

# De Europese IUU-verordening

Analyse: implementatie van Europese importcontrole van visserijproducten

**SAMENVATTING – MAART 2017**



COVER: © THE PEW CHARITABLE TRUSTS/KASHFI HALFORD

# SAMENVATTING

## Implementatie van invoercontroles onder de Europese Verordening om een einde te maken aan illegale, ongemelde en ongereglemeerde visserij (IOO): de voortgang tot op heden

### Achtergrond

Een essentieel doel van de Verordening van de Europese Unie (EU) om illegale, ongemelde en ongereglemeerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen (IOO) is dat de handel in visserijproducten die afkomstig zijn van IOO-visserij, in de EU wordt voorkomen, ontmoedigd en gestopt. De Verordening stelt de regeling inzake vangstcertificaten in om de autoriteiten van de lidstaten te helpen om illegale producten aan hun grenzen op te sporen en de invoer ervan te verhinderen. Deze regeling wordt aangevuld met een procedure om derde (niet-Europese) landen aan te merken als niet-meewerkend in het bestrijden van IOO-visserij (waarschuwingen in de vorm van 'kaarten').



De IOO-verordening werd op 1 januari 2010 van kracht en de implementatie is inmiddels het achtste jaar ingegaan. Net als op andere terreinen van Europees beleid rapporteren de 28 Europese lidstaten elke twee jaar over de implementatie van belangrijke verplichtingen onder de Verordening. In deze rapporten worden onder andere gegevens van invoer onder de Verordening, informatie over de procedures voor invoercontrole en aanbevelingen voor verbetering van de huidige systemen en regelgeving verstrekt.

De gegevens in de tweejaarlijkse rapportage van de lidstaten over de periode 2010-2015 werden verkregen middels verzoeken om informatie toegankelijk te maken voor de Europese Commissie. De ontvangen rapporten zijn geanalyseerd en geven een overzicht van de voortgang die is gemaakt door de lidstaten met betrekking tot volledige en effectieve implementatie van de regeling inzake

vangstcertificaten onder de IOO-verordening. De gegevens die aan de Europese Commissie zijn gerapporteerd, zijn onderbouwd middels gesprekken met bevoegde instanties die belast zijn met de implementatie van de IOO-verordening in lidstaten die veel zeevis en schelp- en schaaldieren importeren, en door middel van raadpleging van relevante literatuur. Dit is de eerste gepubliceerde analyse van gegevens die door lidstaten zijn gerapporteerd over de meest recente rapportageperiode 2014-2015.

De analyse was gericht op zes belangrijke verplichtingen onder de Verordening met betrekking tot import:

1. Routinematige controle van vangstcertificaten bij invoer
2. Controle van vangstcertificaten op basis van risico
3. Verificatie van vangstcertificaten om naleving van invoerregels zeker te stellen
4. Fysieke inspectie van zendingen
5. Afwijzing van zendingen bij niet-naleving
6. Tweejaarlijkse rapportage aan de Commissie over activiteiten onder de Verordening.

De conclusies van de analyse met betrekking tot de volgende zes belangrijke verplichtingen onder de Verordening worden op de volgende pagina's gepresenteerd:

### Belangrijke bevindingen

De analyse liet duidelijke verschillen zien ten aanzien van implementatie van de invoercontroles in de EU, waardoor er voor bedrijven een ongelijkwaardig speelveld is ontstaan en er ruimte is voor misbruik. Er werden in het bijzonder verschillen opgemerkt met betrekking tot de frequentie en striktheid waarmee de controles en verificatie van vangstcertificaten werden uitgevoerd, en met betrekking tot de kwaliteit van de procedures voor risico-inventarisatie om vast te stellen welke zendingen geverifieerd moesten worden.

Aangetoond werd dat verschil in invoercontroles ertoe leidt dat de invoer van risicovolle producten zich verplaatst naar lidstaten die bij invoer minder streng vangstcertificaten controleren.

Dit ondermijnt de grote stappen die een aantal lidstaten heeft gemaakt met betrekking tot volledige implementatie van de regeling van vangstcertificaten onder de IOO-verordening, en biedt onvoldoende zekerheid dat producten die afkomstig zijn van IOO-visserij, van de Europese markt geweerd worden.

Dit is de eerste gepubliceerde analyse van gegevens die door lidstaten zijn gerapporteerd over de periode 2014-2015.

2014/15

Er bestaan verschillen tussen lidstaten ten aanzien van het percentage vangstcertificaten dat wordt gecontroleerd, en de procedures die worden gehanteerd



© E.J.F

### VERPLICHTING 1: Routinematige controle van vangstcertificaten bij invoer

- Vereisten zijn niet overal in de EU uniform geïmplementeerd.
- Er bestaan verschillen tussen lidstaten ten aanzien van het percentage vangstcertificaten dat wordt gecontroleerd, en de procedures die worden gehanteerd.
- Er is op Europees niveau onvoldoende begeleiding om de procedures van de lidstaten te harmoniseren, bijvoorbeeld met betrekking tot de specifieke vangsten waarvan de certificaten moeten worden gecontroleerd, en de externe informatiebronnen die kunnen worden geraadpleegd.



- Slechts vier lidstaten lijken de risicocriteria die op Europees niveau zijn vastgesteld, te hanteren voor hun invoercontroles. Andere lidstaten blijken hun risicocriteria op nationaal niveau vast te stellen, maar de procedures lopen aanzienlijk uiteen, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal/type criteria en de wijze waarop vangstcertificaten worden geselecteerd voor verificatie. Tien lidstaten beoordelen vangstcertificaten niet op basis van risico; dit heeft naar het schijnt voornamelijk te maken met het kleine aantal vangstcertificaten dat zij ontvangen. Lidstaten die veel visserijproducten invoeren, hebben geen informatie verstrekt over de specifieke risicocriteria die hanteren voor de verificatie.

### VERPLICHTING 2: Controle van vangstcertificaten op basis van risico

- Een goede risicoanalyse, zoals bepaald in de IOO-verordening, is essentieel om te kunnen vaststellen welke zendingen aan een nauwkeurig onderzoek moeten worden onderworpen gezien de schaal waarop visserijproducten in de EU worden ingevoerd - het merendeel komt in scheepscontainers de EU binnen. Containerzendingen vormen een uitdaging als het gaat om inspectie, verificatie en de inzet van opsporingsambtenaren.
- De normen die worden gehanteerd voor risico-inventarisatie, verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten en schieten soms te kort gezien de complexiteit en het volume aan zeevis en schelp- en schaaldieren dat de EU binnen komt. In de praktijk heeft de flexibiliteit die de lidstaten hebben om methoden voor controle van vangstcertificaten op basis van risico te ontwikkelen, het streven van de Commissie naar harmonisatie van de verificatie door de lidstaten ondermijnd.



### VERPLICHTING 3: Verificatie van vangstcertificaten om naleving van invoerregels zeker te stellen

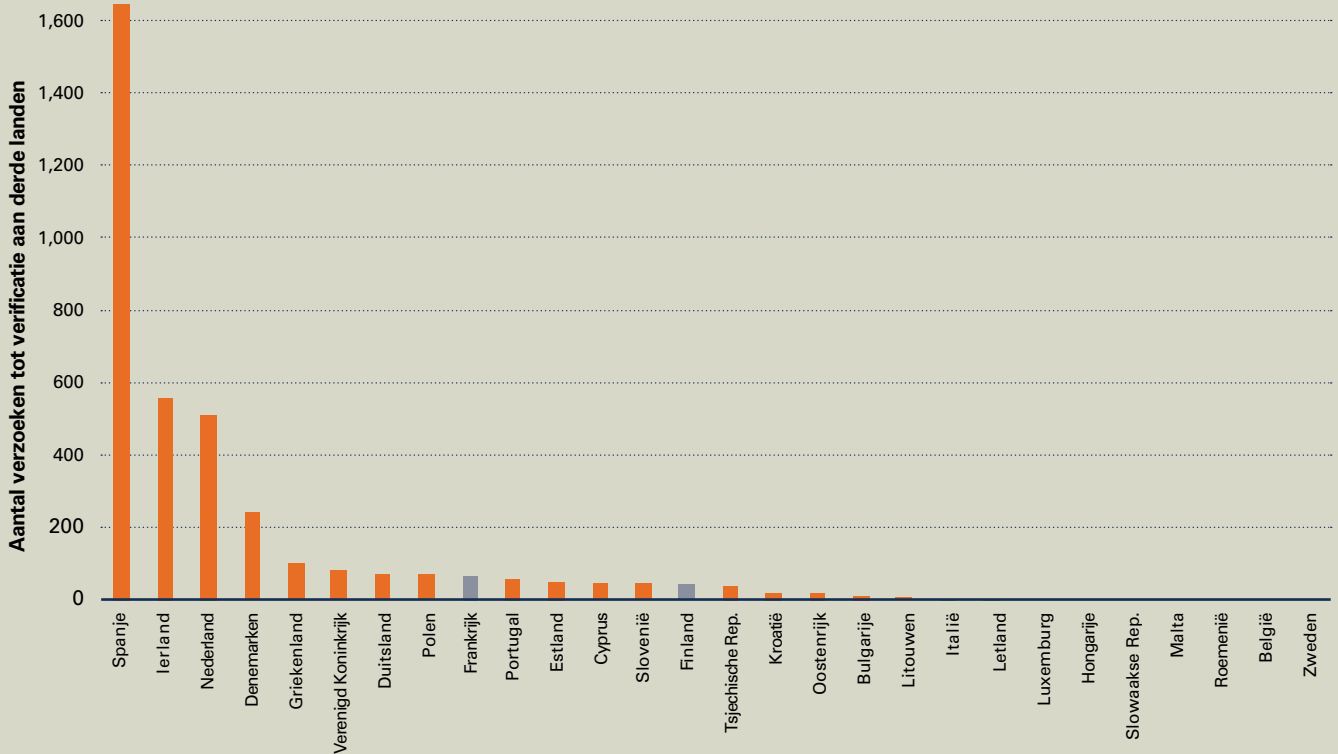
- Vier lidstaten zijn verantwoordelijk voor ruim 75% van de in totaal 3000 (bij benadering) verzoeken tot verificatie aan derde landen om naleving van de regels voor de invoer van visserijproducten in de periode 2014-2015 te bevestigen (zie **afbeelding 1**). Drie van deze lidstaten importeerden in deze periode producten met het laagste risico (met betrekking tot het percentage vangstcertificaten voor producten die vanuit vlaggenstaten met een kaart werden geïmporteerd) 1 (zie **afbeelding 2**).
- Diverse lidstaten die relatief risicovolle producten invoeren, hebben nauwelijks tot geen verzoeken voor verificatie bij derde landen ingediend sinds de Verordening van kracht werd (zie **afbeelding 1 en 2**). Er zijn duidelijke voorbeelden van lidstaten die geen verificaties uitvoeren wanneer de omstandigheden aanleiding zijn voor nauwkeurig onderzoek.
- Een mogelijk gevolg van deze verschillen is dat de risicovolle handelsstromen verschuiven naar lidstaten die minder strenge normen voor verificatie hanteren.



### Afbeelding 1 | Aantal verzoeken tot verificatie aan derde landen (2014/15)\*

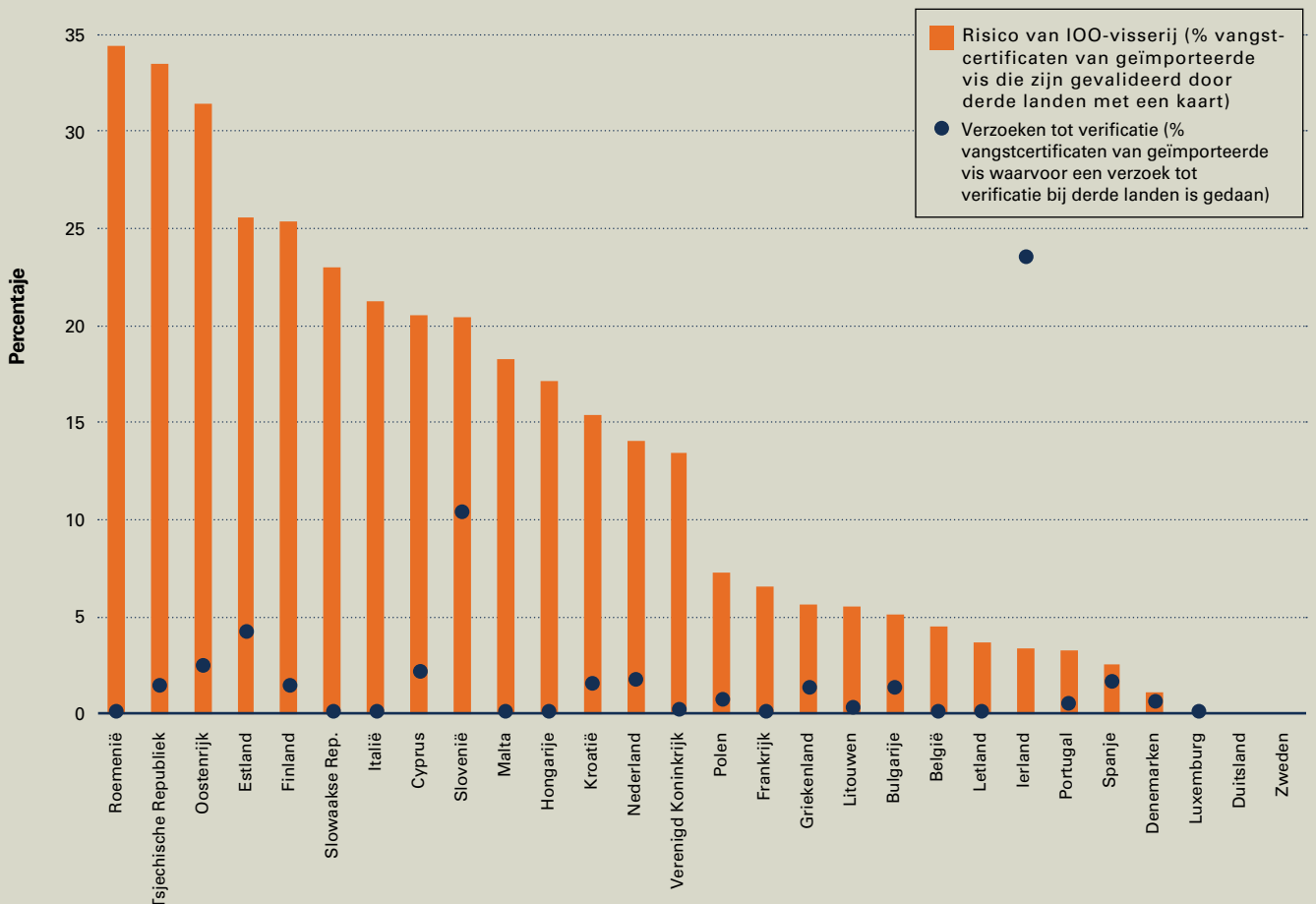
Bron: tweejaarlijkse rapportage door lidstaten over de periode 2014/15.

\*Grijzen balken betreffen gegevens uit de rapportage over 2012/13 – gegevens van 2014/15 waren op het moment van publicatie niet beschikbaar.



### Afbeelding 2 | Vergelijking van % vangstcertificaten geïmporteerde vis: (i) gevalideerd door derde landen met een kaart onder de IOO-verordening (risico van IOO-visserij) en (ii) onderhevig aan verzoeken tot verificatie aan derde landen (2014/15)\*

Bron: tweejaarlijkse rapportage door lidstaten over de periode 2014/15 of 2012/13 indien de gegevens over 2014/15 niet beschikbaar waren op het moment van publicatie. \*Calculatie van het risico van IOO-visserij was niet mogelijk voor Duitsland en Zweden omdat gegevens van vlaggenstaten van herkomst in hun tweejaarlijkse rapport ontbraken.



## VERPLICHTING 4: Fysieke inspectie van zendingen

- Voor invoer via containerschepen gelden niet dezelfde maatregelen en criteria onder de Verordening als directe aanlanding van zeevis en schaal- en schelpdieren in Europese havens.
- De controle van invoerzendingen per containerschip is nagenoeg niet geharmoniseerd, en er wordt op Europees niveau weinig gedaan om een minimale norm voor implementatie in alle lidstaten te bepalen.
- Zes lidstaten hebben gemeld dat zij containerschepen (of andere vracht) met het oog niet fysiek inspecteren op IOO-visserij.
- Zestien lidstaten melden dat zij containers/vrachtzendingen inspecteren, maar er is sprake van verschillen in de manier waarop containers voor inspectie worden geselecteerd, of de controles zijn gebaseerd op risicobeheer en welke procedures er voor de inspecties worden gehanteerd.
- In het algemeen geldt dat door de beperkte en inconsistente informatie die door lidstaten wordt verstrekt, een goede evaluatie van de implementatie binnen de EU niet mogelijk is.



met IOO-visserij. Het aantal afgewezen zendingen lijkt laag in vergelijking met de inschatting van de invoer van producten uit IOO-visserij die voorafgaand aan de Verordening werd gedaan (jaarlijkse invoer van 500.000 ton in de EU) en het risico van IOO-visserij dat gepaard gaat met invoer in de EU (zie **afbeelding 4**).

- Lidstaten die grote hoeveelheden risicovolle producten invoeren, hebben gerapporteerd dat zeer weinig zendingen zijn afgewezen sinds de Verordening van kracht werd (zie **afbeelding 3 en 4**).

## VERPLICHTING 6: Tweejaarlijkse rapportage aan de Commissie over activiteiten onder de Verordening



- In het geval van een aantal lidstaten geldt dat er onvoldoende informatie over procedures voor de implementatie van de regeling inzake vangstcertificaten beschikbaar is zodat de status van de implementatie niet goed kan worden beoordeeld en zinvolle vergelijkingen tussen de lidstaten niet mogelijk zijn.
- Op diverse punten waren de vragen in het rapportagesjabloon vaag en onvoldoende specifiek, waardoor de lidstaten de vragen anders interpreterden. Dit wordt versterkt door het gebrek aan helderheid over de verplichtingen die de lidstaten onder de Verordening hebben, in het bijzonder met betrekking tot de procedures voor het controleren en de verificatie op basis van risico van de vangstcertificaten.
- Een groot hiaat in het rapportagesjabloon is dat van de lidstaten niet wordt verlangd om de gegevens van de vangstcertificaten uit te splitsen naar vlaggenstaat van herkomst. Deze informatie is essentieel om het risico van IOO-visserij dat gepaard gaat met de invoer, te kunnen berekenen en om verschuivingen van de handelsstromen vast te stellen.
- Teneinde ervoor te zorgen dat de rapportage van de lidstaten voldoende gedetailleerd is en de implementatie van de regeling voor vangstcertificaten goed kan worden beoordeeld, moet het rapportagesjabloon op een aantal punten worden aangepast.

## VERPLICHTING 5: Afwijzing van zendingen bij niet-naleving

- De lidstaten hanteren verschillende criteria en normen om te bepalen onder welke omstandigheden zendingen de EU niet worden binnengelaten, wat leidt tot discriminatie tussen bedrijven die producten met dezelfde herkomst invoeren.
- Een belangrijk obstakel om zendingen af te wijzen lijkt te maken te hebben met het formuleren van redenen voor afwijzing en de onwil van een aantal lidstaten om handel vanwege de verificatie van vangstcertificaten te vertragen.
- Sinds 2010 zijn er ongeveer 350 zendingen onder de Verordening afgewezen (zie **afbeelding 3**), onder andere omdat procedures niet werden opgevolgd, documenten niet in orde waren of de zending in verband werd gebracht



# 85-92%

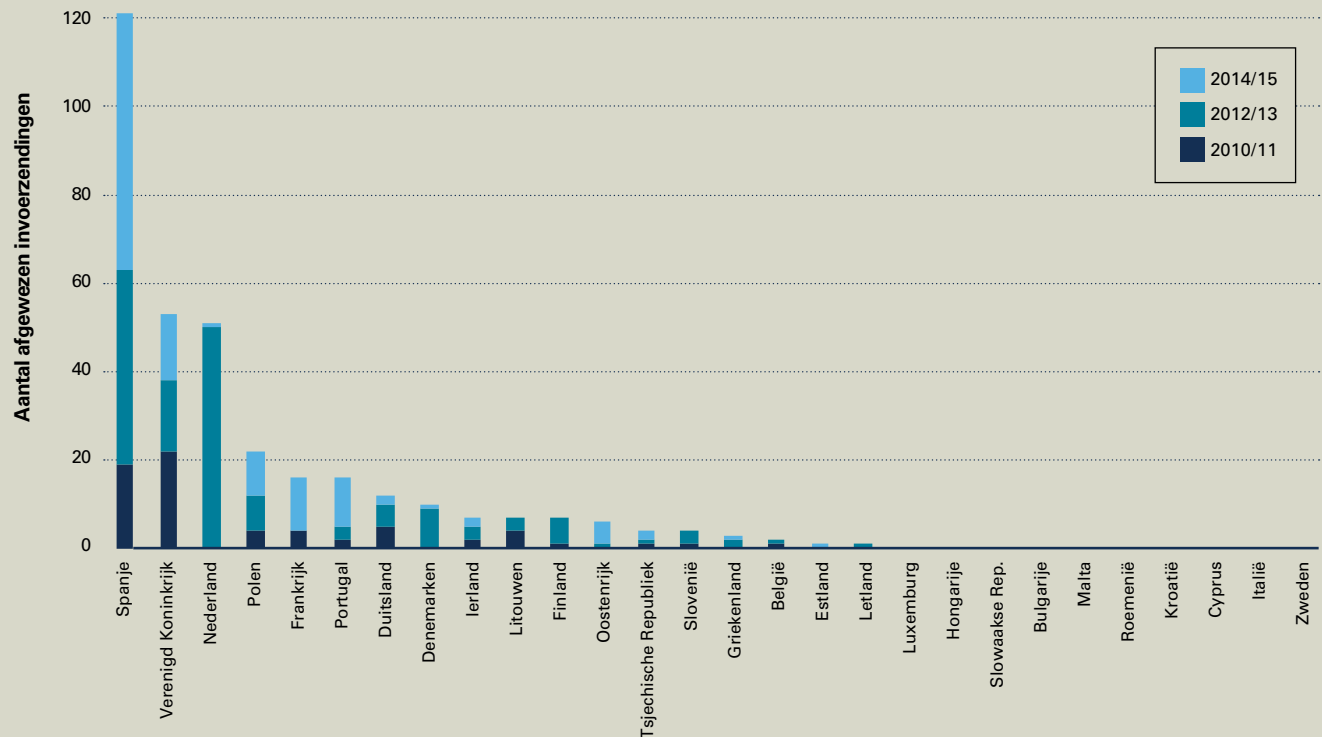
van de geïmporteerde zeevis en schelp- en schaaldieren komen via containerschepen de Europese Unie binnen.



### Afbeelding 3 | Aantal invoerzendingen die zijn geweigerd door lidstaat in overeenstemming met de IOO-verordening (2010–2015)\*

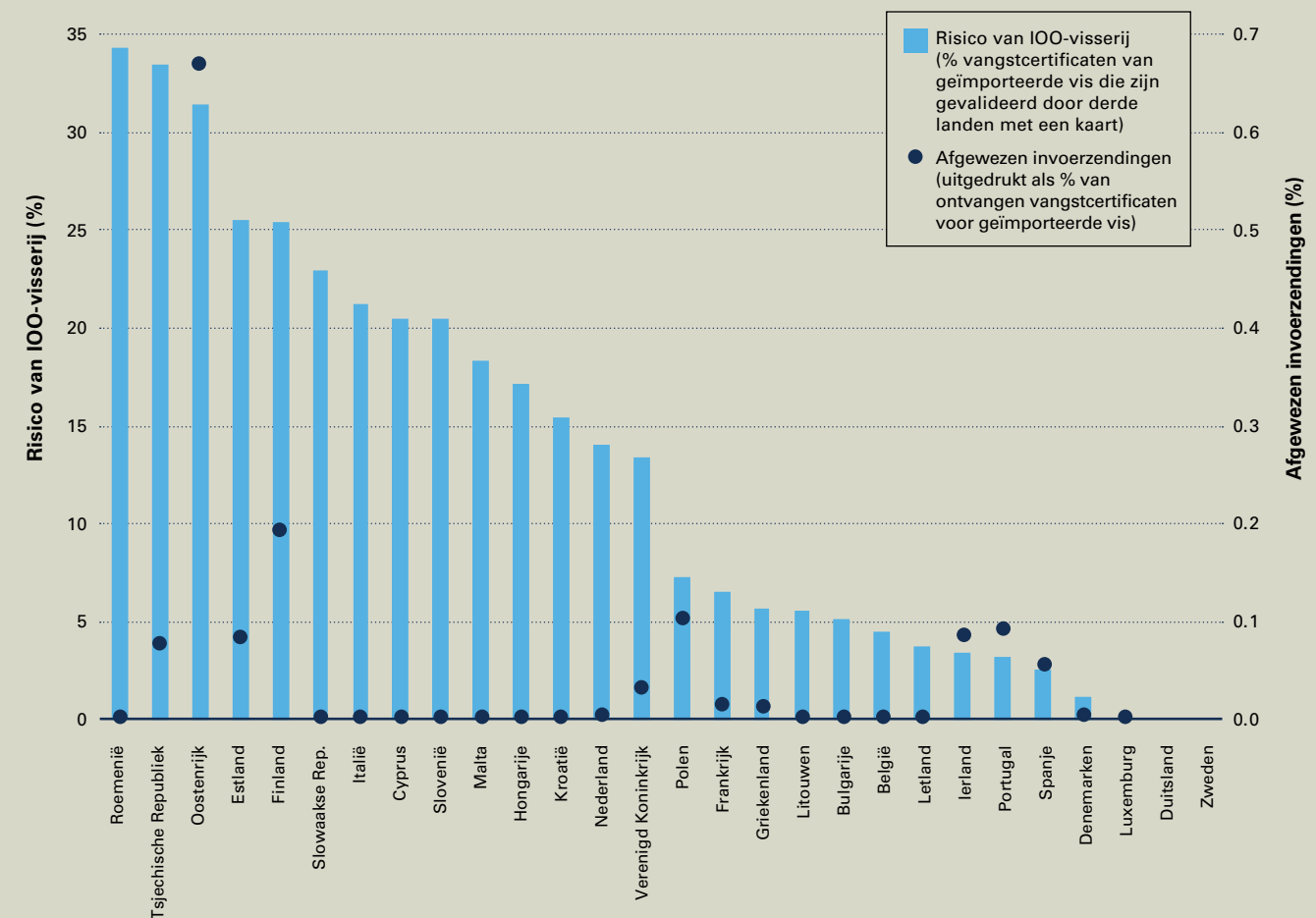
Bron: tweejaarlijkse rapportage door lidstaten over de periode 2010/15, mits beschikbaar (zie Bijlage 1).

\* Frankrijk heeft in haar tweejaarlijkse rapport over 2012/13 geen informatie verstrekt over het aantal afgewezen zendingen

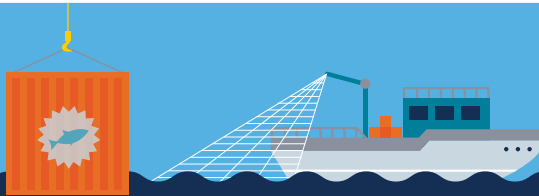


### Afbeelding 4 | Vergelijking van: (i) % vangstcertificaten van geïmporteerde vis gevalideerd door derde landen met een kaart onder de IOO-verordening (risico van IOO-visserij) en (ii) geweigerde invoerzendingen uitgedrukt als % van de ontvangen vangstcertificaten van geïmporteerde vis (2014/15)\*

Bron: tweejaarlijkse rapportage door lidstaten over de periode 2014/15 of 2012/13 indien de gegevens over 2014/15 niet beschikbaar waren op het moment van publicatie. \*Calculatie van het risico van IOO-visserij was niet mogelijk voor Duitsland en Zweden omdat gegevens van vlaggenstaten van herkomst in hun tweejaarlijkse rapport ontbraken.



## Checklist voor het realiseren van geharmoniseerde, krachtige invoercontroles in alle lidstaten van de EU



Volledige controle van informatie in het vangstcertificaat; 100% van vangstcertificaten wordt gecontroleerd.



Het vangstcertificaat wordt op enkele punten gecontroleerd; slechts bij een % van vangstcertificaten.

### CONTROLE VAN DOCUMENTEN

Risicocriteria zijn volledig en gegrond en worden regelmatig bijgewerkt; worden systematisch toegepast op inkomende vangstcertificaten.



Ontoereikende risicocriteria; worden niet systematisch toegepast op inkomende vangstcertificaten.

### RISICOANALYSE

Systematisch wordt op basis van de eerste controle van de vangstcertificaten en/of risicoanalyse met derde landen contact opgenomen om te beoordelen of aan de verplichtingen bij invoer is voldaan.



Zelden wordt in het kader van het verificatieproces aan derde landen meer informatie of hulp gevraagd om de legale herkomst vast te stellen.

### VERIFICATIES

Een deel van de vrachtzendingen wordt bij twijfel of verdenking of op basis van risicoanalyse fysiek gecontroleerd door hiervoor opgeleide ambtenaren.\*



Vrachtzendingen worden niet fysiek gecontroleerd in het kader van invoercontroles onder de IOO-verordening

### INSPECTIES

Zendingen worden systematisch afgewezen in overeenstemming met de bepalingen van de Verordening



Zendingen worden niet afgewezen onder omstandigheden als vereist in de Verordening.

### AFWIJZINGEN

\* In het geval van directe aanlanding (en overslag) door derde landen in Europese havens, vereist de IOO-verordening dat lidstaten op basis van risicoanalyse minimaal 5% van dergelijke zendingen inspecteren.

## Aanbevelingen

**Uit de analyse blijkt dat de Europese Commissie en de lidstaten een tandje bij moeten zetten om een betere en geharmoniseerde implementatie van de invoercontroles onder de IOO-verordening in de hele EU zeker te stellen.**

Om de genoemde problemen aan te pakken en een effectieve en gezamenlijke Europese barrière voor de import van IOO-visserijproducten op te werpen doen wij de volgende aanbevelingen:

1. De Europese Commissie zet alle middelen in die zij tot haar beschikking heeft om de implementatie van procedures voor de controle van vangstcertificaten, risicoanalyse en verificatie te harmoniseren en een minimale norm in de lidstaten te hanteren. Hieronder vallen:

- Er moet haast worden gemaakt met het opzetten van een elektronische database voor de hele EU waarin informatie over vangstcertificaten kan worden verwerkt en opgeslagen en die ruiscontroles mogelijk maakt, en met de invoering van een krachtig tool voor risicoanalyse. Het streven moet zijn dat er uiterlijk half 2017 een pilotproject wordt gestart en dat het systeem eind 2017 volledig operationeel is.
- Er moet overeenstemming worden bereikt over (het toepassen van) gestandaardiseerde criteria en procedures voor de verificatie van risicovolle vangstcertificaten en de inspectie van zendingen, waarbij rekening wordt gehouden met best practices die al in de EU zijn geïmplementeerd.

- Er moet een leidraad worden opgesteld, waarin minimaal het volgende is opgenomen:
  - o de elementen van de vangstcertificaten die in elk geval door de lidstaten moeten worden gecontroleerd;
  - o de overeengekomen methoden en criteria voor risicoanalyse op Europees niveau;
  - o een minimaal percentage van vangstcertificaten dat geverifieerd moet worden;
  - o het type bewijs van wettelijke herkomst dat in het kader van het verificatieproces van derde landen wordt verlangd;
  - o duidelijke maatstaven op basis waarvan wordt bepaald welke zendingen moeten worden geverifieerd en van de Europese markt worden geweerd.
- Er moeten audit- en evaluatiemissies naar lidstaten worden ondernomen om vast te stellen of deze lidstaten hun verplichtingen met betrekking tot invoercontrole nakomen, en er moeten maatregelen worden genomen tegen lidstaten die de implementatie van een effectieve verificatie van vangstcertificaten op basis van risico en afwijzing van zendingen in overeenstemming met de Verordening niet op orde hebben.
- Het format voor tweejaarlijkse rapportage moet aangepast worden zodat lidstaten uitvoerig en gestandaardiseerd antwoorden en deze antwoorden van zodanige kwaliteit zijn dat de implementatie van de IOO-verordening volledig kan worden beoordeeld, met name op het punt van procedures voor de controle van vangstcertificaten, verificaties en risicoanalyse.

Wordt vervolgd op pagina 8

2. **Lidstaten** zorgen voor de noodzakelijke middelen en laten zien dat zij politiek bereid zijn de Verordening volledig te implementeren:

- Zij maken voldoende capaciteit en personeel vrij om een effectieve implementatie van invoercontroles onder de Verordening mogelijk te maken.
- Zij steunen het opzetten van een elektronische database voor vangstcertificaten in de hele EU en verplichten zich om er volledig en systematisch gebruik van te maken zodra de database operationeel is.
- Zij steunen een voor de gehele EU gestandaardiseerde methode voor risicoanalyse en zorgen dat deze methode effectief wordt gehanteerd voor het opsporen van risicovolle vangstcertificaten/zendingen.
- Zij volgen gestandaardiseerde, grondige procedures voor de verificatie en inspectie van risicovolle vangstcertificaten en zendingen, zoals overeengekomen met en bepaald door de Commissie.
- Zij zorgen dat zendingen met verdachte of illegale producten van de Europese markt wordt geweerd.
- Zij onderzoeken op nationaal niveau de haalbaarheid van gespecialiseerde inlichtingen- en onderzoeksteams ten behoeve van de strategische analyse van handelsstromen en analyse van mogelijke gevallen van IOO-visserij ter ondersteuning van de regeling voor vangstcertificaten.



© E.J.F.

**Deze analyse laat zien dat er een duidelijke noodzaak bestaat voor een betere en geharmoniseerde implementatie van de invoercontroles onder de IOO-verordening in de lidstaten**

EINDNOOT: <sup>1</sup> Aangenomen kan worden dat vlaggenstaten waarvan is vastgesteld dat de maatregelen voor monitoring, controle en bewaking (MCS) tekortschieten – zoals blijkt uit de toekenning van een gele (of daarna rode) kaart door de Europese Commissie onder de IOO-verordening - in mindere mate in staat zijn om de legale herkomst van zeevis en schelp- en schaaldieren die door hun vaartuigen zijn gevangen, betrouwbaar te certificeren.

## Overige informatie

De Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts en WWF werken samen om te garanderen dat de Europese Verordening om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO) te beëindigen zeker te stellen. De coalitie werkt samen met de Good Fish Foundation om deze doelstellingen in Nederland te ondersteunen.

### Contacten:

Irene Vidal | Environmental Justice Foundation |  
Tel.: +44 (0) 20 7239 3310 |  
irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana |  
Tel.: +32 (0) 2 513 2242 |  
vvulperhorst@oceana.org

Ness Smith | The Pew Charitable Trusts |  
Tel.: +44 (0) 20 7535 4000 |  
nsmith@pewtrusts.org

Eszter Hidas | WWF |  
Tel.: +32 (0) 2 761 0425 |  
ehidas@wwf.eu

Victoria Mundy | Onderzoeksmidewerker coalitie |  
Tel.: +32 (0) 2 513 2242 |  
victoria.mundy@ejfoundation.org

Christine Absil | Good Fish Foundation |  
Tel.: +31 (0) 6 14514608  
christine@goodfish.guide



© WWF/EDWARD PARKER