulle kunna bli större

26

Vi anser att ett sammanhängande och relevant regionalt nätverk av avtal är viktigt. För det första gör ökad rättslig säkerhet att EU-fiskeflottan kan följa vandrande arter. För det andra stärker ett sådant nätverk kommissionens förhandlingsposition genom att det minskar pressen att nå ett avtal när fiskeflottans verksamhet riskerar att avbrytas. För det tredje kan den avsedda positiva effekten när det gäller förvaltningen för partnerländerna på grund av sektorstödet och EU:s kontroll över sin egen fiskeflotta få en katalysatoreffekt på den regionala fiskeverksamheten. Denna effekt ökar genom omfattningen på EU-fiskeflottans verksamhet i vissa regioner (t.ex. stod EU:s snörpvadsfartyg för 66 % av alla snörpvadsfartygs fångster i västra Indiska oceanen 2011¹², medan snörpvadsfartygs fångster i sin tur svarade för 49 % av den totala fångsten det året i regionen).

10 Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 14 december 2011 (P7_TA(2011)0569).

11 Enligt de spanska myndigheterna uppgick det belopp som betalades till den spanska fiskeflottan som kompensation för förlusterna på grund av den avbrutna verksamheten i Marocko till 4,5 miljoner euro (varav 4,3 miljoner euro betalades från Europeiska fiskerifonden).

12 Tabellerna 4.2 och 4.4 i *Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean* (undersökning av tonfiskfisket i västra Indiska oceanen), slutrapport, 2014 POSEIDON, MRAG, NFDS och COFREPECHE.

27

Kommissionens nuvarande strategi går ut på att tillgodose dessa behov genom att den utvidgar nätverket av avtal i enlighet med näringens krav och prioriteringar. I sina svar på revisionsenkäten uttryckte fartygsägarna störst intresse för Angola, Guinea-Bissau och Sierra Leone, följda av Guinea, Liberia, Tanzania, Kenya och Senegal. Kommissionen hade inlett diskussioner med Tanzania, avslutat förhandlingarna med Liberia och förnyat avtalen med Gabon, Marocko, Mauritius (för vilka protokollen redan hade trätt i kraft vid tidpunkten för revisionen), Guinea-Bissau och Senegal (för vilka protokollen redan hade undertecknats). Vid tidpunkten för revisionen hade dock förhandlingarna om förlängning av protokollen med Moçambique och Mauretanien avbrutits på grund av bristande samförstånd mellan kommissionen och de två partnerländerna.

28

Vid revisionen i Indiska oceanen konstaterade vi dock att överensstämmelsen mellan partnerskapsavtalen om fiske och hur de kompletterade andra regionala EU-åtgärder och EU-finansieringskällor i fiskesektorn skulle kunna bli bättre. Till exempel var detta fallet med centrumen för fiskerikontroll. Det finns ett avtal för det regionala utbytet av uppgifter från kontrollsystem för fartyg (VMS) mellan länderna i Indiska oceanområdet kommission (IOC) (Komorena, Mauritius, Madagaskar, Réunion och Seychellerna) genom den server som tagits fram med stöd av IOC med regionala EUF-medel. Moçambique ingår inte i IOC och har för närvarande inte tillgång till dessa

uppgifter, trots att landet är en viktig partner i det regionala nätverket av partnerskapsavtal om fiske. I stället för att stödja Moçambiques tillgång till det befintliga systemet för utbyte av regionala VMS-uppgifter stöder kommissionen Moçambique i utvecklingen av ett regionalt centrum för fiskerikontroll genom att finansiera en genomförbarhetsstudie av det via AVS FISH II, som finansieras av EUF. Parallellt har kommissionen också gett stöd till landets nationella VMS genom sektorstöd enligt partnerskapsavtalet om fiske.

Målet i partnerskapsavtalen om fiske att se till att de framförhandlade fiske-möjligheterna endast gäller överskottet av fiskeresurser var svårt att uppnå

29

Den centrala hållbarhetsprincipen i partnerskapsavtalen om fiske är att de fiskemöjligheter som förhandlas fram i protokollen (kvantiteter och antal tillstånd) endast ska tillåta EU:s fartyg att fiska överskottsresurser¹³. Detta kräver tillförlitlig information om bestånd (utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga råd) och om kuststaters fiskeansträngning¹⁴ och andra avtal. Protokollen bör därefter ge tillträdesrättigheter till en specifik del av detta överskott. Kommissionen ska också se till att partnerskapsavtalen om fiske återspeglar principen om maximalt hållbara uttag¹⁵ och de regionala fiskeriförvaltningsorganisationernas resolutioner och rekommendationer om fiskbeståndens tillstånd.

- 13 Artikel 31 i förordning (EU) nr 1380/2013.
- 14 Fiskeansträngning är produkten av ett fiskefartygs kapacitet och aktivitet; för en grupp fartyg är fiskeansträngningen summan av fiskeansträngningen för alla fartyg i gruppen.
- 15 Maximalt hållbart uttag (MSY), som är en indikator på den optimala utnyttjandegraden, definieras av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) som den maximala mängd fisk som kan fiskas på hållbar nivå.

30

Vi granskade hur överskottet beräknades och huruvida man genom de kvantiteter fisk som skulle fångas enligt avtalet respekterade överskottsprincipen. Dessutom analyserade vi texten i de olika framförhandlade partnerskapsavtalen om fiske och jämförde den för att se hur enhetlig den var.

31

Vid revisionen konstaterade vi att överskottsprincipen är extremt svår att tillämpa i praktiken. I artikel 61 i Förenta nationernas havsrättskonvention fastställs att det är partnerlandet som, med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga fakta, bär ansvaret för att fastställa överskottet. Vi konstaterade dock att partnerländerna inte har kapacitet att göra det. Detta är särskilt relevant när det gäller blandade avtal (t.ex. Mauretanien) eller mycket utspridda fiskeresurser som små pelagiska eller långvandrande arter på grund av svårigheten att fastställa ett överskott i ett visst kustlands exklusiva ekonomiska zon, särskilt när det inte har införts något system med fiskekvoter på regional nivå¹⁶. Dessutom är informationen om inhemska eller andra utländska fiskeflottors fiskeansträngning, vilka också har beviljats tillträde av partnerländerna¹⁷, inte alltid tillförlitlig. Därför är det mycket svårt för kommissionen att beräkna EU-fiskeflottans andel av den totala fiskeansträngningen och, i förlängningen, de fångstbegränsningar för EU-fiskeflottan som innebär att man följer överskottsprincipen.

32

I Indiska oceanen har Indiska oceanens tonfiskkommission (IOTC) rekommenderat maximalt hållbara uttag (MSY) för vissa arter (t.ex. svärdfisk) som en del av sina vetenskapliga råd¹⁸ och antagit resolutioner för skydd av två hajarter. MSY-standarderna är dock svår att tillämpa i enskilda länder när det gäller långvandrande arter, t.ex. dem som partnerskapsavtalen om fiske är inriktade på.

Kostnaden för de partnerskapsavtal om fiske som förhandlats fram av kommissionen var relativt hög med tanke på den tidigare utnyttjandegraden

33

Kommissionen bör under förhandlingarna se till att de klausuler i protokollet som har ekonomiska effekter på EU:s fiskeflotta och partnerländernas ekonomier (dvs. protokollens löptid, pris, kvantiteter, arter, tekniska villkor, bidrag från fartygsägare, rapportering och landningskrav) gör att EU:s fiskeflotta kan utnyttja avtalen effektivt sätt och ger den tillträde till en lämplig andel av det tillgängliga överskottet till ett rimligt pris för partnerländerna. Kommissionen bör också se till att principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet beaktas när förhandlingar om partnerskapsavtal om fiske förbereds. Rådet har bett¹⁹ kommissionen att i samarbete med medlemsstaterna åta sig att optimera utnyttjandet av fiskemöjligheter och garantera valuta för pengarna och efterlevnad av principerna för sund ekonomisk förvaltning.

16 I IOTC:s resolution 14/02 fastställs att ett kvotsystem ska införas på regional nivå.

17 EU efterlyser större öppenhet inom regionala fiskeriförvaltningsorganisationer, särskilt genom att kräva att parterna tillhandahåller alla uppgifter när det gäller tredjeländers fiskeverksamhet och tillträde till deras respektive exklusiva ekonomiska zon. IOTC har antagit resolution 14/05 som gäller ett register över utländska fartyg med tillstånd som fiskar arter som regleras av IOTC på IOTC:s behörighetsområde och information om avtal om tillträde.

18 IOTC:s vetenskapliga rapporter från 2013 och 2014.

19 3 155:e mötet i rådet (jordbruk och fiske) i Bryssel den 19 och 20 mars 2012.

34

EU:s ekonomiska ersättning till partnerländerna består av två delar: tillträdesrättigheter till den exklusiva ekonomiska zonen och sektorstöd (se punkt 5). Partnerlandet har inga restriktioner när det gäller utnyttjandet av den första delen, som strikt reglerar tillträdet till de nationella fiskeområdena, men betalningen av sektorstöd sker på villkor att de åtgärder som EU och partnerlandet har kommit överens om när det gäller förvaltningen av fiskerisektorn vidtas. Denna villkorlighet har förankrats i den nya gemensamma fiskeripolitiken och i de partnerskapsavtal om fiske som har ingåtts sedan den infördes. Hur den totala ekonomiska ersättningen fördelas mellan de två komponenterna är en viktig aspekt av förhandlingsprocessen.

Förhandlingarna om den del som gäller tillträdesrättigheter

35

I protokollet fastställs vilken typ av fisk som tillträdet gäller och på vilka villkor det ges när det gäller antal tillstånd, fartygstyp och referensfångstmängd. Referensfångstmängden är den fångstmängd beträffande vilken EU måste betala ett minimibelopp för tillträdesrättigheter²⁰. Om denna mängd överskrider gör EU en kompletterande betalning för de ytterligare fångsterna. I protokollet anges också tekniska och operativa villkor.

36

När kommissionen förhandlar om den del som gäller tillträdesrättigheter försöker den uppnå det antal tillstånd som medlemsstaterna begär (med förbehåll för de tillgängliga gränserna²¹) och tar även hänsyn till externa faktorer som kan påverka utnyttjandet av fiskelicenser. Partnerlandet försöker i regel få största möjliga ekonomiska ersättning, som sedan "omvandlas" till en referensfångstmängd.

37

Figur 2 nedan visar det historiska utnyttjandet av fiskemöjligheter (eller fiskfångster) i de partnerländer som besöktes runt Indiska oceanen uttryckt i referensfångstmängd. Trots underutnyttjandet av de fiskemöjligheter som förhandlats fram i tidigare protokoll, har den referensfångstmängd som man enats om i de allra senaste protokollen legat på en relativt stabil nivå.

38

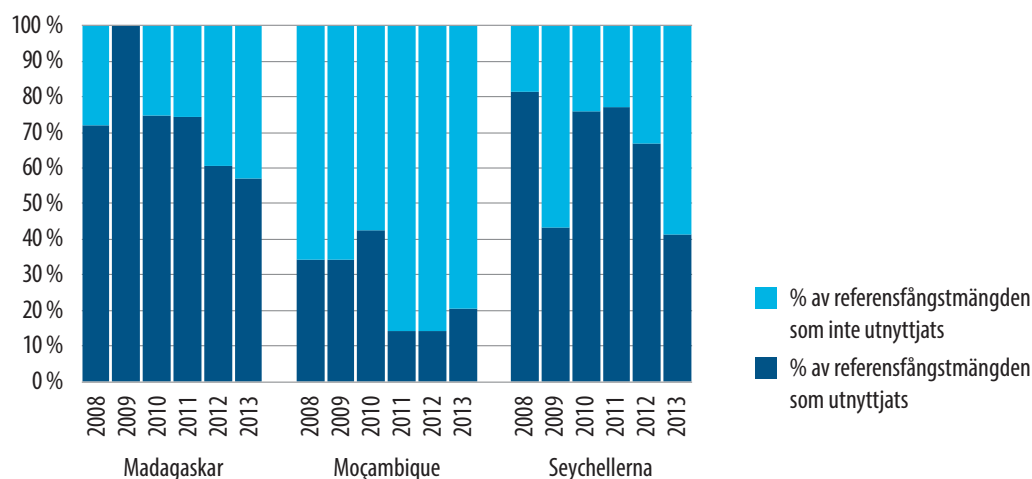
Eftersom EU:s ekonomiska ersättning grundas på referensfångstmängd och inte på faktiska fångster, leder det regelbundna underutnyttjandet av protokollet till att en faktisk enhetskostnad betalas som ofta är högre än det enhetspris som används som utgångspunkt för förhandlingarna. **Figur 3** visar den faktiska kostnaden för varje tonfiskavtal när hänsyn tas till den totala ekonomiska ersättningen enligt partnerskapsavtalen. Den visar t.ex. att den reella kostnaden per ton fångad tonfisk i Moçambique 2013 var omkring sex gånger högre än de förhandlade priserna. Detta förklaras av en mycket hög ekonomisk ersättning (som höjdes ytterligare i protokollet för 2/2012–1/2015 från 900 000 till 980 000 euro) i kombination med ett mycket lågt utnyttjande av fiskemöjligheterna.

20 Den lägsta ekonomiska ersättningen för tillträdesrättigheter beräknas genom att man multiplicerar referensfångstmängden med det överenskomna enhetspriset.

21 I Indiska oceanen frös man fartygsantal och brutto-dräktighet på 2006 års nivå när det gällde fartyg som fiskade tropisk tonfisk och på 2007 års nivå när det gällde fartyg som fiskade svärdfisk och långfenad tonfisk, enligt IOTC:s resolution 12/11 om införande av en begränsning i fiskekapaciteten för kontraktsparter och samarbetande icke-avtalslutande parter.

Figur 2

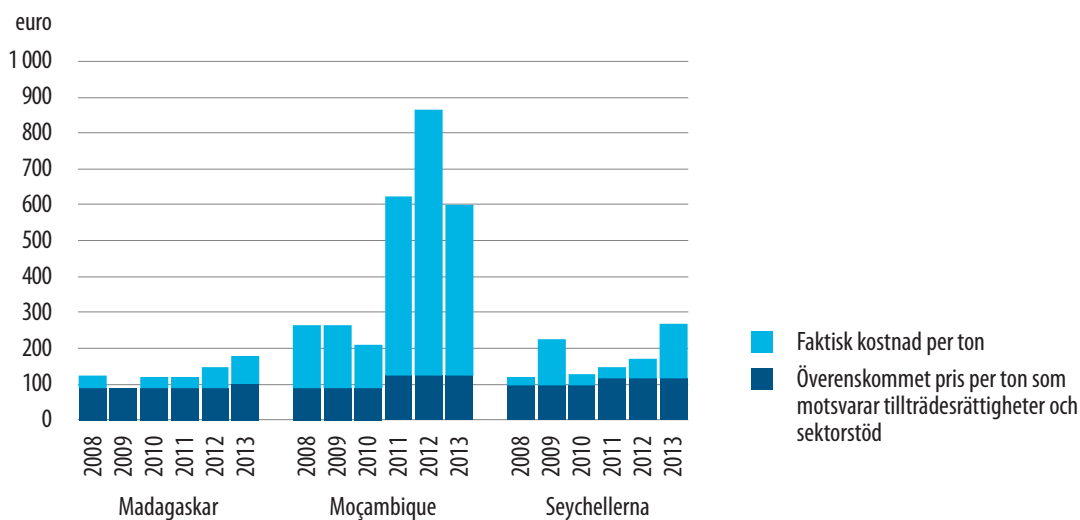
Utnyttjande av tonfiskemöjligheter i de partnerländer som besöktes runt Indiska oceanen



Källa: Revisionsrätten, utifrån uppgifter från GD Havsfrågor och fiske om utnyttjandet av fiskemöjligheterna.

Figur 3

Enhetskostnad per ton tonfisk som EU betalat



Källa: Revisionsrätten, utifrån protokoll och uppgifter från GD Havsfrågor och fiske om utnyttjandet av fiskemöjligheterna.

39

Marknadsvärdet på de fiskbestånd som man förhandlar om i protokollet påverkar protokollets värde direkt. Kommissionen bör därför ta hänsyn till det när den förhandlar om protokollets totala pris. Detta var dock inte alltid fallet. I det senaste protokollet (2013–2014) med Mauretanien ströks kategorin bläckfiskar, som har ett högt kommersiellt värde och som i genomsnitt utnyttjades till 93 % i protokollet 2008–2012, på grund av tillämpningen av överskottsprincipen och de nationella myndigheternas beslut att reservera bläckfisk för den nationella fiskeflottan. På grund av kategorins höga värde och det stora utnyttjandet av den har detta beslut haft en klart negativ inverkan på EU:s fiskeflotta. Fiskemöjligheterna i fråga om pelagiska arter i protokollet för 2013–2014, vilka har ett lägre kommersiellt värde, ökades. Den ekonomiska ersättningen för tillträde ökades från ett genomsnitt på 60 miljoner euro per år 2008–2012

(och endast 50 miljoner euro per år 2012) till 67 miljoner euro per år för 2013 och 2014. Det nya protokollet var därför relativt sett dyrare för EU. I efterhandsutvärderingen av protokollet (som gällde de elva första månaderna) konstaterades att det direkta mervärdet för alla stödmottagare var 0,8 euro. Det direkta mervärdet för EU, dvs. det värde som skapades för EU för varje investerad euro, var dock endast 0,39 euro²². Denna kvot var i genomsnitt 0,63 euro under perioden 2006–2009.

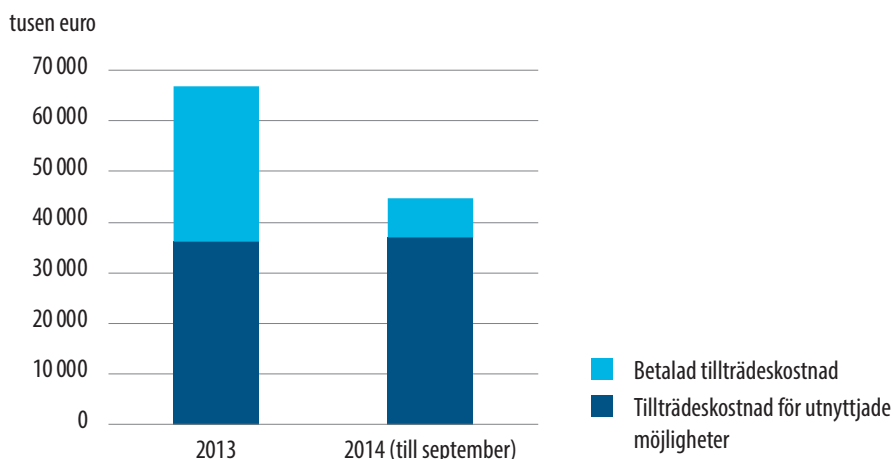
40

I Mauretanien var generellt sett det slutliga enhetspris per ton som betalades mycket högre än den teoretiska tillträdeskostnaden grundad på fullt utnyttjande. **Figur 4** visar den uppskattade kostnaden för tillträdesrättigheter för EU utifrån det faktiska utnyttjandet av fiskemöjligheterna²³.

- 22 Såsom framgår av **tabell 3** är denna kvot 5,53 för Seychellerna, 4,09 för Madagaskar och 0,91 för Moçambique.
- 23 Uppgifter för 2014 finns endast tillgängliga till september och beloppen justerades proportionellt och tidsproportionellt. För att uppskatta hur betalningen av tillträdesrättigheter fördelas per kategori har vi beaktat referensfångstmängden och priset på fiskmarknaden (från efterhandsutvärderingen och uppgifter från GD Havsfrågor och fiske). Denna fördelning presenteras inte med avseende på det föregående protokollet eftersom kategorierna inte var jämförbara.

Figur 4

Uppskattad kostnad för fiskemöjligheter som utnyttjats i Mauretanien



Källa: Revisionsrätten, utifrån protokollet för 2013–2014, uppgifter från GD Havsfrågor och fiske och efterhandsutvärderingen 2014.

41

Att några klausuler godkändes som ledde till genomförandeproblem, särskilt i Mauretanien och Moçambique, kan ha bidragit till underutnyttjandet av protokollen. I Moçambique var det största problemet kravet att 33 % av fartygen skulle genomgå inspektioner före fiske²⁴.

42

I Mauretanien var de största problemen restriktiva tekniska villkor, bl.a. en snäv definition av fiskeområden, i protokollet för 2013–2014. Merparten av dessa villkor syftade till att skydda överutnyttjade bestånd, undvika oönskade fångster och skydda ekosystemen. Under perioden augusti 2012 till december 2013 hade de segment av EU-fiskeflottan som drabbades hårdast av de tekniska villkoren²⁵ mycket låga utnyttjandegrader, t.ex. noll när det gällde krabbor och extremt lågt när det gällde kategorin pelagiskt fiske

och skaldjursfiske, utan frysanläggning. Detta bekräftades av svaren på vår enkät, där 70 % av de operatörer som svarade på frågor om det mauretanska protokollet sade att de tekniska villkor som hade förhandlats fram inte var adekvata och 58 % sade att lönsamheten påverkades.

Förhandlingarna om den del som gäller sektorstöd

43

Sektorstöd är ett viktigt verktyg för att uppnå målen att förbättra partnerländernas fiskeriförvaltning och främja ekonomisk utveckling av deras fiskerisektor. Under förhandlingarna strävar kommissionen, i ett försök att få landet att åta sig att förbättra förvaltningen av fiskerisektorn, efter att öka sektorstödet. Det begränsas dock till 50 % av EU:s totala ersättning (se **tabell 1**).

24 Inspektioner före fiske krävs av 33 % av de EU-fartyg som tillåts fiska i Moçambiques vatten. I sina svar på revisionsrättens enkät ansåg fartygsoperatörerna att detta krav var alltför kostsamt.

25 De tekniska villkoren var mycket restriktiva, och efter mycket låga utnyttjandegrader de första månaderna beslutade den gemensamma kommittén att lätta på dessa restriktioner samtidigt som man upprätthöll miljöhänsynen. Problemet med de tekniska villkoren har gjort att det faktiska genomförandet av protokollet har försenats med nästan ett år.

Tabell 1

Sektorstödet betydelse i de två senaste protokoll som granskades i vart och ett av de besökta partnerländerna

Protokoll ¹ och ²	Madagaskar	Mauretanien	Moçambique	Seychellerna
Total ersättning ¹ (euro)	1 525 000	76 250 000 ³	650 000	5 600 000
% sektorstöd	36,1	21,3	38,5	39,6
Total ersättning ² (euro)	1 526 875 ³	70 000 000	980 000	5 116 667 ³
% sektorstöd	45,8	4,3	45,9	49,5

1 Tidigare protokoll gällde Madagaskar (2005–2011), Mauretanien (2008–2012), Moçambique (2008–2011) och Seychellerna (2011–2013).

2 Protokoll som var i kraft vid tidpunkten för revisionen gällde Madagaskar (2013–2014), Mauretanien (2013–2014), Moçambique (2012–2014) och Seychellerna (2014–2020).

3 Ett genomsnitt beräknades för detta protokoll eftersom den årliga ersättningen ändras varje år.

Källa: Revisionsrätten, utifrån protokollstexten.

44

Revisionsrätten anser att en ökning av sektorstödet andel är förenlig med målen för partnerskapsavtalen om fiske att förbättra förvaltningen av tredjeländernas fiske och främja ekonomisk utveckling av deras fiskerisektor.

45

Mauretanien var det enda undantaget i denna positiva trend där sektorstödet andel av EU:s totala ekonomiska ersättning ökade. I detta fall gick kommissionen med på att minska sektorstödet andel väsentligt, nämligen från 21 % av den totala ersättningen enligt partnerskapsavtalen om fiske i protokollet för 2008–2012 till endast 4 % i protokollet för 2013–2014. Denna minskning infördes till följd av de problem som kommissionen hade haft med att få information från de mauretanska myndigheterna om vilka åtgärder som finansierades genom sektorstöd i protokollet för 2008–2012 (såsom visas i **ruta 2**). Såsom framgår av **tabell 1** ovan är de totala årliga ekonomiska ersättningar som förhandlats

fram av kommissionen i de två protokollen likartade. Det betyder att kommissionen minskade sektorstödet andel och i motsvarande grad ökade den del som utgörs av tillträdesrättigheter, beträffande vilken partnerländerna har begränsade skyldigheter när det gäller öppenhet eller rapportering. Vi anser att detta svar inte var förenligt med utvecklingsmålet i partnerskapsavtalen om fiske.

46

Revisionsrätten anser också att det under förhandlingarna är viktigt att hänsyn tas till EU:s totala ekonomiska ersättning till partnerländerna. De aktuella beloppen spelar en viktig roll för partnerländernas utveckling, såsom visas i **tabell 2**. Ersättningar från partnerskapsavtal om fiske respektive EUF, mål och genomförandearrangemang förhandlas dock oberoende av varandra. Vi anser att det inte underlättar kommissionens position under förhandlingar med partnerländerna.

Tabell 2

EU:s ersättningar till de partnerländer som besöktes under revisionen och deras betydelse i förhållande till fiskebudgetarna och de totala nationella budgetarna (2013)

2013	Madagaskar	Mauretanien	Moçambique	Seychellerna
FPA-ersättning i förhållande till den nationella fiskebudgeten	41 %	689 % ¹	20 %	250 % ²
Total EU-ersättning i förhållande till den totala nationella budgeten	5 %	11 %	2 %	2 %

1 Fiskeriministeriets budget enligt Mauretaniens finanslag. Den innehåller inte betydande kostnader som hamnkostnader.

2 Enbart Seychellernas fiskerimyndighets driftskostnader, exklusive kapitalinvesteringar.

Källa: Revisionsrätten, utifrån nationella dokument, dokument från kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete och utveckling och partnerskapsavtalen om fiske.

Informationen i efterhandsutvärderingarna var inte alltid användbar i beslutsprocessen och förhandlingarna

47

Förhands- och efterhandsutvärderingar²⁶ används av rådet, parlamentet och kommissionen i beslutsprocessen. De ska ge tillförlitlig information om användningen av avtalet och mervärdet för EU och partnerlandet, bedöma de miljömässiga, ekonomiska och sociala effekterna av ett partnerskapsavtal och kontrollera att de resultat som uppnåts genom partnerskapsavtalen om fiske överensstämmer med de mål som ställts upp för dem, i enlighet med de krav som fastställts av rådet²⁷ och i den nya gemensamma fiskeripolitiken²⁸.

48

Innan rådet ger kommissionen mandat att förhandla fram ett nytt protokoll begär det att kommissionen ska göra både en oberoende förhands- och en efterhandsutvärdering om ett protokoll redan finns och en förhandsutvärdering om det inte finns några tidigare partnerskapsavtal om fiske. Denna skyldighet har förstärkts genom att den har tagits med i den nya gemensamma fiskeripolitiken.

49

De intressenter som konsulterades under revisionen uppgav att de uppskattade att en efterhandsrapport fanns tillgänglig. De anser att den är ett användbart verktyg eftersom den ger en

samlad bild av hur fiskemöjligheterna enligt ett avtal har utnyttjats (tillstånd som utnyttjats och fångster) och av hur avtalet har fungerat och vilket mervärde det har gett. De fångstuppgifter som presenteras i rapporten är dock inte de allra mest aktuella, trots att det är kommissionens uppgift, såsom dataadministratör, att ställa dessa till de beslutsfattande intressenternas förfogande i tid.

50

Den tid som krävs för att göra utvärderingen måste sedan läggas till det som redan är en lång förhandlingsprocess. Innan den nya gemensamma fiskeripolitiken infördes hade de flesta protokoll en mycket kort livslängd (på ungefär tre år²⁹). Utvärderingarna kunde därför bara täcka en kort verksamhetsperiod på ett år eller mindre av det utvärderade protokollet. Det gjorde dem mindre användbara som beslutsverktyg. Den längre löptiden (på fyra till sex år) i de allra senaste protokollen är en positiv förändring som kan få positiv effekt på fullständigheten i de uppgifter som efterhandsutvärderingarna innehåller.

51

Efterhandsutvärderingarna av partnerskapsavtalen om fiske i Indiska oceanen presenterar information om bestånd och fångster på regional nivå och innehåller icke nödvändig beskrivande information som upprepas från en utvärderad period till en annan och som gör att rapporten blir alltför omfattande.

26 Utvärderingar i förväg och i efterhand av partnerskapsavtalen om fiske ska enligt budgetförordningen (EU) nr 966/2012 (EUT L 298, 26.10.2012, p. 1) göras för alla program och all verksamhet som ger upphov till stora utgifter (mer än 5 000 000 euro) för att kontrollera att de anslagna medlen och de uppnådda resultaten överensstämmer med de fastställda målen.

27 2 599:e mötet i rådet (jordbruk och fiske), Bryssel, 19 juli 2004.

28 Artikel 31 i förordning (EU) nr 1380/2013.

29 Den korta löptiden berodde på det faktum att kommissionen inte ville att de befintliga protokollen skulle tillämpas någon längre tid efter det att den nya gemensamma fiskeripolitiken hade trätt i kraft, utan att de förändringar som denna politik förde med sig skulle börja tillämpas snarast.

52

Å andra sidan konstaterade vi att utvärderingarna inte tillräckligt bedömer i vilken mån partnerskapsavtalen om fiske uppfyller alla sina mål (se punkt 5 och **ruta 1**) (t.ex. hänvisas inte till systerställningen i de EU-regioner som är beroende av fisket och ges ingen information om EU-marknadens försörjning av fisk). I utvärderingarna avseende Indiska oceanen beräknades dessutom inte det mervärde som partnerskapsavtalen gav på ett enhetligt sätt. Detta bidrog inte till beslutsprocessen eftersom de metoder som användes för att beräkna mervärdet inte gick att jämföra mellan protokoll och gav, i fallet med Moçambique, ett mycket annorlunda resultat (**tabell 3**).

53

Under revisionen och efter en internrevision av utvärderingsprocessen tog kommissionen fram en ny metod för utvärdering av mervärde som har tillämpats sedan januari 2015. Den metod som användes för att utvärdera protokollen med Madagaskar (februari 2014) och Moçambique (april 2014) var också relativt ny (januari 2014), men de metoder som användes för att beräkna mervärdet var ännu inte jämförbara.

Tabell 3

Inkonsekvenser i beräkningen av avkastningen på EU:s offentliga investering per land, såsom presenteras i efterhandsutvärderingarna av protokollen avseende Indiska oceanen

	Beräknad avkastning per euro i offentliga medel som investerats av EU (efterhand)	Kommentarer
Madagaskar (publicerad i februari 2014)	4,09	Modellen inbegriper nytta och kostnader endast i breda kategorier (t.ex. bränsle, underhåll, hamnavgifter och försäkring) som inte alltid stämmer överens med de kategorier som används i andra utvärderingar (t.ex. på Seychellerna specificerar man även besättning, avskrivning för fartyg och utrustning och omkostnader). Revisionsrätten ansåg dock att man kunde bedöma kostnader och nytta på ett bra sätt med denna modell ¹ .
Moçambique (publicerad i februari 2014)	2,08	Utvärderarna skilde inte mellan fördelarna för EU respektive Moçambique, och alla offentliga kostnader som EU hade haft ingick inte i beräkningen (sektorstöd ingick inte). När vi gjorde om beräkningen med hjälp av samma modell som användes för Madagaskar blev avkastningen på den offentliga investeringen endast 0,91 euro per euro som investerats av EU.
Seychellerna (publicerad i januari 2013)	4,5	Fartygsägarnas betalningar ingick, till skillnad från andra utvärderingar, där endast offentliga medel beaktades; kostnaderna var korrekt fördelade bland parterna och alla offentliga kostnader hade beaktats. När vi gjorde om beräkningen med hjälp av samma modell som användes för Madagaskar blev avkastningen på den offentliga investeringen högre, närmare bestämt 5,53 euro per euro som investerats av EU.

1 Kvot: direkt mervärde för EU/EU:s totala ersättning (tillträdesrättigheter och sektorstöd).

Källa: Efterhandsutvärderingar.

Del II – Genomförandet av tillträdesrättigheter och delar av sektorstödet enligt partnerskapsavtalen om fiske

54

Genomförandet av partnerskapsavtal om fiske har två huvudaspekter: tillträde för EU-fartyg till fiskemöjligheter (se punkterna 55–65) och stöd till utvecklingen av partnerländernas fiskerisektorer (se punkterna 66–83). För att varje aspekt ska fungera väl (dvs. att fiskeflottan kan fiska under goda förhållanden och att sektorstödet förbättrar fiskeriförvaltningen i partnerländerna) behöver kommissionen lämpliga system på plats för att övervaka genomförandet. Vi granskar dessa övervakningssystem.

Processen för att få fisketillstånd var utdragen och omständlig, men kommissionen hade inte försökt ta reda på vad som skulle kunna förbättras

55

Det tillståndsförfarande som används för att ge fartyg tillstånd att fiska enligt protokollen bör inte vara onödigt komplext eller tidskrävande för yrkesfiskarna. Kommissionen bör se över de olika faserna i tillståndsförfarandet och bedöma huruvida effektivitetsvinster kan göras. Vi anser att en fullständig överblick över tidsåtgången i de olika skedena av förfarandet är en grundförutsättning för att man ska kunna identifiera och korrigera brister. Vid revisionen konstaterade vi att kommissionen inte har tillräckligt med information om tidsramarna för tillståndsförfarandet.

56

I protokollen fastställs tillståndsförfarandet mellan partnerländerna och EU, t.ex. när det gäller inlämning av ansökningar till behörig offentlig myndighet. Protokollen föreskriver också elektroniskt utbyte av information om fiskeverksamhet. I förfarandet deltar kommissionen, medlemsstaterna, EU-delegationerna och partnerländerna. Närmare uppgifter finns i **bilaga I**. Vi riktade in revisionen på de uppgifter som fanns tillgängliga för att övervaka förfarandet och analysera eventuella förseningar.

57

Det finns tecken som tyder på att förseningar i tillståndsförfarandet påverkade fiskeverksamheten negativt: 78 % av dem som besvarade revisionsrättens enkät uttryckte oro över dessa förseningar; oro uttrycktes också i meddelanden från yrkesfiskares företrädare till kommissionen.

58

Vi konstaterade att de besökta partnerländerna var antingen ovilliga eller oförmögna, på grund av nationella rättsliga krav, att acceptera elektroniska fisketillstånd. Samtliga krävde att fartyg som fått tillstånd skulle ha med originaltillståndet ombord på fartyget under fiskeverksamheten.

59

Såsom framgår av **figur 5** hade delegationerna och attachéerna för fiskeri-frågor i Moçambique och Seychellerna information om den tid som förflöt från operatörens ansökan till partnerlandets utfärdandedatum, men i Madagaskar gällde den information som fanns på delegationen endast den tid som förflöt från det att delegationen tog emot ansökan till dess att den vidarebefordrades till kommissionen. I Mauretanien fanns övervakningstabellen inte tillgänglig.

60

Vi konstaterade att i vissa fall uppstod betydande förseningar innan tillståndsansökan nådde partnerländernas myndigheter. Men när det gällde de granskade protokollen hade kommissionen inget informationssystem

som kunde hjälpa den att hålla reda på den tid som krävdes för vart och ett av stegen i det arbetsflöde för tillståndsansökan som den hade utvecklat och därför kunde den inte identifiera var förseningar hade uppstått (i medlemsstaterna, i partnerlandet eller vid kommissionen). Vidare har den databas över fisketillstånd som krävs enligt förordning (EG) nr 1006/2008 upprättats och innehåller aktuell information om befintliga tillstånd, men den innehåller inte tillräckligt med uppgifter för att man ska kunna analysera förseningar. Vi kunde därför inte identifiera skälen till förseningarna. Översynen av fisketillståndsförordningen, som aviserades 2011, kan hjälpa till att identifiera och minska förfarande missiga flaskhalsar, men kommissionens förslag har ännu inte slutbehandlats och lagts fram för beslut.

Figur 5

Känd längd på tillståndsförfarandet

	operatör – medlemsstat	medlemsstat – kommissionen	kommissionen – delegation	delegation – partnerland	partnerlandets myndigheter	delegation i partnerlandet	delegation kommissionen	kommissionen – medlemsstat	medlemsstat – operatör
Madagaskar	Inga uppgifter tillgängliga			41 dagar			Inga uppgifter tillgängliga		
Mauretanien	Ingen övervakningstabell tillgänglig								
Moçambique	Över 5 månader				1 dag ¹	Inga uppgifter tillgängliga			
Seychellerna	Inga uppgifter tillgängliga				19 dagar	Inga uppgifter tillgängliga			
	126 dagar					Ej tillämpligt (tillståndet skickas direkt till operatörerna)			

1 Det faktum att fisketillstånden utfärdades samma dag som ansökningarna registrerades gör att registreringsdatumets tillförlitlighet kan ifrågasättas.

Källa: Övervakningstabeller som delegationen och attachéerna för fiskerifrågor har tillhandahållit.

Den centrala övervakningen av fångster var otillräcklig och innebär risk för att problem inte identifierades i tid och för att betalningar inte beräknades korrekt

61

Kommissionen och medlemsstaterna behöver övervaka och kontrollera riktigheten i uppgifterna om faktiska fångster för att identifiera genomförandeproblem, möjliggöra välgrundade beslut när nya protokoll förhandlas fram och se till att betalningar beräknas korrekt för ytterligare fångster, när detta blir aktuellt.

62

Enligt förordning (EG) nr 1006/2008 ska fartyg lämna fångstuppgifter till sin medlemsstat varje vecka. Utifrån denna information måste medlemsstaterna sedan lämna alla fångstuppgifter till kommissionen varje månad, fördelade per fiskeområde inom alla exklusiva ekonomiska zoner (oavsett om de är föremål för ett avtal eller inte) och alla internationella vatten. Närmare uppgifter om medlemsstaternas roll på detta område finns i **bilaga I**. Kommissionen ska upprätthålla en fångstdatabas med denna information. Enligt denna förordning ska kommissionen också upprätthålla en databas över fisketillstånd som ska uppdateras regelbundet av medlemsstaterna.

63

Vi identifierade brister i kommissionens förvaltning av fångstuppgifter när det gäller de granskade protokollen. Vi konstaterade flera väsentliga skillnader mellan de fångstuppgifter som lämnats av de olika källorna: medlemsstater, GD Havsfrågor och fiske och efterhandsutvärderingar. Sådana skillnader illustreras i **tabell 4**. Kommissionen saknade tillförlitliga, enhetliga och fullständiga uppgifter om faktiska fångstmängder som tagits enligt partnerskapsavtalen om fiske.

64

Liknande skillnader konstaterades i de uppgifter som vi fick från medlemsstaterna respektive kommissionen. Dessa skillnader kan också förklaras av det faktum att medlemsstaterna skickade fångstuppgifter (fördelade per fartyg och art) till kommissionen i olika format. Kommissionen behandlade därefter uppgifterna manuellt men konsoliderade dem inte i en central databas. Kommissionen har nyligen vidtagit åtgärder för att komma till rätta med denna situation. I januari 2015 överfördes förvaltningen av uppgifter till den avdelning som ansvarar för partnerskapsavtalen om fiske. Dessutom har historiska uppgifter om fångster konsoliderats, men denna konsoliderade information fanns inte tillgänglig för den period som de granskade protokollen gällde. Slutligen har kommissionen upprättat en databas (fångstuppgifter sedan 2013), men den var inte i drift vid tidpunkten för revisionen eftersom medlemsstaterna ännu inte uppfyllde rapporteringsvillkoren.

Tabell 4

Exempel på skillnader i fångstuppgifter från GD Havsfrågor och fiske och i efterhandsutvärderingar för protokollen avseende Indiska oceanen

(ton)

	2009	2010	2011	2012
Madagaskar				
Total fångst, efterhandsutvärdering	14 596	10 055	10 282	8 053
Total fångst, GD Havsfrågor och fiske	14 653	9 916	9 870	8 083
Differens	- 57	139	412	- 30
Differens (%)	0	1	4	0
Moçambique				
Total fångst, efterhandsutvärdering	3 840	4 261	2 330	1 156
Total fångst, GD Havsfrågor och fiske	3 426	4 261	1 442	1 132
Differens	414	0	888	24
Differens (%)	12	0	62	2
Seychellerna				
Total fångst, efterhandsutvärdering	e.t. (*)	e.t.	40 545	e.t.
Total fångst, GD Havsfrågor och fiske	23 762	41 668	40 078	34 779
Differens	e.t.	e.t.	467	e.t.
Differens (%)	e.t.	e.t.	1	e.t.

(*) e.t.: ej tillgängligt.

Källa: GD Havsfrågor och fiske vid tidpunkten för revisionen och efterhandsutvärderingar.

65

Bristen på konsoliderade och kontrollerade uppgifter kan få negativa konsekvenser. Om, t.ex., den slutliga fångsten är större än referensfångstmängden kan en tilläggsbetalning krävas, vilket ger upphov till ekonomisk risk. Vi har i själva verket redan identifierat ett fall där otillräcklig övervakning av fångster resulterade

i oförutsedda utgifter för kommissionen³⁰. Regelbunden övervakning och uppdatering av fångstinformation skulle dessutom göra att man kan använda aktuell information och underlätta beslutsfattandet i förhandlingar där informationen i efterhandsutvärderingarna inte är den mest aktuella (se punkt 49).

30 Såsom rapporterades i punkt 4.46 om protokollet 2008–2012 med Mauretanien i revisionsrättens årsrapport för 2011. I det fallet informerade de nationella myndigheterna kommissionen om att kvoten på 300 000 ton för det år som slutade den 31 juli 2010 hade överskridits. Kommissionen var tvungen att betala 1,9 miljoner euro till Mauretanien för de 47 346 ton som hade fångats utöver kvoten. Om kommissionens avdelningar hade övervakat fiskfångsterna bättre hade de kunnat överväga förebyggande åtgärder för att undvika ytterligare betalningar.

Kommissionen och partnerländerna kom överens om lämpliga aktiviteter som skulle finansieras med hjälp av sektorstöd, men det förekom ingen samordning med andra partner i sektorn

66

Enligt bestämmelserna i partnerskapsavtalen om fiske ska den gemensamma kommittén upprätta ett flerårigt sektorsprogram i form av en matris i enlighet med partnerländernas behov och prioriteringar för fiskerisektorn. Kommissionens riktlinjer för förvaltningen av sektorstöd visar att de åtgärder som tas med i denna matris ska beakta målet att förbättra förvaltningen genom utveckling av ett ändamålsenligt system för förvaltning och kontroll för fiskerisektorn och genom ett hållbart utnyttjande av

fiskeresurserna. Matrisen för sektorstöd ska åtföljas av tydliga mål, kriterier, förfaranden och indikatorer för utvärdering av resultaten av de beslutade åtgärderna. Sektorstödet till fisket ska samordnas med andra ekonomiska partners åtgärder i partnerländerna.

67

I alla de fyra besökta länderna konstaterade vi att de åtgärder som föreslagits för sektorstöd överensstämde med de nationella strategierna. Merparten av de planerade åtgärderna gällde förvaltning och investeringar i fiskerisektorn. Det bildade en god grund för det planerade sektorstödet och var förenligt med de åtgärder som hade planerats inom de tidigare protokollen. Detta illustreras i **tabell 5**.



Foto 1 – Tankställe för den småskaliga fiskeflottan på Seychellerna.
Källa: Revisionsrätten.

Tabell 5

Huvudåtgärder som finansierats och deras andel av det totala sektorstödet (SS) (budgeterade kostnader 2013)

Huvudåtgärder som planerats för 2013	Madagaskar ¹ % av SS	Mauretanien ² % av SS 2012–2013	Moçambique ^{1,5} % av SS	Seychellerna ¹ % av SS
Övervaknings-, kontroll- och tillsynsverksamhet (patruller, inspektioner, VMS, ERS)	52	38	7	16
Övervaknings-, kontroll- och tillsynsverksamhet (observatörer)	4	–	4	2
Vetenskaplig forskning om bestånd	–	3	63	10
Laboratorie-/livsmedelssäkerhet (export)	44	2	Åtgärder som genomförts tidigare	3
Kapacitetsuppbyggnad och mötesdeltagande	–	3	22	22
Infrastruktur med direkt koppling till fiskeverksamhet /fiskerisektorn	–	53	38 % av det resterande beloppet i det föregående protokollet, utnyttjat 2012 ⁵	38
Infrastruktur utan direkt koppling till fiskeverksamhet /fiskerisektorn	– ^{3,4}	–	46 % av det resterande beloppet i det föregående protokollet, utnyttjat 2012 ⁵	–
Lånefond för den lokala fiskerisektorn	–	–	–	10

1 Beräkning utifrån budgeterade kostnader.

2 Beräkning utifrån betalningar under perioden 2012–2013.

3 Åtgärder genomfördes tidigare.

4 Beloppet är inte tillgängligt.

5 Summan av de kostnader som föreslagits av PL överensstämmer inte med den totala EU-budgeten för året.

Källa: Matriser och verksamhetsrapporter.

68

Protokollen innehåller emellertid inte formella stöd villkor för åtgärder som ska finansieras genom sektorstöd. I mötesprotokollen från de gemensamma kommittéerna för de protokoll i Indiska oceanen som granskades finns det inga bevis för att kriterierna, förfarandena och indikatorerna för

att utvärdera resultaten av sektorstödet diskuterades i detalj. Det positiva exemplet i protokollet 2008–2012 med Mauretanien, som fastställde specifika verksamhetsområden och indikatorer, följdes inte i protokollen i Indiska oceanen som godkändes vid en senare tidpunkt.



Foto 2 – Skolfartyg för fiske som finansierats med sektorstöd i Seychellerna.
Källa: Revisionsrätten.

69

Revisionsrätten konstaterade också i de länder runt Indiska oceanen som besöktes att samordningen bland de utvecklingspartner som var verk-samma i fiskerisektorn var bristfällig. Sektorstöd diskuteras inte vid de regel-bundna samordningsmötena mellan företrädarna med ansvar för EUF-stöd och EU-delegationen och de övriga ekonomiska parterna, och attachén för fiskerifrågor deltar inte i dessa möten. Detta trots att Cotonouavta-let³¹ fastställer att hållbar utveckling av fiskerisektorn är en prioritet när det gäller den allmänna ekonomiska utvecklingen.

70

Dessutom hade sektorstöd enligt part-nerskapsavtalen om fiske inte i något av de besökta länderna inkluderats i en övergripande matris tillsammans med de övriga medel som avsatts för användning i fiskerisektorn. Till exempel i Moçambique, där olika partner finansierar liknande åtgärder, finns det risk för dubbelfinansiering, särskilt när det gäller mötesdeltagande och inspektionsverksamhet. Trots att Moçambique har infört en övergripande matris omfattar den varken alla be-rörda partner eller sektorstöd. Samma sak gällde Madagaskar.

31 Artiklarna 23 och 23a, ändrade den 11 mars 2010, i partner-skapsavtalet mellan stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet och Europeiska unionen.

Kommissionens kontroll av sektorstödgärder var mycket begränsad, och de åtgärder som partnerländerna faktiskt genomförde skilde sig i vissa fall från dem som man hade kommit överens om

71

För att försäkra sig om att målen för sektorstöddelen i partnerskapsavtalen om fiske uppnås och att EU-medlen används som planerat bör kommissionen övervaka ändamålsenligheten i de åtgärder som genomförs och kontrollera huruvida de motsvarar dem som godkänts av den gemensamma kommittén. Detta skulle också kräva att partnerlandet tillhandahåller tillräckligt med information för att den gemensamma kommittén ska kunna bedöma resultaten av och kostnadseffektiviteten i de åtgärder som fått stöd. Kommissionen har tagit fram riktlinjer för uppföljningen av sektorstöd. I riktlinjerna fastställs att attachén för fiskerifrågor är ansvarig för kontrollen på plats av hur åtgärder genomförs, policydialogen, övervakningen av andra ekonomiska partners aktiviteter samt för att föra ett landregister.

72

I praktiken övervakar kommissionen genomförandet av beslutade sektorstödgärder genom sitt deltagande i den årliga gemensamma kommittén. De granskade protokollen innehöll dock inga krav på vilken dokumentation partnerländerna skulle tillhandahålla i övervakningssyfte och fastställde inte heller förfaranden för hur genomförandeproblem skulle hanteras inom den gemensamma kommittén. Eftersom specifika övervakningsregler och kontrollrättigheter saknades i protokollen var det en komplicerad uppgift att övervaka sektorstödet. I praktiken har dessutom attachén för fiskerifrågor i Indiska oceanen inte de resurser som krävs för att genomföra ingående övervakning i fem partnerländer (dvs. besöka projekt som får stöd på plats), särskilt inte i fall där samarbetet med myndigheterna är komplext.

73

Frånsett de svårigheter som orsakades av att det inte fanns en heltäckande övervakningsram hindrades kommissionens kontroll av sektorstödgärder också av det faktum att den information som partnerländerna lämnade inte alltid gick att kontrollera, bortsett från att den vanligtvis var begränsad till output. De flesta åtgärder gick i själva verket inte att spåra i budgeten, och kommissionen hade begränsade garantier för att de redovisade åtgärderna faktiskt hade vidtagits och att kostnaden var rimlig.

74

Vi konstaterade att den gemensamma kommittén inte systematiskt kontrollerade kostnadseffektiviteten i sektorstödåtgärderna som den gjorde när det gällde protokollet 2011–2013 med Seychellerna. I detta särskilda fall utfördes en effektivitetsrevision för att bedöma de åtgärder som fått sektorstöd och som genomförts 2012, för vilka 8,45 miljoner euro hade budgeterats. Vid revisionen konstaterades att endast ett fåtal åtgärder hade genomförts väl (t.ex. VMS) och att vissa ännu pågick (t.ex. databaser, studier och infrastrukturprojekt för den industriella och halvindustriella fiskeflottan), medan andra antingen hade en genomsnittlig genomförandegrad på under 50 % (förvaltningsplaner och forskningsstudier) eller inte hade genomförts alls (t.ex. observatörer ombord, kommunikationsutrustning till havs och infrastruktur för småskaligt fiske). Granskningsresultaten diskuterades på den gemensamma kommitténs följande möte, tillsammans med de framsteg som hade gjorts med att genomföra rekommendationerna och ytterligare åtgärder. När det gäller Moçambique fann man inga bevis för att denna bedömning hade gjorts, trots att det i texten till protokollet för

2012–2014 hade införts en bestämmelse om att man skulle bedöma vilken valuta EU-finansierade investeringar gav för pengarna.

75

Man konstaterade också att kommissionen inte ägnade tillräcklig uppmärksamhet åt partnerländernas svårigheter att utnyttja sektorstömedlen, vilket påverkade tre av de fyra granskade protokollen. **Tabell 6** nedan visar det återstående beloppet i sektorstödbudgetarna när de fyra granskade protokollen upphörde att gälla. Trots den stora andelen outnyttjade medel blev kommissionen medveten om det outnyttjade beloppet och om de åtgärder som skulle genomföras med dessa medel först när protokollen var nära att löpa ut. Ett sådant scenario medför en risk, särskilt mot slutet av ett protokoll, för att partnerländerna för att inte förlora de tillgängliga medlen använder det återstående sektorstödbeloppet till åtgärder som kan absorbera en ansenlig del av de outnyttjade medlen men som inte överensstämmer med prioriteringarna i partnerskapsavtalet om fiske att förbättra fiskeriförvaltningen.

Tabell 6

Återstående belopp av sektorstödet när de tidigare protokollen löpte ut, som utnyttjades inom ramen för de protokoll som var i kraft vid tidpunkten för revisionen

Land	Madagaskar	Mauretanien	Moçambique	Seychellerna
Återstående belopp när de tidigare protokollen löpte ut (euro)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Det återstående beloppets andel av det totala sektorstödet under protokollet	0 %	38 %	63 %	63 %

Källa: Protokoll, den gemensamma kommitténs mötesprotokoll och genomföranderapport.

76

Revisionsrätten konstaterade i själva verket att trots att åtgärderna hade valts ut på ett relativt välgrundat sätt, användes inte medlen fullt ut som planerat i alla de partnerländer som besöktes under revisionen (såsom illustreras i **ruta 2**). I stället användes

medlen i vissa fall till andra projekt som inte var lika relevanta för fiskeriförvaltning som de planerade åtgärderna och som skilde sig från de vägledande åtgärdstyper som presenterades i kommissionens riktlinjer för genomförandet av sektorstöd.

Ruta 2

Exempel på sektorstödmedel som inte gick att spåra i den nationella budgeten eller inte användes som kommissionen och partnerländerna hade kommit överens om**Madagaskar**

Medlens spårbarhet i den nationella budgeten säkerställdes inte, trots att delegationen vid upprepade tillfällen bad om en specifik budgetpost för sektorstöd. Det faktum att EU:s ersättning och finansiering från andra utvecklingspartner inte öronmärktes och inte gick att identifiera i den nationella budgeten gjorde det svårt att övervaka överföringarna. Denna bristande spårbarhet kan också hindra upptäckten av överlappande finansiering från det regionala inspektionsprogrammet.

Kommissionen sköt upp betalningarna ett år (2011) på grund av genomförandeproblem.

Mauretanien

Landet fick 65 miljoner euro i sektorstöd under den period då protokollet för 2008–2012 var i kraft. Från 2011 fram till slutet av protokollet i juli 2012 informerade inte myndigheterna kommissionen tillräckligt om hur de använde sektorstödet. Först i augusti 2012, efter flera förfrågningar från kommissionen, avslöjade partnerlandet att det utnyttjade sektorstödet när protokollet löpte ut uppgick till 25 miljoner euro. Omkring 90 % av detta saldo var öronmärkt för infrastrukturanläggningar, såsom hamninfrastruktur och ett patrullfartyg. Cirka 50 % av detta belopp hade partnerlandet använt utan kommissionens förhandsgodkännande.

Moçambique

Myndigheterna anger projektkoder i budgeten. Enbart dessa är dock inte tillräckligt för att minska risken för överlappande finansiering från de olika ekonomiska parterna för åtgärder som observatörer, inspektionsdagar, tjänsteresdagar för internationella möten etc.

Återstående sektorstöd från ett tidigare protokoll (2007–2011) finansierade åtgärder som inte ingick i den fleråriga (2012–2014) eller årliga (2012) matrisen och förhandsgodkändes därför inte av den gemensamma kommittén. Kommissionen avbröt inte betalningarna i detta fall. Infrastruktur stod för 84 % av de medel som användes 2012. Kommissionen informerades bara en gång om att åtgärderna hade genomförts. Utgifterna var inte alltid direkt kopplade till utvecklingen av den moçambikiska fiskerisektorn eller till förbättringar av fiskeriförvaltningen (ministeriebyggnaden stod för 46 % av det resterande beloppet för 2012 och inhägning av fiskeriskolan för 38 %).

Kommissionens betalningar av sektorstöd var inte kopplade till partnerländernas framsteg med att genomföra överenskomna åtgärder

77

För att villkorlighetsprincipen ska tillämpas bör protokollet föreskriva att betalningar ska kunna justeras för att återspegla framsteg när det gäller åtgärder eller när den ekonomiska förvaltningen i partnerlandet inte är sund i stället för att man bara avbryter dem.

78

Revisionsrätten konstaterade att protokollen inte föreskrev en minskning av sektorstödet utifrån de faktiska framsteg som partnerländerna hade gjort när de genomförde de överenskomna åtgärder.

79

De protokoll med länder runt Indiska oceanen som granskades föreskriver att sektorstödet kan avbrytas, efter överläggningar i den gemensamma kommittén, om de genomförda åtgärder inte är förenliga med det budgeterade programmet (åtgärder och finansiellt genomförande). Denna definition av villkorlighet gör det svårt för kommissionen att på ett lämpligt sätt använda sig av möjligheten att avbryta sektorstödet. I själva verket har det bara förekommit ett fall där stödet har avbrutits, i Madagaskar 2011, och det var inte kopplat till landets framsteg med att genomföra sektorstöd.

80

I Mauretanien förbättrade kommissionen sektorstödet villkorlighet i protokollet för 2013–2014 genom att införa uttryckligare villkor. Framför allt villkorades den första betalningen enligt protokollet med att det återstående beloppet från det förra protokollet skulle utnyttjas, och utbetalningen av sektorstödet kopplades till genomförandet av de överenskomna åtgärder. Kommissionen tillämpade dessa bestämmelser och betalade inte sektorstödet eftersom det befintliga resterande beloppet inte hade utnyttjats fullt ut. Men liksom i fallet med protokollen med länder runt Indiska oceanen var delutbetalningar inte möjliga.

81

I den nya gemensamma fiskeripolitiken har principen om frikoppling av tillträdesrättigheter och betalningar av sektorstöd³² införts. Det betyder att det inte längre finns ett fastställt betalningsdatum för sektorstödet, såsom är fallet med tillträdesrättigheterna, utan att det ska betalas när partnerländerna kan visa att resultat har uppnåtts. Vi anser att detta är en förbättring jämfört med den tidigare inriktningen på åtgärder. Tillämpningen av denna princip hindras dock av det faktum att de protokoll som för närvarande är i kraft fortfarande inte föreskriver att betalningar får minskas delvis när resultat endast uppnås delvis, utan enbart att kommissionen får avbryta betalningar om resultaten inte är tillfredsställande.

32 Artikel 32 i förordning (EU) nr 1380/2013 fastställer att sektorstöd ska villkoras till uppnåendet av specifika särskilda resultat och komplettera och vara förenligt med projekt och program för utveckling som genomförs i det berörda tredjelandet. Sektorstöd ska frikopplas från betalningarna för tillträde till fiskeresurserna. Unionen ska kräva att specifika resultat uppnås som ett villkor för betalningar inom ramen för det ekonomiska biståndet, och ska noga följa utvecklingen.

82

Vi konstaterade också att sektorstöd inom partnerskapsavtalen om fiske (via kommissionens GD Havsfrågor och fiske) hanterades på ett annat sätt än betalningar inom EUF för budgetstöd (via GD Internationellt samarbete och utveckling). Sektorstöd (partnerskapsavtalen om fiske) och budgetstöd (EUF) bygger på samma princip, eftersom betalningar görs direkt till offentliga myndigheter i partnerländerna utifrån de framsteg som gjorts på ett antal i förväg fastställda områden. I vissa fall försenades EUF-betalningarna av kommissionen på grund av olika problem som gällde antingen den politiska situationen eller förvaltningen av de offentliga finanserna. Ett liknande förhållningssätt tillämpades inte av GD Havsfrågor och fiske när det gällde sektorstödbetalningar. **Ruta 3** illustrerar denna inkonsekvens när det gäller Madagaskar och Moçambique.

83

Protokollen innehåller inga regler om insyn i budgeten i partnerlandet, till skillnad mot riktlinjerna för EU:s budgetstöd³³. Moçambique hade på ett berömvärt sätt tagit initiativ till att identifiera åtgärder per projektkod i budgeten, men i de övriga tre länder som besöktes var möjligheterna att spåra medel små, vilket påverkade stödets synlighet och potentialen för efterföljande övervakning av hur EU:s sektorstödmedel användes. Det faktum att protokollet inte kräver att partnerländerna ser till att medlen går att spåra och att det finns en öppenhet kring dem är inte förenligt med kraven för budgetstöd när det gäller sektorsreformer enligt Cotonouavtalet.

33 Budgetstöd omfattas av stödkriterier (avsnitt 5.1 i riktlinjerna för budgetstöd, 2012). Två av dem är
– god offentlig ekonomisk förvaltning eller ett trovärdigt och relevant program för att förbättra den,
– budgettransparens och budgetkontroll.
I artikel 61.2 i Cotonouavtalet fastställs dessutom följande:
"Direkt budgetstöd för understödjande av makroekonomiska reformer eller sektorsreformer ska beviljas om [...] c) förvaltningen av offentliga medel sker på ett tillräckligt öppet, ansvarsfullt och effektivt sätt."

Ruta 3

Inkonsekvenser mellan EU-betalningar i partnerländer

I Madagaskar avbröts nästan hela EU:s ekonomiska stöd från 2010 till maj 2014, i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, eller i avvaktan på lämpliga åtgärder när det gällde mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen. Betalningarna inom partnerskapsavtalet om fiske fortsatte dock.

I Moçambique försenades en utbetalning av budgetstöd sju månader tills regeringen löste ett problem som påverkade insynen i de nationella offentliga finanserna, vilket hade begärts av Internationella valutafonden/givare av allmänt budgetstöd. Under denna period gjordes dock utbetalningar av sektorstöd inom partnerskapsavtalen om fiske.

Källa: Revisionsrätten, utifrån information från GD Havsfrågor och fiske och GD Internationellt samarbete och utveckling.

84

Partnerskapsavtal om fiske mellan EU och dess partnerländer ger EU:s fiskeflottor möjlighet att fiska i partnerländernas vatten och stöder en hållbar utveckling i deras nationella fiskerisektor. Vi granskade huruvida partnerskapsavtalen om fiske förvaltas väl av kommissionen och tittade på hur avtalen och deras protokoll förhandlas fram, hur tillträdesrättigheter för fiske utnyttjas och hur stödet till den nationella fiskerisektorn genomförs. Vi drog slutsatsen att partnerskapsavtalen om fiske i allmänhet förvaltas väl av kommissionen men att det fortfarande finns flera områden där det krävs förbättringar, särskilt vad beträffar genomförande.

85

Att förhandla om partnerskapsavtal om fiske och deras protokoll är en lång och komplicerad process, men kommissionen hanterade dessa svårigheter väl och lyckades, med få undantag, undvika avbrott i EU-fiskeflottans fiskeverksamhet. Trots det identifierade vi ett antal brister när det gällde hur kommissionen hanterade förhandlingsprocessen (punkterna 17–25).

86

För att säkerställa fortsatt fiskeverksamhet för EU:s fiskeflotta kan kommissionen använda sig av den möjlighet som artikel 9 i förordning (EG) nr 1008/2008 erbjuder, nämligen att låta fartyg genom kommissionen

begära fisketillstånd av det berörda tredjelandet i avvaktan på att ett förnyat protokoll ska undertecknas. Denna möjlighet i lagstiftningen är dock inte förenlig med ett krav i lagstiftningen, nämligen den så kallade exklusivitetsklausulen, och tillämpningen av den ledde till missförstånd mellan ett partnerland och kommissionen (punkterna 22 och 23).

87

Kommissionens strategi att utvidga nätverket av partnerskapsavtal om fiske är relevant för EU-fiskeflottans behov och prioriteringar. Komplexiteten och enhetligheten i de partnerskapsavtal om fiske som förhandlas fram inom samma region kan dock bli bättre, så att man maximerar avtalens potential att förbättra fiskeriförvaltningen på regional nivå (punkterna 26–28).

88

Ett av huvudmålen med partnerskapsavtalen om fiske är att endast fiska överskottsbestånd. Men detta har visat sig vara mycket svårt att genomföra i praktiken eftersom det saknas tillförlitlig information om fiskbestånd och inhemska fiskeflottors fiskeansträngningar eller om andra utländska fiskeflottor som också har beviljats tillträde av partnerländerna (punkterna 29–32).

89

Den faktiska enhetskostnad som betalades för ett ton fisk var ofta högre än det enhetspris som förhandlades fram. I förhandlingarna beaktade man fångster som rapporterats från tidigare protokoll, men den referensfångstmängd som man enades om i de allra senaste protokollen var ofta högre, vilket ledde till att de regelmässigt underutnyttjades. EU:s ekonomiska ersättning måste dock betalas i sin helhet oavsett vilka fiskemöjligheter som utnyttjas. Underutnyttjandet av protokollen och de höga kostnader som det ledde till kunde ibland tillskrivas klausuler som man hade förhandlat fram med partnerländerna för att följa deras nationella lagstiftning eller garantera hållbar fiskeverksamhet (punkterna 33–46).

90

Nyttan av oberoende efterhandsutvärderingar som en hjälp i beslutsfattandet i förhandlingsprocessen hindras av att ofullständig information om utnyttjandet av protokollen lämnas, av att protokollen inte går att jämföra och av att det inte görs någon kritisk analys av hur ändamålsenliga partnerskapsavtalen om fiske är (punkterna 48–53).

Rekommendation 1 Förhandlingarna om partnerskapsavtalen om fiske

När det gäller framtida protokoll och avtal bör kommissionen

- a) se över vilande avtal och överväga hur man ska komma till rätta med avbrott i fiskeverksamheten på grund av exklusivitetsklausulen samtidigt som principerna för den gemensamma fiskeripolitiken respekteras; vidare bör kommissionen förtydliga och i protokollen inkludera lämpliga bestämmelser för att säkerställa kontinuiteten i fiskeverksamheten mellan två protokoll,
- b) fastställa regionala strategier för utvecklingen av fiskeriförvaltningen och se till att de protokoll som förhandlas fram i samma region är förenliga med den aktuella regionala strategin och med andra EU-medel,
- c) när den förhandlar om fiskemöjligheterna enligt nya protokoll beakta utnyttjandegraden när det gäller tidigare protokoll och försöka att på ett bättre sätt koppla betalningar för tillträdesrättigheter till faktiska fångster och samtidigt se till att fiskeverksamheten inte påverkas negativt,
- d) bättre analysera de potentiella effekterna av klausuler i partnerskapsavtalen på utnyttjandet av protokollet och samtidigt säkra de ömsesidiga fördelarna för EU och de berörda partnerländerna, kanske genom att samråda med berörda parter för att identifiera var mer ingående bedömningar av avgörande klausuler är nödvändiga,
- e) rikta in efterhandsutvärderingarna bättre så att analysen av avkastningen på de offentliga medel som använts inom protokollen blir konsekvent och jämförbar samt göra en heltäckande och kritisk analys av deras ändamålsenlighet för EU och det berörda partnerlandet.

91

Revisionsrätten drog också slutsatsen att förvaltningen av genomförandet av tillträdesvillkoren och sektorstödet inte var tillräckligt solid.

92

Tillståndsförfarandet är utdraget och omständligt, och förseningar kan komplicera eller minska fiskeflottans fiskeverksamhet. Men kommissionen har inget informationssystem som kan hjälpa den att hålla reda på de olika stegen i förfarandet för tillståndsansökan, vilket gör det svårare att identifiera skälen till förseningar och förbättringsområden (punkterna 55–60).

93

Trots initiativ som kommissionen nyligen tagit fanns det brister i förvaltningen av uppgifter om fiskfångster, eftersom tillförlitlig, enhetlig och fullständig information saknades (punkterna 61–65).

Rekommendation 2 Förvaltningen av tillträdesvillkor för fiske

Kommissionen bör utan dröjsmål

- a) fastställa förfaranden för övervakning av varje steg i tillståndsförfarandet, inbegripet den tid som medlemsstaterna, partnerländerna och kommissionens avdelningar behöver, i syfte att identifiera och följa upp brister i förfarandet,
- b) verka för att man godtar elektroniska tillstånd eller en förteckning över fartyg med tillstånd under tillståndens hela giltighetsperiod,
- c) se till att den nya fångstdatabasen används fullt ut av flaggmedlemsstater och levererar tillförlitliga fångstdata som kan konsolideras, övervakas och hållas uppdaterade.

94

Planeringen av åtgärder som finansieras genom sektorstöd har successivt blivit bättre. Men kommissionens roll i övervakningen av genomförandet av denna del är fortfarande begränsad. Det saknades en tydlig ram, bl.a. stöd- och spårbarhetsregler och rapporteringskrav för de finansierade åtgärderna. Det fick till följd att fall identifierades där partnerländer genomförde andra åtgärder än de som man hade planerat tillsammans med kommissionen, vilket medförde en risk när det gällde sektorstödet ändamålsenlighet (punkterna 66–76).

Slutsatser och rekommendationer

95

Slutligen medger protokollen att utbetalningar av sektorstöd avbryts men inte att de minskas utifrån det faktiska genomförandet av överenskomna åtgärder eller uppnådda resultat. Dessutom skiljer sig villkoren för utbetalning av sektorstöd från villkoren för budgetstöd från EUF, vilket ibland kan leda till inkonsekvenser (punkterna 78–83).

Rekommendation 3 Förvaltningen av sektorstöd

Kommissionen bör utan dröjsmål

- a) när det gäller nya protokoll föreslå att stödkrav införs för bedömning av åtgärder som man överväger att finansiera genom sektorstödet (andra krav skulle kunna gälla spårbarhet, urval, rapportering och resultatmätning samt kontrollrättigheter för kommissionen),
- b) se till att sektorstöd enligt partnerskapsavtalen om fiske samordnas på ett ändamålsenligt sätt med andra utvecklingspartner som är verksamma i fiskerisektorn,
- c) se till att utbetalningarna av sektorstöd är förenliga med andra budgetstödbetalningar och att de grundas på de resultat som partnerländerna har uppnått när det gäller genomförandet av den uppsättning åtgärder som man gemensamt har kommit överens om.

Denna rapport antogs av avdelning I, med ledamoten Augustyn KUBIK som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 juli 2015.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

Partnerskapsavtal om fiske: närmare information om hur de förhandlas fram och genomförs

Inledning

01

När ett partnerskapsavtal om fiske ska upprättas förhandlar EU och partnerländerna fram ett avtal med tillhörande genomförandeprotokoll. Avtalet utgör en ram för ett långsiktigt samarbete på fiskeområdet och inbegriper de allmänna principer och standarder som reglerar EU-fartygs tillträde till fiske i vatten som faller under partnerländernas jurisdiktion. I protokollen fastställs detaljerade villkor och bestämmelser om exempelvis fiskemöjligheter och arter, den ekonomiska ersättningen (när det gäller såväl tillträde som sektorstöd), storleken på de avgifter som ska betalas av fartygsägare, antalet fartyg som har tillstånd att fiska och fartygens storlek och de specifika områden där de får fiska.

Ansvarsområden

02

Partnerskapsavtal om fiske förvaltas centralt av kommissionen genom direkt förvaltning. Rådet ger kommissionen, som representeras av GD Havsfrågor och fiske, mandat att inleda förhandlingar för EU:s räkning om varje avtal eller protokoll som ska förnyas. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft ska avtalen och protokollen ingås av rådet med Europaparlamentets samtycke. När ett avtal har trätt i kraft förhandlar man i regel om protokollen vart tredje till sjätte år, enligt överenskommelse med partnerlandet.

03

Ansvaret för den löpande förvaltningen av partnerskapsavtalen om fiske ligger på GD Havsfrågor och fiskes centrala kontor och de sex attachéerna för fiskerifrågor som ansvarar för uppföljningen och de regelbundna kontakterna med partnerländerna.

04

Partnerländerna är ansvariga för att iaktta och verkställa bevarande- och förvaltningsåtgärder och för att införa ändamålsenliga mekanismer med vilkas hjälp man kan övervaka och kontrollera fiskefartygs verksamhet. EU och flaggmedlemsstaterna¹ är dock ansvariga för att utöva ändamålsenlig kontroll över sina fartyg och se till att de uppfyller alla skyldigheter, särskilt när det gäller insamling av fångst- och VMS-uppgifter.

¹ Flaggstaten är den stat där fartyget är registrerat.

Förhandlingarna om partnerskapsavtalen om fiske

05

Förhandlingsprocessen består av olika faser, men för att säkerställa kontinuitet i fiskeflottans verksamhet måste kommissionen inleda processen för att förhandla fram ett nytt protokoll senast cirka ett år innan det gällande protokollet löper ut. Sedan kommissionen tagit ett initiativ får den ett mandat från rådet. Därefter hålls en eller flera förhandlingsrundor mellan kommissionen och partnerlandet. När förhandlingarna har avslutats paraferas avtalet av kommissionen och det berörda partnerlandet, och därefter godkänns och undertecknas det av rådet och partnerlandet. Därefter kan protokollet tillämpas preliminärt, om parterna är överens om det, innan det ratificeras formellt. Protokollet ratificeras av partnerlandet, och Europaparlamentet ger sitt samtycke till att avtalet ingås. Därefter träder avtalet i kraft.

Fisketillstånd

06

Enligt fisketillståndsförordning (EG) nr 1006/2008 ska kommissionen föra en tillståndsdatabas där uppgifter uppdateras regelbundet av medlemsstaterna, som är ansvariga för att kontrollera om de ansökningar som operatörer lämnar in kan komma i fråga för tillstånd. Dessa ansökningar vidarebefordras sedan till kommissionen för kontroll. Kommissionen vidarebefordrar ansökningarna till partnerländerna via delegationen. När partnerlandet har utfärdat ett tillstånd skickas originaldokumentet tillbaka till operatören via delegationen, kommissionen och medlemsstaterna.

De gemensamma kommittéerna

07

I avtalen fastställs att en gemensam kommitté ska inrättas för att övervaka tillämpningen av varje avtal. Varje gemensam kommitté består av företrädare för kommissionen och för det berörda partnerlandet och ansvarar för att övervaka genomförandet, tolkningen och tillämpningen av det, fastställa de årliga och fleråriga programmen för sektorstödet och utvärdera genomförandet av dem, säkerställa de nödvändiga kontakterna i frågor av gemensamt intresse på fiskeområdet, fungera som ett forum genom vilket eventuella tvister om avtalets tolkning eller tillämpning kan lösas i godo och vid behov ompröva fiskemöjligheternas omfattning och därmed den ekonomiska ersättningen.

Attachén för fiskerifrågor

08

Attachén för fiskerifrågor företräder GD Havsfrågor och fiske i partnerländerna och spelar en direkt roll när det gäller övervakningen av genomförandet av protokollen. Attachén för fiskerifrågor hjälper till med förberedelserna inför förhandlingar och möten i den gemensamma kommittén, upprätthåller kontakt med de nationella myndigheterna, kontrollerar att bestämmelserna i protokollen och sektorstödet genomförs korrekt, rapporterar regelbundet till GD Havsfrågor och fiske, analyserar dokument och deltar i regionala fiskeriförvaltningsorganisationers vetenskapliga möten, övervakar utvecklingen i frågor som rör GD Havsfrågor och fiskes politik på internationell nivå, övervakar verksamhet som andra partner i fiskerisektorn bedriver och tar fram uppdaterade projektakter för alla EU-finansierade projekt.

09

GD Havsfrågor och fiske har för närvarande sex attachéer för fiskerifrågor, en i regionen runt Indiska oceanen², fyra i Västafrika (Centralatlanten)³ och en med ansvar för regionen runt Stilla havet, särskilt för Kiribati.

Medlemsstaternas övervakning

10

Medlemsstaterna övervakar sina fiskeflottors verksamhet och om verksamheten är laglig genom sina centrum för fiskekontroll. De följer även upp sina fiskeflottors fångster genom ERS. Medlemsstaterna skickar dessa fångstuppgifter till kommissionen tillsammans med information om fiskeområde som VMS tillhandahåller. När det gäller tonfiskprotokollen validerar medlemsstaternas vetenskapliga institut de årliga fångsterna efter årsslutet i enlighet med sina egna vetenskapliga förfaranden. De årliga konsoliderade fångsterna används i den avräkning av avgifter som diskuteras med partnerländerna, för diskussioner med partnerländerna om utnyttjandet av partnerskapsavtalet om fiske och för betalningar när referensfångstmängden överskrids, i enlighet med villkoren i protokollet. De validerade årliga fångstuppgifterna skickas också till den berörda regionala fiskeriförvaltningsorganisationen, så att EU:s rapporteringskrav uppfylls.

- 2 Denna attaché för fiskerifrågor arbetar på delegationen i Mauritius och ansvarar för de fem avtalen i Indiska oceanen (Komorena, Moçambique, Mauritius, Madagaskar och Seychellerna).
- 3 En är ansvarig för Kap Verde, Elfenbenskusten, Senegal och Guinea-Bissau, en annan för São Tomé och Príncipe och Gabon en tredje för Mauretanien och en fjärde för Marocko.

Bilaga II

Partnerskapsavtal om fiske som är i kraft 2015

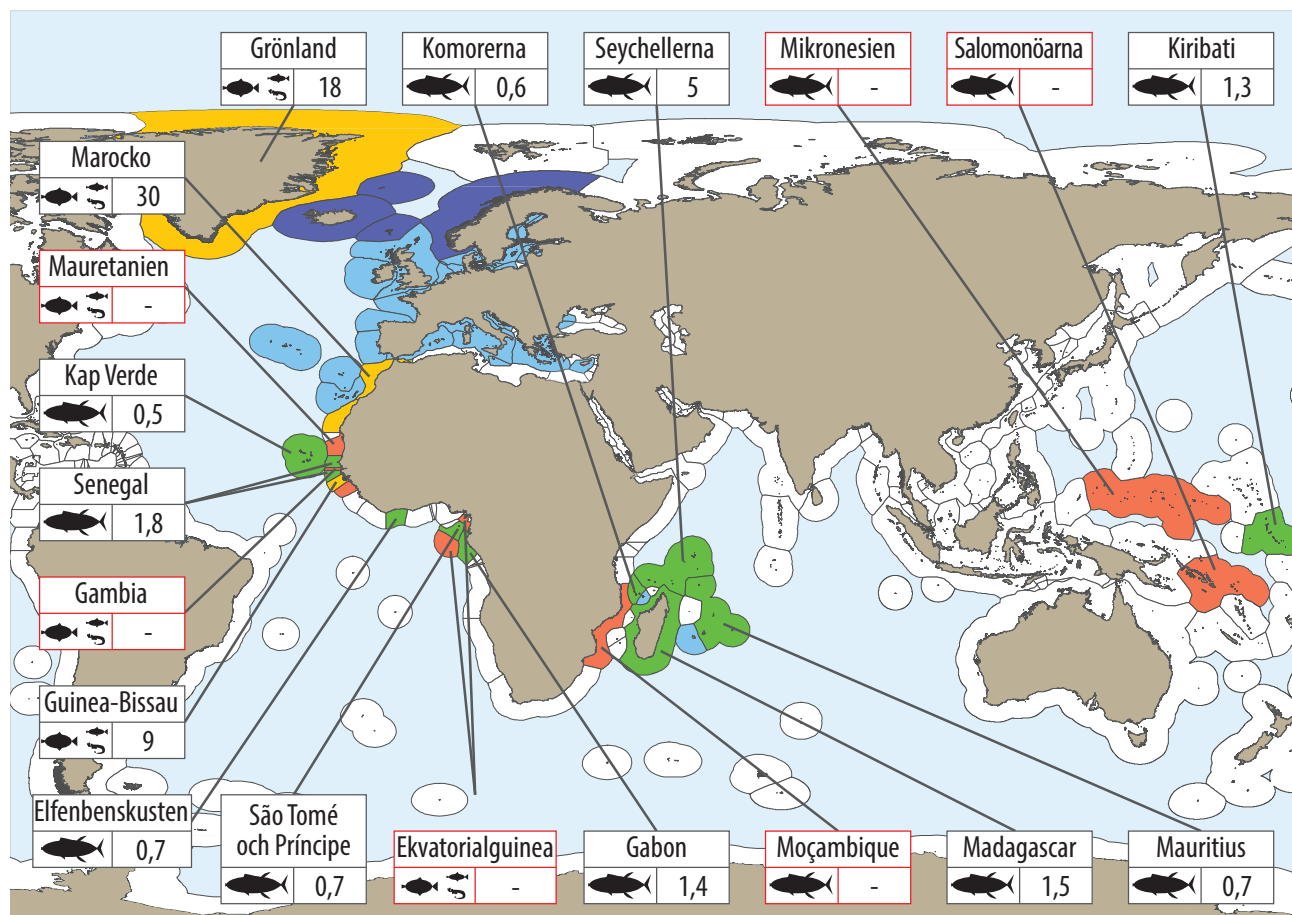
Land	Art	Period	Total ersätt- ning från EU (euro)	Sektorstöd (euro)	Tillträdes- rättigheter (euro)	Referensfångstmängd (ton)
Kap Verde ¹	Tonfisk	Preliminär tillämp- ning från 23.12.2014 23.12.2014–22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5 000 och antal fartyg
Komorer	Tonfisk	1.1.2014–1.1.2017	600 000	300 000	300 000	6 000
Elfenbenskusten	Tonfisk	1.7.2013–30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6 500
Gabon	Tonfisk	24.7.2013–23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Grönland	Blandat avtal	1.1.2013–31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Torsk 2 200 kungsfisk (djupt pelagiskt vatten) 3 000 demersal kungsfisk 2 000 liten hälleflundra – väst 2 500 liten hälleflundra – öst 4 315 räka – väst 3 400 räka – öst 7 500 hälleflundra – väst 200 hälleflundra – öst 200 lodda 60 000 maskeringskrabba 250 skoläsfiskar – väst 100 skoläsfisk – öst 100
Guinea-Bissau	Blandat avtal	24.11.2014–23.11.2017	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Räka, bottenlevande arter, bläckfisk och tonfisk. Ingen referensfångst- mängd; endast antal fartyg och total fiskekapacitet
Kiribati	Tonfisk	16.9.2012–15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagaskar	Tonfisk	1.1.2015–31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Mauritius	Tonfisk	28.1.2014–27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5 500
Marocko	Blandat avtal	15.7.2014–14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Pelagiska arter, bottenlevande arter och tonfisk. 80 000 pelagiska arter, för övriga: ingen referensfångstmängd; endast antal fartyg och total fiskekapacitet
Moçambique	Tonfisk	1.2.2012–31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000
São Tomé och Príncipe	Tonfisk	23.5.2014–22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7 000
Senegal ¹	Tonfisk	20.11.2014–19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seychellerna ¹	Tonfisk	18.1.2014–17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
Totala årliga betalningar			72 298 160	26 433 874	45 864 286	
Senaste protokollet med länder med vilka förhandlingarna har försetats						
Mauritanien ²	Blandat avtal	16.12.2012–15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Skaldjur 5 000 (kvot) senegalkummel 4 000 (kvot) andra bottenlevande arter än senegalkummel med annan utrustning än trål 2 500 (kvot) ton- fiske med frysanläggning 5 000 tonfiskfartyg som bedriver spöfiske med fasta linor och fartyg som bedriver fiske med flytlinor 10 000 frystälare för pelagiskt fiske 285 000 (kvot) krabbfiske 200 (kvot) fartyg för pelagiskt fiske, utan frysanläggning 15 000 (kvot)
Moçambique	Tonfisk	1.2.2012–31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000

1 Den ekonomiska ersättningen för tillträdesrättigheterna har beräknats som ett genomsnitt av de årliga betalningarna.

2 Förhandlingar mellan Europeiska kommissionen och Mauretanien om att upprätta ett nytt protokoll slutfördes med framgång den 10 juli 2015. Detta fyraårsprotokoll gäller 59 125 miljoner euro om året. Det ska godkännas av rådet och Europaparlamentet.

Källa: GD Havsfrågor och fiskes webbplats och förordningen.

Partnerskapsavtal om fiske



Blandat avtal

Partnerskapsavtalet om fiske som är i kraft under 2015:
Grönland, Guinea-Bissau och Marocko.



Avtal om tonfisk

Partnerskapsavtalet om fiske som är i kraft under 2015:
Kap Verde, Komorererna, Elfenbenskusten, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, São Tomé och Príncipe, Senegal och Seychellerna.



och

Länder med avtal men där inga protokoll är i kraft:
Ekvatorialguinea, Gambia, Mauretanien¹, Mikronesien, Moçambique och Salomonöarna.

EU:s vatten

Nordliga avtal

Land	
Typ av avtal	EU:s bidrag för 2015 i miljoner euro

Land (vilande avtal)	
Typ av avtal	-

¹Förhandlingar mellan Europeiska kommissionen och Mauretanien om att upprätta ett nytt protokoll slutfördes med framgång den 10 juli 2015. Detta fyraåriga protokoll gäller 59 125 miljoner euro per år. Det ska godkännas av rådets och Europaparlamentet.

Sammanfattning

I Enligt den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken är partnerskapsavtal om hållbart fiske i första hand ett verktyg för att förbättra styrningen av fisket i partnerländernas exklusiva ekonomiska zoner utifrån samma principer som gäller inom EU. Syftet är att garantera hållbart utnyttjande av resurser och samtidigt stödja våra partners förmåga att utveckla sin fiskerisektor.

Avtalen baseras på de bästa tillgängliga vetenskapliga råden, är helt öppna för insyn och icke-diskriminerande. Dessa principer har införlivats med protokollen till de partnerskapsavtal om fiske som nyligen förhandlats fram. Protokollen har framförhandlats med syfte att maximera valutan för de pengar som betalas som ersättning för tillträde till partnerländernas fiskeriområden och som sektorstöd.

Svar till III och IV

Förhandlingen om protokollen för partnerskapsavtal om fiske är beroende av en rad faktorer, av vilka många ligger utanför kommissionens kontroll. Det finns bestämmelser som måste följas som inbegriper andra EU-institutioner, t.ex. rådet och parlamentet. Förhandlingsprocessens totala tidsåtgång beror också i högsta grad på det interna antagningsförfarandet hos det tredjeland som är EU:s partner.

När avbrott inträffade var de i allmänhet kortvariga och hade ingen betydelse för EU-flottans fiskeverksamhet.

V

Denna övergångsordning grundar sig på artikel 9 i förordning (EG) nr 1006/2008 om fiskeriavtal, som skulle garantera fortsatt fiskeriverksamhet under en begränsad tidsperiod om sex månader i de fall då ett protokoll har beslutats av EU och dess partnerland men protokollet ännu inte börjat tillämpas provisoriskt. Sådana tillfälliga licenser som partnerländerna beviljat på helt frivillig grund på begäran av kommissionen bör fortfarande betraktas som licenser beviljade enligt huvudavtalet (om än utan protokoll), och bryter därmed inte mot exklusivitetsklausulen (till skillnad från helt "privata licenser", vilket domstolen förklarar i mål C-565/13).

VI

Där så är tillämpligt innebär detta begrepp att förvaltningsmål, förvaltningsåtgärder och de fördelningstal för olika berörda parter som kustnationen fastställt är tydligt specificerade och väl kända, så som är fallet i de blandade avtalen med Grönland, Marocko, Mauretanien och Guinea-Bissau.

I fråga om tonfiskavtalen har fiskemöjligheterna fastställts utifrån de förvaltningsmål och förvaltningsåtgärder som antagits av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationer som getts i uppdrag att utföra dessa uppgifter regionalt och som stödjer sig på de regionala fiskeriförvaltningsorganisationernas vetenskapliga arbete och råd.

VII

Kommissionen tar hänsyn till det tidigare utnyttjandet av fiskemöjligheterna och de externa faktorer som kan ha betydelse för utnyttjandet av fiskemöjligheterna beroende på fångsttillgång och fångstvariation.

De referensnivåer som fastställts i partnerskapsavtalens så kallade tonfiskprotokoll – som inte är fångstbegränsningar – baseras på de fångster som EU-flottorna tidigare rapporterat. De referensfångstmängder som bestäms i de olika protokollen, en viktig förutsättning för våra partner, utgör den juridiska grunden för betalningen av EU:s ersättning för tillträdet till fisket. Sådana referensnivåer måste emellertid också ta hänsyn till den stora fångstvariationen från år till år i de olika områdena till följd av den årliga variationen i utbredning och storlek hos bestånden av långvandrande arter.

I fråga om kopplingen mellan ett potentiellt underutnyttjande av fiskemöjligheterna och genomförandet av mer begränsande tekniska bevarandeåtgärder måste det påpekas att sådana bevarandeåtgärder görs efter överenskommelse mellan båda parterna för att säkerställa hållbart utnyttjande av de olika bestånden, för att minska fiskeverksamheten påverkan på marina ekosystem och för att undvika konflikter mellan utländska industriella havsfiskeflottor och kustnationernas småskaliga, kustnära fiskare.

Tekniska bevarandeåtgärder har i många fall fastställts i partnerländernas nationella lagstiftning och är därför inte förhandlingsbara. De måste införlivas i partnerskapsavtalen om hållbart fiske.

Principen om förskottsbetalning från EU av ersättningen för tillträdet till fisket utgör en stabil inkomstkälla för partnerlandet, vilket därmed gör partnerskapsavtalen om hållbart fiske till ett attraktivt verktyg för styrning.

VIII

Kommissionen var medveten om problemen med jämförbarhet mellan de metoder som använts av de oberoende konsulter som genomfört utvärderingarna. Efter en intern revision och på grundval av de riktlinjer som revisionen ledde till har kommissionen fastställt en mall för direktiven för de utvärderingar som ska genomföras i samband med partnerskapsavtal om hållbart fiske. En enda, gemensam metod för att bedöma effekterna av partnerskapsavtal om fiske har beslutats och genomförs med start i början av 2015.

IX

Kommissionen har under de senaste åren varit engagerad i en process för att omarbета sina it-verktyg och inledde i början av 2013 det så kallade it-licensprojektet, som registrerar både över-sändande och uppföljning av licenser digitalt. De befintliga it-verktygen gör det lättare för kommissionen att administrera förfaranden för ansökning om och utfärdande av fisketillstånd, från att en komplett begäran kommit in från ett medlemsland till att tillstånd utfärdats av tredjeland.

X

Kommissionen har sedan 2011 utvecklat nya förfaranden för att lämna in uppgifter och nya databaser, i synnerhet det så kallade datalagret, för att möjliggöra en bättre och noggrann granskning av alla fångster som tagits av EU:s fiskefartyg. Datalagret blev tillgängligt i slutet av 2013 och togs i drift successivt under 2014 utifrån medlemsländernas förmåga att införa systemet. När särskilda frågor identifieras diskuteras de med medlemsländerna.

XI

De riktlinjer för att granska användningen av sektorstödet som kommissionens avdelningar fastställt 2013 och uppdaterat 2014 anger vilka principer som ska följas vid fastställandet och granskningen av stödet och vilka särskilda bestämmelser som gäller för rapporteringskraven. Detta gör att den gemensamma kommittén kan komma överens om justeringar av programmet.

Dessa riktlinjer har kompletterats i senare protokoll genom införandet av särskilda bestämmelser för genomförande och granskning av sektorstödet.

I bestämmelserna krävs bl.a. att man utvecklar och fastställer en matris med de aktiviteter som ska finansieras av sektorstödet och att den tydligt anger vilka aktiviteter som ska stödjas, deras mål och vilka resultat som uppnåtts.

Matrisen granskas regelbundet av den gemensamma kommittén och bevakas av fiskeriattachén för att säkerställa att matrisprogrammet följs.

XII

Enligt den nya gemensamma fiskeripolitik som antogs 2013, som innefattar en frikoppling av utbetalningarna av sektorstöd från ersättningen och villkoren för tillträdet till fisket, är nu utbetalningarna av sektorstöd direkt kopplade till resultaten och utnyttjandet av sektorstödet.

Det sektorstöd som ges enligt partnerskapsavtalen om hållbart fiske baseras på ett begränsat antal aktiviteter som partnerlandet föreslagit och inte på ett systematiskt tillvägagångssätt som stödet från den Europeiska utvecklingsfonden, som bl.a. ger budgetstöd. Sektorstödet är dessutom i allmänhet mycket lägre än det stöd som ges av Europeiska utvecklingsfonden.

Det finns bestämmelser om revision av sektorstödet av den gemensamma kommittén i de fall där ett partnerland utifrån en lämplig motivering begär att medel ska omfördelas inom programmet och, där så anses nödvändigt, om uppskjutande av utbetalningen av sektorstödet tills de verksamheter som det ska finansiera genomförts på ett tillfredsställande sätt.

XIII a)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation.

XIII b)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och har påbörjat genomförandet av den.

XIII c)

Kommissionen kan godta denna rekommendation, och genomförandet av den är föremål för förhandlingar och överenskommelse mellan EU och det tredjeland som berörs.

XIII d)

Kommissionen kan godta rekommendationen och har redan påbörjat samrådsförfarandet med berörda parter.

XIII e)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation.

En ny metod presenterades för kommissionen i december 2014 och godkändes i januari 2015. Den kommer att utgöra en gemensam grund för bedömning av protokollens ekonomiska effekter, som kommer att utföras före kommande förhandlingar. När denna metod har börjat tillämpas systematiskt kommer den att till fullo uppfylla revisionsrättens rekommendation.

XIII f)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser sig redan vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen.

Kommissionen har under de senaste åren varit engagerad i en process för att omarbeta sina it-verktyg och har inlett det så kallade it-licensprojektet för att registrera både översändande och uppföljning av tillstånd digitalt.

XIII g)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser sig redan vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen.

Under förhandlingarna för att förnya protokollen främjar kommissionen aktivt användandet av elektroniska licenser för EU-fartyg.

XIII h)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser sig redan vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen.

Kommissionen har fortlöpande kontakt med medlemsländerna för att lösa alla tekniska frågor.

XIII i)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser att den delvis har genomförts, då kommissionen har fastställt särskilda riktlinjer för att administrera och granska sektorstödet, och i förhandlingen med partnerländerna kommer kommissionen att vidta nödvändiga åtgärder för att rekommendationen ska genomföras till fullo.

XIII j)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser att den redan genomförts delvis.

I den nya gemensamma fiskeripolitiken har förenlighet med unionens politik inom andra områden gjorts till en av principerna för god förvaltning (artikel 3 h i förordning (EU) nr 1380/2013). Utifrån denna grund integreras fiskerifrågorna mer och mer i utvecklingspolitiken.

XIII k)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser att den redan genomförts delvis.

Utbetalningar behandlas årligen av den gemensamma kommittén för varje partnerskapsavtal om fiske. Om den gemensamma kommittén anser att de medel som tillhandahålls inte utnyttjats på lämpligt sätt kan utbetalningen av följande års sektorstöd tillfälligt dras in.

lakttagelser

21

I fallet Mauretanien har inga avbrott i fiskeverksamheten skett mellan protokollen för 2008–2012 och för 2013–2014.

22

I överensstämmelse med artikel 9 i förordningen om fiskeriavtal har de mauretanska myndigheterna accepterat att utfärda licenser för de ansökningar som de fått. Om rederierna hade ansökt om licenser för andra fiskekategorier hade sådana kunnat ha utfärdats för dessa andra kategorier. Inga ansökningar hade emellertid mottagits från rederierna vid den tidpunkten.

23

Den lösning som förhandlades fram med Mauretanien i juli 2014 är en kompromiss i frågan om utfärdande av slutdatum och har godkänts av kommissionen i samråd med berörda medlemsländer.

24

Möjligheten att ge kompensation för avbrott i fiskeverksamheten härrör från EFF-förordningen (förordningen om Europeiska fiskerifonden). Dessa kompensationsbelopp har redan upptagits i EU:s budget och det tillkommer därför inga ytterligare utgifter för EU.

28

I den nya gemensamma fiskeripolitiken har förenlighet med unionens politik inom andra områden gjorts till en av principerna för god förvaltning (artikel 3 h i förordning (EU) nr 1380/2013).

Ett förbättrat samarbete med GD Internationellt samarbete och utveckling, både på högre ledningsnivå och mellan medarbetare, kommer att säkerställa att EU:s ekonomiska stöd används effektivt, vare sig det kommer från partnerskapsavtal om hållbart fiske, Europeiska utvecklingsfonden eller andra givare.

EU:s sektorstöd ges bl.a. för att bidra till att förbättra förvaltningen på nationell nivå, medan det stöd som Europeiska utvecklingsfonden tillhandahåller Indiska Oceanområdets kommission på regional nivå syftar till att ytterligare utveckla det regionala samarbetet. Attachén för fiskerifrågor i EU-delegationen på plats bidrar också genom sina regelbundna kontakter med Indiska Oceanområdets kommission till att de finansierade verksamheterna kompletterar varandra.

31

Genom partnerskapsavtal om fiske, och särskilt genom sektorstödet, försöker EU även förbättra det vetenskapliga samarbetet mellan EU och partnerländernas forskare kring bestånd, fiske och bedömning av förvaltningsåtgärder genom vetenskapliga samsarbetskommittéer i blandade partnerskapsavtal om hållbart fiske och också ge stöd till att forskare från partnerländerna deltar i de regionala fiskeriförvaltningsorganisationernas möten inom ramen för partnerskapsavtalen om hållbart fiske av tonfisk.

Vad gäller tonfiskavtal bör protokollen bara ge tillträde till fiske om det sker enligt de förvaltningsprinciper som anges i FN:s havsrättskonferens. Kommissionen bör därför säkerställa att partnerskapsavtalen om fiske återspeglar de regionala fiskeriförvaltningsorganisationernas resolutioner och rekommendationer om fiskbeståndens tillstånd.

I fråga om blandade avtal granskar den gemensamma kommittén regelbundet all relevant och tillgänglig information om fångster, insatser och tillståndet för bestånden för fisket inom respektive partnerskapsavtal om hållbart fiske.

Även om kustnationen avgör överskottet bär enligt artikel 61 i FN:s havsrättskonferens EU och flaggstaten också ett ansvar för att överfiske inte förekommer. Av denna anledning försöker EU uppnå full insyn i fiskemöjligheterna och förvaltningsmålen. Begreppet överskott innebär emellertid inte att en förvaltningsram baserad på fångstbegränsningar behöver antas. Fiskedödligheten kan begränsas genom andra typer av åtgärder, såsom kapacitetsbegränsningar, begränsningar av fiskeinsatser osv.

32

Fiskedödligheten begränsas av de kapacitetsbegränsningar som införts baserade på IOTC-parternas utvecklingsplaner för fiskeflottan, och protokollen följer de kapacitetsnivåer som rör EU.

Svar till 33–34

I alla senare förhandlingar har frågan om en sund ekonomisk förvaltning och valuta för pengarna spelat en stor roll i hur förhandlingarna utvecklats. Detta återspeglas i omstruktureringen av finansieringsdelen, som nu innebär att branschen övertar en större del av kostnaden för tillträdet till fisket från EU.

39

Uppgifter i utvärderingen visar också att det direkta mervärdet för alla mottagare bara minskat något under protokollet 2013–2014 jämfört med det föregående protokollet (från 0,86 till 0,8), med en omfördelning av nyttan av mervärdet till förmån för Mauretanien.

Hänsyn bör också tas till att utvärderingen gällde en period på bara elva månader för ett protokoll med en varaktighet på två år, som sammanföll med en period med lågt utnyttjande. Dessutom bör man notera de kraftigt fluktuerande marknadspriserna för små pelagiska arter, som tydligt påverkat bedömningen av mervärdet. Av dessa skäl bör slutsatserna i utvärderingen användas med försiktighet.

40

Förhandlingarna med Mauretanien om ett nytt protokoll har uppskjutits av detta skäl.

41

Under förhandlingarna med Moçambique om det nya protokollet godkändes dessa tekniska villkor av medlemsländerna mot bakgrund av att kommissionen även erhöll ett undantag från den nationella lagstiftningen (1/3 i stället för hela fiskeflottan ska inspekteras) för att maximera utnyttjandet av protokollet.

46

Partnerskapsavtal om hållbart fiske och budgetstöd från Europeiska utvecklingsfonden är olika till sin natur och förhandlas separat. Tidsschemat för Europeiska utvecklingsfondens förhandlingar och förhandlingarna om partnerskapsavtal om hållbart fiske sammanfaller sällan. Programplaneringen för Europeiska utvecklingsfonden diskuteras vart sjunde år medan partnerskapsavtal om hållbart fiske har en genomsnittlig varaktighet på tre till fyra år.

Kommissionen anser därför att programplaneringen inte påverkar kommissionens position under förhandlingar om partnerskapsavtal om hållbart fiske.

I grunden finns samstämmighet och enhetlighet i förhållandet till våra partnerländer.

49

Kommissionen förlitar sig på uppgifter från medlemsländerna i enlighet med EU-lagstiftningen. Avvikelse som kan förekomma kommer att lösas med det nya centraliserade fångstrapporterings-systemet, som möjliggör kontinuerlig uppföljning. Tillgången till uppgifter kommer att förbättras genom att rapporterade fångster kontinuerligt jämförs med referensfångstmängden i protokollet.

50

Den korta giltighetstiden för protokollen före reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken var till för att möjliggöra genomförandet av den nya politiken. När denna nu har trätt i kraft kommer längre protokoll, med en giltighetstid på fyra till fem år, att eftersträvas.

52

Eftersom målen för den gemensamma fiskeripolitiken vad gäller partnerskapsavtal om fiske inte antas påverka EU-regionerna eller tillgången till fisk på EU-marknaden kan man inte förvänta sig att den utvärderas på dessa områden.

De konsulter som kommissionen anlitat för utvärdering av partnerskapsavtal om hållbart fiske hade i början av 2015 utvecklat och kommit överens med kommissionens avdelningar om en gemensam, enhetlig metod för att bedöma de ekonomiska följderna av partnerskapsavtal om hållbart fiske.

57

Kommissionens kontrollförfarande följer helt bestämmelserna i tillämpliga protokoll.

Kommissionen utvecklar för närvarande ett nytt system som registrerar både översändande och uppföljning av licenser digitalt (licensprojektet) och som kommer att göra det lättare för kommissionen att hantera delar av de förfaranden som rör ansökan om och utfärdande av fisketillstånd, från det att en komplett begäran kommit in från ett medlemsland till det att tillstånd utfärdats av tredjeland.

58

Formen för hur tillstånd ska begäras beror i hög grad på de särskilda bestämmelserna i partnerlandets nationella lagstiftning liksom på dessa länders mänskliga och administrativa förmåga.

59

Vad gäller Mauretanien följer EU-delegationen noggrant licensförfarandet och har fortlöpande kontakt med behöriga myndigheter i Mauretanien för att säkerställa att dröjsmålen minimeras. Dessutom underlättas processen av att det finns aktörer som representerar rederierna hos de lokala myndigheterna.

60

Det nuvarande it-systemet gör att kommissionen kan spåra en ansökan om fisketillstånd efter det att den berörda flaggstaten skickat in alla uppgifter. Målet med det projekt som inleddes i början av 2013 för att förbättra processen, det så kallade it-licensprojektet, är att förbättra granskningen av de förfaranden som rör ansökningar om och utfärdanden av fisketillstånd. Under tiden granskar kommissionens alla sina interna förfaranden.

62

Rapporteringsbestämmelserna i berörd EU-lagstiftning följs och kommissionen för de register som krävs. Kommissionen håller dessutom på att utveckla de it-verktyg som behövs för att skapa fångstdatabasen.

63

Kommissionen har sedan 2011 utvecklat nya förfaranden för att lämna in uppgifter och nya databaser, i synnerhet det så kallade datalagret, för att möjliggöra bättre och noggrann granskning av alla fångster som tagits av EU:s fiskefartyg. Datalagret blev tillgängligt i slutet av 2013 och togs i drift successivt under 2014 utifrån medlemslänternas förmåga att införa systemet. När särskilda frågor identifieras diskuteras de med medlemsländerna.

65

Kommissionen har redan fastställt detta som ett problem och arbetar för närvarande med medlemsländerna, EU:s forskningsinstitut för fiskefrågor och tredjeländer för att komma fram till en gemensam metod för att bedöma fångsterna i områden som ingår i partnerskapsavtal om fiske.

Även om det funnits en potentiell risk att EU skulle påförts ytterligare kostnader gällde det emellertid inte Indiska oceanen, där fångsterna inte överskred referensfångstmängden i något av de avtal som granskats av revisionsrätten med undantag för Madagaskar år 2005 och 2007.

68

Se svaret på punkt XI i avsnittet "Sammanfattning".

69

Där så varit möjligt i länder med flera aktiva givare har EU arrangerat samordningsmöten med andra utvecklingsaktörer (jfr Mauretanien och mer nyligen Moçambique). Attachén för fiskerifrågor deltar i samordningsmötena. De olika sektioner i delegationen som deltar i utvecklingen av samordningen samverkar aktivt.

EU:s val av prioriteringar återspeglas i samordningsmötena med de andra givarna.

70

Delegationen i Moçambique deltar i de givar-samordningsmöten inom sektorn som ministeriet anordnar, och delegationen finns representerad som en större givare i sektorn. Fiskerimyndigheterna förbereder dessutom en aktivitetsplan i enlighet med nationella bestämmelser om insyn i de aktiviteter som finansieras av olika givare och av EU. Kommissionen anser att det inte föreligger någon risk för dubbelfinansiering.

72

Se även svaret på punkt XI i avsnittet "Sammanfattning".

73

Kommissionen har som målsättning att sektorstödet tydligt ska framgå i den nationella budgeten, men detta är beroende av partnerlandets nationella ekonomiska lagstiftning.

Det är kommissionens uppfattning att det sektorstöd som ges kan spåras i partnerländernas olika matriser.

Kommissionen måste också förlita sig på att de åtgärder som partnerlandet vidtar för att genomföra respektive matris för sektorstödet i allmänhet utförs enligt tillämpliga nationella bestämmelser om anbud och upphandling.

74

Protokollens gemensamma kommittéer granskar användningen av sektorstödet inklusive kostnads-effektiviteten där så är möjligt.

I fråga om Moçambique återstår det ännu att genomföra den slutliga bedömningen av hur sektorstödet i protokollet för 2012–2014 har använts, som ska utföras utöver den gemensamma kommitténs regelbundna granskning. Moçambique håller för närvarande på att förbereda dokumentationen för denna bedömning, och en gemensam kommitté ska sättas samman för att granska vilka framsteg som görs.

75

Se svaret på punkt XII i avsnittet "Sammanfattning".

I fråga om Mauretanien påverkades graden av utnyttjande av den svåra politiska situationen i början av perioden 2008–2012. Därutöver minskades sektorstödet i protokollet för 2013–2014 till 3 miljoner euro/år på uttrycklig begäran från de mauretanska myndigheterna: detta var inte kommissionens ursprungliga mål och gjordes inte som en direkt följd av bristande insyn hos den mauretanska partnern.

Förmågan att utnyttja stödet granskas noggrant på varje möte som den gemensamma kommittén håller, där stödets utnyttjandegrad systematiskt bedöms och kommenteras och där stora förbättringar i fråga om Seychellerna och Moçambique jämfört med föregående protokoll kunnat konstateras.

76

Utnyttjandet av det stöd som ges till partnerländerna avgörs från fall till fall utifrån hur partnerlandet önskar använda detta stöd för att utveckla sin nationella fiskeripolitik.

Ruta 2 – Madagaskar

EU-medlen är utbytbara inom statskassan i likhet med regeringens övriga inkomstkällor.

Ruta 2 – Mauretanien

Beloppet på 25 miljoner euro i icke utnyttjade sektorstödsanslag är resultatet av en gemensam granskning. I mars 2013 skickade Mauretanien en rapport till EU där man angav att de återstående medlen vid tillfället uppgick till 13 miljoner euro. Men denna siffra erkändes inte av båda parterna eftersom Mauretanien inte helt kunde motivera grunden för beräkningen.

Ruta 2 – Moçambique

När den gemensamma kommittén sammanträdde i juni 2012 kom man överens om att förbättra programmet i efterhand, så som framgår av bifogade bilagor till rapporten, eftersom ytterligare infrastrukturprojekt som fastställts i de överenskomna övergripande åtgärdsramarna ingick i det nationella budgetarbetet.

78

Se svaret på punkt XII i avsnittet "Sammanfattning".

Styrningen av sektorstödet har förbättrats efter reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken, som frikopplar sektorstödet från ersättningen för tillträdet till fisket, och efter det att granskningen och tillämpningen av villkor förbättrats i det gemensamma kommittéarbetet.

Se svaret på punkt XII i avsnittet "Sammanfattning".

80

Utbetalningar behandlas och granskas regelbundet under året av den gemensamma kommittén för varje partnerskapsavtal om fiske. Om den gemensamma kommittén anser att de medel som tillhandahålls inte utnyttjats på lämpligt sätt kan utbetalningen av följande års sektorstöd tillfälligt dras in tills utnyttjandet av medlen förbättrats. Så har i synnerhet varit fallet i fråga om Seychellerna, Moçambique och Komorerna.

81

Om inga eller endast begränsade resultat nåtts inom prioriterade åtgärder/projekt stoppas utbetalningen av sektorstödet följande år tills målen har uppnåtts.

Detta måste ses mot bakgrund av att åtgärdernas varaktighet inte i huvudsak är begränsade till budgetåret i fråga utan kan omfatta flera år.

82

Även om principerna är desamma skiljer sig målen markant på grund av olika omfattning och storlek vad gäller stödet och dess förvaltning.

Det finns emellertid en förbättrad samstämmighet och enhetlighet bland kommissionens avdelningar i genomförandet av denna politik vad gäller användningen och utbetalningen av sektorstöd. Detta sker med utgångspunkt i riktade, definierade åtgärder med tydliga målindikatorer mot vilka prestationerna kan mätas.

Sektorstödprogrammen utvecklas utifrån och grundar sig på partnerländernas behov och diskuteras i den gemensamma kommittén av båda parter, och det slutgiltiga programmet är ett resultat av denna samrådsprocess.

Ruta 3 – Madagaskar

I Madagaskar fortsatte utbetalningen enligt partnerskapsavtalet om hållbart fiske efter beslutet att Madagaskar inte skulle vara berättigat till ytterligare budgetstöd. Beslutet togs i fullständigt samförstånd mellan berörda avdelningar inom de olika EU-institutionerna, eftersom utbetalningarna var tydligt riktade till fiskerimyndigheterna och bidrog till att trygga arbetstillfällen och tillväxten inom fiskeriområdet liksom landets livsmedelsförsörjning under den politiska krisen.

Ruta 3 – Moçambique

Även om budgetstödet försenades hade det ingen koppling till utbetalningen av sektorstöd, eftersom det inte fick några följder för genomförandet av det särskilda sektorstödprogram som överenskommits. Detta visar på de två stödsystemens olika karaktär.

Kommissionen anser att större enhetlighet mellan utvecklings- och fiskeripolitiken inte nödvändigtvis bör innebära ett identiskt förhållningssätt i fråga om utbetalningar inom de två politikområdena, eftersom de var och en styrs av särskilda rättsliga instrument med olika villkor som måste följas.

83

Se svaret på punkt XI i avsnittet "Sammanfattning".

Kommissionen strävar efter att sektorstödet ska ingå i partnerländernas budgetförordningar för att säkerställa insyn i hur medlen används.

Slutsatser och rekommendationer

85

Förhandlingen om protokollen för partnerskapsavtal om fiske är beroende av en rad faktorer, av vilka många ligger utanför kommissionens kontroll. Det finns bestämmelser som måste följas som inbegriper andra EU-institutioner, t.ex. rådet och parlamentet. Förhandlingsprocessens totala tidsåtgång beror också i högsta grad på det interna antagningsförfarandet hos det tredjeland som är EU:s partner.

86

Denna övergångsordning grundar sig på artikel 9 i förordning (EG) nr 1006/2008 om fiskeriavtal, som skulle garantera fortsatt fiskeriverksamhet under en begränsad tidsperiod om sex månader i de fall då ett protokoll har beslutats av EU och dess partnerland, men protokollet ännu inte börjat tillämpas provisoriskt. Sådana tillfälliga licenser som partnerländerna beviljat på helt frivillig grund på begäran av kommissionen skulle fortfarande betraktas som licenser beviljade enligt huvudavtalet (om än utan protokoll), och skulle därmed inte bryta mot exklusivitetsklausulen (till skillnad från helt "privata licenser", vilket domstolen förklarar i fall C-565/13).

87

Vad gäller de så kallade tonfiskavtalen följs redan detta tillvägagångssätt, i synnerhet i Indiska oceanen, där fisket sker med partnerländer som speglar tonfiskens vandringsvägar. I fråga om de så kallade blandade avtalen skulle detta vara svårare att uppnå mot bakgrund av de olika typer av fiske som berörs.

88

Där så är tillämpligt innebär detta koncept att förvaltningsmål, förvaltningsåtgärder och de fördelningstal för olika berörda parter som kustnationen fastställt är tydligt specificerade och väl kända, så som är fallet i de blandade avtalen med Grönland, Marocko, Mauretanien och Guinea-Bissau.

I fråga om tonfiskavtalen har fiskemöjligheterna fastställts utifrån de förvaltningsmål och förvaltningsåtgärder som antagits av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationer som getts i uppdrag att utföra dessa uppgifter regionalt och som stödjer sig på de regionala fiskeriförvaltningsorganisationernas vetenskapliga arbete och råd.

89

Kommissionen tar hänsyn till det tidigare utnyttjandet av fiskemöjligheterna och de externa faktorer som kan ha betydelse för utnyttjandet av fiskemöjligheterna beroende på fångstillgång och fångstvariation.

De referensnivåer som fastställts i partnerskapsavtalens så kallade tonfiskprotokoll – som inte är fångstbegränsningar – baseras på de fångster som EU-flottorna tidigare rapporterat. De referensfångstmängder som bestäms i de olika protokollen, en viktig förutsättning för våra partner, utgör den juridiska grunden för betalningen av EU:s ersättning för tillträdet till fisket. Sådana referensnivåer måste emellertid också ta hänsyn till den stora fångstvariationen från år till år i de olika områdena till följd av den årliga variationen i utbredning och storlek hos bestånden av långvandrande arter.

I fråga om kopplingen mellan ett potentiellt underutnyttjande av fiskemöjligheterna och genomförandet av mer begränsande tekniska bevarandeåtgärder måste det påpekas att sådana bevarandeåtgärder görs efter överenskommelse mellan båda parterna för att säkerställa ett hållbart utnyttjande av de olika bestånden, för att minska fiskeverksamheten påverkan på marina ekosystem och för att undvika konflikter mellan utländska industriella havsfiskeflottor och kustnationernas småskaliga, kustnära fiskare.

Tekniska bevarandeåtgärder har i många fall fastställts i partnerländernas nationella lagstiftning och är därför inte förhandlingsbara. De måste införlivas i partnerskapsavtalen om hållbart fiske.

Principen om förskottsbetalning från EU av ersättningen för tillträdet till fisket utgör en stabil inkomstkälla för partnerlandet, vilket därmed gör partnerskapsavtalen om hållbart fiske till ett attraktivt verktyg för styrning.

90

Kommissionen var medveten om problemen med jämförbarhet mellan de metoder som använts av de oberoende konsulter som genomfört utvärderingarna. Efter en intern revision och på grundval av de riktlinjer som revisionen ledde till har kommissionen fastställt en mall för direktiven för de utvärderingar som ska genomföras i samband med partnerskapsavtal om hållbart fiske. En enda, gemensam metod för att bedöma effekterna av partnerskapsavtal om fiske har beslutats och genomförs med start i början av 2015.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation.

Rekommendation 1 b)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och har påbörjat genomförandet av den.

Rekommendation 1 c)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation, och genomförandet av den är föremål för förhandlingar och överenskommelse mellan EU och det tredjeland som berörs.

Rekommendation 1 d)

Kommissionen samtycker till rekommendationen och har redan påbörjat samrådsförfarandet med berörda parter.

Rekommendation 1 e)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation.

En ny metod presenterades för kommissionen i december 2014 och godkändes i januari 2015. Den kommer att utgöra en gemensam grund för bedömning av protokollens ekonomiska effekter, som kommer att utföras före kommande förhandlingar. När denna metod har börjat tillämpas systematiskt kommer den att till fullo uppfylla revisionsrättens rekommendation.

92

Kommissionen har under de senaste åren varit engagerad i en process för att omarbета sina it-verktyg och inledde i början av 2013 det så kallade it-licensprojektet, som registrerar både översändande och uppföljning av tillstånd digitalt. De befintliga it-verktygen gör det lättare för kommissionen att administrera förfaranden för ansökning om och utfärdande av fisketillstånd, från det att en komplett begäran kommit in från ett medlemsland till det att tillstånd utfärdats av tredjeland.

93

Kommissionen har sedan 2011 utvecklat nya förfaranden för att lämna in uppgifter och nya databaser, i synnerhet det så kallade datalagret, för att möjliggöra bättre och noggrann granskning av alla fångster som tagits av EU:s fiskefartyg. Datalagret blev tillgängligt i slutet av 2013 och togs i drift successivt under 2014 utifrån medlemslänternas förmåga att införa systemet. När särskilda frågor identifieras diskuteras de med medlemslänterna.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser sig redan vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen.

Kommissionen har under de senaste åren varit engagerad i en process för att omarbета sina it-verktyg och har inlett det så kallade it-licensprojektet för att registrera både översändande och uppföljning av tillstånd digitalt.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser sig redan vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen.

Under förhandlingarna för att förnya protokollen främjar kommissionen aktivt användandet av elektroniska licenser för EU-fartyg.

Rekommendation 2 c)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser sig redan vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen.

Kommissionen har fortlöpande kontakt med medlemslänterna för att lösa alla tekniska frågor.

94

De riktlinjer för att granska användningen av sektorstödet som kommissionens avdelningar fastställde 2013 och uppdaterade 2014 anger vilka principer som ska följas vid fastställandet och granskningen av stödet och vilka särskilda bestämmelser som gäller för rapporteringskraven. Detta gör att den gemensamma kommittén kan komma överens om justeringar av programmet.

Dessa riktlinjer har kompletterats i senare protokoll genom införandet av särskilda bestämmelser för genomförande och granskning av sektorstödet.

I bestämmelserna krävs bl.a. att man utvecklar och fastställer en matris med de aktiviteter som ska finansieras av sektorstödet, och att den tydligt anger vilka aktiviteter som ska stödjas, deras mål och vilka resultat som uppnåtts.

Matrisen granskas regelbundet av den gemensamma kommittén och bevakas av fiskeriattachén för att säkerställa att matrisprogrammet följs.

95

Enligt den nya gemensamma fiskeripolitik som antogs 2013, som innefattar en frikoppling av utbetalningarna av sektorstöd från ersättningen och villkoren för tillträdet till fisket, är nu utbetalningarna av sektorstöd direkt kopplade till resultaten och utnyttjandet av sektorstödet.

Det sektorstöd som ges enligt partnerskapsavtalen om hållbart fiske baseras på ett begränsat antal aktiviteter som partnerlandet föreslagit och inte på ett systematiskt tillvägagångssätt som stödet från den Europeiska utvecklingsfonden, som bl.a. ger budgetstöd. Sektorstödet är dessutom i allmänhet mycket lägre än det stöd som ges av Europeiska utvecklingsfonden.

Det finns bestämmelser om revision av sektorstödet av den gemensamma kommittén i de fall där ett partnerland utifrån en lämplig motivering begär att medel ska omfördelas inom programmet och, där så anses nödvändigt, om uppskjutande av utbetalningen av sektorstödet tills de verksamheter som det ska finansiera genomförts på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendation 3 a)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser att den delvis har genomförts, då kommissionen har fastställt särskilda riktlinjer för att administrera och granska sektorstödet. I förhandlingen med partnerländerna kommer kommissionen att vidta nödvändiga åtgärder för att rekommendationen ska genomföras till fullo.

Rekommendation 3 b)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser att den redan har genomförts delvis.

I den nya gemensamma fiskeripolitiken har förenlighet med unionens politik inom andra områden gjorts till en av principerna för god förvaltning (artikel 3 h i förordning (EU) nr 1380/2013). Utifrån denna grund integreras fiskerifrågorna mer och mer i utvecklingspolitiken.

Rekommendation 3 c)

Kommissionen samtycker till denna rekommendation och anser att den delvis håller på att genomföras.

Utbetalningar behandlas årligen av den gemensamma kommittén för varje partnerskapsavtal om fiske. Om den gemensamma kommittén anser att de medel som tillhandahålls inte utnyttjats på lämpligt sätt kan utbetalningen av följande års sektorstöd tillfälligt dras in.

Svar till tabell 4

I fråga om Moçambique ledde en efterföljande granskning genomförd av kommissionen till att siffrorna korrigerades. De aktuella uppgifter som kommissionen har tyder på att fångsterna var 2 330 ton, vilket ligger nära den kvantitet som Spanien och Frankrike rapporterade för samma år (2 326 ton).

HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(*) Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Europeiska unionen (EU) förhandlar fram avtal med kustländer för att EU:s fartyg ska få rätt att fiska och för att stödja styrningen och en hållbar utveckling av den lokala fiskesektorn. Revisionsrätten drog slutsatsen att avtalen i allmänhet förvaltas väl av Europeiska kommissionen men att det krävs vissa förbättringar. De kvantiteter fisk som förhandlades fram med kustländerna översteg regelbundet EU-flottans faktiska utnyttjande, vilket gör avtalen relativt sett dyrare än väntat för EU. Övervakningen av fångstdata och tillståndsförfarandena var inte tillräckligt solida, och villkoren för stödet till en hållbar utveckling av den lokala fiskesektorn behövde bli tydligare och stödet samordnas bättre och bli mer förenligt med EU:s övriga utvecklingsstöd.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån