

Särskild rapport

EU:s åtgärder för att bekämpa olagligt fiske

Kontrollsystem har införts men försvagas av medlemsstaternas ojämna kontroller och sanktioner



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–V
Inledning	01–23
Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske	04–06
Globala åtgärder mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske	07–10
EU:s ramar för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske	11–20
Laglighet är ingen garanti för hållbarhet	21–23
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	24–26
lakttagelser	27–91
Importkontrollsystemet har minskat risken för olagligt fiskad fisk på EU-marknaden, men medlemsstaternas granskningar är ojämna	28–63
EU:s fångstcertifieringssystem har förbättrat spårbarheten och stärkt importkontrollen	28–34
Betydande skillnader i omfattningen av och kvaliteten på medlemsstaternas granskningar försvagar systemet	35–45
EU:s fångstcertifieringssystem är pappersbaserat, vilket minskar effektiviteten och ökar risken för bedrägerier	46–49
EU:s varningssystem har visat sig vara användbart men påverkar ofta länder som endast bedriver ytterst liten handel med fisk med EU, och det finns kryphål	50–63
Medlemsstaterna har upptäckt olagligt fiske som bedrivs av nationella flottor och i nationella vatten, men sanktionerna är inte alltid avskräckande	64–91
Vid medlemsstaternas kontroller av nationella flottor och vatten upptäcktes olagligt fiske	64–69
Kommissionen har identifierat betydande brister i de nationella kontrollsystemen och börjat åtgärda dem	70–74

EU-finansierade projekt har bidragit till att stärka kontrollsystemet 75–83

De sanktioner som utdöms av medlemsstaterna skiljer sig åt och är inte alltid avskräckande 84–91

Slutsatser och rekommendationer 92–103

Bilagor

Bilaga I – Internationella instrument för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

Bilaga II – Jämförelse mellan EU:s fångstcertifieringssystem och liknande system i USA och Japan

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske ("olagligt fiske") utgör ett av de största hoten mot marina ekosystem och undergräver de insatser som görs för att förvalta fisket på ett hållbart sätt. EU är en viktig global fiskeriaktör, både med tanke på dess fiskeflotta (som består av ungefär 79 000 fartyg) och det faktum att EU är världens största importör av fiskeriprodukter (34 % av världshandelns värde). EU har åtagit sig att uppnå mål 14.4 för hållbar utveckling om att senast 2020 stoppa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Men målet har inte uppnåtts. Det ohållbara fisket fortsätter och risken finns att produkter som härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske säljs på EU:s marknad.

II Vi granskade EU:s ramar, åtgärder och utgifter för att förhindra att produkter från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske hamnar på EU-medborgarnas tallrikar. 2018 och 2021 uppmanade Europaparlamentet revisionsrätten att rapportera om detta problem. Med denna rapport vill vi bidra till de politiska diskussionerna och den rättsliga utvecklingen vad gäller kampen mot olagligt fiske. Revisionen omfattade perioden 2014–2020. Vi inriktade oss på

- o ändamålsenligheten i kontrollsystem för att förhindra import av olagliga fiskeriprodukter,
- o ändamålsenligheten i medlemsstaternas kontrollsystem för att kontrollera nationella flottor och vatten.

III På det hela taget drar vi slutsatsen att de kontrollsystem som införts för att bekämpa olagligt fiske delvis är ändamålsenliga. Även om de minskar risken för olagligt fiske, gör medlemsstaternas ojämna tillämpning av kontroller och sanktioner att de blir mindre ändamålsenliga.

IV Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- a) 2008 inrättade EU ett fångstcertifieringssystem för att garantera importerade fiskeriprodukters laglighet. Men att säkerställa en produkts laglighet garanterar inte att den fiskats på ett hållbart sätt. Vi konstaterade att systemet hade förbättrat spårbarheten och stärkt importkontrollen. Skillnader i omfattningen av och kvaliteten på medlemsstaternas granskningar riskerar dock att undergräva systemets ändamålsenlighet. Systemets låga digitaliseringsgrad gör det mindre effektivt och ökar risken för bedrägerier.

- b) Om kommissionen och rådet anser att kontrollsystemen i länder utanför EU som exporterar fiskeriprodukter till EU är bristfälliga, kan de vidta åtgärder för att uppmuntra reformer. Vi konstaterade att sådana åtgärder hade visat sig vara användbara och utlöst positiva reformer i de flesta av de berörda länderna.
- c) Det är medlemsstaterna som ansvarar för att EU:s fiskerikontrollsystem tillämpas korrekt. Vi konstaterade att man genom de nationella kontrollerna ofta upptäckte fall av olagligt fiske. Kommissionen har dock identifierat betydande brister i fiskerikontrollsystemen i vissa medlemsstater, vilka har lett till överfiske och underrapportering av fångster. Kommissionen vidtar åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.
- d) Europeiska havs- och fiskerifonden gav stöd till övervakning, kontroll och tillsyn med en sammanlagd budget på 580 miljoner euro. Vi konstaterade att de 23 projekt som vi granskade i fyra medlemsstater låg i linje med prioriteringarna och bidrog till att stärka kontrollsystemet.
- e) Enligt EU:s ramar ska medlemsstaterna införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för alla allvarliga regelöverträdelser. De allra flesta av de allvarliga överträdelser som upptäcktes ledde till sanktioner, men dessa varierade avsevärt mellan medlemsstaterna, trots att det rörde sig om liknande överträdelser. I vissa medlemsstater var sanktionerna varken proportionella i förhållande till den ekonomiska vinsten från de begångna överträdelserna eller avskräckande.

V Utifrån dessa granskningsresultat rekommenderar vi att kommissionen

- o övervakar att medlemsstaternas stärker sina kontrollsystem för att förhindra import av olagliga fiskeriprodukter och vidtar nödvändiga åtgärder,
- o ser till att medlemsstaterna vidtar avskräckande sanktioner mot olagligt fiske.

Inledning

01 EU är en viktig global fiskeriaktör. Unionen har en av världens största fiskeflottor med omkring 79 000 fartyg¹ och står för 6 % av världens fiskeriproduktion från fångster². Fiskerisektorn sysselsätter direkt 129 540 fiskare och genererar årliga intäkter på 6,3 miljarder euro. De medlemsstater som är ledande på marknaden, sett till volym, är Spanien, Danmark, Frankrike och Nederländerna³.

02 I EU konsumerar man mycket mer fiskeriprodukter än vad man fångar eller odlar, och för att tillgodose efterfrågan importeras 60 % av de produkter som konsumeras. Detta gör unionen till världens största importör av fiskeriprodukter (34 % av den totala världshandelns värde)⁴.

03 Under 2020 importerade EU fiskeriprodukter för 23 miljarder euro. I *figur 1* anges de viktigaste leverantörerna.

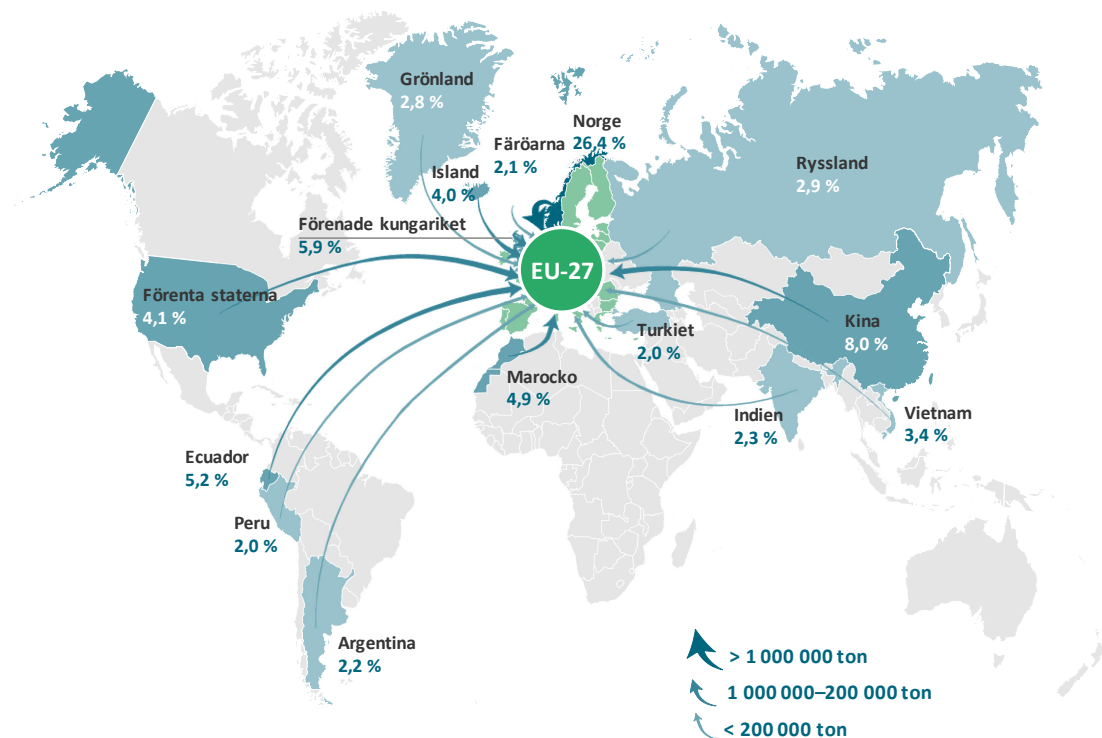
¹ *Synopsis Report of Member State data.*

² *Fisheries and aquaculture production.*

³ Eurostats statistik om fiskeri.

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

Figur 1 – Import av fiskeri- och vattenbruksprodukter: de viktigaste leverantörerna (procentandel av den totala volymen 2020)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

04 Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske ("IUU-fiske"), nedan kallat *olagligt fiske*, omfattar en rad olika typer av fiskeverksamhet⁵ som strider mot nationella och regionala bevarande- och förvaltningsåtgärder och som är oförenliga med en flaggstats ansvar enligt internationell rätt. Fiskeverksamheten är

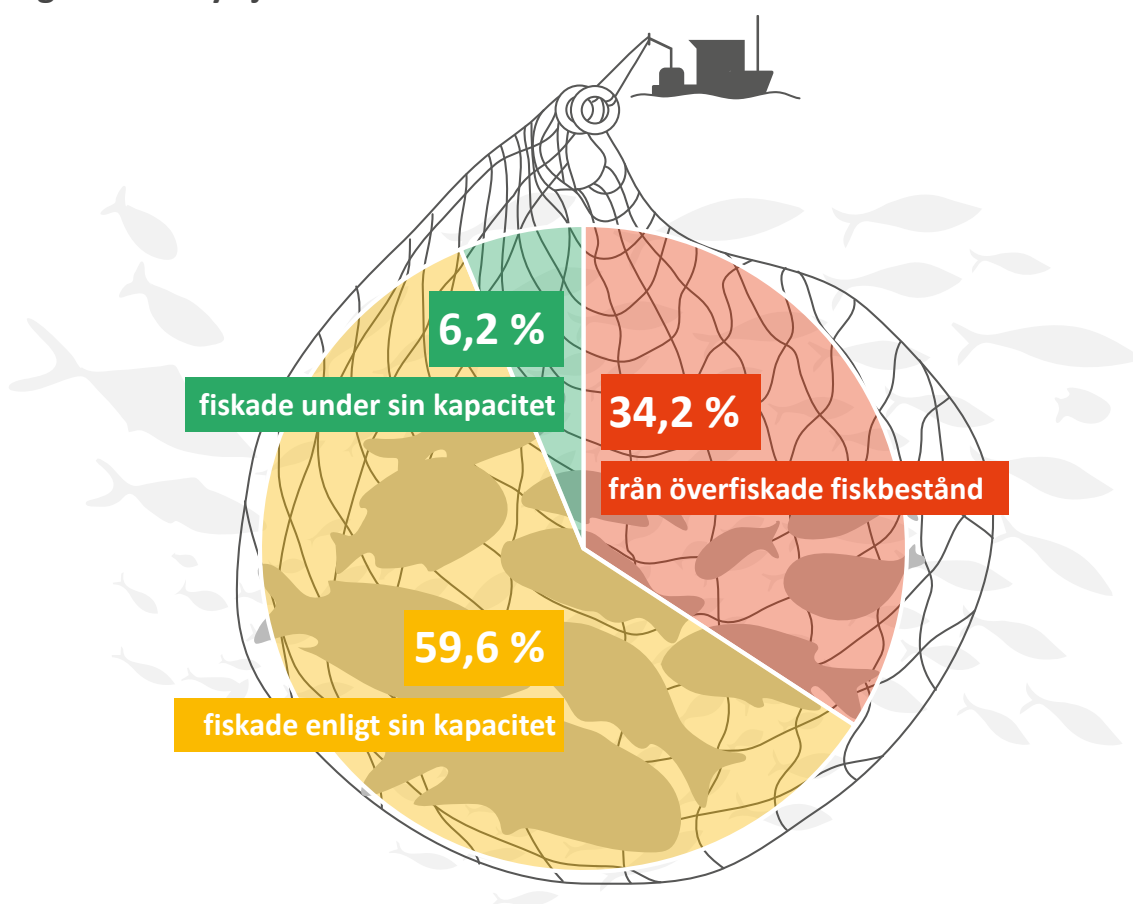
- **olaglig** om den genomförs utan licens eller tillstånd, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärder eller nationell lagstiftning/internationella skyldigheter,
- **orapporterad** om den inte rapporteras eller rapporteras felaktigt till de berörda myndigheterna,
- **oreglerad** om den genomförs i områden utan tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder och genomförs på ett sätt som är oförenligt med statens

⁵ För en fullständig definition, se FAO:s handlingsplan *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* och FAO:s avtal om hamnstatsåtgärder.

ansvar för bevarandet av levande marina resurser, eller om fiskefartyget inte har någon nationalitet.

05 FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) uppskattar att omkring 94 % av världens fiskbestånd utnyttjas fullt ut eller överutnyttjas⁶ (se [figur 2](#)). Det olagliga, orapporterade och oreglerade fisket utarmar fiskbestånden och utgör ett av de största hoten mot marina ekosystem. Det undergräver de insatser som görs för att förvalta fisket på ett hållbart sätt⁷ och kan leda till att bestånd kollapsar⁸.

Figur 2 – Utnyttjande av fiskbestånden



Anm.: Procentsatserna avser alla fiskbestånd, oavsett biomassa och fångst.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [uppgifter från FAO](#).

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

⁷ FAO:s webbplats om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

⁸ Toppmötet One Ocean: EU går i bräschen för att skydda haven.

06 Det är svårt att med exakthet fastställa hur omfattande det olagliga, orapporterade och oreglerade fisket är, men i en studie om ämnet⁹ uppskattades det till mellan 10 och 26 miljoner ton världen över i början av 2000-talet, vilket motsvarade 11–19 % av de rapporterade fångsterna och ett värde av 10–23 miljarder US-dollar.

Globala åtgärder mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

07 På vägen från nätet till tallriken får fiskeriprodukter fångas, omlastas, landas, lagras, beredas, transporteras och säljas i mycket komplexa och globaliserade distributionskedjor. I kampen mot olagligt fiske krävs därför globala åtgärder från alla inblandade aktörer, även suveräna nationer i deras egenskap av flagg-, kust-, hamn- och marknadsstater (se [figur 3](#)).

Figur 3 – Flagg-, kust-, hamn- och marknadsstaters ansvar



Flaggstat

Alla suveräna stater kan ge ett fiskefartyg tillåtelse att föra landets flagg så länge det finns en verklig koppling mellan fartyget och flaggstaten. Flaggstater ska utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över alla fartyg som för deras flagg, oavsett var fartygen bedriver sin verksamhet.



Kuststat

Kuststater ska utöva jurisdiktion över all fiskeverksamhet i sina exklusiva ekonomiska zoner. Kuststater har huvudansvaret för att anta och verkställa bevarande- och förvaltningsåtgärder i sina exklusiva ekonomiska zoner.



Hamnstat

Hamnstater bör införa villkor för att fartyg som för utländsk flagg ska kunna anlöpa deras hamnar och genomföra inspektioner för att säkerställa att fartyg som bedriver olagligt, orapporterat och oreglerat fiske inte kan landa sina fångster.



Marknadsstat

Marknadsstater bör se till att importerade produkter inte härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och säkerställa insyn i saluföringen av och handeln med fiskeriprodukter, i enlighet med bevarande- och förvaltningsåtgärder avseende fiske.

Källa: Revisionsrätten.

⁹ "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", David J. m.fl., 2009.

08 FN och FAO har var för sig utarbetat och antagit en rad rättsligt bindande instrument, handlingsplaner och frivilliga riktlinjer. Tillsammans bildar de en internationell ram för ansvarsfullt fiske och kampen mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. För en översikt över bestämmelserna, se [bilaga I](#).

09 Regionala fiskeriförvaltningsorganisationer är viktiga aktörer inom den internationella fiskeriförvaltningen. Deras medlemmar är länder med fiskeintressen i ett visst område och de ansvarar för den gemensamma förvaltningen av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd. De flesta av dessa organisationer har befogenhet att fastställa bindande fångstbegränsningar eller begränsningar av fiskeansträngningen, tekniska åtgärder och kontrollskyldigheter för sina medlemmar. EU är part i alla viktiga internationella instrument och medlem i 18 regionala fiskeriförvaltningsorganisationer och fiskeriorgan¹⁰.

10 Kampen mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske omfattas av de mål för hållbar utveckling som FN:s generalförsamling fastställde 2015¹¹. I mål 14 för hållbar utveckling, Hav och marina resurser, fastställs ett ambitiöst delmål för hållbart fiske (14.4), nämligen att "[s]enast 2020 införa en effektiv fångstreglering och stoppa överfiske, olagligt, orapporterat och oreglerat fiske liksom destruktiva fiskemetoder [...]". EU har åtagit sig att uppnå detta mål om att senast 2020 stoppa olagligt fiske¹². Men målet har inte uppnåtts¹³. Det ohållbara fisket fortsätter¹⁴ och det finns fortfarande en risk för att produkter som härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (nedan kallade *olagliga fiskeriprodukter*) säljs på EU:s marknad.

EU:s ramar för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

11 Fiskeripolitiken är en exklusiv befogenhet för EU, vilket innebär att endast EU kan lagstifta och anta bindande akter om bevarande av marina biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Inom denna politik fastställs regler för

¹⁰ *Regional Fisheries Management Organisations*.

¹¹ Förenta nationernas hållbarhetsmål.

¹² Gemensamt meddelande *Internationell världshavsförvaltning: en agenda för havens framtid*.

¹³ *Europe Sustainable Development Report 2021*.

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

förvaltningen av den europeiska fiskeflottan och bevarandet av fiskbestånden. I EU:s regler fastställs till exempel kvoter och minsta fiskstorlekar för vissa fisker. EU reglerar också fiskeredskap och kan förbjuda fiske i vissa områden eller under vissa perioder.

12 En viktig del av EU:s fiskeripolitik är förordningen om en samlad marknadsordning. I den fastställs EU:s handelsnormer för fiskeriprodukter och konsumentinformationskrav (märkning) så att konsumenterna kan göra mer medvetna val när de handlar. Märkningen ska till exempel ange kommersiell beteckning, produktionsmetod, fångstområde och fiskeredskap. Det finns inte någon EU-märkning som intygar fiskeriprodukternas hållbarhet.

13 Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har EU antagit nedanstående viktiga regleringsinstrument och anslagit medel för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

EU:s rättsliga ramar

14 [Förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#) (främst när det gäller import) och [förordningen om fiskerikontroll](#) (främst med fokus på EU-fiskares efterlevnad av reglerna) är de viktigaste regleringsinstrumenten för att bekämpa olagligt fiske.

15 [Förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#) är EU:s viktigaste instrument för att förebygga, motverka och undanröja sådant fiske. Enligt den är medlemsstaterna skyldiga att vidta åtgärder mot fiskefartyg och EU-medborgare som ägnar sig åt olaglig fiskeverksamhet i hela världen. De två mest framträdande inslagen i denna förordning är ett fångstcertifieringssystem och ett varningssystem. Det första systemet syftar till att säkerställa importprodukters laglighet och det andra systemet identifierar "tredjeländer" (länder utanför EU) som inte samarbetar i kampen mot olagligt fiske.

16 [Förordningen om fiskerikontroll](#) är inriktad på EU-flottans verksamhet och inrättar ett EU-omfattande kontrollsystem för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Den tillämpas på all fiskeverksamhet i EU:s vatten och all fiskeverksamhet som bedrivs på annat håll av EU-fartyg. Den kompletteras av [förordningen om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor](#). Denna förordning är inriktad på kontroll av fiskefartyg från tredjeland som är verksamma i EU:s vatten och EU-fartyg som fiskar i andra vatten.

17 [Kontrollförordningen](#) innehåller bestämmelser för medlemsstaterna och aktörerna i syfte att förebygga och bekämpa olagligt fiske. I dem ingår bland annat

- att övervaka tillträdet till vatten och resurser,
- att kontrollera utnyttjandet av fiskemöjligheter och fiskekapacitet,
- att säkerställa lämpliga verkställighetsåtgärder vid överträdelser,
- att möjliggöra spårbarhet och kontroll av fiskeriprodukter i hela distributionskedjan, från nätet till tallriken.

18 I april 2017 offentliggjorde Europeiska kommissionen sin utvärdering av förordningen om fiskerikontroll¹⁵ och drog slutsatsen att brister i förordningens utformning stod i vägen för kontrollsystemets ändamålsenlighet. Kommissionen föreslog ett antal ändringar av kontrollförordningen i sitt förslag till översyn av EU:s fiskerikontrollsystem av den 31 maj 2018¹⁶. Förslaget hade inte antagits i maj 2022.

Användning av EU-medel

19 EU tillhandahåller finansiering till stöd för fiskerikontroll. [Europeiska havs- och fiskerifonden \(EHFF\)](#) finansierade EU:s havs- och fiskeripolitik under perioden 2014–2020. Inom unionsprioritering 3, Att främja genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken, gav fonden stöd till övervakning, kontroll och tillsyn med en sammanlagd budget på 580 miljoner euro. Dess efterföljare, Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, kommer att fortsätta att stödja kontrollåtgärder under perioden 2021–2027. Minst 15 % av EU:s ekonomiska stöd per medlemsstat, totalt 797 miljoner euro, ska avsättas för att främja effektiv fiskerikontroll och tillsyn, liksom tillförlitliga data för ett kunskapsbaserat beslutsfattande. Dessa belopp kompletteras med nationell medfinansiering.

Roller och ansvarsområden

20 Kommissionens generaldirektorat för havsfrågor och fiske (GD Havsfrågor och fiske) är det organ som har huvudansvaret för att övervaka den gemensamma fiskeripolitiken. Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) främjar och samordnar

¹⁵ [Kommissionens rapport om genomförande och utvärdering av förordning \(EG\) nr 1224/2009.](#)

¹⁶ [Förslag till en ny förordning vad gäller fiskerikontroll \(COM\(2018\) 368 final\).](#)

utvecklingen av enhetliga riskhanteringsmetoder och organiserar utbildning och samordning/samarbete mellan nationella kontroll- och inspektionsmyndigheter. Medlemsstaterna ansvarar för att genomföra de viktigaste kraven i den gemensamma fiskeripolitiken, till exempel att inspektera fartyg, granska importprodukter och vidta sanktioner.

Laglighet är ingen garanti för hållbarhet

21 Syftet med den rättsliga ram som beskrivs ovan är att se till att alla fiskeriprodukter som säljs i EU är lagliga. Den bör försäkra EU-konsumenterna om att de produkter som de konsumerar inte härrör från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske. Men att säkerställa en produkts laglighet garanterar inte att den fiskats på ett hållbart sätt.

22 Vad gäller importerade produkter är syftet med EU:s fångstcertifieringssystem att se till att flaggstaterna intygar att alla importerade fiskeriprodukter är lagliga på grundval av sina egna kontroll- och övervakningssystem. Fiskefartygen ska följa flaggstatens och, i tillämpliga fall, den behöriga regionala fiskeriförvaltningsorganisationens eller kuststatens regler. Men systemet i sig kan inte ge säkerhet om att dessa regler, som antagits utanför EU, är tillräckligt stränga för att garantera hållbarhet. Om exempelvis en kuststat inte inför regler för att begränsa överfiske eller fiskemetoder som skadar miljön betraktas fångsterna i området ändå som lagliga.

23 Det samma gäller för den verksamhet som EU:s flotta bedriver. Att efterlevnaden av EU:s regler säkerställs innebär inte att reglerna i sig är tillräckliga för att säkerställa fiskbeståndens och deras livsmiljöers hållbarhet. 2019 rapporterade Europeiska miljöbyrån att överutnyttjandet av kommersiella fisk- och skaldjursbestånd fortsätter i Europas hav. I vår särskilda rapport från 2020 *Den marina miljön: EU:s skydd är brett men saknar djup*¹⁷ drog vi slutsatsen att EU:s åtgärder för att skydda den marina miljön hade resulterat i mätbara framsteg i Atlanten, men att överfisket i Medelhavet fortfarande var stort.

¹⁷ Särskild rapport 26/2020 *Den marina miljön: EU:s skydd är brett men saknar djup*, se även *Rapport om EU-budgetens prestation – situationen vid utgången av 2020*.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

24 Vi granskade EU:s ram som ska förhindra att produkter från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske hamnar på EU-medborgarnas tallrikar. 2018 och 2021 uppmanade Europaparlamentet revisionsrätten att rapportera om detta problem. Vi tittade också på EU:s utgifter och åtgärder under perioden 2014–2020. Vi valde detta ämne på grund av det olagliga fiskets inverkan på de marina resursernas hållbarhet. Vi riktade in oss på ändamålsenligheten i

- kontrollsystemen för att förhindra import av fiskeriprodukter som härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske till EU, inbegripet frågorna om huruvida kommissionen riktade in sina åtgärder för att hantera centrala risker och huruvida medlemsstaterna utförde ändamålsenliga granskningar,
- medlemsstaternas kontrollsystem för att kontrollera nationella flottor och vatten, inbegripet frågan om huruvida EU-finansieringen var inriktad på betydande risker och gav några resultat.

25 I revisionsarbetet ingick följande:

- Vi granskade rapporter från kommissionen och relevanta organ samt åtgärder som rör kontroll och tillsyn av fiske.
- Vi intervjuade nationella myndigheter med ansvar för fiskerikontroll i Danmark, Spanien, Frankrike och Sverige, länder som valts ut på grund av dels storleken på deras fiskerisektor och handelsflöden med tredjeländer samt de EU-medel som de mottar för kontroller, dels den geografiska balansen.
- Vi besökte de svenska myndigheter som ansvarar för fiskerikontroll och observerade det arbete som utfördes av det svenska centrumet för fiskerikontroll vid en inspektion på en fiskmarknad och en fartygsinspektion i hamn. På grund av reserestriktioner till följd av covid-19-pandemin kunde vi bara göra ett besök på plats i Sverige under den period som avsatts för vårt revisionsarbete.
- Vi jämförde omfattningen av och huvuddragen i EU:s fångstcertifieringssystem med liknande system i USA och Japan.
- Vi granskade 23 EU-finansierade projekt med anknytning till fiskerikontroll värda 26,9 miljoner euro som genomförts under programperioden 2014–2020. Dessa

projekt valde vi ut för att revisionen skulle omfatta många olika utgifter och investeringar, såsom patrullfartyg, innovativ teknik och driftskostnader.

26 Med denna rapport vill vi bidra till de politiska diskussionerna och den rättsliga utvecklingen vad gäller kampen mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

Iakttagelser

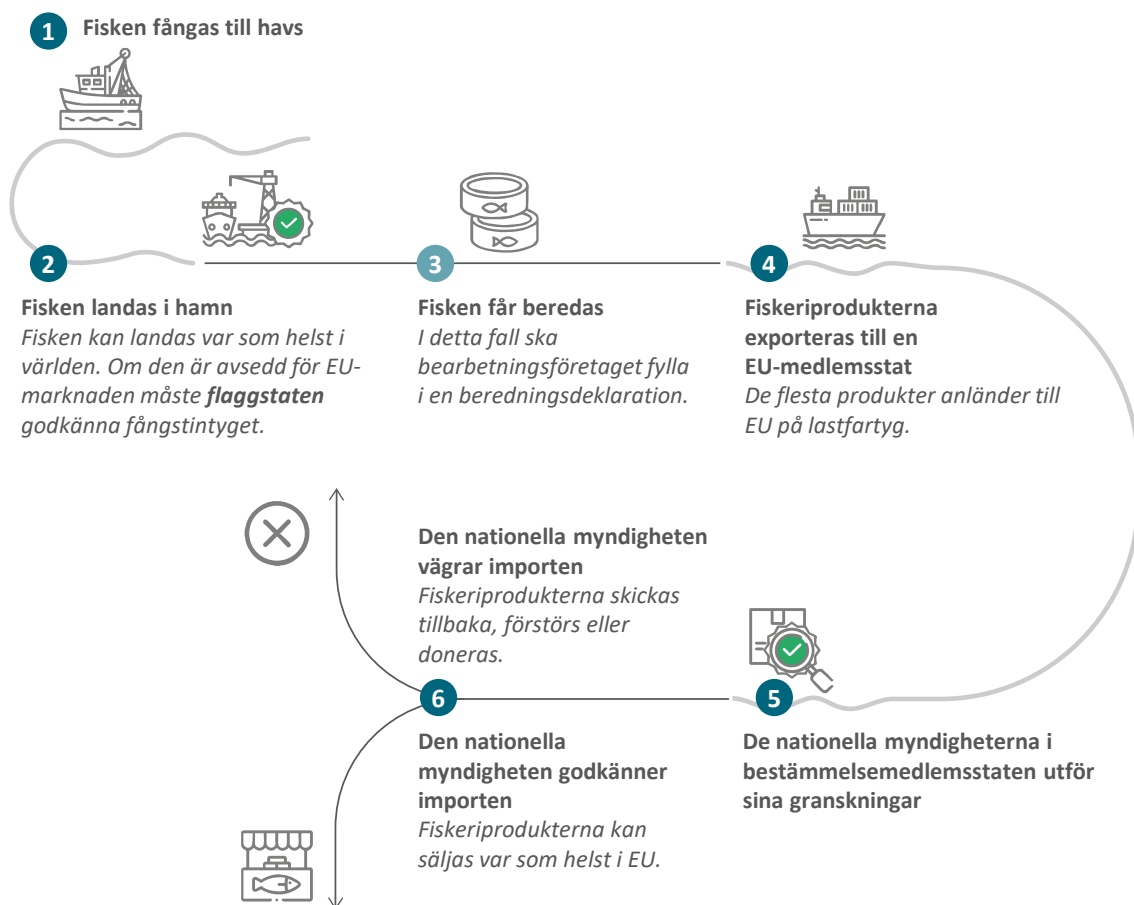
27 Iakttagelserna presenteras i två huvudavsnitt. Det första avsnittet handlar om importkontrollsystemet för fiskeriprodukter och det andra går in på medlemsstaternas kontrollsystem för att kontrollera nationella flottor och vatten.

Importkontrollsystemet har minskat risken för olagligt fiskad fisk på EU-marknaden, men medlemsstaternas granskningar är ojämna

EU:s fångstcertifieringssystem har förbättrat spårbarheten och stärkt importkontrollen

28 EU antog förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske 2008 som införde EU:s innovativa fångstcertifieringssystem. I [figur 4](#) beskrivs systemet närmare.

Figur 4 – Fångstcertifieringssystemet



Källa: Revisionsrätten.

29 Vi konstaterade att detta system täppte till ett viktigt kryphål vad gäller kontroller, eftersom man innan det trädde i kraft inte granskade att importerade fiskeriprodukter var lagliga, med undantag för vissa regionspecifika bestämmelser, som inbegrep ett fångstdokumentationssystem. Enligt fångstcertifieringssystemet måste alla marina fiskeriprodukter som exporteras till EU åtföljas av ett fångstintyg som godkänts av fiskefartygets flaggstat. Intyget gör det möjligt att spåra fiskeriprodukter i hela distributionskedjan fram till att de införs i EU. Det är flaggstatens ansvar att intyga att fiskeriprodukter inte härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och kontrollera att de överensstämmer med tillämpliga bevarande- och förvaltningsregler.

30 Vi gjorde en jämförande analys för att jämföra EU:s fångstcertifieringssystem med liknande system i USA och Japan. Dessa länder är den näst största respektive tredje största importören i världen¹⁸. Vi jämförde systemen vad gäller de arter som omfattas samt informationskrav och kontrollmekanismer.

31 I USA inrättades genom övervakningsprogrammet för import av fisk och skaldjur (Seafood Import Monitoring Programme, SIMP)¹⁹ tillstånds-, rapporterings- och registreringsförfaranden vid import av fiskeriprodukter som konstaterats vara utsatta för olagligt, orapporterat och oreglerat fiske eller bedrägerier. Detta gäller 13 typer av fisk och skaldjur och nästan hälften av all import av fisk och skaldjur i USA²⁰.

32 Japan har för närvarande inget nationellt fångstdokumentationssystem för importerade fiskeriprodukter, även om ett system är under behandling och en ny lag för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske håller på att utarbetas. Japan förlitar sig i stället på regionala fiskeriförvaltningsorganisationers system²¹, där EU och USA också är avtalsslutande parter. EU erkänner dessa fångstdokumentationssystem för fisk- och skaldjursprodukter som förs in på dess marknad²².

33 Vi konstaterade att EU:s fångstcertifieringssystem är det mest heltäckande i fråga om omfattning, de uppgifter som krävs samt validerings- och kontrollprocesser.

- **EU:s system är det mest heltäckande: nästan alla fiskeriprodukter ska vara spårbara och certifierade.** I motsats till andra system omfattar EU-systemet all beredd och icke beredd vildfångad havsfisk som importeras från tredjeländer till EU:s marknad.

¹⁸ National Marine Fisheries Service, *Current Fishery Statistics No. 2019 (USA)* och *FY2019 Trends in Fisheries FY2020 Fisheries Policy (Japan)*.

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

²⁰ SIMP: *Report to Congress Efforts to Prevent Importation of Seafood harvested through Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*.

²¹ CCSBT, Iccat och CCAMLR.

²² Kommissionens förordning (EG) nr 1010/2009.

- **EU:s och USA:s system har omfattande informationskrav som möjliggör detaljerad spårbarhet.** I många fall samlar dessa system in mer detaljerad information än de som inrättats av regionala fiskeriförvaltningsorganisationer.
- **EU:s system har det mest omfattande validerings- och kontrollsystemet.** I EU måste varje sändning åtföljas av ett intyg som godkänts av flaggstaten, och medlemsstaternas myndigheter måste utföra riskbaserade granskningar och kontroller.

34 *Bilaga II* går närmare in på vår jämförande analys (av EU:s fångstcertifieringssystem och liknande system i USA och Japan).

Betydande skillnader i omfattningen av och kvaliteten på medlemsstaternas granskningar försvagar systemet

35 Vartannat år ska medlemsstaterna lämna in en rapport till kommissionen om hur de tillämpar [förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#). De senaste tillgängliga uppgifterna är från 2019 (inklusive uppgifter för Förenade kungariket), då alla medlemsstater utom Luxemburg lämnade in en rapport. Europeiska fiskerikontrollbyrån gjorde en analys av medlemsstaternas rapportering för att få en översikt över medlemsstaternas genomförande av förordningen.

36 Enligt denna analys landade omkring 2 000 utländska fartyg, främst från Norge, Venezuela och Färöarna, sina fångster direkt i en EU-hamn under 2019. EU:s hamnstater var skyldiga att inspektera minst 5 % av de landade fångsterna och den genomsnittliga andelen inspektioner låg på omkring 20 % för hela EU. Polen och Danmark uppfyllde dock inte kravet på 5 %. Hamninspektionerna bidrog till att upptäcka överträdelser i 11 % av fallen. Dessa överträdelser rörde främst rapporteringsskyldigheter.

37 De flesta importerade fiskeriprodukter landas inte direkt från ett fiskefartyg i en EU-hamn. I stället landas produkterna i andra hamnar i världen och transporteras till EU på lastfartyg. Enligt [förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#) ska granskningar genomföras i bestämmelsemedlemsstaten i stället för på införselorten i EU. När produkterna väl har godkänts kan de säljas var som helst i EU. Medlemsstaternas granskningar måste därför vara tillräckligt robusta för att förhindra "control shopping", det vill säga att aktörerna utnyttjar den svagaste länken i

kontrollsystemet. Denna risk framhölls av de kontrollmyndigheter som vi intervjuade i två medlemsstater och i en studie från 2018²³.

38 2019 mottog medlemsstaternas myndigheter omkring 285 000 fångstintyg och 35 000 beredningsdeklarationer från tredjeländer. Vad gäller riskhantering krävs det i [förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#) att medlemsstaterna kontrollerar att

- o fångstintyg fyllts i och godkänts av flaggstaten (med korrekt namnteckning och stämpel),
- o flaggstaten har tillstånd att exportera till EU och inte har identifierats av EU som icke-samarbetande stat i kampen mot olagligt fiske ("rött kort", se punkt [50](#)), och fiskefartyget inte är förtecknat som ett fartyg som bedriver olagligt fiske,
- o fångstintyg för beredda produkter anger samma arter och samma kvantitet som beredningsdeklarationen.

39 Medlemsstaterna får utföra ytterligare, mer detaljerade granskningar (så kallade kontroller) på grundval av en riskanalys. En kontroll krävs om det råder tvivel om fångstintygets äkthet eller fartygets efterlevnad av tillämpliga regler, eller om det finns misstankar om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

40 Kontrollernas omfattning beror på kontrollmyndigheterna i medlemsstaterna. De kan omfatta korskontroller av alla dokument för att säkerställa överensstämmelse (t.ex. fångstintyg, beredningsdeklarationer och transportdokument) eller inhämtande av bevis från externa källor (giltig fartygslicens, tillstånd att fiska i det rapporterade fångstområdet, misstanke om att fartygsägaren/den nyttjandeberättigade ägaren bedriver olagligt fiske, överensstämmelse mellan handelsmönster och känd fiskeverksamhet osv.). En kontroll kan också omfatta en fysisk inspektion av produkten, till exempel om det råder tvivel om arterna i fråga.

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

41 På det hela taget rapporterade medlemsstaterna att de antingen gjort en grundläggande eller en mer detaljerad granskning av omkring 64 % av de fångstintyg som de mottagit. Fem medlemsstater (Tyskland, Litauen, Malta, Portugal och Sverige) rapporterade att de endast hade genomfört de mer grundläggande granskningarna, medan Belgien, Finland, Italien och Rumänien inte lämnade några uppgifter alls om detta.

42 Ibland ger kontrollen upphov till tvivel och då måste medlemsstaternas myndigheter begära ytterligare uppgifter från flaggstaten för att bekräfta att de handlingar som lämnats in av importören är giltiga. 2019 förekom fler än 1 000 sådana fall i 19 medlemsstater. Fyra medlemsstater (Ungern, Rumänien, Sverige och Slovakien) begärde inte några ytterligare uppgifter från tredjeländer mellan 2016 och 2019.

43 Enligt [förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#) ska medlemsstaterna vägra import om de mottar ofullständiga svar på sina frågor. Österrike, Frankrike och Polen rapporterade i sina tvåårsrapporter att vissa tredjeländer gav utförliga svar, medan andra bara bekräftade intygets giltighet och vägrade att lämna ytterligare dokumentation.

44 Under 2019 vägrade myndigheterna i tio medlemsstater import i 29 fall (mindre än 0,01 % av alla fångstintyg som mottogs det året), främst på grund av att det saknades ett giltigt fångstintyg eller att dokumentet inte stämde överens med produkterna. I de flesta fall skickades produkterna tillbaka till exportlandet.

45 Vår analys av kontrollsystemen för importerade produkter i Danmark, Spanien, Frankrike och Sverige bekräftade att granskningarnas omfattning och kvalitet varierade avsevärt mellan medlemsstaterna, något som också gällde för hur sofistikerade it-systemen var (se [tabell 1](#)). Vi rangordnar it-systemens sofistikeringsgrad som låg, medelhög eller hög.

Tabell 1 – Fyra medlemsstaters granskning och kontroll vid import

Medlemsstat	It-systemens sofistikeringsgrad	Granskningarnas omfattning och kvalitet
Danmark	LÅG	MEDELHÖG
	• inget it-system för att hantera fångstintyg eller utföra granskningar • alla dokument mottas i pappersform, skannas och registreras i Excel-kalkylblad	• systematisk grundläggande granskning av alla inkommande fångstintyg, med undantag för två "lågriskredjeländer" (endast en fjärdedel av importen granskas) • för alla granskade dokument jämförs informationens samstämmighet och överensstämmelse • granskning av fartygsstillstånd vid import av arter och från områden som omfattas av en regional fiskeriförvaltningsorganisation • frekventa fysiska inspektioner • fångstintyg med fel och importprodukter från länder som fått gult kort och som är föremål för ingående kontroll (kan inbegripa kontakt med myndigheter i flaggstaten) • kontroller av importörer • ingen tillgång till tullsystemet
Spanien	HÖG	HÖG
	• särskild webbplattform för importörer för att mata in uppgifter och bifoga skannade dokument • automatiserade granskningar och riskanalyser där flera riskparametrar tillämpas • integrering av tull- och förvaltnings-/kontrollsystem som rör olagligt fiske	• systematisk grundläggande granskning av alla inkommande fångstintyg • systematisk granskning av dokumentens fullständighet och samstämmighet • fångstintyg med fel skickas till en andra nivå-kontroll för ingående granskning av en specialiserad enhet för utredning av olagligt fiske • begäran skickas ofta till importörerna och flaggstaten • möjlighet till fysiska inspektioner • tullsamarbete
Frankrike	MEDELHÖG	HÖG
	• användning av tullsystemet, ingen särskild kapacitet för fångstintyg • genom automatiserad riskanalys väljs fångstintyg ut för ingående kontroll på grundval av importdeklarationer • skannade kopior lagras på servrar, ingen central databas, granskningar dokumenteras i systemet	• systematisk grundläggande granskning av alla inkommande fångstintyg • kontroll av fullständighet • avvikelser/hög risk utlöser ingående granskningar av specialister • sporadiska fysiska inspektioner (inklusive DNA-analys) • begäran om kontroll skickas ofta till flaggstaten

Medlemsstat	It-systemens sofistikeringsgrad	Granskningarnas omfattning och kvalitet
Sverige	MEDELHÖG	LÅG
	• särskild webbplattform för importörer för att mata in uppgifter och bifoga skannade dokument • ingen riskanalys eller automatiserad kontroll, men myndigheten kan dokumentera granskningar och godkänna intyg i system	• ingen kontroll av fångstintyg från ett lågriskredjeland (som står för mer än 80 % av importen) • granskning av urval av fångstintyg från andra länder • endast grundläggande granskningar utförs • ingen tillgång till tulldatabasen, inga kontroller av importörer • inga fysiska kontroller • inga ingående granskningar, ingen kontroll gentemot flaggstaten

Källa: Revisionsrätten.

EU:s fångstcertifieringssystem är pappersbaserat, vilket minskar effektiviteten och ökar risken för bedrägerier

46 EU:s fångstcertifieringssystem är fortfarande pappersbaserat. Vissa tredjeländer (Norge, USA och Förenade kungariket) godkänner och överför elektroniska fångstintyg medan importörer från andra länder skickar skannade kopior av dokument till medlemsstaternas myndigheter.

47 Det finns ingen EU-omfattande databas över fångstintyg som mottagits av medlemsstaterna, och den information som en medlemsstat har tillgång till är inte tillgänglig för andra. Den bristande digitaliseringen och bristen på systematiskt informationsutbyte mellan medlemsstaterna innebär flera utmaningar för kontrollsystemets effektivitet och ändamålsenlighet:

- **Långsam handläggning och administrativ börda:** Medlemsstaternas myndigheter måste samla in, bearbeta och lagra alla fångstintyg och beredningsdeklarationer i pappersform. 2019 rörde det sig om fler än 300 000 dokument. Tyskland, Spanien, Finland, Nederländerna och Sverige²⁴ har dock utvecklat sina egna it-system som kräver att importörerna lämnar alla relevanta uppgifter och bifogar en skannad kopia av dokumenten, vilket minskar arbetsbördan för administrationen och handläggningstiden för importören.

²⁴ ClientEarth, *Digitising the control of fishery product imports*.

- **Risk för bedrägerier:** Pappersdokument som stämpats och undertecknats av tredjeländer är lättare att förfalska än digitalt undertecknade handlingar. Bristande informationsutbyte inom EU innebär att kopierade intyg kan lämnas in på bedrägligt sätt i flera medlemsstater.
- **Förlorad möjlighet att automatisera kontroller och korskontroller:** En enda databas skulle möjliggöra datautvinning och automatiserade varningar eftersom alla uppgifter som lämnas in i alla medlemsstater skulle kunna korskontrolleras i realtid. Vissa medlemsstater har utvecklat sofistikerade it-system med automatiserade kontroller²⁵, medan andra fortfarande arbetar utan några it-verktyg.

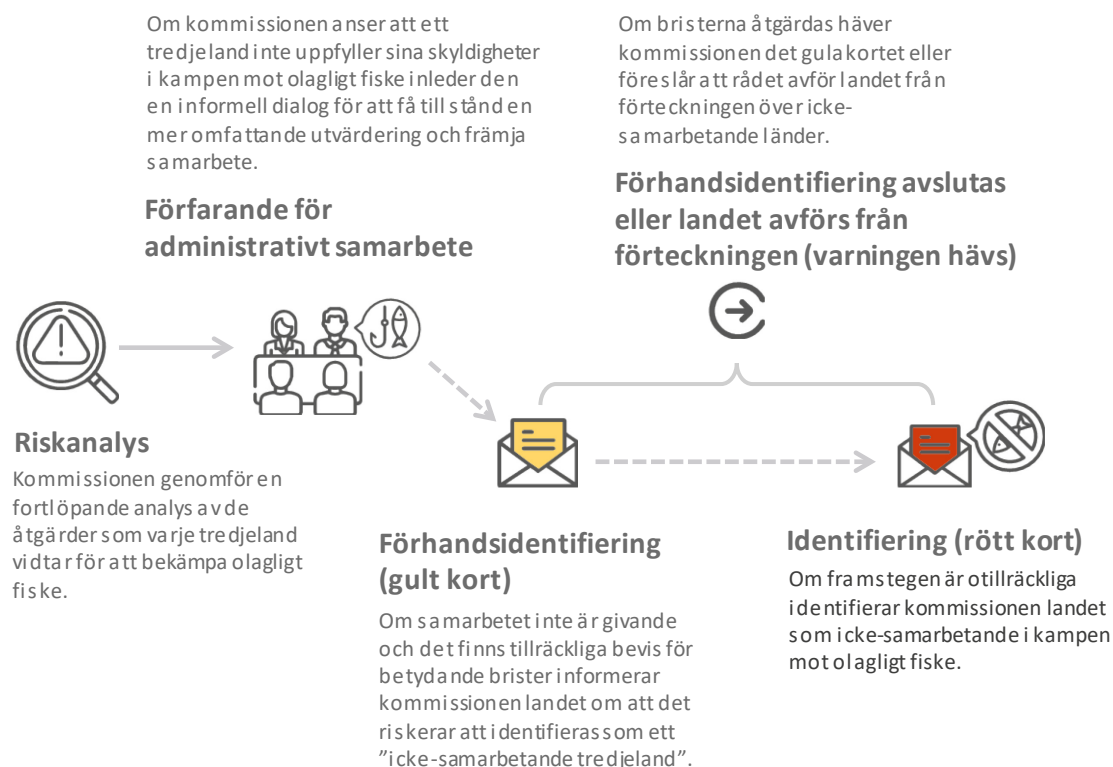
48 För att åtgärda dessa brister har medlemsstaterna upprepade gånger uppmanat kommissionen att inrätta ett EU-omfattande it-system för att spåra fångstintyg och underlätta kontroller. Kommissionen har därför utvecklat verktyget CATCH för att hjälpa medlemsstaterna att upptäcka bedrägerier och missbruk av det pappersbaserade systemet och samtidigt förenkla och påskynda granskningarna och kontrollerna.

49 CATCH-systemet blev tillgängligt 2019, men ingen medlemsstat använder det. Myndigheterna i de fyra medlemsstater som omfattades av denna revision förklarade att de inte såg något behov eller mervärde av systemet om inte alla medlemsstater använde det. Syftet med kommissionens förslag om ändring av förordningen om fiskerikontroll är att göra CATCH-systemet obligatoriskt i hela EU.

EU:s varningssystem har visat sig vara användbart men påverkar ofta länder som endast bedriver ytterst liten handel med fisk med EU, och det finns kryphål

50 Systemet med fångstintyg bygger på att tredjeländer använder ändamålsenliga kontrollsystem när de intygat fångster från fiskefartyg som för deras flagg. Om en flaggstats kontrollsystem är bristfälligt på centrala punkter garanterar inte godkända fångstintyg att produkter som exporteras till EU är lagliga. Därför är det viktigt att identifiera icke-samarbetande tredjeländer genom ett så kallat rött kort inom varningssystemet för att förhindra detta. Hur varningssystemet fungerar visas i [figur 5](#).

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

Figur 5 – Varningssystemet

Källa: Revisionsrätten.

51 Kommissionen tog fram en metod i flera steg för sitt administrativa samarbete med tredjeländer och förfarandet för att identifiera icke-samarbetande tredjeländer enligt [förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#). Vi granskade den metod som använts för att kontrollera om kommissionen fokuserade på rätt risker och grundade sitt beslut på transparenta och objektiva kriterier.

52 Kommissionen samlar in information om tredjeländers åtgärder mot olagligt fiske från många olika källor. Det kan vara medlemsstater, FAO, regionala fiskeriförvaltningsorganisationer och icke-statliga organisationer. Om det finns tecken på att ett tredjeland eventuellt inte följer internationell fiskerilagstiftning eller lever upp till sitt ansvar som flagg-, kust-, hamn- eller beredningsstat, får kommissionen besluta att inleda ett administrativt samarbete med det landet för att göra en mer omfattande utvärdering.

53 Kommissionen utvärderar landets efterlevnad på grundval av ett frågeformulär som skickas till landets myndigheter, i de flesta fall en analys från Europeiska fiskerikontrollbyrån av ett urval av fångstintyg och beredningsdeklarationer

från landet i fråga och, i samförstånd med de nationella myndigheterna, en eller flera utvärderingar på plats.

54 Om kommissionen upptäcker allvarliga problem kan den stödja landet genom kapacitetsuppbyggnadsseminarier eller vägledning för att förbättra det nationella systemet. I de flesta fall genomför landet de reformer och förbättringar som är nödvändiga och ingen formell varning behöver utfärdas. Om det finns tillräckliga bevis för betydande brister och den informella dialogen inte ger några resultat, informerar kommissionen landet om att det riskerar att identifieras som ett "icke-samarbetande tredjeland" ("gult kort").

55 Kommissionen meddelar beslutet om förhandsidentifiering till tredjelandet och anger skälen för det (se [figur 6](#)) på grundval av kriterier fastställda i [förordningen](#). Detta beslut åtföljs av en handlingsplan. Kommissionen föreslår åtgärder för att avhjälpa de problem som upptäckts, med en inledande tidsfrist på sex månader (som kan förlängas). Under denna period fortsätter kommissionen att samarbeta med landet och tillhandahålla tekniskt bistånd.

Figur 6 – De största bristerna som kommissionen identifierat i länder som fått en varning

 Den nationella rättsliga ramen	• Den nationella rättsliga ramen ligger inte i linje med internationella skyldigheter • Ingen nationell handlingsplan mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske • Inget omfattande och ändamålsenligt sanktionssystem • Inga lagstadgade bestämmelser om kontroll av medborgare
 Regionalt och multilateralt samarbete	• Ingen ratificering av viktiga internationella instrument • Bristande efterlevnad av regionala fiskeriförvaltningsorganisationers regler • Fartyg förekommer i förteckningar över olagligt fiske
 Förvaltning och bevarande av fisket	• Brist på ändamålsenliga övervaknings-, kontroll- och övervakningssystem • Brister gällande fartygens registrering, licensiering och tillstånd (bekvämlighetsflagg) • Bristande införlivande, efterlevnad och/eller genomförande av bevarande- och förvaltningsåtgärder
 Fångstcertifieringssystem och spårbarhet	• Ineffektiva granskningar och kontroller innan fångstintyg och beredningsdeklarationer godkänns • Otillförlitliga förfaranden för spårbarhet

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från kommissionen.

56 Även om förhandsidentifiering inte leder till några sanktioner är varningen i allmänhet tillräcklig för att initiera relevanta reformer. Sedan varningssystemet infördes har kommissionen utfärdat gula kort till 27 tredjeländer. Fjorton gula kort har hävts efter ett till fyra år efter det att omfattande reformer genomförts i länderna i fråga. Vi fann bevis för att ett gult kort och efterföljande samarbete ledde till positiva förändringar (se [ruta 1](#)).

Ruta 1 – Positiva förändringar i Thailand efter EU:s varning

Thailand är ett viktigt nav för beredning av tonfisk och har en betydande fiskeflotta.

2011 påpekade kommissionen i en utvärdering flera brister vad gällde泰lands godkännande av fångstintyg och beredningsdeklarationer samt otillräckliga kontrollsystem och rättsliga ramar.

Det efterföljande samarbetet med Thailand ledde inte till några större framsteg och 2015 utfärdade kommissionen ett så kallat **gult kort**.

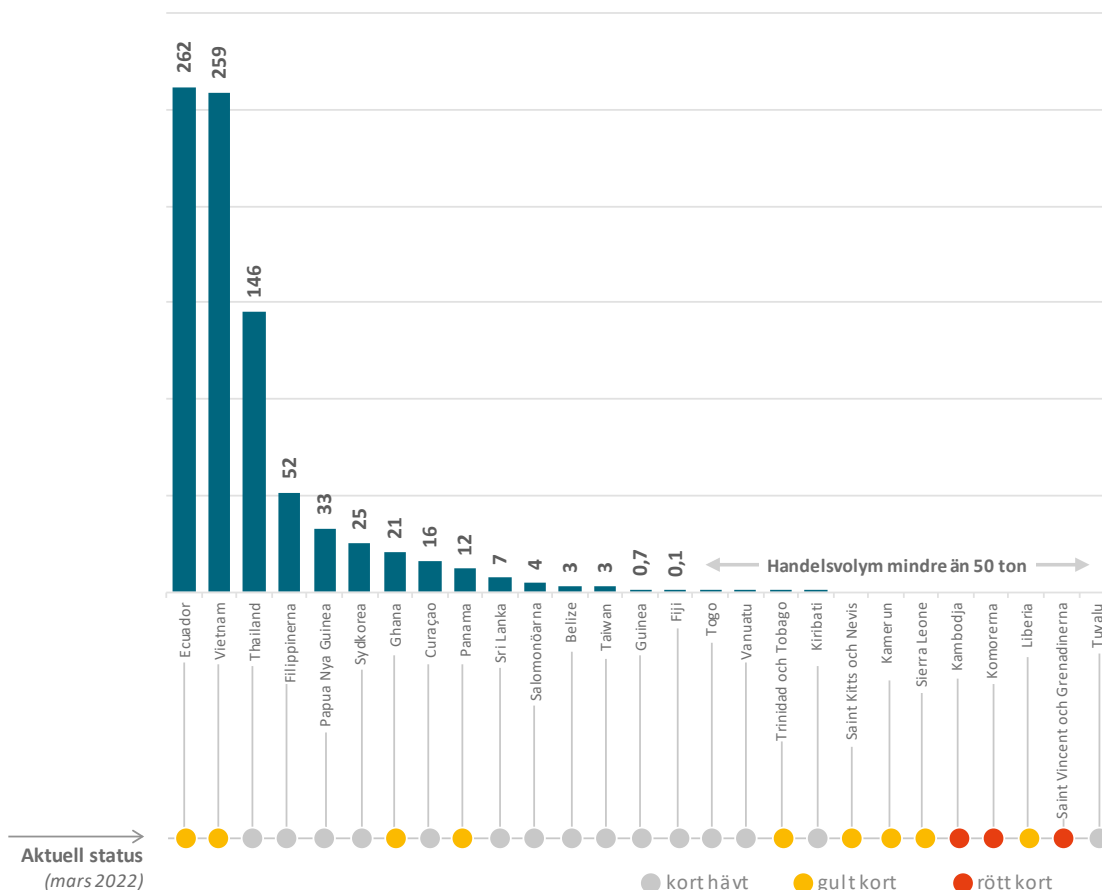
Efter det gjorde de thailändska myndigheterna följande:

- De antog nya lagar och regleringar om fiske i linje med internationell bästa praxis.
- De utdömde straffrättsliga påföljder i de allvarligaste fallen av olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.
- De inrättade ett nytt kontrollsystem och förbättrade spårbarheten för landningar och beredning.

Det ledde till att **det gula kortet hävdes** 2019. Kommissionen och de thailändska myndigheterna inrättade en arbetsgrupp för att främja en fortsatt dialog.

57 Några länder för vilka man tidigare utfärdat varningar är viktiga handelspartner med betydande export till EU (t.ex. Thailand, Ecuador och Vietnam). Men många andra länder är inte det. Handelsvolymen för fiskeriprodukter mellan EU och 14 av de 27 länderna är ytterst liten eller obefintlig (se [figur 7](#)). En del av dem har inte informerat kommissionen om vilket organ som är deras attesterande myndighet och har därför inte tillstånd att bedriva handel med fiskeriprodukter. Risken för att fiskeriprodukter från olaglig, orapporterad och oreglerad verksamhet kommer in på EU-marknaden från dessa länder verkar därför vara liten.

Figur 7 – Handelsvolym (i tusen ton) med länder som fått en varning



Anm.: Handelsvolym i ton för det år som föregick beslutet om en varning. Uppgifterna i denna figur tar inte hänsyn till indirekt handel med fiskeriprodukter som kommer från fartyg från länder som fått en varning och som levereras till andra tredjeländer innan de exporteras till EU.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

58 Kommissionen motiverar sin inriktning på länder vars handel med fisk med EU är ytterst liten med att dessa länder fungerar som länder med "bekvämlighetsflagg" (se [ruta 2](#)). Aktörer och behöriga myndigheter i flagg-, kust-, hamn- och marknadsstater interagerar med varandra på många olika sätt i hela distributionskedjan. Om dessa länder inte fullgör sina skyldigheter medför detta en risk för olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och spårbarheten äventyras. Detta skulle kunna leda till att produkter från olagligt fiske importeras till EU:s marknad.

Ruta 2 – Bekvämlighetsflagg och olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

I sin rapport "Off the hook"²⁶ från 2020 visar Environmental Justice Foundation att bristen på insyn i den globala fiskerisektorn är en viktig faktor som möjliggör olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

Begreppet "bekvämlighetsflagg" innebär att ett land för ekonomisk vinning ger utländska fartyg tillåtelse att föra landets flagg. Bekvämlighetsflagg säkerställer inte någon verklig koppling mellan ägandet och kontrollen av fartyget och flaggstaten, utan gör det möjligt för aktörer att dölja sin identitet och undvika sanktioner när de bedriver olagligt, orapporterat och oreglerat fiske, ofta genom att byta flagg ("flag hopping").

Om dessa länder inte heller övervakar den verksamhet som bedrivs av den fiskeflotta som för deras flagg, kan deras otillräckliga kontrollsystem locka till sig aktörer som bedriver olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

Sammanlagt 13 länder som fått ett gult eller rött kort av kommissionen fördes upp på Environmental Justice Foundations förteckning över länder som erbjuder bekvämlighetsflagg.

59 Om de nationella myndigheterna inte gör tillräckligt för att rätta till de problem som upptäckts kan kommissionen identifiera landet som ett "icke-samarbetande tredjeland" ("rött kort"). Ett rött kort innebär att medlemsstaterna måste vägra all import av fiskeriprodukter från det landets fartyg. Efter identifieringen lägger kommissionen fram ett förslag till genomförandebeslut till rådet där landet förtecknas som "icke-samarbetande". Om förslaget antas utlöses ytterligare restriktiva åtgärder och EU-fartyg förbjuds fiska i det förtecknade landets vatten. Dessutom sägs partnerskapsavtal om fiske upp.

60 Det finns inte någon internationell rättslig grund som förhindrar omflaggning av fiskefartyg eller hindrar fartyg från tredjeländer från att bedriva verksamhet i exklusiva ekonomiska zoner som tillhör länder som fått utfärdat en varning. Ett kryphål som begränsar de ekonomiska konsekvenserna av röda kort är sålunda det faktum att fartyg som för en "icke-samarbetande" flaggstats flagg ändå kan omflaggas någon annanstans och att fartyg från tredjeländer fortfarande kan bedriva verksamhet i det

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

landets exklusiva ekonomiska zon. I båda fallen kan deras certifierade fångster exporteras lagligt till EU.

61 Av de 27 förfaranden som inletts sedan 2012 resulterade sex i ett rött kort (se exemplet i [ruta 3](#)). Tre av dessa länder har avförts från förteckningen sedan dess.

Ruta 3 – EU-åtgärder mot Komorerna

Komorerna har en stor exklusiv ekonomisk zon i ett område rikt på tonfisk. 2006 undertecknade EU och Komorerna ett partnerskapsavtal om fiske som tillät EU-fartyg att fiska i Komorernas vatten.

Komorerna fick **gult kort** 2015 och **rött kort** 2017. Det främsta skälet till det var att landet inte fullgjorde sina skyldigheter som flaggstat.

- De nationella myndigheterna utövade inte någon kontroll över den komoriska fiskeflottans verksamhet. De hade inte någon information om fartygens placering, fångster, landningar eller omlastningar utanför landets vatten.
- Mellan 2010 och 2015 identifierade de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna upprepade gånger efterlevnadsproblem och bevis på att komoriska fartyg bedrev olaglig fiskeverksamhet.
- Trots detta vidtog Komorerna inga sanktioner mot de berörda fartygen, och i landets rättsliga ramar definieras inte uttryckligen olagligt, orapporterat och oreglerat fiske eller föreskrivs några verkställighetsåtgärder eller sanktioner.
- De nationella myndigheterna hade delegerat förvaltningen av registret över fiskeflottan till flera olika företrädare runt om i världen som erbjöd ett "öppet register" eller bekvämlighetsflagg.

Fram till dess att rådet avför landet från förteckningen och det röda kortet hävs är import av fiskeriprodukter från fartyg under komorisk flagg förbjuden och EU-fartyg får inte fiska i Komorernas vatten.

62 Kommissionen kan föreslå att rådet avför ett land med rött kort från förteckningen när de största brister som identifierats har åtgärdats och det finns ett politiskt åtagande att fortsätta ansträngningarna för att bekämpa olagligt fiske och följa internationell rätt.

63 När ett gult eller rött kort har hävts fortsätter kommissionen att samarbeta med landet och identifiera eventuella tillbakagångar när de sker. I till exempel Panama och Ghana följde kommissionen upp arbetet efter att ha hävt det gula kortet och fann att ansträngningarna för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske minskade. De båda länderna förhandsidentifierades därför en andra gång.

Medlemsstaterna har upptäckt olagligt fiske som bedrivs av nationella flottor och i nationella vatten, men sanktionerna är inte alltid avskräckande

Vid medlemsstaternas kontroller av nationella flottor och vatten upptäcktes olagligt fiske

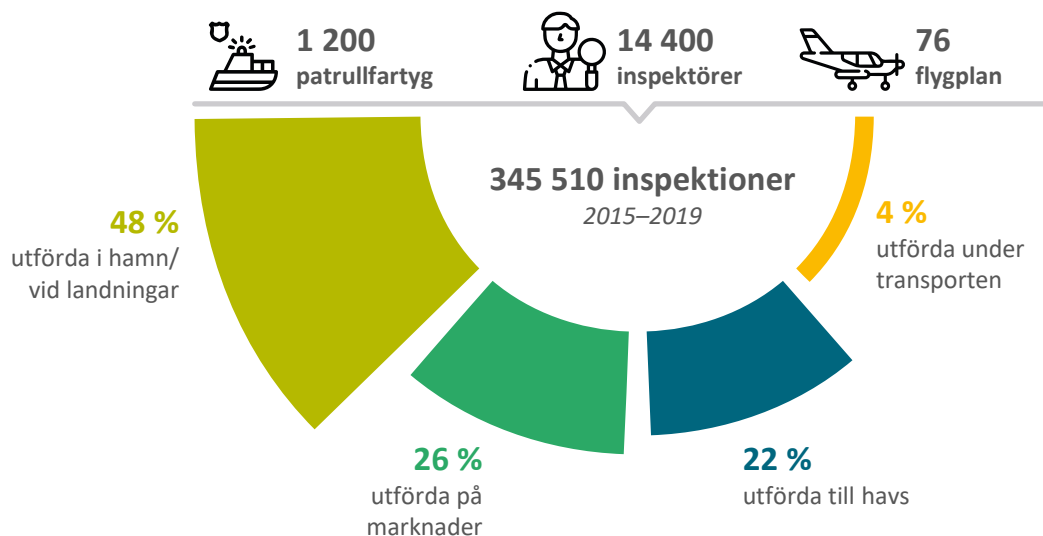
64 Det är medlemsstaterna som ansvarar för att EU:s fiskerikontrollsystem tillämpas korrekt för att säkerställa att den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs²⁷. De måste kontrollera fiskeverksamheten i sina vatten och den fiskeverksamhet som fiskefartyg som för deras flagg bedriver, oavsett fartygens placering. Omkring 20 % av EU-fartygens fångster sker i tredjeländer eller på det fria havet²⁸.

65 I *figur 8* visas de resurser som tilldelats för kontroll av fiskeverksamhet i EU:s vatten eller av EU:s flotta.

²⁷ Kontrollförordningen.

²⁸ *Fishing outside the EU*.

Figur 8 – Kontrollkapaciteten i EU



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [rapporten om tillämpningen av rådets förordning \(EG\) nr 1224/2009](#).

66 I fem havsområden (östra Atlanten och Medelhavet, Svarta havet, Östersjön, Nordsjön samt Nordostatlantens västliga vatten) omfattas vissa fisken av särskilda kontroll- och inspektionsprogram. Dessa program har gemensamma mål, prioriteringar och förfaranden för alla berörda medlemsstaters inspektionsverksamhet. För att främja ett närmare samarbete och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna samordnar Europeiska fiskerikontrollbyrån planerna för gemensamt utnyttjande, enligt vilka inspektörer från olika medlemsstater deltar i inspektioner. Under 2020 genomförde medlemsstaterna 38 450 inspektioner och rapporterade 2 351 upptäckta överträdelser till byrån som en del av planerna för gemensamt utnyttjande.²⁹

²⁹ EFCA Annual Report 2020.

Bild 1 – Patrullfartyg som chartrats av Europeiska fiskerikontrollbyrån



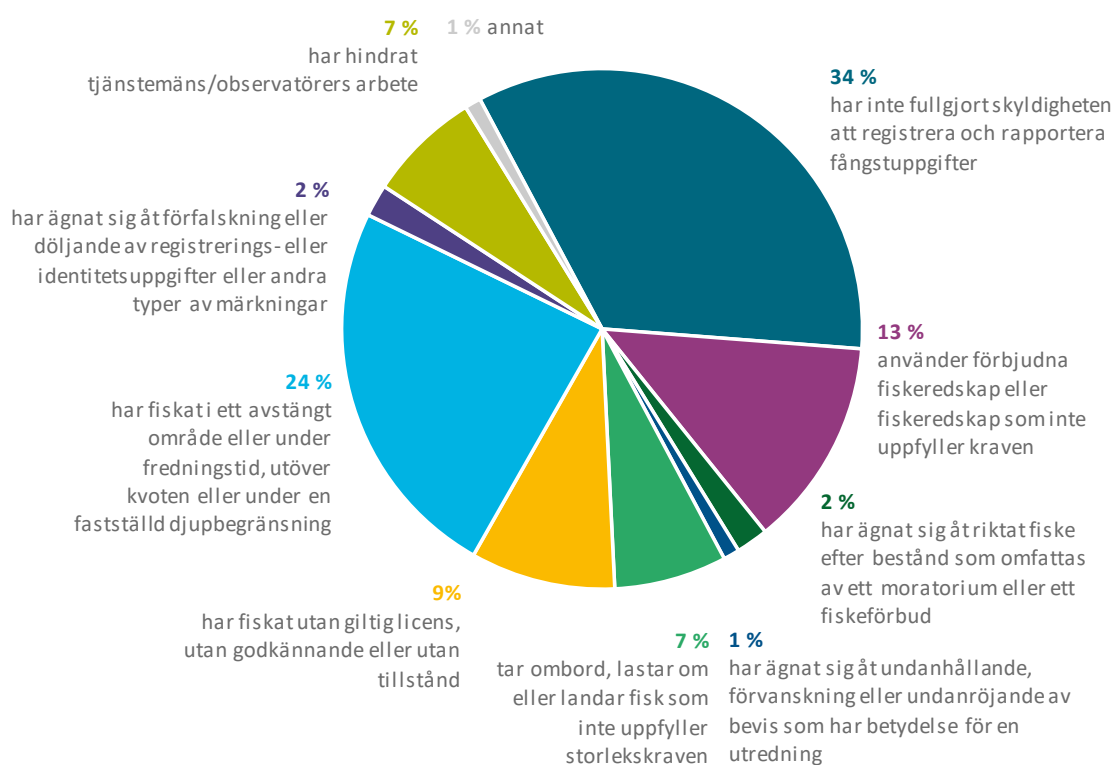
© Europeiska fiskerikontrollbyrån, 2005–2021.

67 Medlemsstaterna rapporterar om resultaten av sin kontrollverksamhet vart femte år. Mellan 2015 och 2019 genomförde de 345 510 inspektioner och 13 %³⁰ av inspektionerna identifierade minst en misstänkt överträdelse och 6 % minst en misstänkt allvarlig överträdelse. Totalt rapporterade medlemsstaterna 69 400 överträdelser under denna period och 76 % av dem upptäcktes av endast tre medlemsstater och Förenade kungariket, närmare bestämt Italien (46 %), Förenade kungariket (12 %), Grekland (11 %) och Spanien (8 %).

68 I *figur 9* visas en uppdelning av allvarliga överträdelser vid fiskeverksamhet.

³⁰ *Synopsis Report of Member State data.*

Figur 9 – Andel allvarliga överträdelser per kategori (2015–2019)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europaparlamentet.

69 Felaktig rapportering av fångster utgör fortfarande ett stort problem inom EU:s fiske. Det beror bland annat på underlåtenheten att rapportera oönskade fångster (se [ruta 4](#)).

Ruta 4 – Olagliga utkast och orapporterade fångster

Det är gängse praxis inom fiskerinäringen att kasta tillbaka oönskade fångster till havs. Dessa kan vara oönskade på grund av lågt marknadsvärde eller omfattas av en kvot. Eftersom de flesta fiskar som kastas överbord inte överlever är det faktiska antalet fiskar som dör mycket större än vad landnings- och försäljningssiffrorna antyder. En annan metod är "utsortering" som innebär att fisk med marknadsvärde som fartyget har kvoter för kastas tillbaka för att optimera fångsterna av samma art, men med större exemplar (storlekssortering) som säljs till högre priser.

Landningsskyldighet

Fiskefartyg måste landa och rapportera alla fångster av vissa arter (ifall det inte finns undantag) och dra av dem från eventuella tillämpliga kvoter. Syftet är att uppmuntra fiskerinäringen att använda mer selektiva fiskemetoder och hjälpa forskare att samla in korrekta uppgifter om det faktiska utnyttjandet av fiskbestånden.

Bristande tillsyn

Kontroll och tillsyn är en utmaning eftersom det inte är lätt att upptäcka utkast genom traditionella inspektioner. Vissa medlemsstater³¹ genomför pilotprojekt för fjärrövervakning, men deras omfattning är otillräcklig. Olika rapporter³² visar att olagliga utkast är vanligt förekommande och att efterlevnaden av landningsskyldigheten är låg.

År 2021 rapporterade kommissionen om "omfattande, olagliga och odokumenterade utkast av fångster i flera havsområden"³³.

Kommissionen har identifierat betydande brister i de nationella kontrollsystemen och börjat åtgärda dem

70 Kommissionen ansvarar för att övervaka och se till att alla medlemsstater tillämpar [förordningen om fiskerikontroll](#) och den gemensamma fiskeripolitikens

³¹ Bulgarien, Cypern, Tyskland, Danmark, Estland, Spanien, Kroatien, Irland, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna och Portugal.

³² Se till exempel [Landing obligation: First study of implementation and impact on discards](#) och [rapport om kontrollförordningen](#).

³³ Rapporten om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

bestämmelser på korrekt sätt³⁴. Den utvärderar medlemsstaterna genom verifikationer, autonoma inspektioner och granskningar.

71 2021 rapporterade kommissionen om resultaten av sin tillsyn av medlemsstaterna under perioden 2015–2019³⁵. Fokus låg på korrekt vägning, registrering och spårbarhet av fångster, kontroll av landningsskyldigheten, övervakning och kontroll av den externa fiskeflottan och verifikation av maskinstyrkan. Alla dessa åtgärder är nödvändiga för en korrekt övervakning av kvoternas utnyttjande och av resursernas hållbarhet.

72 Kommissionens arbete ”har visat att det finns betydande brister” i de medlemsstater där den granskade kontrollen av vägning, registrering och spårbarhet av fångster (Danmark, Irland, Belgien och Nederländerna). Dessa brister ledde till överfiske och underrapportering av fångster.

73 Kommissionen vidtar nu korrigerande åtgärder. Mellan 2015 och 2020 inledde kommissionen 34 informella ärenden på sin webbaserade EU Pilot-plattform för problemlösning för att ta itu med de brister som identifierats i medlemsstaterna. Kommissionen utarbetade också 16 handlingsplaner tillsammans med medlemsstaterna³⁶ för att ta itu med brister i fångstregistrering, sanktionssystem, riskhanteringsprocesser, system för datoriserad datavalidering/automatiserade system för korskontroll och spårbarhetskrav.

74 Mellan 2015 och 2021 inledde kommissionen elva överträdelseförfaranden (rättsliga åtgärder) mot medlemsstater för underlåtenhet att på ett ändamålsenligt sätt genomföra landningsskyldigheten, på ett adekvat sätt kontrollera sin externa flotta eller sitt externa fiske, tillämpa ett ändamålsenligt sanktionssystem vid allvarliga överträdelser eller kontrollera fångstregistrerings- och vägningssystem.

³⁴ Rapporten om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

³⁵ Rapporten om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

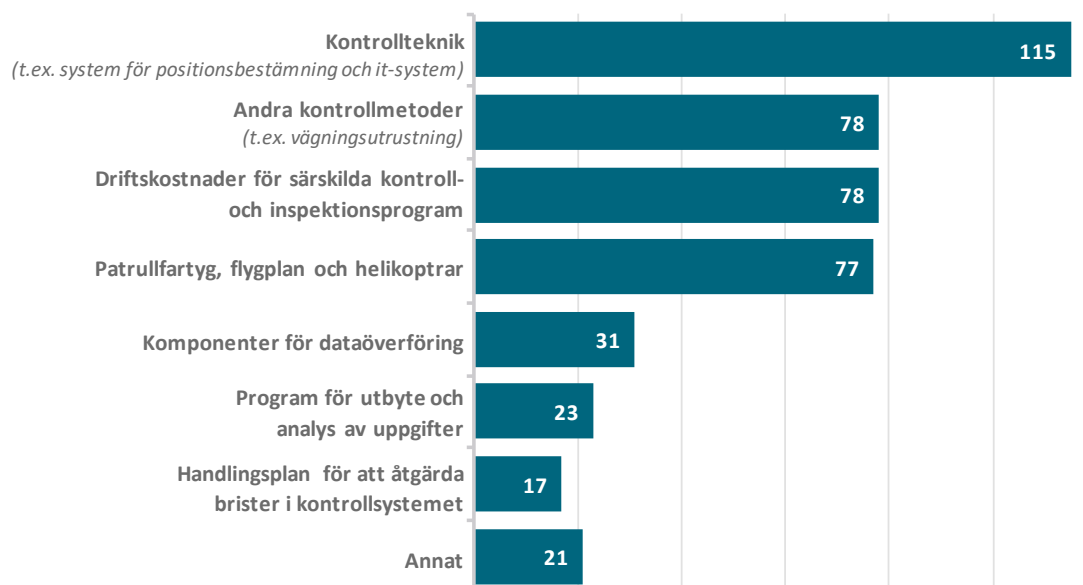
³⁶ Belgien, Bulgarien, Cypern, Tyskland, Estland, Grekland, Finland, Kroatien, Italien, Litauen, Malta, Nederländerna, Rumänien, Sverige (två gånger) och Slovenien.

EU-finansierade projekt har bidragit till att stärka kontrollsystemet

75 Europeiska havs- och fiskerifonden ger stöd till övervakning, kontroll och tillsyn med en sammanlagd budget på 580 miljoner euro för programperioden 2014–2020.

76 De senaste uppgifterna (från slutet av 2020) visar att medlemsstaterna valde att genomföra insatser till ett värde av 440 miljoner euro för kontrollåtgärder³⁷. Bland åtgärder som berättigade till finansiering ingick installation och utveckling av kontrollteknik, modernisering och inköp av patrullfartyg och flygplan, driftskostnader samt utveckling av innovativ kontrollteknik (se [figur 10](#)).

Figur 10 – EU:s utgifter för kontrollåtgärder per kategori (i miljoner euro)

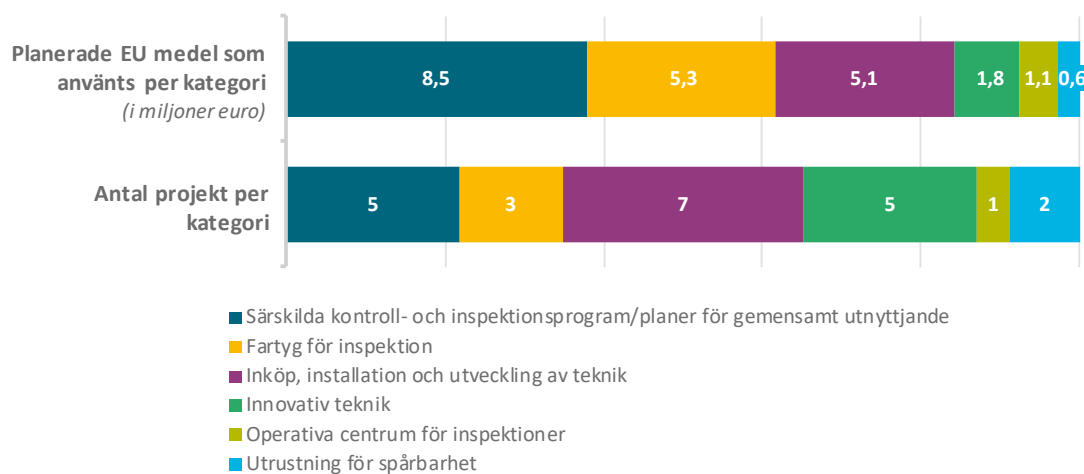


Källa: Revisionsrätten, på grundval av [EMFF implementation report 2020](#).

77 Vårt urval bestod av 23 projekt till ett värde av totalt 27 miljoner euro (varav 22,4 miljoner euro medfinansierades av EU) avsatta för kontroll och tillsyn i Danmark, Spanien, Frankrike och Sverige. De utvalda projekten omfattade it-utveckling, patrullfartyg, innovativ teknik och driftskostnader (se [figur 11](#)). Av de 23 utvalda projekten genomfördes 20 av offentliga organ och tre av privata stödmottagare.

³⁷ [EMFF implementation report 2020](#).

Figur 11 – Utvalda projekt per kategori



Källa: Revisionsrätten.

78 För vart och ett av dessa projekt bedömde vi om målen tillgodosåg de behov som förvaltningsmyndigheten identifierat i de nationella operativa programmen för Europeiska havs- och fiskerifonden eller prioriteringarna på EU-nivå för kontroll och tillsyn³⁸. Vi gjorde en dokumentkontroll av varje projekt och analyserade ansökningar, urvalsförfaranden, genomförande och kostnader. I varje enskilt fall konstaterade vi att alla utvalda projekt låg i linje med de nationella prioriteringarna eller EU:s prioriteringar och bidrog till att stärka medlemsstaternas kontrollsystem.

79 Fem projekt i vårt urval, värda sammanlagt 8,5 miljoner euro, täckte en del av kostnaderna för kontrollmyndigheternas deltagande i planer för gemensamt utnyttjande eller särskild kontrollverksamhet. EU-medel finansierade till exempel fartygsunderhåll, löner och bränsle för patrullering. De myndigheter i medlemsstaterna som vi intervjuade bekräftade att EU-finansiering var avgörande för att stödja dessa insatser. I hela EU gjorde planerna för gemensamt utnyttjande det möjligt att upptäcka 2 351 överträdelser under 2020, vilket vi har redogjort för i punkt 66.

80 Tre projekt, till ett värde av totalt 5,31 miljoner euro, gällde förvärv eller uppgradering av patrullfartyg. Dessa inbegrep ett nytt patrullfartyg och utbyte av sex motorer i fyra båtar tillhörande den galiciska kustbevakningen samt renoveringen av ett patrullfartyg i Frankrike för användning på Indiska oceanen. Vi kontrollerade att myndigheterna hade anordnat anbudsförfaranden för att minimera kostnaderna och att dessa fartyg i första hand skulle användas för fiskerikontroll.

³⁸ Kommissionens genomförandebeslut 2014/464/EU.

81 Sju projekt, till ett sammanlagt värde på 5,1 miljoner euro, gällde "inköp, installation och utveckling av teknik". Dessa projekt utgjordes främst av it-investeringar för kontrollmyndigheter för att hjälpa dem att bättre rikta in och utföra sina granskningar. De projekt som vi valde ut inbegrep användningen av AI-modeller för riskbaserad kontroll, utvecklingen av en webbplats för rapportering av olagligt fiske och flera it-system för att analysera och utbyta fiskeriuppgifter. De kontrollmyndigheter som vi intervjuade bekräftade att dessa verktyg var användbara i deras verksamhet.

82 Vi valde ut fem innovativa projekt till ett värde av totalt 1,83 miljoner euro som hade till syfte att hitta kostnadseffektiva sätt att förbättra kontrollen. I *figur 12* nedan presenteras fyra av dessa projekt.

Figur 12 – Innovativa projekt för att bekämpa olagligt fiske



Användning av drönare för fiskerikontroll

Drönare kan vara användbara för att upptäcka fiskeverksamhet eller olagliga fällor nära kusten, i sjöar eller i inlandsvatten. Drönare som klarar långdistansflygningar används dock sällan för kontroller till havs. De har potential att ersätta dyra bemannade flygplan, men de måste vara tillräckligt robusta för att kunna flyga i hårt väder. Ett av våra utvalda projekt gällde testning av en särskild drönare för att upptäcka olagligt fiske i Frankrike.



Satellitövervakning för fartygspositionering

Satelliter används av alla kontrollmyndigheter för att spåra aktiviteten och positionen för alla fartyg som är utrustade med ett övervakningssystem för fartyg (VMS). I de här fallen används satelliter för dataöverföring till havs. Ett av våra utvalda projekt utforskade ett innovativt sätt att använda satellitövervakning i de stora franska territorierna i södra Indiska oceanen och Antarktis. Projektet använde bilder från en satellit från Copernicusprogrammet och artificiell intelligens för att upptäcka fiskefartyg som bedrev olaglig verksamhet.



Autonomt ytfartyg

Ett projekt som valdes ut gällde utformningen och testningen av ett autonomt ytfartyg i Spanien som drivs med ren energi. Med hjälp av många olika sensorer kan detta obemannade fartyg bedriva havsforskning, samtidigt som kustbevakningen får ett diskret och autonomt övervakningssystem.



Elektronisk fjärrövervakning

Ett annat projekt som valdes ut var Danmarks utveckling och testning av elektronisk fjärrövervakning för att bättre kontrollera landningsskyldigheten. Fjorton medlemsstater testar nu system som kombinerar kameror och detektorer för att kunna fånga och analysera bilder av fångster ombord på fartygen och se till att bifångster inte kastas överbord olagligt.

Källa: Revisionsrätten.

83 Andra utvalda projekt inbegrep inköp av containrar för lagring av beslagtagna utrustning såsom olagliga fiskeredskap, uppförande av operativa centrum för fiskeriinspektörer och investeringar av privata aktörer i spårbarhetssystem.

De sanktioner som utdöms av medlemsstaterna skiljer sig åt och är inte alltid avskräckande

84 I ingressen till [förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#) erkänns att det fortsatt stora antalet allvarliga överträdelser av fiskeripolitikens bestämmelser i EU:s vatten eller av EU-aktörer till stor del beror på att medlemsstaternas sanktioner är för milda för att verka avskräckande. Dessutom uppmuntrar den stora variation som präglar sanktionerna i de olika medlemsstaterna olagliga aktörer att välja ut marina vatten eller territorium i de medlemsstater där sanktionerna är som mildast. För att åtgärda denna svaghet infördes i förordningen bestämmelser för att skärpa och standardisera sanktionerna i hela EU.

85 EU:s regler om sanktioner gäller för alla ”allvarliga överträdelser”. Det är upp till varje medlemsstats myndighet att avgöra om en viss överträdelse ska betraktas som allvarlig, med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning och tidigare brott. Allvarliga överträdelser gäller olaglig verksamhet som fiske utan licens eller tillstånd, underlåtenhet att rapportera fångster, fiske i ett avstängt område eller utan tilldelning av kvoter samt användning av olagliga fiskeredskap³⁹. Bristande efterlevnad av landningsskyldigheten kan också betraktas som en allvarlig överträdelse⁴⁰.

86 Enligt EU:s regler ska medlemsstaterna utdöma effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid alla allvarliga överträdelser. En central princip är att sanktionernas genomsnittsnivå bör säkerställa ”att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från de allvarliga överträdelserna de begått”. Värdet av skadorna på fiskeresurserna och den marina miljön bör också beaktas.

87 För att främja lika villkor i hela EU infördes genom lagstiftningen ett sanktionssystem för allvarliga överträdelser. Om en allvarlig överträdelse upptäcks ska myndigheterna tilldela innehavaren av fiskelicensen och fartygets befälhavare straffpoäng. Om överträdelsen överstiger ett visst tröskelvärde, som fastställs i förordningen, återkallas licensen tillfälligt eller dras in helt.

³⁹ [Förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske](#).

⁴⁰ [Kontrollförordningen](#).

88 2019 genomförde kommissionen en studie om alla medlemsstaters sanktionssystem vid överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser⁴¹. Den bygger på uppgifter från medlemsstaternas myndigheter för åren 2015–2019. Studien visade på många positiva resultat.

- Det stora flertalet (92 %) av de allvarliga överträdelser som upptäcktes ledde till en utredning eller lagfördes.
- Av alla överträdelser som utreddes eller lagfördes ledde 92 % till sanktioner.
- Det tog vanligtvis kort tid att verkställa sanktionerna, och i genomsnitt utdömdes sanktioner för allvarliga överträdelser inom tio månader efter det att de upptäckts. Det tog längre tid för medlemsstater som främst tillämpar straffrättsliga förfaranden i stället för administrativa förfaranden.

89 Studien visade också på många luckor i medlemsstaternas tillämpning av sanktioner, vilket undergräver kontrollsystemets ändamålsenlighet och lika villkor. Dessa förtecknas nedan:

- En betydande skillnad i andelen överträdelser som klassificeras som "allvarliga" på grund av olika nationella kriterier. Sådana överträdelser bestraffas därför på olika sätt.
- Betydande variationer i böter som föreskrivs i nationell lagstiftning, med maxbelopp på mellan 1 624 euro (Rumänien) och 600 000 euro (Spanien) i administrativa sanktioner och mellan 10 224 euro (Bulgarien) och 16 000 000 euro (Estland) i straffrättsliga påföljder. I praktiken varierade de genomsnittliga böterna för en liknande överträdelse från omkring 200 euro (Cypern, Litauen och Estland) till över 7 000 euro (Spanien). I vissa medlemsstater vars fiskeflottor består av stora fartyg eller bedriver fiske utanför EU:s vatten (Grekland, Litauen och Lettland) är de högsta böterna mycket låga i förhållande till verksamhetsnivån, vilket väcker tvivel om deras proportionalitet och avskräckande effekt.
- Vissa medlemsstater (Cypern, Litauen och Rumänien) utfärdar ofta varningar i stället för böter för icke-allvarliga överträdelser, medan andra (Danmark och Spanien) gör detta även vid allvarliga överträdelser.

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

- Betydande variationer i användningen av åtföljande sanktioner (t.ex. konfiskering av fiskeriprodukter/olagliga fiskeredskap eller tillfällig indragning av fiskelicenser) som ofta endast tillämpades av vissa medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Italien och Nederländerna).
- Betydande variationer i tillämpningen av sanktionssystemet med straffpoäng, där vissa medlemsstater (Grekland, Rumänien, Kroatien och Irland) aldrig eller sällan utdelar straffpoäng vid allvarliga överträdelser (i strid med [förordningen om fiskerikontroll](#)).

90 Utifrån vår bedömning av resultaten av denna studie och vårt eget revisionsarbete drar vi slutsatsen att det inte råder lika villkor på detta område i EU. Ytterst allvarligt är att sanktionerna i vissa medlemsstater inte står i proportion till den ekonomiska vinsten från de begångna överträdelserna och att de inte är tillräckliga för att ha en avskräckande effekt. Detta är orättvist mot laglydiga aktörer och skapar en risk för fortsatt bristande efterlevnad.

91 I sitt förslag från 2018 om översyn av systemet för fiskerikontroll föreslog kommissionen ett antal ändringar av den befintliga lagstiftningen för att bättre standardisera sanktionerna för överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken i medlemsstaterna. Dessa omfattar mer specifika kriterier för att fastställa hur allvarliga överträdelserna är, en automatisk klassificering av vissa överträdelser som allvarliga överträdelser samt fastställande av standardiserade minimi- och maximinivåer för sanktioner vid allvarliga överträdelser.

Slutsatser och rekommendationer

92 Det olagliga, orapporterade och oreglerade fisket utarmar fiskbestånden och utgör ett av världens största hot mot marina ekosystem. Det undergräver de insatser som görs för att förvalta fisket på ett hållbart sätt och kan leda till att bestånd kollapsar. Kampen mot olagligt fiske bör ge EU:s konsumenter en garanti för att de produkter som de konsumerar inte härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Men även om det är nödvändigt att säkerställa en produkts laglighet är det inte tillräckligt för att garantera att den fiskats på ett hållbart sätt.

93 Vi granskade EU:s utgifter och åtgärder för att förhindra att produkter från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske når EU-medborgarna. Vår granskning omfattade kontrollsystem som ska förhindra import av olagliga fiskeriprodukter till EU och medlemsstaternas kontrollsystem för att granska nationella flottor och vatten.

94 På det hela taget drar vi slutsatsen att de kontrollsystem som införts för att bekämpa olagligt fiske delvis är ändamålsenliga. Även om de minskar risken för olagligt fiske, gör medlemsstaternas ojämna tillämpning av kontroller och sanktioner att de blir mindre ändamålsenliga.

95 EU antog förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske 2008 som inrättade EU:s fångstcertifieringssystem. Vi konstaterade att systemet förbättrade spårbarheten och stärkte importkontrollen (punkterna [28](#) och [29](#)). Jämfört med liknande system är EU:s system det mest heltäckande i fråga om omfattning, de uppgifter som krävs samt validerings- och kontrollprocesser (punkterna [30–34](#)).

96 Medlemsstaternas myndigheter bör utföra riskbaserade granskningar för att säkerställa att alla importprodukter åtföljs av giltiga fångstintyg och kontrollera uppgifterna i varje intyg. Vi konstaterade att betydande skillnader i omfattningen av och kvaliteten på medlemsstaternas granskningar har undergrävt systemets ändamålsenlighet och lett till en risk för att aktörerna utnyttjar den svagaste länken (punkterna [35–45](#)).

97 EU:s fångstcertifieringssystem är fortfarande pappersbaserat. Det finns ingen EU-omfattande databas som registrerar alla fångstintyg som medlemsstaterna mottagit. Detta gör kontrollsystemet mindre effektivt och ändamålsenligt och medför en risk för bedrägerier. En EU-omfattande digital lösning som kommissionen utvecklat blev tillgänglig 2019, men medlemsstaterna använder den inte. Syftet med kommissionens

förslag om ändring av förordningen om fiskerikontroll är att göra CATCH-systemet obligatoriskt i EU (punkterna 46–49).

98 Om en flaggstats kontrollsystem är bristfälligt på centrala punkter kan inte godkända fångstintyg garantera att produkter som exporteras till EU inte härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. För att förhindra att olagliga produkter kommer in på marknaden är det nödvändigt att identifiera icke-samarbetande tredjeländer genom ett så kallat rött kort inom varningssystemet. Vi konstaterade att varningssystemet hade visat sig vara användbart och utlöst reformer i de flesta av de berörda tredjeländerna. Varningssystemet påverkar ofta länder vars handel med fisk med EU är ytterst liten, men dessa länder fungerar som länder med ”bekvämlighetsflagg” och utgör därmed en risk för olagligt fiske (punkterna 50–63).

Rekommendation 1 – Övervaka att medlemsstaterna stärker sina kontrollsystem för att förhindra import av olagliga fiskeriprodukter och vidta nödvändiga åtgärder

För att stärka kontrollen av importerade produkter bör kommissionen samarbeta med medlemsstaterna för att

- a) fortsätta digitaliseringen av fångstcertifieringssystemet och utveckla automatiserade granskningar och riskvarningar till stöd för kontrollverksamheten,
- b) samarbeta med medlemsstaterna i riktning mot en enhetlig användning av riskidentifieringskriterier och övervaka huruvida medlemsstaternas granskningar och kontroller är inriktade på de identifierade riskerna,
- c) övervaka att omfattningen av och kvaliteten på medlemsstaternas granskningar är tillräckliga för att hantera riskerna och vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa eventuella brister.

Måldatum för genomförande: 2026.

99 Medlemsstaterna måste kontrollera fiskeverksamheten i sina vatten och den fiskeverksamhet som fiskefartyg som för deras flagg bedriver. Uppgifter visar att olagligt fiske ofta upptäcktes vid nationella kontroller, men att tre medlemsstater och Förenade kungariket tillsammans upptäckte omkring 75 % av alla rapporterade överträdelse. Felaktig rapportering av fångster är den vanligaste överträdelsen inom EU:s flotta, följt av fiske i avstängda områden eller utan tilldelning av kvoter samt

användning av olagliga fiskeredskap. Det finns gott om belägg för att det är en utmaning att kontrollera efterlevnaden av landningsskyldigheten och att olagliga utkast till havs fortsätter (punkterna [64–69](#)).

100 Kommissionens arbete har identifierat betydande brister i vissa medlemsstaters kontroll av vägning, registrering och spårbarhet av fångster. Dessa brister har lett till överfiske och underrapportering av fångster, och kommissionen vidtar åtgärder för att komma till rätta med dem (punkterna [70–74](#)).

101 Europeiska havs- och fiskerifonden har gett stöd till övervakning, kontroll och tillsyn med en sammanlagd budget på 580 miljoner euro för programperioden 2014–2020. Vårt urval bestod av 23 projekt för kontroll och tillsyn i fyra medlemsstater. Vi konstaterade att dessa projekt låg i linje med fastställda nationella prioriteringar eller EU:s prioriteringar och bidrog till att stärka kontrollsystemet (punkterna [75–83](#)).

102 Enligt EU:s ramverk ska medlemsstaterna utdöma effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid alla allvarliga överträdelser. En central princip är att sanktionernas genomsnittsnivå måste säkerställa ”att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från de allvarliga överträdelserna de begått” (punkterna [84–87](#)).

103 Det stora flertalet av de allvarliga överträdelser som upptäcktes ledde till en utredning eller lagfördes och resulterade i snabba sanktioner. Men nivån på sanktionerna varierade avsevärt mellan medlemsstaterna, trots att det rörde sig om liknande överträdelser. En jämförelse av tillämpningen av sanktioner i nationella system visade att det inte råder lika villkor på detta område i EU. I vissa medlemsstater står sanktionerna framför allt inte i proportion till den ekonomiska vinsten från de begångna överträdelserna och de är för milda för att verka avskräckande (punkterna [88–91](#)).

Rekommendation 2 – Se till att medlemsstaterna vidtar avskräckande sanktioner mot olagligt fiske

Kommissionen bör arbeta för en enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av ett avskräckande sanktionssystem för olagligt fiske i medlemsstaterna genom att

- a) kontrollera att medlemsstaterna vidtar sanktioner mot allvarliga överträdelser,
- b) kontrollera att värdet av de sanktioner som medlemsstaterna vidtar inte är lägre än den ekonomiska vinsten från den begångna överträdelsen och att den är tillräckligt avskräckande för att förhindra upprepade överträdelser,
- c) kontrollera att tillämpningen av sanktionssystemet med straffpoäng ser likadan ut i samtliga medlemsstater,

Måldatum för genomförande: 2024.

- d) vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa eventuella brister.

Måldatum för genomförande: 2026.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Joëlle Elvinger som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2022.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Internationella instrument för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske



FAO

FN

Bilaga II – Jämförelse mellan EU:s fångstcertifieringssystem och liknande system i USA och Japan

Omfattning	Informationskrav	Validerings- och kontrollsystem
EU:s system är det mest heltäckande: alla fiskeriprodukter ska vara spårbara och certifierade. ○ EU:s system omfattar all beredd och icke beredd vildfångad havsfisk som importeras från tredjeländer till EU:s marknad (med vissa undantag för produkter av mindre betydelse i kampen mot olagligt fiske) och från EU-länder om de återimporteras efter beredning utanför EU. ○ USA:s program för övervakning av fisk och skaldjur (SIMP) omfattar 13 typer av fisk och skaldjur som identifierats som mest utsatta för olagligt, orapporterat och oreglerat fiske samt fisk- och skaldjursbedrägerier. Detta motsvarar nästan hälften av all import av fisk och skaldjur i USA⁴².	EU:s och USA:s system har omfattande informationskrav som möjliggör detaljerad spårbarhet. ○ Alla system kräver insamling av grundläggande produktinformation: fartyg, flagg, arter och kvantiteter som fångats. ○ Men det är bara EU:s och USA:s system som kräver information om beredd vikt. ○ CCAMLR:s system är det enda system som inte kräver information om exakt fångstområde (och som godtar "det fria havet" eller kuststaters exklusiva ekonomiska zon), fiskeredskap och fiskemetoder.	EU:s system har det mest omfattande validerings- och kontrollsystemet (certifieringen görs av flaggstaten och kontrollerna utförs av nationella myndigheter på bestämmelseorten i EU). ○ I USA är det importörerna som ansvarar för att säkerställa produkternas laglighet. Flaggstaten har ingen roll vad gäller att bekräfta den information som lämnas av aktörerna. Fiskerikontrollmyndigheterna genomför både slumpvisa och riktade granskningar av fisk- och skaldjursprodukter som omfattas av programmet⁴⁷. ○ I EU ska varje sändning åtföljas av ett intyg som godkänts av flaggstaten. Dessutom måste medlemsstaternas myndigheter se till att importen av fiskeriprodukter åtföljs

⁴² SIMP, *Report to Congress Efforts to Prevent Importation of Seafood harvested through Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*.

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

Omfattning	Informationskrav	Validerings- och kontrollsystem
För närvarande övervakar Japan de fyra arter som omfattas av regionala system: sydlig tonfisk, atlantisk blåfenad tonfisk, antarktisk tandnoting och tandnoting⁴³. En ny lag kommer att införa ett fångstdokumentationssystem för andra känsliga arter som ingår i importprodukter av fisk och skaldjur⁴⁴. Inledningsvis kommer den att tillämpas på fyra arter, men tillämpningsområdet kan utvidgas.	- Enligt Iccats och CCSBT:s system krävs inga uppgifter om fiskelicens, fisketillstånd, fartygsidentifieringsnummer eller landningshamn. - EU-systemet är huvudsakligen pappersbaserat. Enligt det amerikanska systemet ska importörer rapportera viktiga uppgifter i ett nationellt system och föra pappersregister eller elektroniska register. Iccat och CCAMLR använder digitala system⁴⁵ medan CCSBT ännu inte är helt digitaliserat⁴⁶.	av ett giltigt fångstintyg och utföra riskbaserade granskningar och kontroller. Varje regional förvaltningsorganisation har sina egna kontroll- och valideringsregler. Både CCAMLR⁴⁸ och Iccat⁴⁹ kräver att flaggstaterna intygar fångsterna. Medlemmarna måste se till att deras myndigheter granskar dokumentationen för varje sändning. CCSBT⁵⁰-medlemmarna ska utföra revisioner, inklusive inspektioner av fartyg, landningar och, om möjligt, marknader för att bekräfta informationen i dokumentationen.

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

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

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

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

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

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

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

Förkortningar

CCAMLR: Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (Antarktiskommissionen).

CCSBT: Kommissionen för bevarande av sydlig tonfisk.

EFCA: Europeiska fiskerikontrollbyrån.

EHFF: Europeiska havs- och fiskerifonden.

FAO: FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.

Iccat: Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten.

IUU-fiske: olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

Ordförklaringar

den gemensamma fiskeripolitiken: EU:s ram för förvaltning av fisk och fiske som syftar till att säkerställa hållbara fiskbestånd och en stabil inkomst för de som livnär sig på fiske.

Europeiska havs- och fiskerifonden: EU-fond som stöder fiskare i övergången till hållbart fiske och kustsamhällen i diversifieringen av deras ekonomier.

exklusiv ekonomisk zon: havsområde omedelbart utanför ett kustlands territorialvatten, där det landet har vissa rättigheter och skyldigheter enligt FN:s havsrättskonvention.

flaggstat: det land där ett havsgående fartyg är registrerat.

fångstcertifieringssystem: krav om att all export av fiskeriprodukter till EU ska åtföljas av intyg, som godkänts av fiskefartygets flaggstat, för att bevisa att de fiskats på ett lagligt sätt.

landningsskyldighet: krav på att fiskefartyg måste landa och rapportera alla fångster av vissa arter och dra av dem från eventuella tillämpliga kvoter.

plan för gemensamt utnyttjande: kontroll- och tillsynsåtgärder för prioriterade fångstområden med hjälp av resurser som medlemsstater slagit ihop.

regional fiskeriförvaltningsorganisation: mellanstatlig organisation med befogenhet att fastställa bevarande- och förvaltningsåtgärder vad gäller fiske i internationella vatten.

varningssystem: EU:s metod för att identifiera länder utanför EU vars åtgärder för att motverka olagligt fiske är otillräckliga och ge dem en formell varning ("gult kort") eller ålägga dem ett importförbud ("rött kort").

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Joëlle Elvinger är ordförande. Revisionen leddes av revisionsrättens ledamot Eva Lindström, med stöd av Katharina Bryan (kanslichef), Johan Stålhammar (attaché), Paul Stafford (förstachef), Frédéric Soblet (uppgiftsansvarig), Paulo Faria (biträdande uppgiftsansvarig) och Kartarzyna Radecka-Moroz, Radostina Simeonova och Anna Zalega (revisor). Marika Meisenzahl gav grafiskt stöd.



Från vänster: Johan Stålhammar, Frédéric Soblet, Eva Lindström, Katharina Bryan och Paul Stafford.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2022

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

Ikonerna i figurerna 3, 4, 5, 6, 8 och 12: Dessa figurer har tagits fram med hjälp av resurser från [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Bild 1: © Europeiska fiskerikontrollbyrån, 2005–2021.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-8645-9	1977-5830	doi:10.2865/591336	QJ-AB-22-018-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-8650-3	1977-5830	doi:10.2865/076	QJ-AB-22-018-SV-Q

Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske utgör ett av de största hoten mot marina ekosystem och undergräver de insatser som görs för att förvalta fisket på ett hållbart sätt. Vi granskade EU:s ramar, åtgärder och utgifter för att förhindra att olagliga fiskeriprodukter hamnar på EU-medborgarnas tallrikar. På det hela taget drar vi slutsatsen att de kontrollsystem som införts för att bekämpa olagligt fiske är delvis ändamålsenliga. De minskar risken för olagligt fiske, men medlemsstaternas ojämna tillämpning av kontroller och sanktioner gör att de blir mindre ändamålsenliga. Vi rekommenderar att kommissionen övervakar att medlemsstaterna stärker sina kontrollsystem för att förhindra import av olagliga fiskeriprodukter och ser till att medlemsstaterna vidtar avskräckande sanktioner mot olagligt fiske.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors