

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.11.2008
KOM(2008) 718 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Durchführung einer
Gemeinschaftsregelung zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der
Gemeinsamen Fischereipolitik**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Durchführung einer Gemeinschaftsregelung zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Die Fischereiaufsicht steht im Mittelpunkt der GFP, weil deren Glaubwürdigkeit von einer wirksamen Durchsetzung abhängig ist. Die Kontrollregelung wurde mehrmals reformiert, unter anderem 1993, als die derzeitige Verordnung erlassen wurde, danach 1998 zur Einbeziehung der Kontrolle des Fischereiaufwands und schließlich 2002 im Zuge der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP), die es ermöglichte, die Verteilung der Zuständigkeiten von Kommission und Mitgliedstaaten klarzustellen, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern und die Schaffung der Europäischen Fischereiaufsichtagentur auf den Weg zu bringen.

Trotz erzielter Fortschritte besteht generell Einigkeit darüber, dass die GFP allgemein immer noch zahlreiche Schwachstellen aufweist, insbesondere in Bezug auf die Überfischung wegen Überkapazitäten der EU-Fischereiflotte und die Kontrollmaßnahmen.

Zur Behebung dieser Schwachstellen hat die Kommission einige Initiativen ergriffen, so etwa die Umstrukturierung der Fischereiflotte im Juli 2007, und unlängst eine Reform der Fischereikontrolle beschlossen, um die illegale, unregulierte und ungemeldete Fischerei zu bekämpfen (IUU-Verordnung). Außerdem hat die Kommission eine Diskussion darüber in Gang gebracht, wie die GFP nach 2012 überarbeitet werden soll. Mittelfristig sollte aber die Reform der Kontrollregelung für die GFP die Effizienz des Fischereimanagement in der Gemeinschaft deutlich verbessern.

Die 2002 eingeführte Kontrollregelung weist große Mängel auf, die ihre allgemeine Wirksamkeit infrage stellen. Wie sowohl die Europäische Kommission¹ als auch der Europäische Rechnungshof² unterstrichen haben, ist die derzeitige Kontrollregelung ineffizient, kostspielig, komplex und liefert nicht die gewünschten Ergebnisse. Die Schwächen der Kontrollmaßnahmen machen sich auch bei der Umsetzung anderer Bereiche der GFP negativ bemerkbar und untergraben den Erfolg der Initiativen zur Bestandserhaltung und zur Steuerung des Fischereiaufwands. Kontrollmängel tragen also zur negativen Bilanz der GFP bei, die offensichtlich nicht imstande ist, ihr grundlegendes Ziel zu erreichen. Obwohl die GFP bereits seit mehreren Jahren angewandt wird, bleibt der Zustand der Bestände in den Gemeinschaftsgewässern weiterhin besorgniserregend und werden mehrere Bestände über die Nachhaltigkeitsgrenze hinaus befischt. Das anhaltende Versagen der Kontrollmaßnahmen wird schwer wiegende Folgen für die Zukunft der Fischbestände, der Fischwirtschaft und der fischereiabhängigen Regionen haben. Vor diesem Hintergrund

¹ KOM(2007)167.

² Sonderbericht Nr. 7/2007.

schlägt die Kommission vor, die Kontrollregelung der GFP grundlegend zu reformieren, dabei alle Mängel anzugehen und ihren Ansatz zu modernisieren.

Die neue Kontrollverordnung gilt für alle Fischerei- und fischereibezogenen Tätigkeiten in den Gemeinschaftsgewässern, in den Mitgliedstaaten und für die Tätigkeiten der EG-Fischereifahrzeuge außerhalb der Gemeinschaftsgewässer. Sie ergänzt die IUU-Verordnung und die Verordnung über die Genehmigung der Fischereitätigkeiten von Fischereifahrzeugen der Gemeinschaft außerhalb der Gemeinschaftsgewässer. Außerdem stellt sie sicher, dass Staatsangehörige von Drittländern gegenüber den Gemeinschaftsbürgern nicht diskriminiert werden. Diese drei Verordnungen bilden zusammen den neuen Kontrollrahmen

Die vorliegende Mitteilung gibt einen Überblick über die derzeitige Lage und Herausforderungen, die Kernbestandteile der neuen Kontrollstrategie und die vorgeschlagenen Maßnahmen.

1.1. Derzeitige Lage

Bei der Umsetzung der GFP-Kontrollpolitik wurden erhebliche Probleme festgestellt, die einerseits mit den Mängeln der Kontrollregelung selbst und andererseits mit den Strukturproblemen und Herausforderungen im Fischereisektor zusammenhängen.

1.1.1. Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat kürzlich³ das Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssystem der GFP bewertet. Dabei stellte er fest, dass die derzeitige Lage u. a. durch einen unzulänglichen Regelungsrahmen und unzureichende Verfahren zur vollständigen Erhebung von Daten und zur Aufdeckung von Unstimmigkeiten zwischen den unterschiedlichen Daten gekennzeichnet ist. Außerdem reichten die nationalen Inspektionssysteme nicht aus, um Verstöße zu verhindern und aufzudecken, und wegen ihrer Uneinheitlichkeit gelinge es nicht, ausreichenden Kontrolldruck aufzubauen und die Inspektionstätigkeit zu optimieren. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist die Kommission wegen ihrer begrenzten Befugnisse nicht in der Lage, bei den von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten systematisch Fehler und Unstimmigkeiten festzustellen oder die nationalen Kontrollsysteme zu überwachen und zu ihrer Wirksamkeit Stellung zu nehmen.

1.1.2. Unzeitgemäße und inkonsistente Ansätze bei der Kontrolle

Das Kontrollsystem der Gemeinschaft beschränkt sich im Wesentlichen auf die Kontrolle der Quotenausschöpfung und der technischen Aspekte des Fangvorgangs und vernachlässigt die anderen Gesichtspunkte der GFP wie z. B. Transport oder Märkte. Bei der Kontrolle sind insbesondere in Bezug auf den Fischereiaufwand und die biologisch empfindlichen Fanggebiete neue Erfordernisse entstanden, denen das jetzige System nicht gerecht wird. Damit die großen Anstrengungen der letzten Jahre zur Erreichung der nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung Ergebnisse bringen, müssen sie durch eine umfassende und wirksame Kontrollregelung ergänzt werden.

³ Sonderbericht Nr. 7/2007.

1.1.3. Überkapazitäten

Die Grenzen der Fischereiaufsicht machen sich umso stärker bemerkbar, als die Fischereiflotte weiterhin anhaltende Überkapazitäten aufweist. Dieses strukturelle Problem ist ein Grund für die mangelnde Rentabilität der Fischereifloten und schafft Anreize, gegen die GFP-Vorschriften zu verstoßen. Viele Schiffe können nur dann rentabel arbeiten, wenn sie ihre Quoten überschreiten und damit die Bestände überfischen. Dies führt zu einem Teufelskreis mit Fischereifahrzeugen, die Bestände überfischen, um wirtschaftlich zu überleben, und wachsendem Druck ausgesetzt sind, in den folgenden Jahren immer noch mehr zu fischen, während die legalen Fangmöglichkeiten und die Quotenzuteilungen infolge eben dieser Überfischung weiter reduziert werden. Dies hat zum einen erhebliche Folgen für die Umwelt und drückt zum anderen auf die Preise für legal gefangenen Fisch, schadet also kurzfristig den Fischern, die die Vorschriften einhalten, und reduziert langfristig das Angebot am Markt.

1.2. Gründe für die Nichteinhaltung

Es wurden mehrere Gründe für derzeit herrschenden Verstöße gegen die GFP festgestellt, die alle zum versagen der Kontrollregelung beitragen.

Ein wichtiger Grund hierfür ist - neben den Flottenüberkapazitäten - die Tatsache, dass die Gefahr der Aufdeckung von Verstößen wegen der erheblichen Unzulänglichkeiten in den nationalen Kontrollsystemen relativ gering ist. Außerdem bestehen zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bei der Häufigkeit und Intensität der Kontrollen, und die Fischer müssen mit unterschiedlichen Verfahren und Praktiken zurechtkommen. Dies schafft Rechtsunsicherheit, schmälert die Glaubwürdigkeit der Kontrollberichte und erschwert die systematische Verfolgung von Verstößen in Rechts- und Verwaltungsverfahren. Außerdem ist auch bei der Aufdeckung von Verstößen keineswegs gewährleistet, dass geeignete Sanktionen verhängt werden, da das geltende Sanktionssystem unzureichend ist und nicht abschreckend genug wirkt.

Ein zweiter Grund für die Nichteinhaltung liegt im Rechtsrahmen der Kontrollpolitik selbst und in der Art und Weise, wie dabei die Aufgaben zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgeteilt sind. Der Rechtsrahmen wurde in den letzten Jahren mehrmals überarbeitet, ist inzwischen viel zu komplex und erstreckt sich über mehrere Verordnungen. Diese Komplexität und Uneinheitlichkeit hat zu einem Mangel an Klarheit und Rechtssicherheit geführt, der es den Mitgliedstaaten und der Fischwirtschaft erschwert, diesen Ansatz zu akzeptieren und sich an die Vorschriften zu halten.

Ein weiterer Grund ist der, dass das derzeitige Kontrollsystem nur begrenzte und ineffiziente Kontrollmechanismen aufseiten der Kommission vorsieht. Die GFP liegt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft, die den Rechtsrahmen festlegt. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Fischer, die Verarbeitungsbetriebe und der Handel diesen Rechtsrahmen beachten. Aus diesem Grunde liegt die Verantwortung für die wirksame Kontrolle, Überwachung und Durchsetzung der GFP-Vorschriften in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission als Hüterin der Verträge muss dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung nachkommen. Deshalb überwacht sie die Anwendung der GFP durch die Mitgliedstaaten. Die Mittel, die der Kommission zur Verfügung stehen, um dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen, greifen aber zumeist erst dann, wenn ein Verstoß gegen das

Gemeinschaftsrecht vorliegt. Außerdem sind die Verfahren wegen Nichteinhaltung von Verpflichtungen langwierig, schwerfällig und nur in Ausnahmefällen wirksam.

2. ÖKOLOGISCHE UND SOZIOÖKONOMISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Das vielfache Versagen der derzeitigen Kontrollregelung bleibt nicht ohne Folgen. Die weitverbreitete Nichteinhaltung und die wiederholten Verstöße gegen die GFP-Vorschriften haben zahlreiche nachteilige Auswirkungen sowohl in Bezug auf die schwer wiegende Schädigung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme der Meere als auch in Bezug auf erhebliche sozioökonomische Auswirkungen für die Fischwirtschaft der Gemeinschaft einschließlich des Verarbeitungs- und des Vermarktungssektors.

Da reichhaltige Fischbestände Ausdruck einer gesunden Umwelt sind, wäre bei Fortbestand der derzeitigen Lage eine vollständige Wiederauffüllung der Bestände unmöglich. Die derzeitige Überfischung über das zulässige Maß bzw. über die Belastungsfähigkeit der Bestände hinaus dürfte ganz im Gegenteil weiterhin Merkmal der Gemeinsamen Fischereipolitik bleiben. Der erhöhte Druck, über die vorschriftsmäßigen Obergrenzen hinaus zu fischen, wird sich besonders nachteilig auf das Ökosystem auswirken, da die TAC so berechnet sind, dass die jeweiligen Bestände durch die gefischten Mengen nicht gefährdet werden. Zusätzliche Entnahmen durch illegale Fangtätigkeit aber bedeuten eine solche Gefährdung und könnten sich sogar auf andere Arten auswirken, die mit den Zielarten der IUU-Tätigkeit zusammenhängen, und das Ökosystem noch stärker schädigen.

Wenn die derzeitige Lage anhält, werden die Gesamtfangmengen und der Wert der einzelnen Fische noch stärker sinken als bei Befischung eines Bestands innerhalb der zur Wahrung der Nachhaltigkeit erforderlichen Obergrenzen. Neben dem Verlust an potenziellen Einnahmen wäre zudem ein Kostenanstieg zu erwarten, weil ein hoher Fischereiaufwand betrieben werden muss, um Fangmengen zu erzielen, die ein ausreichendes Einkommen sichern. Als Folge der sinkenden Einkommen und der geringeren Kapitalrendite würden mehr Fischer ihre Tätigkeit aufgeben, wodurch wiederum in den Küstengebieten - die oft weniger Beschäftigungsmöglichkeiten bieten als andere Gebiete - die Arbeitslosigkeit steigen würde.

Aus diesen Gründen spricht vieles für eine rasche und umfassende Reform der GFP-Kontrollregelung.

3. EIN NEUER ANSATZ FÜR DIE FISCHEREIAUFSICHT: DIE VORGESCHLAGENE REFORM DER GFP-KONTROLLPOLITIK

Allgemeines Ziel der vorgeschlagenen Reform ist die Einführung einer umfassenden, integrierten und einheitlichen Politik der Fischereiaufsicht in den Gemeinschaftsgewässern zur wirksamen Durchsetzung der GFP. Generell sollte sich der neue Ansatz durch Vereinfachung, Standardisierung, bessere Kostenwirksamkeit und Abbau des Verwaltungsaufwands auszeichnen. Dieser Vorschlag ist Bestandteil des fortlaufenden Vereinfachungsprogramms der Kommission im Rahmen der "Gemeinschaftsstrategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds"⁴, weil er die Kontrollvorschriften, die derzeit über eine Vielzahl sich überschneidender und komplexer Rechtstexte verstreut sind, in

⁴ KOM2005) 535.

einem einzigen Rechtsinstrument bündelt. Dies wird zu einer Vereinfachung der Kontrollregelung beitragen.

3.1. Ein neuer, gemeinsamer Ansatz für die Fischereiaufsicht und Inspektionen

Der Vorschlag verfolgt allgemein die Strategie von Inspektionen aller Fänge und auf allen Stufen der Vermarktungskette - also auf See und im Hafen ebenso wie beim Transport und auf den Märkten - und harmonisiert die Inspektionsverfahren mit dem Ziel, die Umsetzung der neuen Kontrollregelung zu vereinheitlichen. Erster Schwerpunkt ist dabei die Einführung einer systematischen Risikoanalyse und einer umfassenden Rückverfolgung als Basis für die Fischereiaufsicht. Dabei werden moderne Technologien in bestmöglicher Weise eingesetzt. So sollen die Daten weitestgehend automatisiert und einem umfassenden und systematischen Abgleich unterzogen werden, um die Bereiche zu ermitteln, in denen die Gefahr von Unregelmäßigkeiten besonders hoch ist. Auf diese Weise können die eingesetzten Kontrollmittel wirksam auf die Risikobereiche konzentriert werden. Außerdem wird durch den Einsatz moderner Technologien der Verwaltungsaufwand sowohl für die Fischer als auch die Behörden abgebaut, insbesondere bei der Verwaltung der Quoten, und gleichzeitig beinahe in Echtzeit kostengünstig und zeitsparend der Stand der Fangtätigkeiten erfasst. Der Vorschlag sieht folglich eine Ausweitung des Schiffsüberwachungssystems VMS, des automatischen Identifikationssystems AIS, des elektronischen Berichterstattungssystems ERS, des Schiffsortungssystems VDS und anderer neuer Technologien vor.

Zur Berücksichtigung neuer Erfordernisse bei der Überwachung spezieller Fischereien werden spezifische Vorgaben für Mehrjahrespläne, geschützte Meeresgebiete und Rückwürfe erarbeitet, und es wird ein ständiger Mechanismus für die Echtzeit-Schließung von Fischereien unter der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eingeführt. Da die Begrenzung des Fischereiaufwands als zusätzliches Managementinstrument zunehmend an Bedeutung gewinnt, wird die Überwachung der Motorenleistung etwa durch Zertifizierung zu einem integralen Bestandteil des Vorschlags. Da sich außerdem die Freizeitfischerei immer stärker auf die Fischbestände und die Meeresumwelt auswirkt, enthält der Vorschlag auch Maßnahmen für diese Tätigkeit, so etwa die Registrierung der Fänge.

Vorgeschlagene Maßnahmen:

Systematische Risikoanalyse als Basis für die Fischereiaufsicht;
Strategische Planung, taktische Ausrichtung und Stichprobenahme;
Einsatz von modernen Technologien und Datenüberprüfungssystemen;
Standardisierte und koordinierte Inspektionsmaßnahmen und -verfahren auf See und an Land (unter Berücksichtigung von Transport und Vermarktung);
Einführung eines umfassenden Rückverfolgungssystems;
Spezielle Kontrollvorgaben für Mehrjahrespläne, Rückwürfe, geschützte Meeresgebiete und Schließung von Fischereien;
Maßnahmen zur Kontrolle der Freizeitfischerei.

3.2. Schaffung einer Kultur der Rechtstreue

Ein wichtiger Eckstein der vorgeschlagenen Verordnung ist die Beeinflussung des Verhaltens all derjenigen, die an einer mit der Fischerei zusammenhängenden Tätigkeit (Fang,

Verarbeitung, Vertrieb oder Vermarktung) beteiligt sind. Die Einhaltung der GFP-Vorschriften sollte idealerweise nicht nur durch Überwachung und Kontrolle, sondern durch eine umfassende Kultur der Rechtstreue erreicht werden, bei der alle Bereiche des Sektors einsehen und akzeptieren, dass die Einhaltung der geltenden Vorschriften langfristig in ihrem eigenen Interesse liegt.

Die Kommission möchte die GFP-Kontrollmaßnahmen, die derzeit auf verschiedene Rechtstexte verteilt sind, bündeln, um den Rechtsrahmen zu vereinfachen und zu rationalisieren. Dies geschieht, indem die Grundsätze in der Verordnung selbst aufgestellt und die eher technischen und speziellen Fragen in Durchführungsverordnungen geregelt werden. Auf diese Weise wird der Rechtsrahmen erheblich verbessert, was die Klarheit und Glaubwürdigkeit der GFP-Vorschriften erhöht.

Außerdem muss eine Regelung harmonisierter und verhältnismäßiger Verwaltungsanktionen eingeführt werden, wenn wir es mit der einheitlichen und wirksamen Anwendung der GFP-Vorschriften ernst meinen. Vorrangiger Grundsatz muss sein, dass jeder wirtschaftliche Vorteil, der sich aus einem Verstoß ergibt, zunichte gemacht wird und potentielle Rechtsbrecher ausreichend abgeschreckt werden. Dabei werden in dem Vorschlag zuerst alle schweren Verstöße festgelegt, zusätzlich zu denen, die bereits im Vorschlag für eine Verordnung über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei⁵ vorgesehen sind. Dann werden Mindest- und Höchstbeträge für die Geldbußen von natürlichen und juristischen Personen festgesetzt. Außerdem wird ein Punktesystem für Verstöße durch Fanglizenzinhaber eingeführt, das mit dem in vielen Ländern bestehenden System für Verkehrssünder vergleichbar ist. Bei wiederholten Verstößen gegen die GFP-Vorschriften sollte es bei diesem Verfahren zur Aussetzung bzw. in besonders schweren Fällen und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zum Entzug der Fanglizenz kommen.

Zur Verbesserung der Kontrollmaßnahmen und der Verfahren bei Rechtsverstößen ist sowohl auf operativer als auch auf administrativer Ebene eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen. Mit der Reform werden die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten erweitert, ihre Fischereifahrzeuge in allen Gemeinschaftsgewässern gegenseitig zu kontrollieren. Die Kommission schlägt vor, einen systematischen Informationsaustausch über mögliche Verstöße auf Anfrage einzuführen.

Bei den technischen Fragen sieht der Vorschlag einen modernen Ansatz der Datenübermittlung und des Informationsaustauschs sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit der Kommission oder der EUFA vor. Künftig sollen alle Mitgliedstaaten sämtliche zweckdienlichen Informations- und Kontrolldaten auf einer nationalen Website speichern; je nach Art der Informationen werden diese Daten auf einem öffentlich zugänglichen oder einem gesicherten Teil der Website gespeichert, zu dem die Kommission, die EUFA oder die anderen Mitgliedstaaten Fernzugriff haben. Dies wird den Zugang zu den Daten für alle an der Fischereiaufsicht beteiligten Behörden - unter Einhaltung der geltenden Verpflichtungen zu Vertraulichkeit und Datenschutz - erheblich vereinfachen und beschleunigen.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit ist es außerdem notwendig, das Mandat der EUFA zu ändern; diese Agentur nahm ihre Arbeit 2007 auf und hat bislang keine eigenen Befugnisse in Bezug auf die Kontrolle und Durchsetzung der GFP-Vorschriften. Künftig wird das Mandat deshalb um Audits und die Überwachung der nationalen Kontrollsysteme erweitert, und es

⁵ KOM (2007) 602.

wird Aufgabe der EUFA sein, die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle und Überwachung auf allen Stufen der Vermarktungskette bis hin zum Einzelhandel zu organisieren. Außerdem könnte die EUFA die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihrer Kontrollsysteme unterstützen. Zu diesem Zweck könnte sie Risikoanalysen vornehmen und Kontrolldaten überprüfen. Die EUFA soll auch ermächtigt werden, bei Feststellung einer ernststen Gefahr für die GFP, die sich anders nicht wirksam abwenden lässt, eine Notstandseinheit einzusetzen. Außerdem wird sie eine wichtige Rolle beim Ausbau eines integrierten Meeresüberwachungsnetzes übernehmen, indem sie ihre Daten anderen EU-Organen und Stellen zur Verfügung stellt.

Vorgeschlagene Maßnahmen:

Vereinfachung und Rationalisierung des Rechtsrahmens;

Einführung abschreckender und harmonisierter Sanktionen (einschließlich der Einführung eines Strafpunktesystems);

Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission;

Überarbeitung des Mandats der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EUFA).

3.3. Wirksame Anwendung der GFP-Vorschriften

Weiteres Ziel der Reform ist eine klare Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, der Kommission und der EUFA. Dies ist wichtig für die Vereinfachung der Verfahren, die Vermeidung von Überschneidungen und die Garantie, dass die Kommission ihrer Kernaufgabe der Überwachung der Einhaltung der GFP-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten nachkommt, ohne sich mit verwaltungstechnischen Detailfragen zu befassen. Außerdem muss die Position der Kommission gestärkt werden, wenn es darum geht, die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die Kommission muss in die Lage versetzt werden, dort, wo Unzulänglichkeiten in bestimmten Mitgliedstaaten die einheitliche Anwendung der GFP-Vorschriften gefährden, wirkungsvoll und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit einzugreifen.

Die Inspektoren der Kommission erhalten dieselben Befugnisse wie nationale Inspektoren. Neben fest geplanten Inspektionen können sie auch auf eigene Initiative und ohne vorherige Anmeldung Inspektionen vornehmen. Insbesondere bei berechtigtem Verdacht auf Unregelmäßigkeiten bei der Anwendung der GFP-Vorschriften soll die Kommission die Möglichkeit haben, unabhängige Inspektionen und Überprüfungen der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durchzuführen.

Bei festgestellten Versäumnissen erhalten die betreffenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Mängel zu beheben und die Unregelmäßigkeiten zu beseitigen. Zur Lösung der Probleme kann die Kommission in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat einen spezifischen Aktionsplan erarbeiten.

Gibt es deutliche Hinweise, dass ein Mitgliedstaat bei Erschöpfung der Fangmöglichkeiten und damit ernsthafter Gefahr für die Bestandserhaltung nicht die erforderlichen Maßnahmen trifft, so kann die Kommission auf eigene Initiative nach Konsultation des fraglichen Mitgliedstaats die betreffende Fischerei schließen.

Schließlich wird die Kommission durch die Reform in die Lage versetzt, für die Einhaltung der Verpflichtungen aus der GFP durch die Mitgliedstaaten zu sorgen. Bei schlechtem

Management gibt es die Möglichkeit finanzieller Maßnahmen wie z. B. die Aussetzung der Finanzhilfen aus dem Europäischen Fischereifonds oder des Gemeinschaftsbeitrags zu den Kontrollausgaben der Mitgliedstaaten. Außerdem muss die Kommission bei Überfischung der Quote durch einen Mitgliedstaat die Befugnis haben, die über die Quote hinausgehenden Mengen unter Anwendung eines abschreckenden Sanktionskoeffizienten abzuziehen oder die Übertragung oder den Tausch von Quoten zu verweigern. Und abschließend ist noch eine Reihe von Sofortmaßnahmen für Fälle vorgesehen, in denen Bestände ernsthaft bedroht sind, wie die Aussetzung der Fangtätigkeit oder ein Verbot der Anlandung oder der Vermarktung von Fisch und Fischereierzeugnissen.

Vorgeschlagene Maßnahmen:

Neubestimmung und Stärkung der Befugnisse der Kommission und ihrer Inspektoren;
Aktionspläne für Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, zur Verbesserung der Anwendung der GFP;
Ausweitung der Befugnisse der Kommission zur Schließung von Fischereien;
Möglichkeit finanzieller Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten bei schlechtem Management;
Mehr Flexibilität für die Kommission, Quotenabzüge vorzunehmen und die Übertragung oder den Tausch von Quoten bei schlechtem Management zu verweigern;
Paket von Sofortmaßnahmen.

4. ANHÖRUNG DER INTERESSENVERTRETER

Bei der Erarbeitung des Vorschlags fanden weitreichende und vielfältige Beratungen mit den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen statt. Die Frage der Notwendigkeit einer Reform wurde am 15. Januar 2008 in einer Sitzung mit den für Fischerei zuständigen Generaldirektoren und am 18. Februar 2008 bei einem informellen Treffen mit den Fischereiministern erörtert. Die Mitgliedstaaten haben die Analyse der aktuellen Lage und die Notwendigkeit einer grundlegenden Änderung weitgehend unterstützt. Am 10. April 2008 wurden in einem ganztägigen Seminar die Vertreter der Regionalbeiräte und des Beratenden Ausschusses für Fischerei und Aquakultur (BAFA) angehört. Außerdem haben im Februar, April und Mai 2008 mehrere Treffen mit Fischereikontroll-Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten stattgefunden.

Ferner wurde zwischen Februar und Mai 2008 eine öffentliche Internet-Anhörung veranstaltet, um die Bürger einzubeziehen und allen Interessengruppen die Möglichkeit zu geben, sich an der Diskussion zu beteiligen, insbesondere, was die Auswirkungen einer Reform auf Betriebe und Verwaltungen betraf. Es gingen 25 Beiträge ein, aus der Industrie ebenso wie von Fischern, von Produzenten, aus dem Bereich der Überwachungstechnologie, von Nichtregierungsorganisationen und von einzelnen Bürgern. Die Initiative der Kommission und ihre Hauptziele wurden von den Teilnehmern in großem Umfang befürwortet, und es gingen viele wertvolle und innovative Vorschläge ein. Alle Beteiligten waren sich darin einig, dass die Fischereiaufsicht reformiert werden muss, und bestätigten, dass die Ziele, die die Kommission in dem Konsultationspapier formuliert hatte, die Schwerpunkte für eine umfassende Reform darstellen.

5. VORAUSSICHTLICHE AUSWIRKUNGEN DER REFORM UND ZEITRAHMEN

Mit der vorgeschlagenen Reform wird eine integrierte GFP-Kontrollregelung geschaffen, die alle Aspekte von der Reling bis in die Regale umfasst. Es werden nicht nur die nationalen Kontrollverfahren besser standardisiert und Kontrollkapazität und Bestandsbewirtschaftung verbessert, sondern auch bestimmte erforderliche strukturelle Anpassungen der Gemeinschaftsflotten an die langfristig verfügbaren legalen Fangmöglichkeiten erreicht. Dies trägt dazu bei, die von den Mitgliedstaaten ebenso wie von der Fischwirtschaft geforderten einheitlichen Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Da besser sichergestellt werden kann, dass nur legal gefischt wird, werden aufgrund der eingeschränkten Fangmöglichkeiten Konzentrationsprozesse der Flotten in Gang kommen, bis alle verbliebenen Fischereifahrzeuge legal rentabel arbeiten können. So würde der Teufelskreis, bei dem - wie bereits oben beschrieben - Fischereifahrzeuge die Quoten überfischen müssen, um wirtschaftlich zu überleben, durchbrochen. Langfristig wird die Anpassung der Fangflotten überdies eine Senkung der Kontroll- und Überwachungskosten zur Folge haben, weil die Wahrscheinlichkeit von Verstößen zurückgeht, wenn mit legaler Fangtätigkeit rentables Wirtschaften möglich ist.

Außerdem wird durch Vereinfachungen der Meldepflicht der neuen Kontrollregelung der Verwaltungsaufwand für Fischwirtschaft und Kontrollbehörden erheblich gesenkt. Durch eine weitgehende Umstellung auf elektronische Datenverarbeitung wird zudem die Verwaltung der Daten durch die Mitgliedstaaten vereinfacht und verbessert.

Durch die geringere Befischung im Rahmen der festgesetzten TAC wird der Druck auf die Fischbestände erheblich reduziert. Die Fischpopulationen können sich erholen, die Bestandsgrößen wachsen, und die Fische werden wieder älter. Da die Kommission besser auf Unzulänglichkeiten insbesondere bei Überschreitung der Fangquoten reagieren kann, wird die Umwelt weniger durch unverantwortliches Fangverhalten in Mitleidenschaft gezogen. Als Nebeneffekt der Reform verfügt die Wissenschaft außerdem über zuverlässigere und wesentlich zeitnähere Daten; hierdurch werden die wissenschaftlichen Gutachten verbessert, was wiederum die Voraussetzungen für raschere und bessere Managemententscheidungen schafft. Da dies mittelfristig Biomasse und damit Fangmöglichkeiten erhöht, bringt die neue und umfassende Kontrollregelung ökologische ebenso wie ökonomische Verbesserungen. Diese dürften sich durch mehr Beschäftigung insbesondere in der Verarbeitung und in den vor- und nachgelagerten Teilsektoren bemerkbar machen. Eine solche Entwicklung wiederum wird dazu beitragen, das Vertrauen der Betroffenen und der Öffentlichkeit in die GFP wieder herzustellen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die dauernde Überfischung und Nichteinhaltung der GFP in den letzten Jahrzehnten haben zu einer dramatischen Situation mit dezimierten Beständen und schlechter Wirtschaftsleistung geführt. Die aktuellen Probleme infolge der Verstöße gegen die Vorschriften, die dadurch verursachte Schädigung der Fischbestände sowie die fehlende soziale wie auch wirtschaftliche Stabilität wurden von den Mitgliedstaaten ebenso wie von der Fischwirtschaft anerkannt, die sich beide in großem Umfang für eine Reform des jetzigen Systems ausgesprochen haben. Auch wenn diese Reform in den ersten Jahren einige strukturelle Anpassungen erforderlich machen wird, wird sie auf lange Sicht zu effizienteren und effektiveren Fischereistrukturen führen. Größere Klarheit und Stimmigkeit sowie klare Abgrenzung und Standardisierung der Aufgaben aller Beteiligten führen zu mehr Transparenz. Dies wird sich in einer stärkeren Unterstützung und einem Vertrauenszuwachs innerhalb der Fischwirtschaft und bei den Verbrauchern niederschlagen, was eine Voraussetzung für den Erfolg der GFP ist. Mehr Vertrauen der Bürger in die GFP als solche wird sich wiederum auf das Verbraucherverhalten auswirken, da diese stärker davon überzeugt sein werden, ein nachhaltiges Produkt zu kaufen.

Es sind also in jeder Hinsicht Vorteile zu erwarten, für die Umwelt ebenso wie für alle Beteiligten. Ein umfassendes und in sich stimmiges Kontroll- und Überwachungssystem sorgt gemeinschaftsweit für gleiche Wettbewerbsbedingungen. Die Kommission fordert den Rat und das Europäische Parlament daher auf, die in dieser Mitteilung umrissene Reform zu befürworten. Sie ruft alle EU-Organe und alle Interessengruppen zur Mitarbeit auf, um die anstehende Herausforderung zu bewältigen.