



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 26.2.2007
KOM(2007) 73 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftungsinstrumente in der Fischerei

{SEK(2007) 247}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftungsinstrumente in der Fischerei

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Problembeschreibung.....	3
2.	Hintergrund.....	3
3.	Gemeinschaftskontext.....	4
4.	Auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftungsinstrumente in der Fischerei.....	5
5.	Die nächsten Schritte.....	6
6.	Einleitung einer Debatte.....	7
7.	Fazit.....	8

1. PROBLEMBESCHREIBUNG

Aus der Mitteilung über die wirtschaftliche Lage der Fischwirtschaft¹ und ihre Verbesserung ging hervor, dass die derzeitige schwierige wirtschaftliche Lage vieler Teile der Fischereiflotte der Gemeinschaft einen anderen Ansatz im Fischereimanagement erfordert. Der Schwerpunkt der nachhaltigen Fischereipraktiken mit größeren Fischbeständen sollte ausdrücklich mit dem Ziel verbunden sein, ein Umfeld zu schaffen, in dem Fischereifahrzeuge und Flotten aus wirtschaftlicher Sicht effizienter sein können.

Es ist eine anerkannte Tatsache, dass den vielen verschiedenen derzeit von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten angewandten Managementsystemen Transparenz, Wirksamkeit und in einigen Fällen allgemeine Kohärenz fehlen, was die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Fischereiindustrie verstärkt. Diese Mitteilung zielt darauf ab, Managementoptionen im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Bestandsbewirtschaftung zu untersuchen und gleichzeitig die Erfüllung der grundlegenden, von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) verfolgten Ziele zu erleichtern - wie die Erhaltung der Fischbestände, die Aufrechterhaltung des Grundsatzes der „relativen Stabilität“ der Fangmöglichkeiten der Mitgliedstaaten sowie die Wettbewerbsfähigkeit des Fischereisektors. Ziel ist es, eine Debatte zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Zukunft von auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftungssystemen in der GFP einzuleiten.

In dieser Mitteilung definieren wir die auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung als formalisiertes System, in dem Fischern, Fischereifahrzeugen, Unternehmen, Genossenschaften oder Fischereigemeinden individuelle Fangrechte zugeteilt werden.

2. HINTERGRUND

Mit Ende des freien Zugangs zu den Fischereiressourcen wurden in allen Bewirtschaftungssystemen Zugangs- und/oder Nutzungsrechte eingeführt. Dies gilt auch für die GFP, die unter anderem die Zuteilung nationaler Lizenzen und Quoten, die Beschränkung der „Seetage“ für bestimmte Fischereien und verschiedene Maßnahmen zur Begrenzung der Flottenkapazität vorsieht. Obwohl sich die grundlegenden Mechanismen der GFP zur Aufteilung der Fangrechte auf die Mitgliedstaaten als effizient und beständig erwiesen haben, hat die GFP in vielerlei anderer Hinsicht ihre Ziele verfehlt, wie die Erschöpfung vieler Fischbestände, insbesondere der Grundfischbestände, und die schlechte Wirtschaftsleistung einiger Teile der Flotte unschwer erkennen lassen.

Die Bewirtschaftungssysteme, die auf einzelstaatlicher und auf Gemeinschaftsebene eingeführt wurden und die die „Beschränkung“ des Zugangs zum Fischfang vorsehen, hatten unweigerlich zur Folge, dass dem Recht auf Fischfang ein wirtschaftlicher Wert beigemessen wurde. Dieser wirtschaftliche Wert zeigt sich direkt oder indirekt in den verschiedenen Markttransaktionen, die heute im Fischereisektor abgewickelt werden. Beispiel hierfür sind der Verkauf oder die Vermietung von Lizenzen, Fangtagen oder Quoten in einigen Mitgliedstaaten. Indirekter spiegelt sich der wirtschaftliche Wert des Rechts auf Fischfang in den unterschiedlichen Marktpreisen zwischen Schiffen mit und Schiffen ohne Lizenz wider.

¹ KOM(2006) 103 endgültig.

Als Folge existieren in den meisten Mitgliedstaaten de facto bereits Märkte für Fangrechte. Der wirtschaftliche Wert dieser Rechte ist bisweilen enorm und kann einen starken Einfluss auf die Entwicklung des Fischereisektors haben. Unser Ziel sollte ein System sein, das dazu beiträgt, diese wirtschaftlichen Werte wie die individuellen Fangrechte zu formalisieren und somit größere Transparenz, Rechtssicherheit, Sicherheit und schließlich größere wirtschaftliche Effizienz für die Fischer zu schaffen, was auch eine Verringerung der Kosten für die übrige Gesellschaft bedeuten würde.

Vor diesem Hintergrund muss daher eine Diskussion eingeleitet werden, um die auf diesem Gebiet vorhandenen Kenntnisse auszutauschen und zu verbessern sowie zu bewerten, inwieweit Handlungsbedarf besteht.

Diese Überlegungen wurden im „Fahrplan“ der Kommission für die Reform der GFP² geäußert, in dem sich die Kommission verpflichtet, einen Bericht über die Möglichkeiten innerhalb der gemeinschaftlichen und/oder nationalen Fischereimanagementregelungen für ein System handelsfähiger (individueller oder kollektiver) Fischereirechte vorzulegen.

3. GEMEINSCHAFTSKONTEXT

Der Fischereisektor der Gemeinschaft ist durch eine Vielzahl von Bewirtschaftungsinstrumenten und -mechanismen gekennzeichnet. Für vergleichbare Situationen werden je nach Mitgliedstaat, Region oder jeweiliger Fischerei unterschiedliche Lösungen gefunden. Diese unterschiedlichen Ansätze, die sich selbst in ein und demselben Mitgliedstaat finden, bergen einen beträchtlichen Schatz an praktischer Erfahrung, der bewertet und mit allen geteilt werden sollte.

Die Bestandserhaltung, die eine Voraussetzung für die Nachhaltigkeit der Ökosysteme des Meeres und des Fortbestands der Wirtschaftstätigkeit in diesem Sektor ist, ist gegenwärtig oberstes und erstes Gebot. Dies steht im Einklang mit der Verpflichtung der Gemeinschaft zur Einhaltung der Agenden von Johannesburg (zur Förderung des höchstmöglichen Dauerertrags) und von Lissabon. In einer Debatte über die auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftungsinstrumente soll untersucht werden, ob eine bessere ökonomische Steuerung des Fischereisektors dazu beitragen kann, dieses Ziel zu erreichen und insbesondere, ob neue und/oder verbesserte Managementsysteme für die wirtschaftlichen Aspekte der Fischerei entwickelt werden können, um Leistungsfähigkeit und Effizienz zu steigern. Zum Beispiel kann ein System individueller Fangrechte oder Quoten, territorialer Fischfang-, Nutzungs- oder Aufwandsrechte zu einer Begrenzung der Kapazitäten und somit zur Reduzierung des fischereilichen Drucks beitragen. Alle diese Managementsysteme sollten daher unter dem Aspekt ihres Beitrags zum Ziel der GFP, d. h. die „Nutzung von Ressourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen“ (Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates) beurteilt werden.

Die Gemeinschaft ist zuständig für die Begrenzung der Gesamtflottengröße und für die Festlegung des Fang- und Fischereiaufwands sowie für Entscheidungen über technische Maßnahmen wie Schiffs-/Geräteauflagen, um den Fischbeständen zusätzlichen Schutz zu gewähren. Die nationalen Behörden erteilen und verwalten Lizenzen, Quoten und Aufwand auf nationaler und regionaler Ebene. Alle diese Managementinterventionen tragen somit

² Mitteilung der Kommission über die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik („Fahrplan“) KOM(2002) 181 endgültig.

bereits dazu bei, die Zugangs- und Befischungsrechte einzelner Fischer zu definieren und zu charakterisieren. Wirtschaftliche Werte können mit diesen Rechten verbunden sein, dies geschieht jedoch häufig auf undurchsichtige und unvorhersehbare Weise.

4. AUF NUTZUNGSRECHTEN BASIERENDE BEWIRTSCHAFTUNGSINSTRUMENTE IN DER FISCHEREI

Es sollte Klarheit darüber herrschen, was formalisierte auf Nutzungsrechten basierende Managementsysteme leisten können. Sie sind kein Patentrezept für die Lösung der Probleme in der Fischerei. Sie sind kein eigenständiges Bewirtschaftungsinstrument, sondern helfen den Fischern, wirtschaftlich leistungsfähiger zu werden. Daher werden die durch verschiedene Fischereimanagementmaßnahmen (z.B. Quoten) zu erreichenden Erhaltungsziele nach wie vor erforderlich sein. Jedoch kann die Formalisierung der Fischereirechte der Gesellschaft gleichzeitig helfen, diese Ziele auf kostenwirksamere Weise zu erreichen. Es wurde argumentiert, dass die wirtschaftliche Nachhaltigkeit längerfristig auch zu einer verbesserten biologischen Nachhaltigkeit führen wird, da ein reibungslos funktionierendes auf Nutzungsrechten basierendes Managementsystem zu einem erhöhten Interesse der Fischer und der Industrie an der Nachhaltigkeit der Ressourcenbasis führen würde.

Es sollte von vornherein klar sein, dass theoretisch alle Hemmnisse für einen normalen und freien Handel mit Rechten (z.B. Quoten) dazu führen werden, dass die Quotenzuteilung vom wirtschaftlichen Standpunkt aus nicht optimal ist. Dennoch steht es vom politischen Standpunkt aus jedem Mitgliedstaat durchaus zu, sich für ein suboptimales System zu entscheiden, das mit seinen nationalen Zielen vereinbar ist. Dadurch ist es möglich, Kompromisse zwischen kontroversen Zielen zu erreichen wie auf kurze Sicht wirtschaftliche Effizienz und die Erhaltung von Arbeitsplätzen oder die Aufteilung von Fangrechten zwischen den verschiedenen Teilssektoren der Fischindustrie, d.h. zwischen den handwerklichen und den in großem Maßstab tätigen Flotten, zu beeinflussen.

Der umstrittenste Aspekt der auf Nutzungsrechten basierenden Managementsysteme ist die Übertragbarkeit von Rechten. Der Handelsfähigkeit von Rechten liegen in erster Linie wirtschaftliche Überlegungen zugrunde: Die Effizienz der Fischereiunternehmen verbessert sich mit dem Abzug von wirtschaftlich schwächeren Schiffen, während durch die Übertragung der Quoten dieser weniger rentablen auf gewinnbringendere Schiffe die Nutzung der Ressource gleichzeitig einen Preis erhält. Mit der Einführung eines Nutzungspreises kann es zu umfangreichen Ankäufen von Rechten und damit einer Konzentrierung beim Quotenbesitz, bei der geografischen Verteilung des Fischfangs und bei der Flottenzusammensetzung kommen. Es muss bemerkt werden, dass eine solche Konzentrierung bereits existiert und voraussichtlich trotz des Vorhandenseins von auf Nutzungsrechten basierenden Managementsystemen weiterbestehen wird, insbesondere weil die Fangmöglichkeiten soweit verringert wurden, dass die Fischerei für viele Schiffe unrentabel geworden ist und sie sich zunehmend für nationale Stilllegungspläne entscheiden.

Zum Ausgleich des Risikos der Konzentrierung können auf Nutzungsrechten basierende Managementsysteme entwickelt werden, um Konzentrierungen über eine bestimmte Höchstgrenze hinaus zu vermeiden und um so die geografische Ausgewogenheit der Fischereitätigkeit und das derzeitige kulturelle, soziale und berufliche Gefüge weitgehend zu erhalten. Wenn beispielsweise auf Nutzungsrechten basierende Managementsysteme wahrscheinlich Einfluss auf die kleine Küstenfischerei haben, die dieselben Bestände befischt und starke Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft hat, spricht Vieles für einen umsichtigen

Ansatz. Die Kleine Fischerei könnte als politische Priorität geschützt werden, durch eine Art Quotensystem zur Gemeinschaftsentwicklung mit dem spezifischen Ziel, das Interesse dieses Teils der Fischwirtschaft gegen kapitalintensivere Konkurrenten zu schützen.

Die Mechanismen, mit denen die möglichen negativen Folgen eines unregulierten Marktes wie Konzentrationen und Verlagerungen aufgefangen werden sollen, müssen jedoch mit den Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Binnenmarkt und Wettbewerb vereinbar sein. Wie die Erfahrung zeigt, ist hier Wachsamkeit erforderlich, denn einzelne Mechanismen laufen den Gemeinschaftsvorschriften zuwider. Alle fraglichen Mechanismen müssten von der Kommission regelmäßig überprüft werden.

Auf Nutzungsrechten basierende Managementsysteme können auch zu Problemen mit „Highgrading“ (Aufwertung der Fänge) und Rückwürfen führen, die die Bestandserhaltung gefährden und die Einschätzung der tatsächlichen Fangmengen erschweren. Diese Schwierigkeiten existieren auch im Rahmen derzeitiger Managementregelungen, weshalb es falsch wäre, sie ausschließlich als Probleme der auf Nutzungsrechten basierenden Managementsysteme zu betrachten. Die Kommission bereitet derzeit eine politische Initiative zu Rückwürfen vor, die dazu beitragen soll, die Auswirkungen einer umfassenderen Anwendung von auf Nutzungsrechten basierenden Managementsystemen abzuschwächen. In diesem Zusammenhang ist das Erfordernis einer besseren Fischereiüberwachung und -kontrolle für den letztendlichen Erfolg jedes Managementsystems von entscheidender Bedeutung.

5. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Da die GFP den Grundsatz der „relativen Stabilität“ für die Aufteilung der Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten anerkennt, die einen „vorhersehbaren Anteil eines jeden Mitgliedstaats an den Beständen“ gewährleisten soll (Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates), scheint es derzeit keine Möglichkeit zu geben, zu einem auf Nutzungsrechten basierenden Managementsystem auf Gemeinschaftsebene überzugehen, in dem Fischereirechte frei zwischen den Mitgliedstaaten gehandelt werden können. Jede Anwendung von auf Nutzungsrechten basierenden Managementsystemen in der derzeitigen GFP sollte auf Mitgliedstaatsebene entwickelt werden und sich auf die Handelsfähigkeit von Fischereirechten innerhalb des Mitgliedstaats konzentrieren. Dies würde einen Mitgliedstaat natürlich nicht daran hindern, zu beschließen, dass sein eigenes auf Nutzungsrechten basierendes Managementsystem den Quotenaustausch mit Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ermöglichen kann, wie es bereits der Fall ist.

Jede Debatte auf Gemeinschaftsebene über Fischereimanagementsysteme muss sich vorrangig mit der Analyse der nationalen Systeme und der möglichen Verbesserung ihrer Effizienz durch den Austausch bewährter Praktiken befassen. Es muss noch einmal betont werden, dass es jedem Mitgliedstaat freisteht, sich seine eigenen Ziele im Hinblick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Dimensionen des Fischereimanagements zu setzen.

Basierend auf nationalen „Bottom-up-Ansätzen“ zur Beurteilung, ob die Einrichtung auf Nutzungsrechten basierender Managementsysteme angebracht ist, muss jeder Mitgliedstaat untersuchen, wie seine Ziele erreicht werden können und welche Kompromisse zwischen den Zielen zu erwarten sind. In dieser Hinsicht sollte die Meinung der Industrie durch die Beteiligung des Beratenden Ausschusses für Fischerei und Aquakultur sowie des Ausschusses für den sozialen Dialog in der Seefischerei weiterhin in die Debatte einbezogen werden, da

ein gut funktionierendes auf Nutzungsrechten basierendes Managementsystem auf allen Ebenen eine starke und verantwortungsvolle Führung braucht.

Grundsätzlich kann es in den Mitgliedstaaten eine Reihe von Hemmnissen geben, die die Einrichtung weitgehend einheitlicher auf Nutzungsrechten basierender Managementsysteme erschweren. In einigen Ländern erscheint es aufgrund von Tradition und Gewohnheitsrecht eher unwahrscheinlich, dass das Recht des Zugangs zu einer öffentlichen Ressource auch nur vorübergehend an private Interessen abgetreten werden könnte. Außerdem müssen besagte Rechte in die Vielzahl unterschiedlicher Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten integriert werden.

Schließlich sollten in einer Debatte auf Gemeinschaftsebene über auf Nutzungsrechten basierende Managementsysteme auch transnationale Faktoren wie die Ermittlung von Synergien zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten oder die Einführung eines Quotenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Dies gibt wiederum Anlass zu Besorgnis über die möglichen Auswirkungen von Verschiebungen bei den geografischen Quotenzuteilungen auf den Grundsatz der „relativen Stabilität“.

6. EINLEITUNG EINER DEBATTE

Das Erfordernis einer Debatte auf Gemeinschaftsebene über die wirtschaftlichen Aspekte des Fischereimanagements wird von der Neuausrichtung der GFP, insbesondere in Bezug auf langfristige Ziele der nachhaltigen Entwicklung (wie aus der aktuellen Mitteilung der Kommission über die Durchführung einer Strategie betreffend den höchstmöglichen Dauerertrag hervorgeht), den jüngsten Initiativen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rentabilität der Fischereiflotten durch Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen und den neuen Europäischen Fischereifonds verdeutlicht.

Außerdem werden Fangrechte in einigen Mitgliedstaaten bereits verkauft und gekauft, entweder innerhalb bestehender Märkte oder indirekt. Fischereirechte existieren somit de facto bereits, wobei die Auswirkungen auf die Industrie und die Fischereigemeinden häufig unklar sind. Die Einleitung einer Debatte über diese Themen ist daher genauso wichtig wie dringend.

Bei den Diskussionen der Kommission mit den Mitgliedstaaten haben sich einige Aspekte der Einrichtung von auf Nutzungsrechten basierenden Managementsystemen herauskristallisiert, die ganz besonders sorgfältig geprüft werden müssen: Dies sind u.a.:

- die Frage der „relativen Stabilität“;
- die Übertragbarkeit von Fangrechten, die das Risiko einer übermäßigen und häufig unwiderruflichen Konzentrierung solcher Rechte birgt;
- Erstzuteilung und Gültigkeitsdauer von Fischereirechten;
- mögliche ungünstige Bedingungen für die Kleine Fischerei, wenn diese mit Industriefischereibetrieben koexistieren muss;
- Probleme mit „Highgrading“ und Rückwürfen
- das Erfordernis einer wirksamen Kontrolle der Einhaltung von Vorschriften.

Diese Themen müssen direkt angesprochen werden, wenn die pragmatische Debatte über die Zukunft der auf Nutzungsrechten basierenden Managementsysteme in der GFP konstruktiv sein soll. Die Kommission wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit einer Reihe von spezifischen Untersuchungen oder Fachwissen zu dieser Debatte beisteuern. Die Kommission wird die Debatte zusammenfassen und den Bedarf an weiteren Maßnahmen innerhalb von 12 Monaten nach Annahme dieser Mitteilung bewerten.

Danach wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament Bericht erstatten und gegebenenfalls Vorschläge oder Empfehlungen für weitere Maßnahmen unterbreiten.

7. FAZIT

Die Kommission hält es für wichtig, einen Nachdenkprozess über die Frage auf Nutzungsrechten basierender Managementinstrumente in der Fischerei einzuleiten. Auf diesem Gebiet gibt es bereits einige Erfahrungen in den Mitgliedstaaten, und es ist jetzt wichtig, dass wir unsere Kenntnisse über die Schaffung und Existenz von Fischereirechten in der Gemeinschaft verbessern, dass wir Know-how und bewährte Praktiken auf diesem Gebiet austauschen und diskutieren, sowie auch darüber, ob Anpassungen oder neue Initiativen im Hinblick auf eine bessere Erfüllung der allgemeinen Ziele der Gemeinsamen Fischereipolitik gerechtfertigt sind. Die Kommission freut sich auf eine pragmatische, transparente und fruchtbare Debatte zwischen den Beteiligten und den Mitgliedstaaten.