

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.11.2008
SEK(2008) 2761 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**über die Durchführung einer Gemeinschaftsregelung zur Überwachung der Einhaltung
der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 721 endgültig}
{SEK(2008) 2760}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Bei der Vorbereitung dieses Vorschlags für eine Reform der Kontrollregelung im Rahmen der geltenden Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) hat die Kommission eine eingehende Folgenabschätzung vorgenommen, um die möglichen Auswirkungen verschiedener Optionen zur Beseitigung der Unzulänglichkeiten der derzeitigen EU-Fischereikontrollregelung zu untersuchen. Das derzeitige GFP-Kontrollsystem weist schwerwiegende Mängel auf, die sowohl von der Europäischen Kommission¹ als auch vom Europäischen Rechnungshof² beanstandet wurden, zudem ist es nicht so effizient und effektiv, wie es sein könnte. Deshalb muss ein kohärentes und effektives Kontrollsystem aufgebaut werden, das die vollständige Anwendung und die ordnungsgemäße Einhaltung der GFP-Vorschriften sicherstellt, um die nachhaltige Bewirtschaftung der lebenden Meeresschätze zu gewährleisten.

Aus diesem Grund hat die Kommission eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen vorgelegt, und der vorliegende Bericht ist eine Bewertung der möglichen Auswirkungen dieser Änderungen auf die Effektivität und Effizienz der Fischereiaufsicht, die Einhaltung der Rechtsvorschriften und die Wahrscheinlichkeit, die größtmöglichen Vorteile aus den jetzigen und künftigen Investitionen insbesondere in Bezug auf die Bestandserholung und damit die Erhaltung eines nachhaltigen Sektors zu erzielen.

Zur Einholung der Informationen, die für die sachgerechte Erarbeitung und Untersuchung der verschiedenen Optionen erforderlich waren, und allen Beteiligten schon zu einem frühen Zeitpunkt Gelegenheit zur Beteiligung an der Diskussion zu geben, wurde ein umfassender Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, der Fischwirtschaft und allen interessierten Kreisen durchgeführt. Außerdem hat sich die Kommission auf ein externes Gutachten gestützt, dem eine Fallstudie zu sieben Beständen (zumeist Gegenstand von Wiederauffüllungsplänen) zugrunde liegt, um ihre Argumente zu untermauern.

In diesem Bericht wurden folgende Optionen geprüft:

- *Option 1: Keine Änderung der Politik. Fortsetzung der derzeitigen Maßnahmen und Schwerpunkt auf der Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechtsrahmens*

Unteroption 1: Keine Änderung der Politik, Fortsetzung der derzeitigen Situation

Dieser Unteroption liegt insbesondere die Annahme zugrunde, dass die derzeitige Kontrollpolitik ausreicht, um für vorschriftsmäßiges Verhalten im Einklang mit den Zielen der GFP zu sorgen, und dass das Hauptproblem in der mangelhaften Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten besteht. Die Kommission hat in dieser Hinsicht mehrfach schwerwiegende Bedenken wegen des Ausbleibens ausreichender Maßnahmen der Mitgliedstaaten geäußert³. In diesem Fall könnte der Schwerpunkt auf eine bessere Anwendung der bereits bestehenden Vorschriften gelegt werden. Die erheblichen Unzulänglichkeiten der geltenden Regelung wie z. B. die Komplexität des Rechtsrahmens, das Fehlen gemeinsamer Inspektionsstandards sowie das Nichtvorhandensein harmonisierter und hinlänglich abschreckender Sanktionssysteme bzw. die begrenzten Kapazitäten der Kommission

¹ Bericht KOM (2007) 167 endg. Der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 10. April 2007 über die Überwachung der Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik durch die Mitgliedstaaten 2003-2005

² Sonderbericht Nr. 7/2007 über die Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssysteme betreffend die Vorschriften zur Erhaltung der gemeinschaftlichen Fischereiressourcen (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags).

³ KOM(2007) 167 endg.

könnten aber mit dieser Option nicht angegangen werden, und es ist unwahrscheinlich, dass sich die Situation verbessert.

Unteroption 2: Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechtsrahmens mithilfe von Durchführungsverordnungen

Hauptannahme bei dieser Unteroption ist, dass als Alternative zur einfachen Fortschreibung der jetzigen Situation der Schwerpunkt auf der Annahme der noch ausstehenden Durchführungsvorschriften liegen sollte. Die Tatsache, dass viele Durchführungsverordnungen noch nicht angenommen wurden, ist eindeutig ein Hindernis dafür, dass die ursprüngliche Kontrollverordnung ihre volle Wirkung entfalten kann. In diesem Fall müsste jedoch das bereits bestehende Vorschriftendickicht um weitere Vorschriften ergänzt werden, um politische Sonderwünsche oder Notsituationen in der Fischerei zu berücksichtigen. Selbst wenn alle Durchführungsverordnungen erlassen wären, würde dies noch nicht die Entwicklung eines neuen Inspektions- und Kontrollansatzes ermöglichen. Vielmehr würden zusätzliche Bestimmungen die bereits bestehende Aufsplitterung der Vorschriften noch verschärfen und den Rechtsrahmen weiter komplizieren. Der Teufelskreis aus unzureichenden Daten, die keine zuverlässigen wissenschaftlichen Aussagen gestatten, was wiederum zu bestandsgefährdenden Entscheidungen und einer Überfischung der Bestände führt, würde fortbestehen. Abgesehen von einigen wenigen Fällen, in denen sich Bestände, die besonderen Bedingungen unterliegen, wiederauffüllen, würde sich der allgemeine Abwärtstrend bei den Quoten fortsetzen. Die Befugnisse der Kommission und ihrer Inspektoren blieben weiterhin begrenzt. Dieser Handlungsunfähigkeit der Kommission stünden die anhaltende Nachsicht der innerstaatlichen Rechtssysteme im Falle von Verstößen, die juristisch oder verfahrenstechnisch bedingten Unzulänglichkeiten bei der Weiterverfolgung dieser Verstöße sowie lückenhafte Informationen über Sanktionen und die frühere Nichteinhaltung von Vorschriften gegenüber.

- *Option 2: Neufassung der Kontrollverordnung in Verbindung mit der Erarbeitung eines Verhaltenskodexes*

Die Erarbeitung eines Ansatzes, bei dem die Reform durch einen konsolidierten Rechtsrahmen in Verbindung mit einem Instrument zur Verhaltenssteuerung wie z. B. einem Verhaltenskodex oder einem Leitfaden für die gute Praxis umgesetzt wird, könnte in gewissem Umfang dazu beitragen, das derzeitige Kontrollsystem zu verbessern. Da sich dieser Ansatz auf Initiativen stützen würde, die die Mitgliedstaaten im Lauf der Jahre entwickelt haben, würde die Koordinierung der Inspektions- und Überwachungstätigkeit der nationalen Behörden auf Gemeinschaftsebene durch Inspektions- und Überwachungsstrategien der Kommission und die Bündelung der nationalen Inspektionsressourcen für den gemeinsamen Einsatz verbessert. So würden die nationalen Inspektionsressourcen so rational und effektiv wie möglich genutzt. Zwar könnten sich einige Fischereien als Folge von einseitigen Maßnahmen in einem Flottensegment oder einer Gruppe von Flottensegmenten erholen, aber insgesamt wird durch diesen Ansatz der Inhalt der geltenden Bestimmungen nicht geändert oder durch neue Rechtsinstrumente ergänzt, außerdem beruht er zu sehr auf der freiwilligen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Selbst bei einer Neufassung der geltenden Vorschriften bräuchten die Mitgliedstaaten weiterhin einen neuen Rechtsrahmen, der mit neuen, verbindlichen Instrumenten für die wirksame Anwendung der GFP-Vorschriften

sorgt. Eine Kombination aus der Konsolidierung der Rechtsvorschriften und Steuerungsmaßnahmen würde also nicht ausreichen.

- *Option 3: Regulierungsinstrument in Form einer neuen verbindlichen Verordnung*

Als dritte Option wurde die Umsetzung eines Reformpakets durch ein auf EU-Ebene verbindliches Regulierungsinstrument untersucht. Dieser Ansatz zielt darauf ab, in der EU einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, ein Ziel, das von den Mitgliedstaaten und insbesondere vom Sektor selbst nachdrücklich gefordert wurde. Dies würde EU-weit für die einheitliche Anwendung der GFP-Vorschriften sorgen und eine Diskriminierung zwischen den Fischern verhindern. Dieses Regelungsinstrument würde den Zielen einer wirklich umfassenden und integrierten Kontrollpolitik gerecht werden, weil es alle Kontrollebenen vom "Netz bis auf den Teller" umfassen würde. Die Umsetzung angemessener Kontrollmaßnahmen hätte auch einige strukturelle Anpassungen der Flotte zur Folge. Einerseits käme es durch die effektive und verschärfte Kontrolle des Fischereiaufwands zu einer Eindämmung der derzeit zu beobachtenden Überfischung, mit der die Rentabilität der Flotte – ein Anreiz für den Rechtsverstoß – künstlich aufrechterhalten wird. Andererseits würden die Überkapazitäten angegangen, weil wirksame Instrumente zur besseren Kontrolle der Fangkapazitäten von Fischereifahrzeugen bereitstünden. Die Erstellung gemeinsamer Kontroll- und Inspektionsstandards würde eine gemeinsame Grundlage schaffen und dadurch für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen. Zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen würde auch beitragen, dass harmonisierte und in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Sanktionen proportional zu den erzielten Gewinnen eingeführt werden. Durch die Schaffung eines verbindlichen Regelungsrahmen wäre die Kommission imstande, die GFP-Vorschriften wirksam durchzusetzen. Die Kommission wäre dann besser in der Lage, auf Versäumnisse der Mitgliedstaaten angemessen zu reagieren. Durch die erweiterten Befugnisse der Inspektoren der Kommission würde es für die Mitgliedstaaten schwieriger, Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der GFP-Vorschriften zu vertuschen. Außerdem könnte die Kommission dann für eine bessere Bewirtschaftung der Fangmöglichkeiten sorgen und leichter auf eigene Initiative Fischereien in Echtzeit schließen, um eine Überfischung zu verhindern.

Qualitative und quantitative Analysen haben gezeigt, dass das Ziel einer hohen Rechtstreue am ehesten bei der Umsetzung des Gesamtpakets – auch wenn einige vorgeschlagene Bestandteile des Pakets wichtiger sind als andere – mit verbindlichen statt nur mit freiwilligen Instrumenten (wie z. B. dem FAO-Verhaltenskodex für eine verantwortungsbewusste Fischerei) erreicht wird.

Werden die Vorschläge durch eine verbindliche Verordnung umgesetzt und von den Mitgliedstaaten zusammen mit den mehrjährigen Wiederauffüllungsplänen angewandt, so kann die Fischwirtschaft aufgrund der wieder aufgefüllten und besser geschützten Bestände über zehn Jahre mit Nettogewinnen in der Größenordnung von insgesamt 10 Mrd. EUR rechnen. Zusätzlich zu diesen wirtschaftlichen Vorteilen ist (alle Teilsektoren zusammengerechnet) ein Netto-Beschäftigungszuwachs von bis zu 4000 Arbeitsplätzen zu erwarten. Die Steigerung der Fischerzeugung kann in bestimmten Sektoren und Regionen ein wichtiger Faktor für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sein.

Durch eine in allen Teilen verbindliche Verordnung könnten die Fänge hochwertiger Arten aus allen Beständen um etwa 270 000 Tonnen gesteigert werden. Dies wäre

ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Sicherung der Marktversorgung und zur Nachhaltigkeit.

Die Grundlage für die steigenden Fangmengen bilden die großen ökologischen Vorteile gesünderer Fischbestände, insbesondere im Rahmen von Wiederauffüllungsplänen - diese allein dürften im untersuchten Zeitraum bei der Biomasse der Laichbestände zu einem Anstieg um 830 000 Tonnen führen. Außerdem hat die Analyse ergeben, dass dieser Anstieg der Biomasse bei wichtigen Arten die derzeitige Verschlechterung des Ökosystems aufgrund der Befischung der gesamten Nahrungskette umkehren könnte.

- *Option 4: Zentralisierung der GFP-Kontrollpolitik auf EU-Ebene mit erweiterten Befugnissen für die Kommission und die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EUFA)*

Dabei würden Kommission und EUFA die Kontrollressourcen der Mitgliedstaaten bündeln und allgemein akzeptierte Standards erarbeiten, um langfristig eine Art europäische Küstenwache aufzubauen. Dies würde für die einheitliche Anwendung der GFP-Vorschriften und EU-weit für die nichtdiskriminierende Behandlung aller Fischer sorgen. Die Kommission erhielte polizeiliche und Durchsetzungsbefugnisse, was auch die Einholung von Informationen über mögliche Verstöße erleichtern und hierdurch die allgemeine Effizienz des Systems verbessern würde. Hierfür müssten allerdings die personellen und technischen Ressourcen in der Kommission und in der EUFA erheblich aufgestockt und beträchtliche Finanzmittel bereitgestellt werden.

Diese Option musste allerdings schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt aus verschiedenen Gründen verworfen werden. Insbesondere würde die Neuverteilung der Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten über den Rahmen dessen hinausgehen, was nach dem EG-Vertrag zulässig ist. So würde die Kommission die Vorschriften, die sie erlässt, selbst anwenden und durchsetzen. Dies hätte auch zur Folge, dass die Kommission die Rechtshoheit über die Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft ausübt. Außerdem ist schwer vorstellbar, dass die Mitgliedstaaten bereit sind, diese Befugnisse an eine supranationale Organisation abzugeben. Zudem könnte dieser Ansatz in Widerspruch zu den Grundsätzen von Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität stehen. Schließlich hätte eine solche Option wegen der Personal- und Einsatzkosten auch dramatische und nicht finanzierbare Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Schlussfolgerungen

Im Bericht wird empfohlen, das Reformpaket mit einer verbindlichen Verordnung umzusetzen, da es nachweislich zu einer hohen Rechtstreue führt und aufgrund der hierdurch einsetzenden Bestandserholung Vorteile für die gesamte Wirtschaft bietet, wogegen die Prüfung der eher freiwilligen, nicht regulierenden Optionen ergeben hat, dass diese wirkungslos wären.

Bei der Folgenabschätzung wurde deutlich, dass mit der Option 1 keine nennenswerten Verbesserungen zu erwarten sind, da hierbei eine der entscheidendsten Mängel des jetzigen Systems, nämlich die Komplexität des über mehrere Verordnungen verteilten und im letzten Jahr mehrfach überarbeiteten Rechtsrahmens, nicht angegangen würde, und die in der Unteroption 2 erwogenen zusätzlichen Durchführungsbestimmungen die Aufsplitterung der derzeitigen Vorschriften vermutlich noch verstärken würden.

Mit der Option 2 würde ein vereinfachter Rechtsrahmen geschaffen, der in einigen Mitgliedstaaten zu teilweisen Verbesserungen des Kontrollsystems führen würde. Da die Unzulänglichkeiten der derzeitigen Rechtsvorschriften aber nicht beseitigt würden und die Verbesserungen hauptsächlich von freiwilligen Maßnahmen der Mitgliedstaaten abhängig wären, würde diese Option weder zu einem umfassenden Kontrollansatz führen, noch gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Beteiligten schaffen.

Die in der Option 3 untersuchte umfassende Reform der geltenden Fischereikontrollregelung auf der Grundlage einer verbindlichen Verordnung hingegen würde einerseits zu einer Konsolidierung und Vereinfachung der gegenwärtig auf verschiedene Verordnungen verteilten Rechtsvorschriften führen und andererseits die Möglichkeit schaffen, einen neuen, harmonisierten Ansatz der Inspektion und Kontrolle zu erarbeiten, der alle Aspekte vom Fischfang bis zur Vermarktung einbezieht, eine gemeinsame Kultur der Rechtstreue zu schaffen und für die effektive Anwendung der GFP-Vorschriften zu sorgen. Das Ergebnis wäre ein wirklich umfassendes und integriertes Kontrollsystem, mit dem das Vertrauen der Beteiligten in die GFP wiederhergestellt werden kann.